

Assurances

Revue trimestrielle consacrée à l'étude théorique et pratique
de l'assurance au Canada

Directeur : GÉRARD PARIZEAU



SOMMAIRE

	Page
L'ASSURANCE ET LE TIERS MONDE, par Pierre-Louis Moussa	243
DU CONTRÔLE DES ASSURANCES AU CANADA : ÉVOLUTION ET ASPECT ACTUEL, par Gérard Parizeau	264
FINANCIAL PANORAMA — WINTER 1967, by Douglas A. Fullerton	289
FAITS D'ACTUALITÉ, par J.H.	300
<p>Le problème des retards en assurance. — Le point de vue de M. Pierre-Louis Moussa sur l'assurance automobile. — En marge d'une conférence de M. Foot sur les sociétés canadiennes d'assurances. — L'assurance émeute et la "Reinsurance Facility" ou "Watts Pool". — La fusion des cabinets de courtage d'assurance.</p>	
CONNAISSANCE DU MÉTIER, par J.D.	316
<p>Qui est responsable : le médecin ou l'hôpital ? — Enfin, une police en français tenant compte des ressources idiomatiques de la langue !</p>	



1782 - 1967

Depuis 185 ans

**PHOENIX ASSURANCE COMPANY, LIMITED
OF LONDON**

jouit de la confiance du public et se spécialise
dans toutes les classes d'assurances.

Succursale du Québec: 1, place Ville-Marie, Montréal

Directeur: A. G. SMALL

Directeurs adjoints

C. DESJARDINS W. A. MANSON

Directeur des agences

Claude DESJARDINS

La Compagnie fait affaires au Canada depuis 163 ans
1804 - 1967

Agence Marquette, Limitée

Courtiers d'assurances



COURTIERS D'ASSURANCE AGRÉÉS



266 OUEST, RUE NOTRE-DAME

MONTRÉAL

ASSURANCES

Revue trimestrielle consacrée à l'étude théorique et pratique
de l'assurance au Canada

Le Ministère des Postes, à Ottawa, a autorisé l'affranchissement en numéraire
et l'envoi comme objet de la deuxième classe de la présente publication.

Les articles signés n'engagent que leurs auteurs.

Prix au Canada :
L'abonnement : \$3.00
Le numéro : - \$1.00

Membres du comité :
Gérard Parizeau, Michel Parizeau,
Gérald Laberge, Jacques Caya,
Pierre Beaudry, secrétaire
de la rédaction

Administration :
B. 216
410, rue Saint-Nicolas
Montréal

243

35^e année

Montréal, Janvier 1968

No 4

L'assurance et le tiers monde¹

par

PIERRE-LOUIS MOUSSA

Le sujet de cette conférence, c'est l'assurance et le tiers monde, c'est-à-dire l'examen des aspects que revêtent et des problèmes que posent les mécanismes et les organismes d'assurance dans les pays sous-développés. L'expression "le tiers monde", qui a été imaginée par l'économiste Alfred Sauvy, désigne en effet l'ensemble des nations pauvres du globe, c'est-à-dire celles où le niveau de vie individuel est inférieur à un certain minimum que l'on peut fixer par exemple à 500 dollars par tête et par an (entendons bien par tête et non par chef de famille; cela veut dire que pour une famille de six personnes le minimum en question est de 3,000 dollars par an). Ainsi défini, le tiers monde comprend tous les pays

¹ Texte d'une remarquable conférence prononcée par le président de la Fédération française des sociétés d'assurances, au Rendez-vous de septembre à Monte-Carlo, en septembre 1967.

asiatiques, si l'on excepte cependant l'U.R.S.S., le Japon, Israël et Koweït, tous les pays africains sauf l'Afrique du Sud, et la plupart des pays d'Amérique Latine. En très gros, le tiers monde c'est donc l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine; encore faut-il y ajouter quelques pays d'Europe méridionale et quelques territoires océaniques. En tout, plus de 2 milliards d'hommes sur 3.2 milliards qui peuplent la terre.

244 Cela étant fixé, on peut se demander pour quelle raison rapprocher ces deux concepts d'assurance et de tiers monde. Pour deux raisons. Ces deux raisons correspondent à deux catégories différentes d'intervention de la technique assurantielle.

1) D'une part les nations du tiers monde ont, comme les autres, besoin de recourir aux techniques de l'assurance pour couvrir les personnes et les biens qui s'y trouvent, les responsabilités qui s'y instaurent.

De ce point de vue, ce qui caractérise la situation du tiers monde au regard de l'assurance, c'est d'une part le faible développement des techniques de l'assurance, d'autre part le caractère très marqué des tendances nationalistes qui affectent la gestion et l'évolution de la profession de l'assurance.

2) Les rapports entre le monde industrialisé et le tiers monde se caractérisent dans l'univers d'aujourd'hui par un certain flux de biens et de capitaux en direction du tiers monde: des biens d'équipement sont transférés des pays industrialisés vers le tiers monde; des chantiers sont ouverts dans le tiers monde, confiés à des entrepreneurs de pays industrialisés; des capitaux sont investis dans le tiers monde en provenance des pays riches; tous ces mouvements impliquent des risques particuliers qui appellent l'intervention des mécanismes de l'assurance.

Assurance *dans* le tiers monde d'une part, assurance *vers* le tiers monde d'autre part, tels sont les deux volets du diptyque.

Avant d'aborder la première partie, je voudrais apporter une précision sur l'ensemble de ce qui va suivre. De la façon dont est défini le tiers monde, la Chine communiste en fait partie ainsi que d'autres pays communistes d'Europe ou d'Asie, comme l'Albanie ou la Mongolie extérieure. Dans les pays communistes, l'assurance est organisée en principe d'une manière parfaitement différente des formes qu'elle revêt dans le reste du monde; ce n'est qu'à un degré relativement élevé de développement qu'une évolution se produit et tend à rapprocher à beaucoup d'égards l'aspect de l'assurance en pays communistes de celui de l'assurance en pays non communistes (phénomène de rapprochement auquel on assiste en ce qui concerne l'U.R.S.S. par exemple), mais quand il s'agit de pays sous-développés la différence est éclatante; il n'est donc pas possible de couvrir les pays communistes en même temps que les autres dans une analyse un peu détaillée. C'est pourquoi, sauf indication contraire, dans tout ce qui suit je ne parlerai que de la partie non communiste du tiers monde.

245

I — L'assurance dans le tiers monde

A — Caractéristiques quantitatives

La première caractéristique du marché de l'assurance dans le tiers monde est son étroitesse. Ainsi l'Inde, comparée à l'ensemble du monde non communiste, représente 25% de la population et 0.7% seulement du marché de l'assurance (sur la base du montant pour 1964 des encaissements d'assurances directes, brutes de réassurance, soit pour l'Inde 500 millions de dollars). De la même manière, le Brésil fait 4% de la population et 0.15% du marché de l'assurance (100 millions de dollars). Ou encore, l'ensemble des pays de l'Afri-

que noire ressortissant à la zone franc, 2% de la population, 0.06% du marché (40 millions de dollars).

L'ensemble du tiers monde non communiste, qui fait plus des $\frac{3}{4}$ de la population du monde non communiste, ne représente qu'environ 3% du marché de l'assurance de celui-ci. C'est dire à quel point "pays sous-développés" signifie en particulier "pays sous-assurés".

246

Chaque année, un habitant des États-Unis consacre 230 dollars à l'assurance; en Europe, le chiffre varie d'un pays à l'autre, la fourchette s'étend de 20 à 130 dollars par habitant. On tombe à 4 dollars au Mexique, à 1.3 au Brésil, à 1 en Inde, à 0.5 au Pakistan. Ces différences sont évidemment dues, en grande partie, au fait que l'Américain est plus riche que l'Européen, et l'Européen plus riche que le citoyen des nations prolétaires. Mais cette raison n'est pas suffisante. Il s'en ajoute une autre, qui est que les pays les plus développés consacrent à l'assurance une plus grande part de leur richesse. Dans des pays comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne, 8% du revenu national est consacré à l'assurance; l'Inde et le Brésil y consacrent à peine plus de 1%, et le Pakistan environ 0.7% du revenu national.

B — Caractéristiques qualitatives

a) D'abord, la place de l'assurance vie par rapport aux autres branches est beaucoup plus réduite dans le tiers monde que dans les pays industrialisés. Ce fait a des causes évidentes: le bas niveau de vie est la principale; la quasi totalité de l'assurance sur la vie est le fait des classes riches et bien souvent des étrangers installés à titre de colons ou à tout autre titre. Mais d'autres raisons doivent être mentionnées: dans certains pays du tiers monde, comme les pays d'Islam, il existe une certaine réticence vis-à-vis de l'assurance sur la vie, fondée sur des considérations religieuses. D'autre part,

je voudrais mentionner à ce sujet l'importance que revêt au regard de l'assurance vie la conception de la famille; il me semble que l'assurance vie atteint son maximum de développement dans les sociétés où la famille au sens restreint du terme (le père, la mère et les enfants) est très forte, et où la famille au sens large du terme (les cousins, les beaux-frères, etc.) est relativement faible. En effet, quand le sens du clan ou de la gens est très fort, l'individu y puise une certaine tranquillité quant à l'avenir de sa femme ou de ses enfants au cas où lui-même viendrait à disparaître. Au contraire, dans un pays comme les États-Unis, l'unité que constituent le chef de famille, sa femme et ses enfants, tant qu'ils ne sont pas eux-mêmes mariés, est extrêmement puissante, et les liens avec les ascendants et les collatéraux sont distendus; il est normal que le chef de famille considère comme une des toutes premières priorités dans l'emploi de son revenu la souscription d'une assurance vie suffisante. Au demeurant, l'assurance vie est, au moins sous certaines de ses formes, une épargne; et l'expérience montre que l'épargne est très difficile à réaliser dans les pays où le sens du clan de la gens est très fort, car dans les pays de ce type, il suffit qu'un individu réussisse un peu mieux que les autres et atteigne un niveau de revenu un peu plus important pour qu'un nombre assez élevé de ses parents plus ou moins éloignés prétendent vivre à ses frais, et y parviennent d'ailleurs, compte tenu de l'éthique qui prédomine dans le tiers monde.

247

b) Les branches élémentaires constituent l'essentiel de l'assurance dans le tiers monde. Au sein des branches élémentaires, c'est l'assurance automobile et l'assurance incendie risques industriels qui constituent de très loin la part prépondérante. Le seul fait qu'une partie très importante du chiffre d'affaires de l'assurance soit concentrée sur ces deux branches est en soi un facteur de vulnérabilité. Les économistes

qui se sont penchés sur les caractéristiques des pays sous-développés ont souvent insisté sur ce qu'ils appellent le "dualisme" de ces économies; on entend par là le fait que dans un monde qui reste entièrement primitif et sous-développé, sont en quelque sorte parachutées des industries modernes, qui restent étrangères à l'économie nationale dans son ensemble. Cette situation a une incidence dans le domaine de l'assurance, en ce sens que lorsqu'un pays sous-développé commence à s'industrialiser, la masse des biens situés dans ce pays demeure non assurée, et l'assurance se concentre sur les usines nouvelles; de sorte que l'équilibre qui peut exister dans l'assurance incendie des pays évolués, à cause de la situation différente des risques simples, des risques agricoles et des risques industriels, est impossible dans le tiers monde où les risques industriels constituent au contraire la partie fondamentale de l'assurance incendie. Le caractère peu diversifié des risques est donc un facteur de fragilité incontestable pour l'assurance dans le tiers monde.

Joue dans le même sens le fait que s'agissant le plus souvent de marchés fort étroits, les résultats peuvent osciller considérablement d'une année sur l'autre, faute d'une compensation.

L'insuffisante dispersion des risques n'est pas le seul élément de faiblesses de l'assurance dans les nations pauvres. L'infériorité technologique de ces dernières se traduit tout naturellement par l'insuffisance des moyens de prévention et d'extinction, ainsi que par une vérification des risques souvent irrégulière. L'insuffisante éducation de la population a pour conséquence le fait que dans les entreprises assurées, le personnel présente moins de garanties du point de vue de la sécurité, et aussi le fait que l'assurance elle-même dispose d'un personnel moins productif et moins qualifié que celui des sociétés du monde industrialisé; en termes de frais généraux,

cette infériorité trouve sa compensation dans le fait que les salaires sont beaucoup plus bas. Mais il demeure que la sélection des risques, la surveillance du portefeuille, la gestion en général laissent plus à désirer dans le tiers monde que dans le monde industrialisé.

Malgré ce passif important, les branches élémentaires sont dans une situation convenable dans beaucoup de pays du tiers monde, parce que d'autres facteurs agissent dans un sens bénéfique. La circulation automobile est encore fort réduite dans la plus grande partie du tiers monde; d'autre part, le bas niveau de vie de la quasi totalité de la population a pour conséquence le caractère beaucoup moins coûteux de la responsabilité civile en matière d'accidents. Le développement industriel, parce qu'il est dans un stade relativement élémentaire, comporte moins d'accumulation de valeurs, moins d'équipements à très haut degré technologique, et nous savons du reste que l'accumulation de valeurs et le haut degré technologique sont des facteurs d'aggravation des risques. En même temps, et d'une manière qui semble contradictoire, l'absence d'industries anciennes évite aux pays sous-développés les conséquences qu'entraînent dans nos pays les installations vétustes, mal protégées. Enfin, et sur un plan tout à fait différent, la concurrence est souvent beaucoup moins vive dans les pays du tiers monde que dans les pays les plus évolués, d'où il suit que les tarifs pratiqués sont, dans l'ensemble, un peu plus satisfaisants du point de vue des assureurs.

Au total, et compte tenu de ces éléments d'actif comme des éléments de passif, on constate qu'en Amérique Latine, en Asie et en Afrique noire, l'assurance automobile et l'assurance des risques industriels sont très souvent dans une situation assez satisfaisante. En particulier, les taux de sinistres dans ces deux branches sont généralement plus favorables

que dans le reste du monde. Contre-épreuve: au fur et à mesure que ces pays se modernisent, la situation de ces risques tend à se détériorer; cette évolution est particulièrement nette dans les pays à développement rapide.

250 c) Une autre caractéristique des marchés du tiers monde est l'importance très marquée de l'activité des sociétés étrangères. 7% seulement des sociétés opérant en Amérique du Nord sont étrangères; en Europe le chiffre est de 27%; en Amérique Latine on atteint déjà 37%, en Asie 50%, en Afrique 82%.

Cette situation explique la préoccupation des gouvernements intéressés. Des tendances nationalistes se manifestent dans la plupart des pays du tiers monde en matière d'assurance, comme d'ailleurs dans les autres branches. Comme il est difficile dans la plupart des pays sous-développés de trouver des capitaux privés nationaux, surtout lorsqu'il s'agit de s'investir dans des secteurs où le rendement est à la fois modeste et différé, le nationalisme conduit à l'étatisme; agit dans le même sens, d'ailleurs, une philosophie politique souvent socialiste ou socialisante, qui se trouve être la doctrine officielle d'une très large fraction du tiers monde.

La forme extrême de cette tendance est atteinte lorsque l'État s'accorde à lui-même le monopole de l'assurance, qu'il la pratique par le biais d'un seul organisme comme Ceylan, ou de plusieurs compagnies comme l'Égypte. Dans d'autres cas, cette situation de monopole étatique n'affecte que certaines branches, comme l'Inde, où l'assurance vie seule est nationalisée.

Dans d'autres pays, la tendance nationaliste se manifeste soit par l'interdiction faite aux sociétés étrangères d'opérer sur le territoire national à moins de participer à la création d'une société de droit national (Venezuela), soit par

l'élimination partielle ou totale des intérêts étrangers dans le capital des sociétés nationales (une grande partie de l'Amérique Latine vit sous l'empire de règles de cette nature: Argentine, Brésil, Chili, Venezuela). En outre, les pays d'Amérique Latine ont le plus souvent, en droit ou en fait, accordé des privilèges aux sociétés à capitaux nationaux.

Plus encore que l'assurance directe, la réassurance donne lieu, dans le tiers monde d'aujourd'hui, à des manifestations de ces tendances nationalistes et étatistes. Certains pays ont institué une obligation d'échanger à l'intérieur du territoire national avant de s'adresser à l'étranger (Mexique). Un nombre assez élevé de pays imposent aux sociétés d'assurances la cession légale d'une certaine quote-part des risques à une société nationale, à un institut d'État (Inde, Pakistan, Iran, Maroc) ou à l'État lui-même (Tunisie). Il arrive que les assureurs n'aient pas le droit de faire directement des cessions à des réassureurs étrangers (Chili): dans certains cas comme au Brésil, les sociétés d'assurances directes sont en outre tenues d'accepter les rétrocessions du réassureur national.

251

La tendance nationaliste ne pousse pas seulement les gouvernements du tiers monde à chercher à développer les sociétés nationales d'assurances ou de réassurances, elle se traduit aussi par des mesures tendant à imposer aux sociétés nationales, l'investissement sur le territoire national des réserves techniques. Ces mesures sont très variées d'un pays à l'autre, l'éventail va des réglementations obligeant à conserver les réserves sans obligation particulière de placement (Inde), aux réglementations qui contraignent les compagnies à effectuer certains investissements décidés par les pouvoirs publics.

Il serait à la fois déplacé et en outre chimérique de prétendre nier ou condamner cette impulsion nationaliste, qui se

252

manifeste dans le domaine de l'assurance comme dans d'autres domaines de l'économie. La volonté de ne pas voir les principales entreprises du pays entre les mains d'intérêts étrangers, et celle de voir les investissements des entreprises installées dans le pays bénéficiaire principalement à ce pays lui-même, sont des traits absolument généraux et parfaitement compréhensibles de la psychologie politique des pays sous-développés. En revanche, il est souhaitable que ces tendances s'incarnent dans des mesures qui tiennent compte des données concrètes et des possibilités effectives, et à cet égard différents points doivent être soulignés :

— Nous avons vu que les marchés des pays sous-développés sont très petits, même lorsque la population du pays atteint un chiffre important. À plus forte raison, quand il s'agit de pays de faible population, le marché de l'assurance a beaucoup de chances d'être extrêmement réduit et de ne constituer une base suffisante ni pour la couverture des frais généraux, ni pour l'indispensable division des risques. Il y a environ 80 pays sous-développés. Parmi eux, 50 ont moins de 10 millions d'habitants; en Afrique en particulier, sur 41 pays indépendants, 27 ont moins de 5 millions d'habitants dont 10 moins de 2 millions et 6 moins de 1 million. Comment des marchés nationaux aussi étroits pourraient-ils servir de base au développement d'une société d'assurances ou de réassurances viable ? Si les pays intéressés veulent développer des sociétés à capitaux locaux, il est indispensable que quelques pays voisins s'entendent entre eux afin de constituer, en se groupant, une base suffisante pour la création d'une société. C'est dans ce sens, d'ailleurs, que paraissent s'orienter les pays francophones d'Afrique noire, prolongeant ainsi dans le domaine des sociétés d'assurances l'effort de regroupement et de coordination international qui, depuis de longues années, s'est manifesté au niveau des contrôles par l'organisme appelé

C.I.C.A., c'est-à-dire Conférence Internationale des Contrôles d'Assurances, qui couvre avec la France ces mêmes pays africains et malgaches.

— Par ailleurs, la gestion et plus encore le lancement d'une société supposent un certain capital d'expérience. C'est pourquoi, dans les pays qui n'ont pas de sociétés nationales et qui n'ont donc pas accumulé ce capital indispensable d'expérience, il est souvent raisonnable de ne pas prétendre, d'un seul coup, bâtir une société totalement indépendante des capitaux étrangers; une participation de ceux-ci, fût-elle minoritaire, permet au contraire, dans le domaine technique comme dans le domaine commercial, d'utiliser les connaissances et les talents extérieurs au pays, dans une proportion qui bien entendu ira décroissant au fur et à mesure de la croissance nationale — mais cette participation restera toujours utile, comme cela est prouvé par le réseau de relations internationales qui caractérise l'assurance et la réassurance dans tous les pays, même les plus industrialisés.

— De toute façon, que la base territoriale soit nationale ou plurinationale, que le capital soit exclusivement national ou partiellement fourni par les pays industrialisés, il n'est certainement pas recommandable, pour les sociétés des jeunes nations, de prétendre trouver leur assise uniquement dans le ou les pays qui les ont créées. Le principe de diversification des risques suggère que les sociétés en question cherchent leur équilibre non pas dans un effort pour confisquer, à leur profit, la totalité ou la quasi-totalité du marché national ou des marchés nationaux, mais dans un effort pour prendre peu à peu une place sur les autres marchés du monde. Une conception exagérément protectionniste est d'ailleurs fort dangereuse, du fait que certains risques sont énormes et ne peuvent raisonnablement être couverts que par la coopération des sociétés d'un grand nombre de pays.

— Quant à l'action des gouvernements tendant à retenir sur le territoire national les investissements représentatifs des réserves techniques, il est évident qu'une certaine congruence est nécessaire entre l'engagement et sa représentation, ne serait-ce que pour des raisons cambiaires; la nécessité de faire contribuer l'assurance au développement économique national n'est pas contestable non plus. Mais il est essentiel que les obligations auxquelles sont astreints les assureurs ne portent pas atteinte à la garantie qu'ils doivent à leurs clients. Il faut donc que les placements soient facilement mobilisables (et ceci d'autant plus que dans les branches dommages, les réserves peuvent connaître, surtout sur des marchés de petite dimension, des variations rapides). On se heurte alors à l'absence de marché financier, à l'absence de marché immobilier dans beaucoup de pays sous-développés. Il faut aussi que ces placements soient suffisamment diversifiés, suffisamment sûrs, et comportent un rendement convenable. Les réglementations que les gouvernements émettent en matière de placements doivent tenir compte de ces impératifs.

II — L'assurance vers le tiers monde

Les relations du tiers monde et du monde industrialisé, — qui sont évidemment très développées puisque les pays en voie de développement doivent, pendant leur période de maturation, faire appel aux nations industrielles pour compenser l'insuffisance de leur production industrielle, l'insuffisance de leur technicité, l'insuffisance de leurs capitaux — mettent en jeu, bien entendu, les divers mécanismes d'assurance habituels. Par exemple, s'agissant des grands travaux effectués dans les nations sous-développées par des entrepreneurs venant des pays industriels, la police tous risques chantiers joue évidemment un rôle considérable; l'intérêt de cette police est encore plus grand dans les pays en voie de

développement que dans les pays industrialisés. D'abord du fait que les grands chantiers y sont relativement plus nombreux parce que l'équipement de base ferroviaire, énergétique, etc. . . . est encore entièrement à faire; parce que, une large partie du tiers monde souffrant de la sécheresse, les grands travaux d'irrigation occupent une place considérable dans les projets de développement; enfin, parce que les continents sous-développés constituent des réserves de richesses minérales et d'énergie électrique bon marché, dont la mise en exploitation demande en général des travaux considérables. En second lieu parce que ces grands chantiers font généralement intervenir de nombreuses entreprises étrangères de nationalités diverses qui, n'ayant pas les mêmes habitudes en matière d'assurance, ont intérêt à disposer, pour compte commun, d'une police unique. Enfin, parce que ces grands chantiers, du fait de l'absence ou de l'insuffisance des assureurs locaux, font beaucoup appel à la co-assurance internationale, laquelle est plus facile à organiser sur une police globale et cohérente que pour des couvertures partielles dont la délimitation est incertaine.

Toutefois dans le cas de la police tous risques chantiers, nous sommes en présence d'un cas où les risques couverts ne sont pas fondamentalement différents de ce qu'ils sont lorsque les travaux sont effectués sur le territoire industriel. Il est en revanche une catégorie de risques qui, sans être rigoureusement limitée au tiers monde, se présente d'une manière extrêmement particulière lorsqu'il s'agit de pays du tiers monde: ce sont les risques qui résultent de la faiblesse même des nations pauvres en matière économique et financière. L'assurance du commerce extérieur, d'une part, l'assurance des investissements, d'autre part, posent en ce qui concerne le tiers monde des problèmes très spéciaux.

A — L'assurance du commerce extérieur

256 Dans tous les pays industrialisés, des organismes ou des services sont responsables de l'assurance crédit à l'exportation; au Japon cette tâche incombe à des services de l'administration; il en est de même en Grande-Bretagne pour certains risques; aux États-Unis, à l'Export-Import Bank dont la fonction principale est, comme le nom l'indique, une fonction de financement, mais qui peut en outre donner sa garantie à des crédits à l'exportation (pour être plus précis, l'Export-Import Bank intervient en général comme réassureur d'un pool d'assureurs crédit à l'exportation). En Allemagne, la tâche incombe à deux sociétés privées, mais agissant pour le compte de l'État. En France, la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur, société anonyme à statut légal spécial, couvre pour son propre compte les risques commerciaux à moins de trois ans et gère pour le compte de l'État les risques commerciaux à plus de trois ans et les risques politiques et catastrophiques. L'assurance des crédits à l'exportation (assurance qui, soit dit en passant, ne porte jamais sur la totalité du risque car il reste toujours une franchise ou, comme on dit en France, un ticket modérateur, à la charge de l'assuré) est accordée par ces services ou organismes quels que soient les pays destinataires de l'exportation; le tiers monde ne représente donc qu'une partie du champ de leur activité. Mais il y a lieu de distinguer entre risques commerciaux et risques politiques. Lorsqu'une exportation française, par exemple, à destination d'un pays industrialisé est couverte par une garantie de la COFACE, il s'agit, dans la très grande majorité des cas, d'une garantie limitée aux risques commerciaux: l'insolvabilité de l'acheteur constitue la principale menace. La couverture des risques politiques, au contraire, est demandée essentiellement lorsqu'il s'agit d'exportations à destination du tiers monde. En 1966, le total des encaissements

de la COFACE a été de 119 millions de francs français; sur ce total, les risques politiques représentent 104 millions, dont une large majorité correspond à des exportations à destination du tiers monde. Il serait intéressant d'avoir de même les chiffres de l'ensemble des pays industrialisés; le total des encaissements, risques politiques plus risques commerciaux pour l'ensemble des pays industrialisés appartenant à l'Union de Berne, a fait un peu plus de 500 millions de francs français en 1966. Mais il n'est pas possible de ventiler ce chiffre entre risques politiques et risques commerciaux; on peut cependant affirmer, que le total des couvertures des risques politiques des exportations à destination du tiers monde doit faire plus de 300 millions de francs. Ces garanties sont données pour des crédits qui sont en général à moyen terme; la plupart sont compris entre cinq et dix ans. La majorité des crédits garantis sont des crédits fournisseurs; une fraction cependant est accordée à des crédits acheteurs, c'est-à-dire à des crédits consentis non plus par un fournisseur situé dans un pays industrialisé à l'acheteur situé dans le tiers monde, mais par un financier situé dans un pays industrialisé à ce même acheteur.

257

L'importance de ce mécanisme ne doit pas être sous-estimée. Malgré le volume des aides publiques aux pays sous-développés, dont une très large partie est affectée au financement des infrastructures et à des projets sociaux, une très large fraction du financement de l'industrialisation du tiers monde, depuis la dernière guerre, a reposé sur le mécanisme des crédits fournisseurs, lui-même ne pouvant exister qu'en raison de la couverture apportée par l'assurance crédit. On voit donc que les mécanismes de l'assurance ont joué depuis vingt ans un rôle décisif dans l'évolution du tiers monde et dans ses efforts de développement, principalement en ce qui

concerne les secteurs productifs et tout particulièrement le secteur industriel.

B — *L'assurance des investissements*

258 Si le développement du tiers monde postule un important mouvement de fournitures et de travaux en provenance des pays industrialisés, il trouve aussi un puissant adjuvant dans les investissements en provenance des pays industriels. La différence entre la vente à crédit de biens d'équipement à un pays sous-développé et un investissement dans le même pays sous-développé couvrant l'acquisition des mêmes biens d'équipement n'est pas apparente au premier abord; elle est cependant considérable. S'il y a vente à crédit, le seul souci de l'industriel et du financier du pays industrialisé est d'être payés; pour le reste, ils se désintéressent de la réussite ou de l'échec de l'entreprise qui vient d'être créée; s'il y a investissement, l'industriel et le financier du pays industrialisé ont une mise personnelle dans cette entreprise, et leur rôle ne se borne pas à permettre l'acquisition d'un matériel, il s'agit en outre pour eux de faire en sorte que ce matériel soit utilisé d'une manière productive et que l'entreprise réussisse sur le plan technique et commercial.

Or, on constate que si tous les pays industrialisés ont mis au point des mécanismes d'assurance pour l'exportation des marchandises et matériels, les investisseurs, eux, n'ont dans beaucoup de pays industriels aucune possibilité de se couvrir contre les risques de spoliation, de nationalisation sans indemnité, d'émeutes, d'impossibilité de transferts financiers, et tous autres événements de nature toujours à quelque degré politique, qui peuvent leur faire perdre, totalement ou partiellement, leur mise. Je voudrais citer ici un passage du remarquable rapport établi, il y a quelques années,

sur la politique d'aide aux pays sous-développés par une sous-commission que présidait M. Jeanneney :

“Le risque politique peut prendre d'autres formes que la spoliation ouvertement pratiquée par un État souverain à l'encontre d'une entreprise située sur son territoire, dont il se déclare propriétaire sans indemnité. Des procédures moins claires, mais non moins efficaces, peuvent être utilisées pour s'emparer d'une entreprise. On peut rendre son fonctionnement impossible en expulsant les cadres nécessaires ou en leur rendant la vie insupportable par des menaces ou des vexations. On peut faire que sa gestion soit déficitaire en incitant la main d'œuvre à des revendications et arrêts de travail fréquents ou simplement en tolérant de telles manifestations au-delà du raisonnable. De même, si les prix de certaines fournitures sont abusivement relevés ou les prix de vente bloqués à un niveau inférieur au coût de production, ou si la fiscalité générale est combinée de manière à la frapper trop lourdement, l'entreprise est acculée à fermer. L'État prend argument de la situation ainsi créée, soit pour s'approprier l'affaire en la déclarant bien vacant, soit pour la racheter à très bas prix en arguant du déficit dont elle souffre”.

259

Trois pays industriels seulement ont établi des mécanismes de garantie aux investissements dans le tiers monde : ce sont les États-Unis, l'Allemagne et le Japon. Dans ces trois cas, ce sont les États eux-mêmes qui prennent la charge des risques correspondants car il paraît fort difficile que des organismes privés couvrent des risques dont le caractère est essentiellement politique. Les autres pays industriels, notamment la Grande-Bretagne et la France, n'ont rien fait ou à peu près rien fait dans ce domaine. L'idée a été avancée que, au lieu de prévoir des garanties dans le cadre des diverses nations industrielles, il serait préférable d'organiser une assurance internationale des investissements privés ; des sugges-

tions privées nombreuses ont été faites depuis de longues années. La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement a prié en 1965 la Banque Mondiale de se saisir du problème. Le projet préparé par celle-ci a des ambitions assez modestes, car une vue réaliste doit tenir compte de la forte opposition de trois des plus importants pays: Allemagne, Grande-Bretagne et France (les autres pays occidentaux, auxquels se sont joints les États-Unis depuis une date récente, poussent au contraire vivement l'idée). La prudence du projet de la BIRD se manifeste notamment par le fait que les garanties ne seront données qu'avec l'approbation du gouvernement du pays exportateur de capitaux et que le montant des engagements de chaque pays sera proportionnel au volume des risques qu'il aura apportés (autrement dit, si un État membre ne donne son agrément à la garantie d'aucun investissement de ses nationaux dans un pays du tiers monde, l'engagement de ce pays, quoique actionnaire de la société, sera nul).

Ce projet de la Banque Mondiale est donc fort modeste; en outre, il n'a pas encore été approuvé par les nations intéressées, de sorte qu'il est jusqu'à nouvel ordre lettre morte.

Cette carence de la plupart des nations occidentales, en face du problème de l'assurance des risques politiques courus par les investisseurs dans le tiers monde, est regrettable. En effet, comme nous l'avons vu tout à l'heure, les risques en question sont extrêmement sérieux, et compte tenu de l'expérience des vingt dernières années en Amérique Latine, en Asie et en Afrique, les industriels et financiers du monde industriel deviennent de plus en plus réticents à l'idée d'investir des capitaux importants qui risquent de leur être confisqués peu après. Or, en vue du développement du tiers monde, les investissements privés représentent un élément décisif. Certes ils ne sont pas indispensables, et l'on peut

concevoir la croissance d'une nation sur les seules bases de l'épargne nationale dans un climat spartiate et totalitaire. On peut aussi concevoir une croissance reposant exclusivement sur l'épargne nationale, d'une part, sur l'aide gouvernementale des pays industriels d'autre part, à l'exclusion des investissements privés. Mais il n'est pas douteux que dans le secteur productif les investissements privés présentent deux avantages considérables: d'abord, les aides gouvernementales étant ce qu'elles sont, ils constituent un apport additionnel de capitaux ensuite l'investissement privé s'accompagne, nous l'avons vu, d'un soutien technique et commercial, en bref d'un apport humain de la part des groupes investisseurs; et ce soutien et cet apport peuvent être décisifs pour la réussite de l'industrialisation d'un pays sous-développé.

261

C'est pourquoi il est souhaitable que l'on arrive à mettre sur pied des mécanismes d'assurance pour les investissements dans les pays en voie de développement; à beaucoup d'égards, on peut concevoir qu'en affectant une partie de leur aide à la constitution du capital initial d'un tel organisme d'assurance, les gouvernements des pays industrialisés feraient le meilleur emploi possible de cette aide. En outre, pourquoi les gouvernements des pays sous-développés, s'ils sont intéressés au développement des investissements privés, et beaucoup d'entre eux le sont, ne participeraient-ils pas eux-mêmes au financement de cet organisme d'assurance? Ils sont pauvres, objecterez-vous. Mais cela n'a pas empêché certains pays sous-développés de s'efforcer avec leurs seuls moyens de monter des mécanismes de garantie des investissements étrangers (je pense au fonds d'entraide et de garantie des emprunts du Conseil de l'Entente). Pourquoi les pays en voie de développement ne consacraient-ils pas un petit pourcentage de la valeur de leurs exportations à constituer progressivement des dépôts, productifs d'intérêts d'ailleurs, entre les mains

d'un organisme qui les gèrerait au mieux et chez lequel, en cas de spoliation, les sommes en question pourraient être saisies au bénéfice de la victime de la spoliation ?

262

En dehors de cette éventuelle participation financière, les gouvernements des pays en voie de développement devront coopérer à cet effort commun d'une manière plus essentielle encore, en prenant des engagements solennels relatifs à leur comportement vis-à-vis des investissements privés étrangers sur leur territoire: traitement juste et équitable des biens des ressortissants étrangers, engagement de ne se les approprier que pour cause d'utilité publique, par une procédure légale, en dehors de toute mesure discriminatoire et moyennant le paiement d'une juste indemnité versée sans délai injustifié et transférable, liberté de transfert des revenus courants du capital investi, etc. . . . Une telle prise de position est indispensable de la part des nations qui désirent attirer les capitaux privés, et à cette fin obtenir que la garantie des investissements s'applique aux capitaux qui prennent le chemin de leur territoire.



Messieurs, le moment est venu de conclure un exposé déjà trop long, et cependant bien court au regard de l'ampleur des problèmes que nous avons effleurés et de l'extrême diversité des situations que l'on constate entre les 80 nations du tiers monde; je dois vous prier d'excuser les inévitables approximations auxquelles on est conduit lorsqu'on s'efforce de traiter dans une fresque unique des situations aussi différentes tant en ce qui concerne le degré d'évolution des divers pays que le chiffre de leur population ou le niveau de leur revenu national.

Il me semble qu'il ressort d'un examen comme celui auquel nous venons de procéder ensemble qu'il reste beau-

coup à faire pour que l'assurance procure au tiers monde tous les bienfaits dont elle est capable, ce qui incontestablement exige de la part de l'assurance et de la part du tiers monde un effort d'adaptation réciproque.

Depuis plus d'un siècle, dans les nations industrialisées, l'assurance a sans doute été le médiateur le plus important et le plus efficace entre les classes les moins fortunées, d'une part, et le monde de l'économie moderne d'autre part: en particulier, n'oublions pas que c'est par les primes et cotisations d'assurances, beaucoup plus que par n'importe quelle autre forme de placement, que le flot de l'épargne des classes pauvres a été dirigé vers le financement de la croissance des économies nationales. Eh bien, il n'est pas exclu que ce lien que l'assurance a su établir — et établit encore — entre l'économie moderne et les classes sociales que l'on a coutume d'appeler prolétaires, elle soit conduite aussi à l'établir de même, quoique par d'autres moyens, entre la même économie moderne d'une part et les "nations prolétaires" de l'autre. Par le développement de l'assurance *dans* le tiers monde, par l'intervention renforcée et renouvelée de l'assurance couvrant les mouvements commerciaux et financiers *vers* le tiers monde, l'assurance a, en tout cas, un rôle de grande importance à jouer dans la progression économique et humaine à laquelle aspirent légitimement les pays en voie de développement.

Du contrôle des assurances au Canada: évolution et aspect actuel¹

par

GÉRARD PARIZEAU

264 Le 1er juillet 1967, on a fêté le centenaire de la Confédération. Or, le nouveau régime était en vigueur depuis bien peu d'années que déjà la lutte s'engageait entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour déterminer leurs droits respectifs, en matière de contrôle des assurances.

Toute la difficulté provenait d'un projet de résolution présenté en 1864 à la Conférence de Québec et dont on avait supprimé les dispositions relatives à l'assurance. En voici le texte initial:

"It was moved by the Honourable Mr. Mowat that: It shall be competent for the general legislature to pass law respecting:

1 — The Indians;

2 — Ferries between any Province and a foreign country or between any two provinces;

3 — For the regulation and incorporation of fire and life insurance companies;

4 — Respecting savings banks.²"

Monsieur Oliver Mowat, délégué du Haut-Canada, proposa la résolution, puis accepta de la modifier en ne lais-

¹ Il nous a semblé intéressant d'apporter ici un certain nombre de documents et de faits, qui rappellent les origines, les caractéristiques, les difficultés du contrôle des assurances depuis un siècle. On verra ainsi les positions prises de part et d'autre. Pour terminer, nous avons mentionné certains chiffres qui indiquent l'importance des affaires traitées sous la surveillance fédérale.

² Minutes of the proceedings in preference of the Delegates from the provinces of British North America. October 1864.

sant attribuer au gouvernement central que les Indiens, les bateaux transbordeurs et les banques d'épargne. Dès ce moment-là, les assurances étaient laissées dans une imprécision bien propice aux discussions. Elles ne tardèrent pas puisque le gouvernement central adopta, en 1868, la première loi relative au contrôle des assurances¹, suivie de la création d'un service des assurances en 1875. Le gouvernement de l'Ontario établit, la même année, des conditions dites *statutaires* destinées à uniformiser l'application de l'assurance contre l'incendie dans les bornes de la province.² Il créa également un service des assurances en 1879 sous le nom de "Insurance Branch in the Treasury Department". Sir Oliver Mowat, qui est devenu premier ministre de l'Ontario dans l'intervalle, se rappelle sans doute la résolution qu'on lui a fait modifier. Il invoque que les droits civils dans la Constitution reviennent aux provinces et que rien n'attribue des droits particuliers au gouvernement central en matière d'assurances.

Qu'on juge de l'ambiguïté possible par ces deux articles de la Constitution, autour desquels s'engage la lutte qui mè-

¹ Acte relatif aux compagnies d'assurances, 31 Vict., Chap. 48, sanctionné le 22 mai 1868.

² De son côté, le gouvernement du Bas-Canada, sous l'inspiration de George-E. Cartier, adoptait en 1865 la loi créant le Code civil de ce qui devait devenir un peu plus tard la province de Québec. Or, le Code contenait, dans divers articles, les dispositions relatives à l'application des contrats d'assurances incendie et maritime. On affirme généralement que le Code civil est très inspiré du Code Napoléon. Cela est vrai dans l'ensemble, sauf pour les dispositions relatives aux assurances. En effet, dans ce domaine, l'influence de la jurisprudence et des auteurs américains et britanniques est très nette.

Le rapport de la Commission expose la méthode de travail que l'on a suivie. En voici le texte que nous empruntons à Me Louis-Joseph de la Durantaye dans son "Petit Code civil annoté" (P. 753) :

"7e Rapport, p. 241 : L'Ordonnance de la marine, le premier recueil méthodique et complet sur l'assurance, a inspiré considérablement les tribunaux d'Angleterre et des Etats-Unis; et elle est la source de notre droit maritime sur le sujet. Du reste, les règles essentielles étaient uniformes dans tous les Etats commerçants. La seule difficulté, c'était d'exercer un choix entre des doctrines contradictoires sur des points de détail. — Les sources du Projet sont, pour l'ancien droit: outre l'Ordonnance, les commentaires de Valin sur celle-ci et les traités d'Emerigon et de Pothier. Quant au droit anglais et au droit américain, qui sont presque toujours d'accord, on a puisé dans Marshall, Arnould, Ellis, Phillips, Kent, Duer et Angell. Pour le droit moderne français: Pardessus, Boulay-Paty, Boudousquié, Quenault et Alauzet. On s'est aussi servi de l'ouvrage de Bell sur le droit de l'Ecosse et du projet de code de l'Etat de New York."

nera au statut actuel par des modifications périodiques et par une adaptation aux faits, qui est bien dans la grande tradition anglo-saxonne.

Voici d'abord un extrait de l'article 91 qui accorde au gouvernement fédéral:

266

“La réglementation du tarif et du commerce (alinéa 2).

“Le prélèvement des deniers pour tout mode ou système de taxation (alinéa 3).

“Le recensement des statistiques (alinéa 6).

“Le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle (alinéa 27).

“La naturalisation et les aubains (alinéa 25).”

De son côté, l'article 92 énumère certains pouvoirs des gouvernements provinciaux, ainsi:

“Art. 2. La taxation directe dans les limites de la province dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

“Art. 11. L'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux.

“Art. 13. La propriété et les droits civils dans la province.

“Art. 15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet de matière tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans cette section.”

Au cours du siècle qui suivra, l'un et l'autre de ces articles seront invoqués pour faire valoir les droits des gouvernements

intéressés. Or, dans un bon nombre de causes, portant sur des points particuliers, qui ont été plaidées devant un tribunal de la plus haute instance, on a donné tort au gouvernement fédéral. C'est ainsi qu'il a modifié la loi à diverses reprises, comme on le verra plus loin, pour l'adapter à une situation différente.

Le premier arrêt devait être celui que rendit le comité judiciaire du conseil privé en 1881 dans la cause de Parson's, vs Citizen's Insurance Company. Le Comité reconnut alors le droit des provinces de légiférer sur les conditions des polices d'assurances, en vertu des pouvoirs que leur accorde la Constitution en matière de droits civils. C'est à partir de ce moment que les conditions générales des polices seront celles que détermineront les gouvernements provinciaux, au fur et à mesure qu'ils s'éveillèrent aux problèmes des assurances.

267

Quand on étudie le sens des divers jugements rendus par le comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre sur les questions d'espèce qui lui ont été soumises, il semble qu'on puisse conclure ainsi:

- 1 — les parlements provinciaux et fédéral peuvent constituer des sociétés d'assurances;
- 2 — la réglementation des affaires d'assurances relève des gouvernements provinciaux dans leurs frontières;
- 3 — le parlement fédéral peut, cependant, exercer une juridiction sur les sociétés canadiennes et étrangères pourvu que ses lois n'empiètent pas sur les droits des provinces.¹



Chaque gouvernement a exprimé ses conclusions sur les droits qu'il a en matière d'assurances. Nous avons pensé

¹ "Traité de l'assurance contre l'incendie au Canada", par Gérard Parizeau. P. 71.

mettre au dossier trois documents officiels qui résument le débat. D'abord, un extrait d'un rapport, présenté à la Commission royale d'enquête sur les systèmes bancaire et financier, par le surintendant des Assurances d'Ottawa, en octobre 1962. Ce document s'intitule "*Submission to the Royal Commission on banking and finance*". En voici des extraits qui proviennent du chapitre intitulé "*Jurisdiction over insurance*".¹

268 I — Historique et répartition actuelle des pouvoirs
en matière de contrôle

"The subject of insurance is not mentioned in Part VI of the British North America Act setting forth the distribution of legislative powers between Parliament and the provincial legislatures. However, it is not correct to say (as has sometimes been said) that this omission is explained by the relative unimportance of insurance at the time of Confederation or that such subject was not thought of at all. An examination of the minutes of the Quebec Conference in 1864 will show that the Hon. Howat moved on October 25, 1864, that, among other things, it should be competent for the *general* legislature to pass laws respecting the following matters:

1. The Indians.
2. Ferries between any province and foreign country or between any two provinces.
3. *For the regulation and incorporation of fire and life insurance companies.*
4. Respecting Savings Banks.

"This motion was resolved in the affirmative but a long discussion subsequently ensued about the specific matters that should be allotted to the provinces, including the power to incorporate companies with local objects. The subject of insurance was not singled out in this discussion but it would appear that the existence of many county or parish mutual fire insurance companies formed under the legislation of Lower Canada in 1834 and of Upper Canada in 1836, and operating locally, may have influenced or induced the deletion of item 3 at a

¹ Nous y avons ajouté des sous-titres afin d'en faciliter la lecture.

later stage of the Conference.¹ However, there seems to be nothing in Pope's Confederation Documents to lend any support whatever to the view that it was ever intended to allot the incorporation, regulation and supervision of insurance companies in general to the provinces. On the contrary, it is abundantly clear that the intention was to allot to the *general* legislature all matters not specifically allotted to the provinces and, as respects insurance, all that seems to have been intended to be allotted to the provinces was the power to incorporate companies with purely provincial objects.

"The actual distribution of powers between the Dominion and the provinces at the time of Confederation appears to have been well understood and agreed upon. Legislation enacted before Confederation dealing with purely provincial companies was allowed to remain unrepealed by the Dominion; legislation respecting alien companies was repealed and new legislation respecting Dominion, British and foreign companies was enacted by the Dominion. The duty of supervising the incorporation and operations of insurance companies operating locally was logically left with the provinces.² Likewise, the incorporation and supervision of Dominion companies and British and foreign companies presumably looking to extension of their business throughout the new Dominion was logically placed in the hands of the federal authorities. Incidentally, it might here be mentioned that for nearly half a century after Confederation it seems to have been generally believed that a provincially-incorporated company could not legally extend its operations beyond the province of incorporation unless empowered to do so in some manner by federal authority. This point was clarified by the judgment of the Privy Council in the Bonanza Creek case in 1916.

II — Évolution du contrôle en marge de la jurisprudence

"By reason of the fact that insurance was not specifically mentioned in the British North America Act, it is perhaps not surprising that some questions subsequently arose concerning jurisdiction over certain aspects of the business. It may not, however, be generally realized that in most cases that were taken to the Privy Council, the origin lay not with the respective governments but with some particular kind of foreign insurer that wished to do business in Canada without

¹ Nous ne voyons pas très bien comment, mais nous respectons l'opinion qui, à cause de la situation de l'auteur, a un certain caractère officiel. A.

² Après de multiples heurts, discussions, prises de position et quelques procès. A.

complying with federal requirements, including deposit requirements, generally applicable to all companies.

270 "The first case was in 1881 (*Citizens v. Parsons*) where the Privy Council held that the enactment of statutory conditions in fire insurance policies by the Province of Ontario was within the power of the province by reason of its jurisdiction over property and civil rights. However, at that time, there were no such conditions in federal legislation and there is room for doubt what the decision would have been if federal legislation respecting policy provisions had existed with regard to Dominion, British and foreign companies. In the later judgment of the Privy Council in the *Liquor Licence* case in 1896, the earlier decision of 1881 was referred to in the following words:

"The scope and effect of No. 2 of section 91 were discussed by this Board at some length in *Citizens Insurance Company v. Parsons* where it was decided that, in the absence of legislation upon the subject by the Canadian Parliament, the Legislature of Ontario had authority to impose conditions as being matters of civil right, upon the business of fire insurance which was admitted to be a trade, so long as those conditions only affected provincial trade."

"No. 2 of section 91 of the *British North America Act*, referred to above, gives Parliament the exclusive authority to legislate respecting the regulation of trade and commerce and it is to be noted that in the above decision, it was admitted that insurance falls under this heading.

"Subsequently, several cases involving the licensing of foreign insurers in Canada were referred to the courts and in the three cases dealt with by the Privy Council in 1916, 1924 and 1931, it was consistently held that Parliament is competent to legislate with respect thereto, not only through its jurisdiction over trade and commerce but also over aliens. The following quotation from the decision in 1916 was reaffirmed in both the 1924 and 1931 cases:

"The second question is, in substance, whether the Dominion Parliament has jurisdiction to require a foreign company to take out a licence from the Dominion Minister, even in a case where the company desires to carry on its business only within the limits of a single province. To this question their Lordships' reply is that in such a case it would be within the power of the Parliament of Canada, by properly framed legislation, to impose such a restriction. It appears to them that such a power is given by the heads in s. 91, which refer to the regulation of trade and commerce and to aliens. This question also is therefore answered in the affirmative."

"The foregoing comments relate to the authority of Parliament to legislate respecting alien insurers transacting business in Canada. There has never been any particular doubt about the authority of Parliament to incorporate and regulate insurance companies of its own creation. The status of such companies as compared with the status of provincially-incorporated insurance companies was also dealt with in the 1916 decision in the following terms:

"Where a company is incorporated to carry on the business of insurance throughout Canada, and desires to possess rights and powers to that effect operative apart from further authority, the Dominion Government can incorporate it with "such rights and powers, to the full extent explained by the decision in the case of *John Deere Plow Co. v. Wharton* (1915, A-C., 330). But if such a company seeks only provincial rights and powers, and is content to trust for the extension of those in other provinces to the Governments of those provinces, it can at least derive capacity to accept such rights and powers in other provinces from its province of incorporation, as has been explained in the case of the *Bonanza Company*."

271

NOTE: It is of interest and probably of significance that the decision of the Privy Council in the case of the *Bonanza Creek Gold Mining Company* was rendered immediately before, but at the same sitting, as the decision in the *Insurance Case*, February 24, 1916.

III — *Avantage du contrôle fédéral*

"Since the question is sometimes asked whether there is any advantage in Dominion incorporation as compared with provincial (such question is referred to in the evidence in connection with the brief of the *Trust Companies Association of Canada*), the views of the Privy Council as quoted above provide at least a partial answer. The following excerpt from the further judgment of the Privy Council in the *Great West Saddlery Co.* case in 1921 also seems pertinent:

"For the power of a province to legislate for the incorporation of companies is limited to companies with provincial objects, and there is no express power conferred to incorporate companies with powers to carry on business throughout the Dominion and in every province. But such a power is covered by the general enabling words of Section 91, which, because of the gap, confer it exclusively on the Dominion. It must now be taken as established that Section 91 enables the Parliament of Canada to incorporate

companies with such status and powers as to restrict the provinces from interfering with the general right of such companies to carry on their business, where they choose, and that the effect of the concluding words of Section 91 is to make the exercise of this capacity of the Dominion Parliament prevail in case of conflict over the exercise by the provincial legislatures of their capacities under the enumerated heads of Section 92."

272 "Thus it is clear that a Dominion company possesses capacity to transact business throughout Canada that is lacking, except in a conditional way in the case of a provincial company. Experience also seems to demonstrate that Dominion incorporation is a distinct advantage, at least in the field of insurance, where a company seeks to extend its operations outside Canada.

"Notwithstanding the authority of Parliament to legislate respecting Dominion, British and foreign insurance companies under the headings of the regulation of trade and commerce, aliens and immigration, bankruptcy and insolvency, together with its possession of all residual powers not specified in section 92 of the constitution, including the power to incorporate companies, *it is at the same time clear that the provinces are competent to legislate with respect to many features of the business through their jurisdiction over property and civil rights.* Although this might suggest the possibility of duplication or conflict, the fact is that the existing legislation of the Dominion and of the provinces is largely complementary with little or no overlapping and has not given rise to any serious problem in recent years.

"The situation that has evolved in Canada appears to be very satisfactory to all concerned. The Federal Government is responsible for the registration and supervision of all Dominion, British and foreign insurance companies and fraternal benefit societies operating in Canada, especially from the point of view of solvency, while the provincial governments are responsible for provincially-incorporated companies and societies along with legislation respecting policy provisions, licensing of agents and brokers, and other matters of a more local nature. At the present time, federally registered companies do about 95% of the life business in Canada and nearly 90% of the fire and casualty business. There is complete co-operation between the federal and provincial insurance departments and this has resulted in uniform annual statements and other uniform practices greatly to the benefit of the companies and the insuring public.

IV — De la nécessité de préciser les pouvoirs respectifs
des gouvernements

“Even though the existing situation is presently satisfactory from the practical standpoint, it would nevertheless be desirable if the situation were confirmed in the British North America Act. Under existing conditions, it is always possible that uncertainties may arise concerning the respective authority of Parliament and the provincial legislatures which should be avoided in the interests of all concerned. Much time and money have already been spent over the years in attempts to determine or clarify the respective powers of the federal and provincial governments in this field and it would be unfortunate if this should ever happen again in any substantial way. Nothing that has been said above is intended to minimize or gloss over the fact that the Privy Council decisions respecting the business of insurance in Canada have sometimes lent much support to the provincial side but at the same time it must be admitted all around that such decisions have sometimes also been difficult to understand and have tended to confuse rather than clarify the situation.

273

“The following quotations from “Canadian Constitutional Decisions of the Judicial Committee of the Privy Council, 1930 to 1939” by C. P. Plaxton, K.C., written while Acting Deputy Minister of the Department of Justice, maybe summarize the composite effect of the several decisions respecting insurance as succinctly as possible:

“The real and only point of Lord Dunedin’s judgment is that it forcibly reaffirms and makes clear the constitutional principle upon which the earlier decisions of the Board really proceeded, namely, that all persons, whether Canadians, Britishers or foreigners, are subject in the conduct of the business of insurance (whether in respect of contracts or other incidents of that business) to provincial laws of general operation on the subject of property and civil rights and that the Dominion Parliament has no jurisdiction to trench upon that field. It is apprehended that, compatibly with Provincial control over the exercise of the business of insurance in relation to property and civil rights, the Dominion Parliament has distinct legislative authority to determine the conditions upon which Dominion, foreign or British companies shall be permitted to transact the business of insurance in Canada or in any province thereof.

“The distinction which seems to be recognized and emphasized by all the decisions, including Lord Dunedin’s judgment, appears to

be this: that there is a constitutional disjunction between creating or controlling or limiting the subjective status and powers and the field of operations of a Dominion, British or foreign company incorporated for the purpose of carrying on the business of insurance, on the one hand, and the regulation of the objective exercise of its powers, in respect of property and civil rights in a Province, on the other hand. The former class of regulation is within the exclusive competence of the Dominion Parliament,¹ the latter is within the exclusive competence of the Provincial legislatures."

274

Voilà le point de vue du service fédéral des assurances. Voici, maintenant, un extrait du rapport de la Commission royale d'enquête pour les problèmes constitutionnels, qui expose la thèse provinciale.²

La législation sur les compagnies d'assurance

"L'assurance fournit un exemple de la complexité des problèmes constitutionnels. Les commissaires pour la revision des lois d'assurance de la Province nous ont transmis à ce sujet un rapport très élaboré dont nous faisons nôtres les conclusions.

"On sait avec quelle constance et quelle fermeté le Conseil privé et la Cour suprême ont affirmé le droit exclusif des provinces de légiférer en matière d'assurances. Les expressions dont ils se sont servis pour condamner l'ingérence fédérale en ce domaine sont très significatives. Mais il sera sans doute utile de relever ici, en raison même de l'importance qu'on leur a attachée, quelques-uns des arguments par lesquels on a si souvent essayé de justifier cette usurpation des pouvoirs provinciaux.

"Le motif le plus sérieux auquel on a fait appel est relatif à la juridiction fédérale sur les aubains, que le nombre élevé des compagnies d'assurance étrangères exerçant leur activité au Canada semblait mettre en cause. Mais tout en reconnaissant au Gouvernement fédéral le pouvoir d'imposer aux étrangers, corporations comme individus, des conditions d'entrée au Canada (période de probation, garanties de solva-

¹ Comme on le verra plus loin, la Commission Tremblay a pris une attitude absolument contraire en 1956.

² Tout au moins celle de la province de Québec.

bilité, etc.) les tribunaux lui ont nié le droit d'établir une distinction entre ces étrangers et les citoyens canadiens pour ce qui regarde l'activité poursuivie dans un domaine strictement provincial, puisque l'assurance relève des contrats, de la propriété et des droits civils. Ceci est logique. Même en temps de guerre, ce n'est jamais parce qu'il est propriétaire d'une maison ou d'une entreprise, et qu'il achète ou qu'il vend, qu'un étranger peut voir ses biens saisis, séquestrés ou confisqués et qu'il peut lui-même être emprisonné ou déporté, mais bien à cause d'une activité subversive, d'intrigues, de conspiration, de l'exportation des capitaux, de la diminution de l'effort commun pour la victoire, en d'autres termes, pour tout ce qui constitue à ce moment un crime de trahison chez le citoyen lui-même. En temps de paix, au contraire, il y a correspondance exacte entre la situation du pouvoir central et celle des provinces. Celles-ci ne peuvent, dans leur domaine propre, imposer aux étrangers des conditions d'action plus onéreuses qu'aux autochtones, parce que cela équivaldrait évidemment à enfreindre la juridiction fédérale sur les aubains. Inversement, le Gouvernement d'Ottawa ne peut établir de distinction, à aucun moment, entre les aubains, en raison de la nature de leurs occupations, si celles-ci ne relèvent pas elles-mêmes de la juridiction fédérale. Il ne lui est donc pas loisible d'imposer aux compagnies d'assurance établies dans une ou plusieurs provinces, un permis ou une licence dès que ces entreprises se soumettent aux lois provinciales concernant l'assurance.

“Ce raisonnement fondamental, basé sur le partage des pouvoirs et appliqué à la substance et à la nature de chaque loi, revient à ce principe de droit qu'on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Les tribunaux ont donc déclaré qu'on ne pouvait faire un crime à une compagnie ou à ses administrateurs de se livrer au commerce de l'assurance sans permis fédéral, ni leur imposer des taxes pour qu'elles puissent fonctionner au Canada, parce que leur activité n'enfreint aucun article du code pénal et que les taxes elles-mêmes ne seraient au fond qu'un permis déguisé. Le domaine des permis et des licences ne relève pas du pouvoir central si l'activité exercée n'est pas de juridiction fédérale. Le pouvoir d'imposer ne peut non plus être un moyen détourné d'en arriver à l'expulsion du pays ou d'un domaine quelconque de l'activité économique et encore moins un mode d'expropriation si la matière est de juridiction provinciale.

“Un autre argument, basé cette fois sur la juridiction en matière de faillite, est tout aussi irrecevable. La banqueroute, c'est-à-dire la situation d'un commerçant qui ne peut faire face à ses engagements, est un état de fait. Il appartient, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, au Gouvernement fédéral de procéder au règlement de cette situation. Mais cela ne justifie nullement l'adoption de toutes mesures législatives ou administratives propres à prévenir la faillite d'une entreprise. Il serait exagéré de soutenir que l'importance des affaires négociées est telle qu'une débacle créerait un péril national. Sans doute la protection des personnes qui traitent avec un banqueroutier peut bien, en pareil cas, exiger un mode spécial de liquidation, une certaine indisponibilité de l'actif social. Dans quelques cas d'exception, il faudra avoir recours à l'expropriation ou l'étatisation. Mais s'il s'agit d'un domaine provincial, cette nationalisation ne pourra se faire que par les gouvernements provinciaux.

“Une autre raison de refuser toute validité à une juridiction fédérale basée sur le volume des affaires d'une entreprise, c'est le caractère illusoire de ce critère puisqu'une corporation canadienne peut bien n'avoir ici que son siège social et avoir à l'étranger la plus grande partie de son actif. La même objection vaudrait si l'on favorisait un transfert de juridiction des provinces au pouvoir central dès que les affaires sont transigées, non plus dans une province, mais à travers le Canada. Il suffirait, en effet, à toute compagnie d'ouvrir un bureau dans une autre province que celle d'origine pour échapper à la juridiction de cette dernière, et en fait à toute juridiction provinciale. L'intérêt de la nation veut sans doute que les affaires individuelles et collectives soient bien gérées, mais on ne trouve là que la source du pouvoir législatif de l'Etat, quel qu'il soit, et nullement le fondement d'un partage quelconque entre les provinces et le Gouvernement fédéral. S'il est un point au sujet duquel les affirmations des tribunaux et le témoignage de la conscience politique et de la tradition doivent être retenus, c'est bien que, dans leur domaine propre, les Provinces ne sont en rien inférieures au pouvoir central. Or ce domaine ne saurait cesser de leur appartenir que de leur consentement, et non parce qu'il pourrait sembler trop vaste ou qu'il gênerait l'application de quelque théorie économique ou sociale.

“Reconnaissons tout de suite qu'en face d'une législation à peu près satisfaisante, même si elle est inconstitutionnelle, le risque d'en subir l'attrait est réel, surtout lorsqu'il y a inaction de la part de quelques provinces. C'est un peu ce qui est arrivé à la Commission royale sur

les Relations entre le Dominion et les Provinces. Après avoir affirmé les droits des provinces au sujet du contrat d'assurance, la nécessité de leur juridiction sur les agents, courtiers, experts, etc., le besoin pratique de permis et de licences provinciales, après avoir constaté l'importance des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie ou les intempéries et souligné la valeur des départements provinciaux de l'assurance et les résultats tangibles de leur collaboration, etc., cette Commission en est venue, comme la nôtre, à noter les difficultés pratiques de contrôler la solvabilité d'un assureur dont l'activité s'étend à plusieurs provinces. Le remède proposé a été que, sauf en ce qui concerne les compagnies à charte provinciale n'exerçant leur activité que dans leur province d'origine, ce soit au pouvoir central qu'il appartient de livrer permis à toutes les compagnies d'assurance et que, munie de ce permis, une compagnie ait le droit de commencer son activité dans toute province du Canada et de la poursuivre sous la seule surveillance financière du département fédéral des assurances. Les motifs de cette recommandation reposent sur le désir d'éviter des frais inutiles aux compagnies d'assurance et au public, aussi bien que le double service d'inspection et de contrôle par le Dominion et les provinces.

277

“Or, de cette recommandation il pouvait résulter que toute compagnie d'assurance importante finit par être constituée par charte fédérale. Sans doute la Commission royale des Relations entre le Dominion et les Provinces ne suggère-t-elle pas une telle solution. Mais, en pratique, ce phénomène s'est produit, surtout depuis les derniers arrêts niant toute valeur au permis fédéral. Le département fédéral des assurances a cru devoir refuser l'octroi de son permis aux compagnies provinciales. Le procédé est discriminatoire envers les provinces puisque le Gouvernement fédéral continue de donner des permis aux compagnies étrangères sans exiger qu'elles constituent des filiales canadiennes, bien que ce permis n'ait pas plus de valeur que le précédent. Mais le danger le plus grave pour l'autorité provinciale provient de la substitution graduelle de la juridiction fédérale à celle des provinces dans la constitution des compagnies.

“Ainsi posé, le problème dépasse de beaucoup le cas des seules compagnies d'assurance et s'étend à toutes les compagnies. Ce débat n'a jamais reçu de conclusion définitive par suite du défaut du Conseil privé de suivre entièrement la Cour suprême dans son jugement sur les compagnies, en 1913, attitude s'expliquant par le souci de ne pas se

déjuger. Dès 1881, en effet, le Conseil privé avait décidé que le Parlement fédéral pouvait créer des compagnies et leur donner le pouvoir d'exercer un certain genre d'affaires, nommément l'assurance, à travers le Canada (*Citizens Insurance Co. vs. Parsons*) et une interprétation restrictive du paragraphe 11 de l'article 92 de la Constitution canadienne autorisant les provinces à constituer des compagnies pour des objets provinciaux, ne reconnaissait pas aux compagnies provinciales le droit de poursuivre des affaires hors des limites territoriales de leur province d'origine. On en concluait un peu rapidement que seul le Gouvernement fédéral, ayant juridiction à travers le Canada, pouvait conférer ce droit dans tout le Canada. Or si les décisions de 1914 (*John Deer Plow* et *Great West Saddlery*) ont bien fait disparaître ces prétendues limites territoriales et reconnu aux compagnies provinciales le droit de faire affaire partout au Canada et même au dehors, elles n'ont pas affirmé, comme elles auraient pu le faire, que l'assurance étant un objet de juridiction nettement provinciale, le Parlement fédéral ne pouvait constituer de compagnies pour ce genre d'affaires.

"C'est là, pourtant, que réside le problème. Si l'assurance dépend de la juridiction provinciale, le bien commun et l'ordre public exigent que les provinces puissent contrôler les assureurs et même les exproprier ou les nationaliser. On devine le conflit d'autorité si la compagnie expropriée ou dont l'entreprise est nationalisée a été créée par le Parlement fédéral, à moins que ce dernier ne pose d'avance une limitation à son droit de constituer des compagnies et de les autoriser à agir, chaque fois qu'il ne s'agit pas d'un des domaines qui lui sont spécifiquement attribués par la Constitution.

"La question peut être posée comme suit, non seulement aux assureurs, mais à tout entrepreneur. Qu'y a-t-il de préférable: s'agrandir avec le moins d'embarras possible — au risque d'engendrer le mépris et la défaveur de la loi et finalement d'amener la substitution d'un régime unitaire à un régime fédératif — ou reconnaître l'autorité de l'Etat (provincial comme fédéral) et consentir à une répartition de pouvoirs, de façon que l'autonomie provinciale contrebalance l'absolutisme d'un pouvoir central? Advenant un Gouvernement provincial socialisant, tous les autres lui feront contrepoids, et le Parlement central également, tandis que si c'est la puissance fédérale qui s'accroît indûment, il n'y a plus de remède à un totalitarisme possible. Pour un entrepreneur et un propriétaire quelconque mieux vaut donc, à long terme, que le pouvoir législatif résiduaire ou fondamental sur la propriété et les droits civils,

continue de résider dans les provinces. Il y a là une garantie certaine de modération dans l'exercice même des pouvoirs en raison du droit de veto de l'autorité centrale et de la surveillance qu'exercent en somme les tribunaux sur la constitutionalité des lois.

"Partant de ces données et constatations, nos recommandations en matière d'assurance s'adressent à la fois aux gouvernements fédéral et provinciaux. Le premier n'a pas encore fait disparaître de ses lois les dispositions condamnées par la jurisprudence, entre autres l'exigence d'un permis et celle d'un dépôt. Par sa pratique administrative, il favorise les compagnies étrangères au détriment des compagnies constituées par les provinces. Parce qu'il englobe dans une seule loi les compagnies canadiennes et les compagnies britanniques, mais en désignant par là uniquement les compagnies à charte fédérale d'une part, et toutes les compagnies constituées dans le Commonwealth de l'autre, il s'est condamné lui-même jusqu'à présent à n'avoir sur les compagnies étrangères qu'une législation partielle, défectueuse et nuisible. Par son attachement à une conception périmée des pouvoirs territoriaux qu'il peut accorder aux compagnies qu'il constitue (et il ne s'agit plus ici uniquement d'assurance), il engendre le mépris des lois provinciales en permettant les manipulations de capitaux et la substitution de compagnies à chartes provinciales. Cette dernière situation n'a d'ailleurs besoin pour qu'on y remédie que d'une directive départementale. Il fut un temps où l'on décourageait formellement les demandes de constitution par Ottawa au lieu de les encourager. Il serait facile de cesser de constituer des compagnies d'assurance et de ne plus permettre à celles qui sont déjà constituées de changement de siège social, à moins de raisons particulièrement graves.

279

"Quant aux provinces, leur propre législation est sujette à deux reproches principaux: l'inaction et le provincialisme. Les uns se désintéressent tout simplement d'une activité dont elles ne sentent pas la portée réelle, puisqu'elles ne possèdent pas sur leur territoire de compagnies impotantes. Une législation uniforme et réciproque sur la constitution des compagnies d'assurance et leur contrôle administratif pourrait cependant rendre à ces provinces de véritables services. Les autres ne paraissent pas non plus avoir compris jusqu'à présent qu'il ne leur suffisait pas de s'opposer aux empiètements du Gouvernement fédéral, mais qu'elles devaient aussi légiférer dans les matières qui excèdent la compétence de celui-ci pour que leurs propres compagnies, dont le droit d'agir a été reconnu, puissent se voir offrir d'intéressantes possi-

bilités d'action et de développement. Voici quelles sont nos recommandations sur ce sujet des assurances:

280 a) il appartient à chaque province, dans les limites de son territoire, de constituer ses propres compagnies d'assurance et d'encourager la mutualité, comme il lui appartient de légiférer sur le contrat lui-même et sur les rapports entre assureurs et assurés. Ceci n'est plus en question. Mais il est *dans la nature même des choses* qu'une compagnie locale, après avoir grandi, assuré sa solvabilité, consolidé son fonctionnement, formé sa clientèle, accumulé des surplus, jette les yeux sur les territoires voisins du sien et cherche à y étendre son activité. Cette vérité est encore plus évidente en matière d'assurance, puisque celle-ci est fondée sur la loi des grands nombres. Mais cette expansion ne doit pas nuire aux intérêts originels et en particulier aux mutualistes. Chaque province est donc intéressée à ce que les compagnies qu'elle a constituées, encouragées et soutenues, n'échappent pas à sa juridiction et ne contractent pas prématurément des obligations qui dépassent leurs forces. Il y aura donc lieu d'indiquer à quelles conditions une compagnie pourra changer son siège social, établir des succursales en dehors de la province d'origine, contracter des obligations dans des pays étrangers, et autres dispositions de même nature. Il n'est pas besoin que ces dispositions soient uniformes à travers le Canada, du moins en ce qui regarde les pays étrangers, mais l'avantage serait grand d'une réciprocité parfaite dans le domaine des activités interprovinciales.

b) une fois atteint le stade où les affaires s'étendent à deux ou plusieurs provinces, chaque province autre que celle d'origine a intérêt à son tour à ce que la compagnie extra-provinciale qui s'installe chez elle soit surveillée, mais elle n'a généralement pas les moyens d'action appropriés à cette fin. Elle peut sans doute s'en remettre à la province d'origine, mais à moins de réciprocité complète et du maintien de départements d'assurance d'efficacité comparable d'une province à l'autre, il est risqué qu'on souffre de duplication et de complications administratives. Aussi serait-il opportun que toute compagnie qui désire s'établir dans une autre province que celle de son origine soit forcée de s'enregistrer auprès du département fédéral des assurances et soit assujettie à sa surveillance. Ce département devrait lui-même, contrairement à la pratique actuelle, faire rapport de ses constatations aux gouvernements des diverses provinces où ces compagnies exercent leur activité. Cette procédure sauvegarde la juridiction provinciale. Elle reconnaît en même temps que la véritable garantie des assurés ne peut être

restreinte à l'actif que la compagnie peut posséder dans sa province d'origine mais doit s'étendre à celui qu'elle détient dans tout le Canada et que les placements des compagnies d'assurance doivent être comparables entre eux.

c) des dispositions analogues, mais plus sévères, s'appliqueraient aux compagnies constituées en vertu des lois d'autres pays. Elles ne seraient autorisées à exercer leur activité dans une province qu'après s'être enregistrées auprès du Gouvernement fédéral et s'être conformées aux conditions imposées ordinairement par lui aux compagnies étrangères pour ce qui regarde les renseignements à fournir, la nationalité de leurs administrateurs, leur élection d'un siège social dans une province du Canada, leur consentement à soumettre leur activité au contrôle des fonctionnaires fédéraux et la liquidation éventuelle de leurs affaires et biens au Canada aux lois fédérales de faillite et de liquidation, et en s'assujettissant enfin aux prescriptions spéciales relatives à la détention de leurs biens en fiducie au Canada pour y garantir leurs obligations.

281

d) enfin, pour les compagnies constituées dans le passé en vertu de chartes fédérales, et eu égard à l'engagement pris par le Gouvernement fédéral de n'en plus créer, il suffirait de les forcer à choisir un siège social qu'elles ne pourraient changer ensuite sans le consentement de la province où il serait situé, disposition que l'on trouve déjà dans les législations provinciales sur les dépôts réciproques.

"Il nous semble que ces changements, quelque importants qu'ils soient, pourraient s'effectuer sans modification à la Constitution. Du moins devrait-on soumettre cette question à une conférence intergouvernementale et obtenir un accord de principe qui pourrait facilement rallier l'assentiment des diverses législatures.

"De toute évidence, pour être entièrement satisfaisante, la situation devrait s'accompagner d'une revision des lois des compagnies en général. Le pouvoir qui importe aux provinces est celui de la constitution des compagnies ordinaires, commerciales ou industrielles, parce qu'il entraîne avec lui la faculté de dissolution et cadre parfaitement avec le droit d'expropriation. Il est donc possible d'envisager une répartition où toutes les conditions de constitution et d'abandon de charte, celles de fusion, d'augmentation ou de réduction de capital, les matières de règlement où l'on requiert l'unanimité ou une proportion considérable des actionnaires, etc., ressortiraient à la juridiction provinciale. Une loi

uniforme de fonctionnement des compagnies prévoirait au contraire les procédures d'assemblées, la tenue des registres, la comptabilité, la vérification, les prospectus et autres matières touchant les opérations ordinaires des compagnies. Tout cela est matière de détail à examiner par les procureurs généraux. Il nous aura suffi d'indiquer qu'aucune étude constitutionnelle ou fiscale ne peut se désintéresser de ce qui touche directement le domaine des activités corporatives."



282

Voici, enfin, un extrait du rapport de la Commission sur les pratiques illicites du commerce ¹ où le haut fonctionnaire chargé de faire enquête, a conclu que le contrôle de la tarification ² relève des provinces. Il y a là une reconnaissance de fait qui est assez intéressante, surtout quand on l'oppose à l'attitude du Service fédéral des assurances.

"D'après la constitution du Canada, le pouvoir de légiférer en cette matière appartient aux provinces. A titre d'organisme fédéral nommé pour appliquer certaines lois fédérales, la Commission n'a pas le pouvoir de faire des recommandations aux gouvernements provinciaux au sujet de la législation que les provinces devraient adopter. De plus, la Commission ne possède pas assez de renseignements au sujet du fonctionnement et des effets de la législation actuellement en vigueur aux Etats-Unis et au Canada pour être en mesure de faire des recommandations fondées sur la connaissance des avantages et des désavantages de cette législation. En conséquence, la Commission n'a pas l'intention de faire de recommandations au sujet des mesures législatives qui devraient être adoptées.

"Nous estimons que la *Canadian Underwriters' Association* et autres associations territoriales peuvent faire disparaître tout doute qui pourrait surgir au sujet de la légalité de leurs pratiques actuelles relativement aux taux des primes. Nous leur conseillons d'étudier de nouveau la situation et de prendre en considération, en particulier, les points suivants:

a) L'abandon de l'aspect obligatoire du tarif des primes, de façon que les membres puissent faire une certaine concurrence en

¹ Report covering the business of Automobile Insurance in Canada. Restrictive Trade Practises Commission. P. 223. (1960)

² La tarification automobile.

fait de taux si le rapport entre leurs frais d'exploitation et les indemnités qu'ils doivent verser leur permet d'agir ainsi.

b) L'abandon du facteur arbitraire employé pour le calcul du coût d'exploitation. Dans le calcul du taux des primes il faut prendre en considération les frais d'exploitation et les bénéfiques. Nous ne sommes pas en mesure de juger si on peut supprimer sans inconvénient les désavantages qui découlent de l'emploi du facteur qui sert actuellement à calculer le coût d'exploitation. S'il est jugé nécessaire de conserver ce facteur à peu près sur sa base actuelle, la Commission estime qu'il devrait être ajusté plus fréquemment qu'il ne l'a été dans le passé pour que, par suite des changements qui se produisent dans les conditions du pays, il ne s'éloigne pas d'une norme raisonnable autant qu'il l'a fait avant les ajustements opérés en 1953. Quoi qu'il en soit, l'existence du facteur d'établissement du coût d'exploitation ne devrait pas empêcher une compagnie de réduire ses primes dans la mesure où ses frais d'exploitation sont inférieurs aux frais établis d'après le facteur en question.

283

“La Commission a aussi une suggestion à faire au sujet des taux. C'est que les associations d'assureurs étudient la possibilité d'adopter comme ligne de conduite la pratique de communiquer, aux compagnies qui ne leur sont pas affiliées, moyennant une rémunération raisonnable, les données qui leur servent à établir leurs taux. On ne doit pas conclure de cette suggestion que les associations sont obligées d'en agir ainsi.

“Une deuxième question sur laquelle la Commission désire attirer l'attention est celle de la fixation par les associations d'un tarif de taux maximums de commissions, obligatoire pour les membres. Nous conseillons aux associations d'étudier la possibilité de supprimer les taux fixes pour les commissions en même temps qu'elles supprimeraient les taux fixes pour les primes. Si, dans les grands centres, il semble qu'il existe une tendance à accorder le même traitement à tous les agents, on ne peut pas dire qu'on en soit arrivé à employer tous les agents aux mêmes conditions et à exiger de chacun d'eux le même rendement. Des services différents quant à leur nature et à leur qualité justifient l'existence de rémunérations différentes.

“Il reste encore un autre groupe de pratiques restrictives. Il est vrai que, dans certaines associations, quelques-unes de ces pratiques

ont été abandonnées ou ont moins d'importance que par le passé. Nous conseillons aux associations de songer à les abolir complètement. Nous voulons parler de ce qui reste des règles de "non-intervention" et de "séparation", de la restriction de la réassurance aux compagnies membres de la même association, des restrictions quant aux localités où une compagnie peut ouvrir une succursale et, par conséquent, de la limitation du nombre des succursales, enfin de la limitation du nombre des agents de certaines catégories qu'une compagnie membre peut nommer."

284

On trouve dans ce dernier texte une bien curieuse reconnaissance des droits provinciaux, en matière de tarification automobile, par une commission fédérale chargée de décider si les assureurs violent les lois fédérales et, par conséquent, sont passibles de poursuite en vertu des pouvoirs de la Commission. Le rapport est relativement récent puisqu'il date de 1960.

Que conclure? Rien d'autre, qu'à l'occasion d'une refonte de la Constitution, le gouvernement fédéral devra préciser son statut et celui des provinces en matières d'assurances. Et tout cela parce que des parlementaires, pressés ou peu impressionnés par l'importance du sujet en 1864, ont rayé le contrôle des assurances d'un projet de résolution, en ne gardant que les Indiens, les bateaux transbordeurs et les banques d'épargne.



En terminant, il est intéressant, croyons-nous, de citer quelques chiffres officiels montrant l'extraordinaire essor de l'industrie des assurances au cours du dernier siècle. Cela nous permettra de constater à la fois l'efficacité de la surveillance, puisqu'il s'agit de chiffres fournis par Ottawa, et l'importance des affaires traitées par les assureurs relevant du contrôle fédéral: la grande autorité reconnue en fait, sinon en droit.

**L'essor des assurances incendie, vie et accidents
depuis la Confédération**

I — Assurance contre l'incendie ¹

	Primes nettes
1869	\$ 1,785,539
1900	8,331,948
1920	50,527,937
1930	52,646,520
1940	41,922,312
1950	115,648,449
1960	200,735,048
1965	224,356,436
1966	236,699,967

285

Ces chiffres résument l'essor de l'assurance contre l'incendie depuis la date où le contrôle a commencé de réunir les statistiques officielles. Début modeste, mais qui devait rapidement faire place à une industrie croissante, active, au niveau des services qu'elle rend à l'économie. En trente ans, de 1869 à 1900, elle quintuple d'importance. Durant les trente années suivantes, ses primes sextuplent. Puis, vient la crise au cours de laquelle la production diminue très sensiblement. Après la guerre, la reprise est étonnante: en cinq ans de 1945 à 1950, les primes passent de 55 à 115 millions. Et par la suite, l'expansion est extraordinaire: les primes sont de 200 millions en 1960 et de 224 millions en 1965. En 1966, elles atteignent 236 millions.

Afin de donner à ces chiffres leur importance véritable, il faut se demander dans quelle mesure le pouvoir d'achat s'est déprécié de 1950 à 1960 par exemple. Et, par voie de conséquence, quelle a été la hausse du coût de la construction dans l'intervalle. En voici un aperçu:

¹ Statistiques tirées du Rapport du Surintendant des Assurances de 1965. P. 158B, 159B et 32C et 1966.

A S S U R A N C E S

a) Hausse des prix de gros¹

1940	108.0
1950	211.2
1960	230.9
1966	259.5

b) Hausse du coût de la construction suivant le barème de la Société Centrale d'hypothèque et de logement:²

	Habitations	Autres constructions
286	1949 100	100
	1960 152.4	153.4
	1966 190.1	186.6

II — Assurance contre les accidents et les risques divers (casualty)

	Primes nettes		Primes nettes
1875	\$ 132,548	1950	187,672,959
1900	1,114,044	1960	587,619,299
1920	22,927,620	1965	952,374,270
1930	41,454,061	1966	1,083,262,000
1940	42,793,149		

L'essor de l'assurance contre les accidents et les risques divers a été régulier à partir de 1920. C'est, cependant, par la suite que celle-ci a pris de l'importance, au point d'atteindre le même chiffre de primes que l'assurance contre l'incendie en 1940. La guerre ralentit un peu son expansion, mais pas tellement puisque entre 1940 et 1945, son revenu-primes augmente de plus de 60 pour cent. Par la suite, l'essor est extraordinaire. Ainsi, les primes nettes de 187 millions en 1950 sont devenues 952 millions en 1965, en regard de 224 millions pour l'assurance-incendie. L'assurance accidents ou "casualty", c'est d'abord l'assurance-automobile, puis les assurances vol, détournements, responsabilité, chaudières, caution, acci-

¹ La période de 1935-39 a un nombre-indice de 100. Tiré de la "Revue Statistique du Canada, Sommaire Chronologique, 1963" et de "Prices and Price Indexes", de septembre 1967, page 13, tableau 3.

² Statistiques du logement au Canada, 1966. Société Centrale d'hypothèque et de logement, page 77, tableau 90.

A S S U R A N C E S

dents-maladie, etc. À elles seules, en 1965, l'assurance-auto compte pour 487 millions et l'assurance contre les accidents corporels et la maladie pour 280 millions.

III — Assurance sur la vie en cours, au 31 décembre

	Assurance individuelle	Assurance collective
1875	\$ 85,009,264	—
1900	431,069,846	—
1920	2,580,100,007	\$ 76,925,486
1930	6,010,621,220	481,807,456
1940	6,247,069,476	728,765,311
1950	13,163,126,445	2,582,709,622
1960	30,245,886,523	14,403,087,975
1965	42,013,371,853	27,642,586,366
1966	45,026,593,384	31,797,771,077

287

Avec l'assurance sur la vie, la statistique officielle nous donne les capitaux assurés. Là également l'inflation et la hausse du coût de la vie sont des facteurs d'appréciation. Il en est d'autres, cependant: ceux qui se rattachent aux habitudes de vie de la population canadienne et à sa psychologie individuelle et familiale. *L'homo americanus* vit au-dessus de ses moyens. Il veut tout et tout de suite. Poussé par la publicité, il se charge des dettes les plus invraisemblables et, comme il ne veut pas en laisser le fardeau à sa famille, il souscrit en contrepartie les assurances qui, en cas de mort, permettront à ses exécuteurs testamentaires de faire face à ses engagements.

Par ailleurs, comme il ne peut aussi rapidement constituer un fonds qui permettra à sa famille de subsister s'il meurt prématurément, il souscrit de très fortes assurances qui permettront à sa famille de continuer le train de vie auquel il l'a habituée.

Une publicité adroite, insidieuse, répète ces idées simples sous des formes diverses. Elle prépare le travail des agents,

qui utilisent ce que des services de vente, ingénieux et tenaces ont pu imaginer. Le résultat est remarquable puisque en quinze ans, l'assurance-vie permanente passe de treize à quarante milliards et l'assurance collective de deux milliards et demi à vingt-sept milliards. On est très loin de l'époque où l'assurance avait si peu d'importance que, d'un trait de plume négligent, des législateurs ont rayé d'une résolution le contrôle des assurances, en laissant à l'État central la surveillance des Indiens, des banques d'épargne, des caboteurs et des bateaux transbordeurs qui y étaient aussi mentionnés. C'est ainsi que, cent ans après, on se demande encore qui est censé contrôler les assurances: le surintendant fédéral ou les dix surintendants provinciaux. En gens pratiques, les assureurs ont tranché la question. Ils s'adressent au contrôle central — plus difficile, plus exigeant, mais mieux organisé et qui, sachant ce qu'il veut, fait observer ses règles avec une essentielle rigueur.

Cent ans d'histoire : 1867-1967. Dans la Revue d'histoire de l'Amérique française. Vol. XXI, no 3a.

Le centenaire de la Confédération a donné lieu à la publication de nombreux textes de toute espèce. Nous tenons à mentionner ici l'un des plus intéressants par la qualité de ses collaborateurs et par l'intérêt des études qu'il présente. Dans "Cent ans d'histoire: 1867-1967" on rappelle ce qu'ont été, au cours du dernier siècle, la vie française en dehors du Québec, les hommes politiques, l'évolution économique du Canada et du Québec, la vie religieuse, le rôle des Canadiens français dans la Confédération. Et pour terminer, une bibliographie sur la Confédération canadienne.

Ce numéro de la "Revue d'histoire de l'Amérique française" permet de rappeler en particulier, ce qu'a été la province de Québec dans la Confédération au cours du dernier siècle. C'est une pièce intéressante à mettre dans le dossier d'un régime décrié, mais qui a eu de très grands avantages, quand ce ne serait que d'avoir valu au pays cent ans d'expansion et d'ordre.

Financial Panorama¹

Winter — 1967¹

par

DOUGLAS H. FULLERTON

In the early days of December Canadians were attempting to assess the implications of a host of uncertainties — political, economic, and financial — affecting the outlook for 1968. The Confederation of Tomorrow conference of provincial premiers, the pronouncements of the Quebec Estates General, British devaluation, feverish speculation in gold, a new if as yet unnamed American Secretary of Defence, Mr. Sharp's second consecutive mini-budget, the apparent defeat of President Johnson's tax proposals, and the rejection of the more radical suggestions found in the Carter Commission Report, all were factors which served to limit the number of year-end forecasts of growth in GNP for the coming year. Prior to the new budget, Canadian economists had been looking for a growth rate in GNP in 1968 ranging between 7 to 9 percent. Price increase reduced the estimated rise in real GNP to 4 to 4½ percent. The presentation on November 30 of Mr. Sharp's new budget and the emergence of some bearish fourth quarter indicators have altered some of the assumptions on which these preliminary guesses were based. American economists were looking for a 1968 GNP of \$835 billion, up about 7 percent, but these estimates assumed the implementation of a tax rise of 10 percent effective January 1st. Early in December the forecasters were quietly reworking their figures on the basis of revised fiscal assumptions.

289

¹ Reproduit de "Canadian Bankers" avec l'autorisation de la Revue et de l'auteur.

qui utilisent ce que des services de vente, ingénieux et tenaces ont pu imaginer. Le résultat est remarquable puisque en quinze ans, l'assurance-vie permanente passe de treize à quarante milliards et l'assurance collective de deux milliards et demi à vingt-sept milliards. On est très loin de l'époque où l'assurance avait si peu d'importance que, d'un trait de plume négligent, des législateurs ont rayé d'une résolution le contrôle des assurances, en laissant à l'État central la surveillance des Indiens, des banques d'épargne, des caboteurs et des bateaux transbordeurs qui y étaient aussi mentionnés. C'est ainsi que, cent ans après, on se demande encore qui est censé contrôler les assurances: le surintendant fédéral ou les dix surintendants provinciaux. En gens pratiques, les assureurs ont tranché la question. Ils s'adressent au contrôle central — plus difficile, plus exigeant, mais mieux organisé et qui, sachant ce qu'il veut, fait observer ses règles avec une essentielle rigueur.

Cent ans d'histoire : 1867-1967. Dans la Revue d'histoire de l'Amérique française. Vol. XXI, no 3a.

Le centenaire de la Confédération a donné lieu à la publication de nombreux textes de toute espèce. Nous tenons à mentionner ici l'un des plus intéressants par la qualité de ses collaborateurs et par l'intérêt des études qu'il présente. Dans "Cent ans d'histoire: 1867-1967" on rappelle ce qu'ont été, au cours du dernier siècle, la vie française en dehors du Québec, les hommes politiques, l'évolution économique du Canada et du Québec, la vie religieuse, le rôle des Canadiens français dans la Confédération. Et pour terminer, une bibliographie sur la Confédération canadienne.

Ce numéro de la "Revue d'histoire de l'Amérique française" permet de rappeler en particulier, ce qu'a été la province de Québec dans la Confédération au cours du dernier siècle. C'est une pièce intéressante à mettre dans le dossier d'un régime décrié, mais qui a eu de très grands avantages, quand ce ne serait que d'avoir valu au pays cent ans d'expansion et d'ordre.

Financial Panorama¹

Winter — 1967¹

par

DOUGLAS H. FULLERTON

In the early days of December Canadians were attempting to assess the implications of a host of uncertainties — political, economic, and financial — affecting the outlook for 1968. The Confederation of Tomorrow conference of provincial premiers, the pronouncements of the Quebec Estates General, British devaluation, feverish speculation in gold, a new if as yet unnamed American Secretary of Defence, Mr. Sharp's second consecutive mini-budget, the apparent defeat of President Johnson's tax proposals, and the rejection of the more radical suggestions found in the Carter Commission Report, all were factors which served to limit the number of year-end forecasts of growth in GNP for the coming year. Prior to the new budget, Canadian economists had been looking for a growth rate in GNP in 1968 ranging between 7 to 9 percent. Price increase reduced the estimated rise in real GNP to 4 to 4½ percent. The presentation on November 30 of Mr. Sharp's new budget and the emergence of some bearish fourth quarter indicators have altered some of the assumptions on which these preliminary guesses were based. American economists were looking for a 1968 GNP of \$835 billion, up about 7 percent, but these estimates assumed the implementation of a tax rise of 10 percent effective January 1st. Early in December the forecasters were quietly reworking their figures on the basis of revised fiscal assumptions.

289

¹ Reproduit de "Canadian Bankers" avec l'autorisation de la Revue et de l'auteur.

The Mini-Budget

290 Mr. Sharp made good his November 10 announcement to Parliament that he would later in the month present supplementary budget proposals designed to cool the inflation psychosis developing in Canada and to restore orderly conditions to the capital market on which the government is very dependent. On November 30 he proposed a 5 percent income tax surcharge applicable January 1st to individuals' basic tax. The Finance Minister exempted from the effects of the tax the first \$100 of basic tax and he put a ceiling of \$600 on the amount by which his proposals would affect those in high tax brackets. Corporations escaped the tax surcharge but Mr. Sharp advocated an acceleration of corporate tax payments. In addition, the refundable tax on profits imposed in 1966 would be returned to corporations beginning in June 1968. The treatment of the corporate sector was designed to shore up weakness in capital investment intentions on the part of both Canadian corporations and American subsidiaries in Canada, particularly in the manufacturing area.

Taxes on tobacco and liquor were increased as much as 10 percent effective immediately. Mr. Sharp had little to offer in the way of combatting the continued escalation of wage demands and prices beyond a renewed promise to request cooperation from labour and management in these fields.

Devaluation of Sterling

The devaluation of sterling on November 18th had some short term market repercussions in Canada. On Monday the 20th the Canadian dollar weakened by half a cent, long term bonds declined by about one point and Canadian stocks, following New York, dropped sharply in the first hour. However, the Bank of Canada provided support in the bond market, buying back about \$25 million of the new 6¼'s of

1973 at 98½ (one point below issue) and buying several key long term Canada issues as well. The stock market rebounded immediately, however, closing on the Monday only slightly below its Friday close. Prices since have continued to rise. A similar recovery was shown in both U.S. and Canadian bond markets, in part in expectation that the devaluation would persuade Congress of the desirability of passing the proposed 10% increase in the U.S. income tax.

Devaluation also caused a severe but short-term run on gold and gold stocks. The announcement that the French government was withdrawing from the gold pool, which has supplied gold to the London market for years as a stabilizing force, served to fuel the speculators' activities. Subsequently, President de Gaulle suggested that a return to the gold standard was desirable; this no doubt reflected the views of gold-fanatic Jacques Rueff, one of his principal advisers, and a strong advocate of doubling the price of gold. But a firm declaration by President Johnson that the price of gold would be maintained, and statements by other members of the gold pool that they would supply all the gold needed to stop any rise in its price, brought the speculation to an abrupt halt, and gold stocks fell sharply.

There is growing evidence that the U.S. is wearying of these continuing attempts to exploit gold speculation as a weapon of blackmail against the dollar, and congressional as well as public support for removing the gold backing from the dollar and setting it free is building up. Democratic Representative Henry Reuss of Wisconsin, chairman of the House International Finance Committee, suggested that gold is on its way out as an international currency, and that eventually its value would sink to "something much closer to \$6 an ounce."

As for the appropriateness of the 14.3% level of devaluation, there seems to be general agreement that it is about right. For one thing, many observers felt that anything more would have given rise to a spiral of devaluations in other countries; most of those countries which followed Britain's lead this time had outstanding exchange problems of their own which would be accentuated by the fall in sterling.

292

Another factor was that the 14.3% rate reflected a new departure in exchange rate changes. In the past such moves have tended to go farther than was necessary to protect the currency against further attack by speculators; this time the protection is provided by fresh support from the Fund and from central banks of other countries. But the effect is to limit the amount of breathing space for the British economy, requiring continuing tough anti-inflationary policies to release more goods for export. Countries providing the standby credits appear in fact to have stipulated fairly stiff conditions to ensure that such policies would be followed.

The Stock Market

Those few remaining investment houses specializing mainly in bonds must have cast a glance of envy at their brethren in the stock business. Some recent bonds carrying coupons in excess of 7 percent did attract somewhat more retail interest into the market than had been exhibited at lower rates. However, this retail interest was only a pale shadow of the demand for two convertible preferred stock issues — a \$35 million Hudson Bay Oil and Gas issue, and particularly a \$100 million issue of Canadian Pacific Investments offered with one warrant per share. Despite the size of this later issue, it appeared that more than the amount offered could have been successfully placed. Some dealers were reported to be avoiding their offices to escape irate

calls from clients whose allotments of the CPI stock were short of their orders. The price of the shares climbed immediately to a 4 point premium above the \$20 issue price and has since held close to this level.

Despite the size of the new offerings, the Canadian stock market managed to outperform its American counterpart. Although corporate profits reportedly turned up in the third quarter, the likelihood that the strike in the U.S. automobile industry would depress profits of several related industries in the final quarter, along with concern over the international monetary situation and a threatened anti-trust suit against General Motors induced a wave of selling in the American market. The Dow-Jones industrial average by mid-November had fallen 10 percent below its September 25th high of 943.1. In the last two weeks of the month the averages have wobbled irregularly higher and on December 1st the Dow stood at 879.2, 7 percent below its fall peak.

293

The Toronto Stock Exchange industrials, at 162.0 on December 1st were only 5 percent below their September high. Part of the explanation for the relatively poorer performance of the Dow-Jones lay in the action taken late in October by the Federal Reserve Board in bringing unregulated lenders under margin requirements. In addition, convertible bonds were made subject to the same 70 percent margining requirements as applied to bank loans on stocks.

Money Market

Two successive increases of one-half percent in bank rate in Britain, on October 19 and November 10, were followed by a $1\frac{1}{2}$ point rise to a crisis 8 percent level announced in conjunction with devaluation on November 18th. In order to attempt to stem any massive shift of capital into Britain

in pursuit of the high rates available there, the Federal Reserve of New York followed immediately with an increase in the discount rate of $\frac{1}{2}$ percent to $4\frac{1}{2}$ percent. The Bank of Canada announced a 1 percent rise in bank rate to 6 percent. The larger increase posted in Canada reflected the fact that the bill rate had for most of October been bumping against the 5 percent bank rate and in fact had been held to less than this ceiling only by Bank of Canada purchases. **294** This same situation late in September had forced the central bank to raise bank rate by $\frac{1}{2}$ percent, a move taken independently of similar action by the Federal Reserve.

Prior to the sudden announcement of devaluation, the Canadian money market was working its way out of a period of rapid escalation in short-term rates. The chartered banks toward the end of October were paying over 7 percent for three month deposits, and as much as $7\frac{1}{2}$ percent for 30 day swapped deposits. Their action in competing so aggressively for funds was in part an attempt to bolster their year-end balance sheet position, and in part a response to the very wide differential existing on forward exchange rates which raised the yield on swapped deposits by as much as $1\frac{1}{2}$ percent. Commercial and finance company paper rates had been marked up almost a full 100 points during October but even so most such borrowers were unable to approach the rates paid by the banks and they were driven to the sidelines. The skyrocketing of short-term rates on bank deposits terminated when the Governor of the Bank of Canada reportedly requested the banks to impose on themselves a voluntary ceiling on interest paid on term deposits. In the event, yields on fixed term Canadian dollar deposits were abruptly marked down and by early December rates for 90 day deposits were still at the $6\frac{1}{4}$ percent ceiling.

The Government of Canada offered in a two month period two new issues which were aimed at different types of buyers and which met with distinctly different receptions. The first announcement came on September 18 when the government offered three new short-term issues to refund two issues maturing October 1 totalling \$525 million. Obviously designed to appeal to the chartered banks, the offering included a $4\frac{3}{4}$ percent issue due December 15, 1968 priced at 99 to yield 5.61 percent, a $5\frac{1}{2}$ percent bond due December 15, 1969 at a yield of 5.86 percent, and a 6 percent bond due April 1, 1971 at par. This latter issue attracted considerable interest because of the first use of a conversion feature on a federal issue since 1960. The new bonds were exchangeable at the holders' option within 5 years into 6% bonds due October 1, 1993. The Bank of Canada agreed to take up a minimum of \$175 million. Allotments were set at \$125 million for the 1968's, \$175 million for the 1969's and \$225 million for the 1971's. All issues had risen to a slight premium in the aftermarket, when the September 26th increase in bank rate resulted in a rapid change in atmosphere.

The second Government of Canada issue was a cash offering, the terms of which were announced November 14th. Instead of the anticipated reopening of the popular 6's, which had at this stage recovered their late September loss and were once again at a premium, the government offered a new convertible issue, the $6\frac{1}{4}$ percent bonds of December 1st, 1973, exchangeable within 5 years into $6\frac{1}{4}$'s of 1944. The issue was offered in the amount of \$250 million, plus or minus 10 percent, at a price of $99\frac{1}{2}$ to yield 6.35 percent for six years (or 6.29 percent for 27 years). At the same time the Minister of Finance announced that a \$100 million issue of thirteen month treasury bills would be offered for tender on November 28th. The \$350 million was destined not only to

augment the government's cash balances, which had fallen to a very low \$150 million on November 1, but to retire prior to maturity \$105 million bonds due January 15, 1968, in order to reduce the New Year refunding to a more manageable \$400 million.

296 The designing of the bond issue to mature in seven years' time was obviously a means of ruling out substantial chartered bank participation. By blocking off the largest segment of the market for Canadas, the government virtually guaranteed that the issue would meet with what can only be described as limited response. The allotment was set at the minimum \$225 million despite the likely take-up by the Bank of Canada of more than its commitment of at least \$50 million. In announcing the allotment, the Minister also increased the amount of the new treasury bill offering to \$125 million and shortened the maturity to November 29, 1968, thereby enabling the bills to qualify for chartered bank secondary reserves. In the event the $6\frac{1}{4}$'s were moved slowly, and the bills were awarded at an average yield of 5.65 percent.

In between these two issues, the annual Canada Savings Bond campaign was launched with the current series yielding 5.48 percent if held to maturity. The maximum amount which any single investor was allowed to hold was raised to \$50,000 and institutions were permitted for the first time to subscribe for the issue. It would appear that the campaign realized a net amount of over \$650 million, although if redemptions during the last twelve months are taken into account this figure would be reduced to \$250 million.

The issuing of marketable securities by the government to other investors raised a total of \$450 million in the first eight months of the current fiscal year, and there was a net increase of \$365 million in outstanding CSB's in the same

period. In addition bank balances had been run down over \$180 million to \$630 million at the end of November. These sources of funds produced \$1 billion of the cash required by the federal government this year. (In his November budget, Mr. Sharp stated that his June estimate of cash requirements of \$1590 million was unchanged.) Even if current cash balances are run down to the working minimum, it is unlikely that the capital market will have any breathing space between the January 15th refunding and the small issue which matures at the beginning of the new fiscal year.

297

Mr. Sharp warned that the government would be coming to the capital market many times in the new fiscal year and hinted at a special refunding of the 1959 CSB series prior to its November 1st maturity. The mini-budget contained a forecast of federal cash requirements in fiscal 1968-69 of less than \$750 million, assuming all Mr. Sharp's proposals are implemented. This figure, however, excluded two major expenditures — the writing off of the Expo '67 deficit and the initial expenditures for the costly medicare programme which presumably will be implemented on July 1 as scheduled. The lower estimate of cash requirements for the coming fiscal year will also be made possible by borrowing another weapon from the American fiscal arsenal. Air Canada will be forced into the capital market to raise funds in its own name, rather than relying exclusively on federal advances. A \$25 million long term Polymer issue placed privately in September on a 7.50 basis was the initial use of this technique by the Federal Government. Mr. Sharp left to a later exposé by Revenue minister Benson a detailed account of precisely which government expenditure programmes had been cut back in the coming fiscal year. He did imply that the raising of the maximum NHA mortgage rate to $8\frac{1}{4}$ percent undertaken in late September would encourage a continued flow of funds into

the mortgage market from private lenders, and let the government to cut back its loans to CMHC, the Veterans Loan Board and the Farm Credit Corporation.

The Long-Term Bond Market

298

If the Minister of Finance expected his long awaited fiscal measures would have immediate repercussions in the Canadian bond market, he must have been disappointed. The New York market for long term bonds had deteriorated considerably during the fall — the Treasury 4 $\frac{1}{4}$'s of 1992 at the beginning of December were trading close to a 5.70 percent level, a drop of about 8 points from prices in effect two months previously. Much of this deterioration reflected the impasse in which President Johnson's proposed 10 percent income tax surcharge found itself. Chairman Mills of the House Ways and Means Committee remained unconvinced by the arguments in favour of a tax increase put forward by the Administration's economic advisors, claiming that the softness exhibited by such key indicators as industrial production augured against higher taxes and that the American government should instead cut its expenditure programmes to the bone. Hopes that the tax bill would be acted upon were raised with the announcement of the devaluation of the pound but died just as quickly once the rush to gold tapered off. At the time of writing, Congress was on the point of adjourning until late in January with Chairman Mills adamant in resisting pressure for quick passage of the bill. The resulting erosion of prices in the American bond market is not likely to be reversed until some fiscal measures are implemented, and the Canadian bond market can hardly be expected to move counter to the trends in the United States.

The two problems which will determine the course of interest rates in the coming year are the size of the American

federal deficit and the defence of the dollar in its role as a reserve currency. The American government is by law forced to finance its deficit in the short end of the market. The greater exposure of the dollar to speculators is likely to lead to a less expansive monetary policy, higher short term interest rates and more policies of the guidelines type with the aim of achieving equilibrium in the U.S. international balance of payments. The American government in the new year will be under increased pressure to reduce the size of its balance of payments deficit; one unfortunate consequence is that the powerful protectionist lobby now building up in Washington may gather further strength and damage efforts to implement the tariff concessions obtained in the Kennedy Round. These two problems will have more of an impact on the structure of short-term interest rates but the psychological effect will undoubtedly spread out into the long term market as well. Canadian borrowers can also ask themselves whether the doors to the New York bond market are likely to be opened quite as widely to their issues as in 1967. It is not likely to be a comfortable year in the bond market, Mr. Sharp's efforts notwithstanding.

Faits d'actualité

par

J. H.

1 — Le problème des retards en assurance

300

Les retards atteignent dans l'assurance un point gênant. Retards dans l'acceptation des risques, dans la discussion des conditions, dans la préparation et la livraison des documents et, par voie de conséquence, dans le paiement des primes au courtier et à l'assureur. La situation est-elle critique? Elle menace de l'être, parce qu'elle entraîne une accumulation de travail à laquelle on s'habitue et contre laquelle petit à petit — résigné ou exaspéré — on cesse presque de lutter. Comment expliquer cela? Oh, les raisons sont multiples: l'abondance de la production est la première.¹ On ne peut développer sensiblement ses affaires sans augmenter son personnel. Ce personnel, il faut le former avant qu'il atteigne le degré de rendement voulu. Or, le roulement est tel qu'il se prête difficilement à une productivité réelle; en aussi peu de temps, on ne peut former des employés vraiment au courant de leur ouvrage. Si le travail est fait vite, il est rarement au point et il doit être refait; ce qui entraîne de nouveaux retards. Dans certaines compagnies, l'avenant correctif est accepté. Dans d'autres, le document complet doit être repris — ce qui est cause de nouveaux délais. Il faut ajouter à cela que les heures de bureau, comme la peau de chagrin de Balzac, vont se rétrécissant: elles sont coupées de pause-café qui, en se prolongeant, restreignent encore la période active.

Comme résultat, le travail du courtier, qui a le goût du travail bien fait, devient de plus en plus difficile et irritant. Comme c'est lui qui, en définitive, a la responsabilité morale

¹ Dans la province de Québec, par exemple, les primes d'assurance autres que vie sont passées de 328 millions en 1962 à 463 millions en 1965: primes souscrites nettes, soit une augmentation de quarante pour cent.

de l'opération, sa besogne consiste surtout à contrôler la qualité du travail et à pousser à sa bonne exécution. Il lui faut pour cela de véritables spécialistes, au moins aussi efficaces que les meilleurs des compagnies d'assurance. Sans quoi, il laisse passer des contrats mal faits, qui, en cas de conflits, seront jugés à leur valeur et risqueront de mettre son client et lui-même, indirectement, dans une situation embarrassante. Il y a très peu d'assurés qui soient en mesure de juger exactement la portée d'une police d'assurance. C'est le rôle du courtier de voir que le montant et les conditions soient satisfaisants. Or, dans certains domaines, il y a un problème très sérieux de tarifs et de portée. Pour remplir sa fonction avec exactitude, le courtier doit avoir, encore une fois, un personnel de plus en plus nombreux, qualifié et bien rémunéré. Pour y arriver, il lui faut compter sur des affaires croissantes et dans les domaines où la commission est le plus élevée. À 12½% en assurance automobile, par exemple, il ne fait pas ses frais, à moins qu'il se contente d'être une boîte aux lettres; ce que les plus compétents ne veulent accepter. Pour le courtier, cela devient une véritable course à obstacles, dont il ne se tire, encore une fois, que par une augmentation continue et régulière de ses affaires. Autrefois, il suffisait d'une hausse de quelques pour cent par an. Maintenant, il faut davantage pour faire face aux hausses de salaire et aux dépenses de toute espèce qu'exige une organisation élaborée et efficace.

Dans la pratique, on se trouve ainsi devant des assureurs dont le chiffre d'affaires augmente vite, dont le personnel doit croître non moins rapidement; ce qui rend la productivité très faible parce qu'on n'a pas le temps ni le loisir de former ses gens.¹ Il y a de ce fait un gaspillage, très difficile à éviter et dont l'assuré est le premier à payer les frais. Il y a surtout les retards à remettre les documents, les

¹ Même si on met à leur disposition des cours de plus en plus nombreux.

erreurs que ceux-ci contiennent et le temps qu'il faut pour régler le sinistre. Dans le cas des risques importants, l'assureur tente aussi de remonter le niveau des primes en suivant la tendance générale. Si le courtier résiste ou discute — comme c'est son devoir — cela ne hâte pas, ni n'arrange les choses.

302 Tout cela crée une situation tendue, difficile, dont chacun essaie de se tirer le mieux possible. C'est avec l'aspect politique de certains tarifs et l'instabilité du marché financier, les problèmes majeurs de l'industrie de l'assurance en ce moment. Les résultats techniques sont, en effet, ramenés au second plan, tant les redressements de tarif ont amélioré momentanément les choses.



C'est peut-être dans le règlement des sinistres, cependant, que les retards sont les pires. On ne peut taxer tous les experts en bloc de ne pas expédier leur travail assez rapidement; mais presque tous prennent beaucoup de temps à régler les cas les plus simples. Souvent, il est vrai, l'assuré ne remet pas assez vite ses propres chiffres. Souvent il traîne un peu afin d'être bien sûr qu'il ne s'est pas trompé. Parfois également, il prend beaucoup de temps à signer et à renvoyer le relevé des dommages sans raison apparente. Mais ne pourrait-on imaginer que, dans l'intervalle, l'expert prépare son rapport afin qu'il soit prêt dès qu'il recevra les documents de l'assuré, si les deux parties ont convenu d'une somme fixe ?

À l'appui de notre prétention, voici trois cas qui indiquent comme les retards sont longs, inadmissibles et exaspérants. Dans les trois, il s'agit d'un règlement assez simple:

1er cas:

Date de l'incendie: 21 avril 1967.

Date où l'expert a envoyé les documents à l'assuré: 14 novembre 1967.

Date où le rapport de l'expert a été expédié aux assureurs: 21 novembre 1967.

Date où le courtier a reçu le dernier des chèques ¹: 10 janvier 1968.

2e cas:

Date de l'incendie: 26 mai 1967.

303

Date où l'expert a envoyé les documents à l'assuré: début août 1967.

Date où le rapport de l'expert a été expédié aux assureurs: 8 septembre 1967.

Date où le courtier a reçu le dernier des chèques: 8 janvier 1968.

3e cas:

Date de l'incendie: 27 juin 1967.

Date où le rapport de l'expert a été adressé aux assureurs: 30 octobre 1967.

Date où le courtier a reçu le dernier chèque: 20 décembre 1967.

Dans l'intervalle, l'assureur a gardé les fonds. Il les a fait fructifier à 6, peut-être à 7 et même à 8%. À ce compte, l'assuré ne pourrait-il pas réclamer l'intérêt pendant le retard qui n'est pas dû à sa propre faute ?

Les assureurs et les experts doivent réfléchir à cela, croyons-nous. La plupart de ces derniers sont excellents. Certains sont vétilleux, consciencieux, mais très lents. On ne peut le leur reprocher si leur travail est bien fait. Tout ce qu'on peut leur demander, c'est de ne pas faire attendre

¹ Malgré des demandes répétées.

l'assuré. Celui-ci a droit de toucher son indemnité dès qu'il a accepté la somme qu'on lui offre et qu'il a signé les documents. Il ne faudrait pas que l'expert et l'assureur lui fassent payer leurs négligences, leurs retards, leur lenteur ou le manque d'organisation de leur entreprise. Il y a là une question de conscience professionnelle à laquelle même les meilleurs ne songent pas toujours. Et alors les autres ! Qu'on nous excuse de nous exprimer ainsi. Si on veut y songer, l'intérêt à huit pour cent demande autre chose que ce qu'on fait encore trop souvent.

II — Propos sur l'assurance automobile

On a annoncé récemment le nouveau tarif d'assurance automobile dans la province de Québec. Dans l'ensemble, il est réduit dans un bon nombre d'endroits, a-t-on noté dans les journaux. Et à l'appui de cette affirmation, on a cité quelques cas, indiquant que, pour une voiture de promenade et pour un camion, il y avait une diminution dans un certain nombre de régions et une hausse dans d'autres.

La vérité, il faut bien le dire, est un peu différente. Il est vrai qu'il y a des réductions substantielles dans certaines régions et dans certains endroits, mais il est non moins vrai qu'il y a des augmentations également substantielles pour certains risques particuliers à ces mêmes endroits. Qu'on en juge par cette statistique d'ensemble qui, elle-même, est très approximative, mais assez générale pour qu'on puisse en venir prudemment à certaines conclusions.

Région	Voitures particulières	D.C. et M.	Domages à l'auto	Garantie dite combinée
1 — Montréal et les environs		+ 10%	— 12%	— 30%
2 — Québec et les environs		— 5%	R.D. ¹	— 30%

¹ Réductions diverses empêchant d'établir un chiffre moyen, même approximatif, comme le sont les autres.

² Augmentations diverses.

A S S U R A N C E S

3 — Hull et les environs	+ 19%	— 15%	— 16%
4 — Rive Sud et Cantons de l' Est	A.D.	R.D.	-- 20%
5 — Rive Nord du St-Laurent	+ 23%	— 7%	— 27%
6 — A l'est de Lévis, rive sud	+ 24%	— 12%	— 12%
7 — Le reste de la province	+ 19%	— 21%	— 23%

Région	Camions	D.C. et M.	Dommages à l'auto	Garantie dite combinée
1 — Montréal et les environs		— 4%	— 18%	— 21%
2 — Québec et les environs		— 30%	— 20%	— 26%
3 — Hull et les environs		+ 16%	— 12%	— 10%
4 — Rive Sud et Cantons de l' Est		— 24%	R.D.	—
5 — Rive Nord du St-Laurent		— 15%	— 12%	— 4%
6 — A l'est de Lévis, rive sud		+ 6%	— 20%	— 17%
7 — Le reste de la province		+ 14%	— 30%	— 10%

305

Que ces chiffres donnent globalement une réduction ou une augmentation, bien imprudent est celui qui l'affirme. Tout dépend:

- a) de la garantie souscrite par l'assuré;
- b) du genre de véhicule, c'est-à-dire une voiture particulière ou un camion;
- c) de la région;
- d) du dossier de l'assuré: un an, deux ans ou trois ans sans accident;
- e) de l'âge du conducteur.

Disons donc tout simplement que, dans l'ensemble, des modifications d'ordre bien différent ont été apportées au tarif, que ces changements donnent des résultats divers suivant un certain nombre de facteurs, comme ceux que nous indiquons précédemment.¹ Si on se contente d'annoncer une réduction généralisée dans 5 régions, on se trompe lourdement, surtout si on choisit les exemples les plus favorables. Qu'on imagine

¹Nous admettons immédiatement qu'ainsi présentée la nouvelle n'a rien de spectaculaire. Elle tient davantage compte des faits, cependant.

la réaction de celui à qui on annonce une diminution substantielle de tarif, alors qu'il n'est assuré que contre les dommages aux tiers et que sa prime est de 10, 20 ou 25% plus élevée que l'année dernière. Nous ne savons pas qui fait la publicité des assureurs automobile dans la province de Québec. Nous ne voulons pas le savoir, mais nous trouvons qu'elle n'est pas bien faite.¹ Pourquoi annoncer à l'usager qu'on lui réduit sa prime alors que dans un très grand nombre de cas, même dans les régions les plus favorisées, elle sera augmentée. En annonçant une réduction, on simplifie et on dore la pilule: ce qui est une règle de publicité; mais en simplifiant ainsi, on amplifie l'erreur dans bien des cas. Cela, c'est moins bien.



Les fluctuations, indiquées plus haut, rendent songeur, une fois de plus. Le mode de tarification est censé être sinon scientifique, du moins méthodique, rationnel. Si tel est le cas, comment peut-on expliquer qu'il y ait de tels écarts dans les prévisions, qu'on doive les corriger de façon aussi radicale dès l'année suivante. Qu'on se trompe de 2, 5 ou 10 pour cent, nous sommes bien prêts à l'admettre tant les pronostics sont difficiles avec des éléments aussi instables. Mais n'est-il pas surprenant que, d'une année à l'autre, on soit obligé de constater qu'on a fait des erreurs de l'ordre de 15, 20 et même 30 pour cent dans des calculs qui sont censés être assez exacts? N'y a-t-il pas là une admission, pleine de modestie

¹ Ainsi, une annonce parue récemment dans un grand journal de Montréal intitulée: "Qu'est-ce qui vous coûte \$0.50 par jour et vous protège, ainsi que votre voiture contre à peu près tous les risques? Une assurance automobile, naturellement". La publicité a des raisons que la vérité ne connaît pas. Si le titre est exact pour deux ou trois endroits de la province de Québec et pour certaines garanties, il ne l'est que pour les meilleurs risques, c'est-à-dire celui qui ne se sert de sa voiture que pour fins de promenade et qui n'a pas eu d'accident depuis trois ans. Comment veut-on que le courtier d'assurances puisse sauver la face s'il soumet une prime beaucoup plus élevée par la suite. Il sera obligé de discuter, d'argumenter, de prouver avant qu'on ne le croit. Il restera toujours un doute dans l'esprit de l'assuré. Quand comprendra-t-on que la publicité ne doit pas se faire sur les cas d'exception. Le public est bon enfant... Mais il se fâchera un jour et ce ne sont pas les agences de publicité qui le calmeront avec des annonces qui frisent l'à peu près faux ou, tout au moins, l'à peu près vrai".

il est vrai, que la méthode est peu sûre: ce qui est l'acceptation d'un fait, semble-t-il. Nous admettons, encore une fois, qu'il est très difficile de savoir à l'avance ce que coûtera l'assurance des dommages aux tiers à Sainte-Rose du Dégelis, à la Descente des Femmes ou à Montréal, en l'an de grâce 1968 après Jésus-Christ, mais n'est-ce pas un peu gênant de reconnaître qu'en 1966-67 on s'est trompé dans ses pronostics au point d'avoir à réduire ou à augmenter le tarif dans les proportions qu'on nous annonce pour tous les postes et dans toutes les régions. Comme toute discipline humaine, la tarification a ses faiblesses. Il faut admettre, cependant, qu'on semble l'utiliser dans l'assurance automobile avec une fantaisie qui tient de l'œuvre d'imagination, plus que de l'exactitude mathématique.

Mais peut-être est-ce la formule qui n'est pas bonne? Peut-être ne permet-elle pas à la loi des grands nombres de jouer suffisamment? Alors, ne faudrait-il pas trouver autre chose?

Le *piфомètre* donnerait peut-être des résultats à peu près identiques. Il aurait l'avantage de coûter moins cher. Mais ne serait-ce pas une solution bien médiocre, à l'époque des calculatrices électroniques les plus extraordinaires que l'on ait jamais eues à sa disposition?

III — Le point de vue de M. Pierre-Louis Moussa sur l'assurance automobile

M. Pierre-Louis Moussa est le président de la Fédération française des sociétés d'assurances. Il s'intéresse à l'assurance automobile, comme tous ceux qui se penchent sur l'assurance dans le monde. Il y voit de multiples sources d'inquiétude. Voyons en résumé ce qu'il en dit à propos du marché français dans un numéro récent de la "Tribune des Assurances" de Paris:

1 — Le prix de revient de l'assurance automobile s'est considérablement accru depuis quelques années pour les raisons suivantes:

i — à cause de la hausse du salaire horaire de l'ouvrier chargé de la réparation et du prix des pièces (soit + 36.9% entre 1962 et 1967);

308 ii — par suite de la hausse des dommages patrimoniaux, c'est-à-dire des indemnités d'invalidité, d'immobilisation ou de décès (+ 17.75%). Il faut ajouter à cela les frais d'hospitalisation qui ont aussi augmenté sensiblement: 72% depuis 1962.

iii — à la suite de la variation des autres éléments de l'économie française qui ont augmenté de quelque 30 pour cent.

M. Moussa ajoute: le tarif actuel ne peut faire face à toutes ces hausses, même s'il en absorbe une partie par une diminution des frais de gestion et par une augmentation de la productivité. Ainsi, en deux ans, le premier poste a été réduit de 10.3 pour cent.

Et il ajoute — ce qui est intéressant de noter ici: "les prix de l'assurance dans certaines branches, et tout particulièrement dans l'assurance automobile, sont des prix politiques, comme disent les économistes, c'est-à-dire des prix auxquels il n'est plus possible de toucher en considération seulement des facteurs économiques, techniques ou financiers, si incontestables que soient ceux-ci".

Que faut-il conclure ?

a) que les sociétés doivent faire preuve d'une imagination débordante et d'une énergie farouche pour réduire leurs prix de revient, parce qu'elles doivent savoir que les prix de vente sont terriblement difficiles à modifier;

b) qu'il ne suffit pas de bien faire, mais qu'il faut le faire savoir.



Si nous avons résumé ici la pensée de M. Moussa, c'est qu'elle reflète très bien nos propres préoccupations. Peut-être serait-il bon en le constatant de tenir compte des conseils très simples, mais efficaces, que le président de la Fédération française des sociétés d'assurance donne à ses collègues.

309

IV — En marge d'une conférence de M. W.W. Foot sur les sociétés canadiennes d'assurance

Dans une conférence donnée à l'Insurance Institute of Canada, M. Foot¹ a déploré à nouveau le petit nombre de sociétés canadiennes d'assurances, qui restent au Canada. Voici ce qu'il a dit en rappelant ce qu'il affirmait dans un congrès de courtiers d'assurance en 1953:

- "1. *that the business transacted by Canadian-controlled companies had not kept pace with the progress of Canada;*
- "2. *that the small proportion of business written by Canadian-controlled companies was not in the national interest;*
- "3. *that there were too few Canadian companies — too many foreign companies — and, in total, too many companies operating in the Canadian field for the business available;*
- "4. *that steps should be undertaken to correct that situation, the counterpart of which did not exist in any other enlightened country in the world.*"²

"I was younger then and in the fifteen years that have passed I have acquired a lot more information and experience, but I could not write as good a paper today and the knowledge gained through the passage of that time has confirmed practically every point I then raised."

¹ Président et directeur général de l'Economical Mutual Insurance Company.

² Ainsi, en 1966, les sociétés-incendie, appartenant à des Canadiens, détiennent moins de 19 pour cent des affaires; elles n'ont que 23 pour cent des affaires d'assurances-automobile souligne M. Foot.

La situation n'a pas changé, dit-il. Elle a empiré peut-être, avec l'achat par l'étranger d'autres sociétés depuis 1953.¹

310 Dans la province de Québec, les sociétés canadiennes sont plus fortes cependant, si elles ne sont pas plus nombreuses depuis quelques années. C'est nous qui le notons, cette fois. Certaines ont été englobées dans des groupes étrangers; d'autres ont disparu; par contre, d'autres ont été rachetées par des capitaux canadiens. Il faut signaler, cependant, que, dans l'ensemble, celles qui ont résisté sont plus solides et mieux organisées. Elles ont su tirer parti également d'un sentiment favorable de la part du public. C'est ainsi qu'au Canada si les sociétés canadiennes n'ont pas toutes les affaires qu'elles devraient avoir, si leur nombre n'est pas ce qu'il devrait être, elles ont dans l'ensemble une situation financière bien meilleure au fur et à mesure que les années passent. Il faut déplorer là comme dans d'autres domaines que les actionnaires cèdent encore trop facilement devant l'attrait du plus riche, du plus fort, du plus audacieux. C'est ainsi que le marché reste la chose de l'étranger² qui, sans le contrôle administratif de l'État, ferait ce qu'il veut ou à peu près. Seules des raisons commerciales ou politiques empêchent qu'il mène les choses tambour battant et sans tenir compte des conditions locales. La concurrence très âpre, trop âpre, est peut-être, avec la surveillance de l'État, le seul élément d'équilibre lorsque l'étranger a tendance à ne pas se fier suffisamment à ceux à qui il confie le sort de ses entreprises canadiennes.³

¹ M. Foot mentionne la Wellington, la Federal, la Consolidated, la Dominion, le groupe Western-British America (5 compagnies), la Halifax, la Canada-Incendie et la Stanstead & Sherbrooke.

² Mais peut-être, dit M. Foot, le public est-il mieux servi; c'est, ce qui reste à démontrer, à notre avis.

³ Il est intéressant de voir les chiffres que M. Pierre-Louis Moussa cite, dans son article, sur l'assurance nationale dans certains pays du monde. Il écrit ceci, en page 250: "7 pour cent seulement des sociétés opérant en Amérique du Nord (U.S.) sont étrangères; en Europe le chiffre est de 27 pour cent; en Amérique latine on

En terminant cette première partie de son texte, M. Foot s'est demandé si l'on n'a pas atteint le *point of no return*, c'est-à-dire s'il n'est pas trop tard pour changer quoi que ce soit. Peut-être pas ! Cette fois encore, c'est nous qui le disons. Ainsi, dans Québec, trois compagnies sont passées d'un groupe étranger à des groupes, en majorité canadiens, depuis quelques années.

Pour faciliter l'essor de la société canadienne, l'État pourrait prendre certaines dispositions qui rendraient plus intéressantes les affaires d'assurances autres que vie. Il pourrait, par exemple:

311

a) traiter l'entreprise étrangère de la même manière que la société canadienne au point de vue de l'impôt sur le revenu. Il est impensable que pour taxer le rendement du portefeuille, il y ait deux poids, deux mesures.¹

b) permettre que des réserves spéciales pour éventualités puissent être constituées à même les profits de l'entreprise, sans qu'elles soient taxées tant que ces réserves ne sont pas versées au compte des actionnaires. Ainsi, on permettrait aux sociétés canadiennes de faire face aux années techniquement dures ou mauvaises, en utilisant le rendement de ces réserves ou les réserves elles-mêmes. Déjà, on autorise la chose pour l'assurance sur la vie. Il suffirait d'étendre le principe à l'assurance autre que vie.

c) au lieu de chicaner l'assureur sur l'importance de ses réserves pour les sinistres en voie de règlement, le laisser se mettre à l'abri comme il le jugerait à propos, pourvu qu'il ne

atteint déjà 37 pour cent, en Asie 50 pour cent, en Afrique 82 pour cent." Comme on le voit, au Canada on se rapproche sensiblement des pays les moins bien partagés à ce point de vue.

¹ Il peut y avoir eu des raisons historiques à cela, mais elles n'existent plus. Elles contribuent à empirer une situation déjà difficile dans certains cas et à certains moments. Voir à ce sujet le "Rapport de la Commission d'enquête sur la fiscalité, 1966". Tome IV. P. 544.

dépasse pas les bornes raisonnables, acceptées par le surintendant des Assurances.¹

312 Le Canada est, croyons-nous, l'un des rares pays où l'on ne veut pas reconnaître qu'en matière de réserve on ne saurait être trop prudent. Qu'en suivant les directives du rapport Carter, on taxe l'assuré qui reçoit des dividendes sur ses polices d'assurance-vie², qu'on essaie de tirer plus d'impôts de l'assurance sur la vie et autre que vie, nous le voulons bien si on ne dépasse pas ce qui est justifiable. Mais si on veut qu'en assurance autre que vie, la société canadienne puisse tenir et résister, il ne faudrait pas lui rendre la vie trop difficile.

Enfin (c'est nous qui parlons à nouveau), peut-être pourrait-on étendre à l'assurance autre que vie, les dispositions déjà prises pour l'assurance sur la vie, c'est-à-dire limiter le droit de vote accordé à l'étranger qui, collectivement, a plus de 25 pour cent des actions d'une société canadienne et, individuellement, plus de dix pour cent, soit en son nom, soit par personne interposée. Si l'on est prêt à empêcher l'expansion des banques étrangères — et on l'a montré récemment — pourquoi ne le serait-on pas pour enrayer une plus grande pénétration de l'étranger dans les affaires d'assurance ?³

En parlant de la faible part des affaires d'assurances qu'ont les sociétés canadiennes, M. Foot a très bien rappelé

¹ Que faut-il entendre par là ? C'est à l'assureur à en juger et non pas à un quelconque percepteur de l'impôt sur le revenu. Celui-ci ignore tout de la constitution des réserves. Il ne sait pas, par exemple, qu'il est presque impossible de déterminer à l'avance ce que coûteront exactement les cas où la fixation de l'indemnité dépend d'un tiers ou d'un événement échappant à sa volonté. Nous pensons, par exemple, à l'assurance de responsabilité civile et à l'assurance profits. Si une réclamation de \$100.000 peut parfois être réglée pour \$5.000, une réserve de \$5.000 peut se transformer en un jugement de \$50.000 ou de \$75.000 par l'intervention d'un jury au cœur tendre ou généreux des deniers d'autrui.

² Pourvu qu'on se limite à taxer la part qui correspond vraiment à un revenu et non à un remboursement du prix de la participation.

³ Les chiffres de 19 pour cent des affaires (en assurance incendie) et 23 pour cent (en assurance automobile), cités par M. Foot, soulignent mieux qu'une longue glose l'état de la question.

une situation de fait que nous avons déploré à plusieurs reprises. Nous avons profité de l'occasion pour revenir sur le sujet et pour montrer ce qu'il serait possible de faire si l'État le voulait. Sans être xénophobe, on peut très bien souhaiter que les Canadiens gardent une plus grande part de leurs affaires d'assurances, soit directement, soit en collaborant avec des capitaux venus de l'étranger. Il n'en tient qu'à eux de le faire, pensera-t-on. Ce serait beaucoup plus facile si l'État leur facilitait la chose. Il ne s'agirait pas d'élever des barrières comme on le fait dans d'autres domaines, mais de rendre la vie moins dure à ceux qui doivent faire face à une concurrence très âpre et à des moyens financiers puissants. Encore une fois, c'est nous qui l'affirmons en marge des propos de Monsieur Foot, ce charmant vieil homme, qui, comme nous, s'efforce de voir les choses de très haut.

313

V — L'assurance émeute et la "Reinsurance Facility" ou "Watts Pool" ¹

L'émeute a dû être reconnue comme un des risques les plus coûteux chez nos voisins, à la suite des dommages presque catastrophiques que l'on a subis un peu partout à Los Angeles d'abord, puis à Détroit, à Newark et ailleurs. Pour y faire face pleinement à l'avenir, dans les endroits les plus exposés, on a créé en Californie, ce que l'on appelle a "*Special Reinsurance Facility*" ou "*Watts pool*", du nom du quartier où les dommages ont été particulièrement élevés en 1965. Pour être en mesure d'assurer tout le monde, on a créé un organisme de réassurance, qui permet aux assureurs de répartir entre tous ceux qui font affaires dans l'État, les risques les plus lourds ou les plus exposés, au prorata des affaires traitées dans l'État. Ainsi, aucun assureur n'est exposé à subir une trop lourde perte et chacun peut être assuré, même si on

¹ "The Watts Pool — solution or expedient", dans "The Journal of Insurance Information." November-December 1967.

lui demande beaucoup plus que le taux normal. C'est le principe que nous nous préparons à appliquer dans l'ensemble du Canada pour les "risques assignés", en assurance automobile. À cause du contrôle fédéral qui ne peut reconnaître la réassurance non agréée, on évite le mot cependant. C'est ainsi que "Reinsurance Facility" devient "Facility", qu'en français on nous suggère d'appeler la *Facilité*. Confiez ceci à la *Facilité*, veut-on nous faire dire; ce qui est vraiment trop facile. Pour 314 quoi a-t-on peur d'un mot s'il confirme un fait? À toutes fins utiles, quand on répartit automatiquement un risque entre tous les assureurs on le réassure, même si l'opération présente une difficulté technique auprès du contrôle fédéral. Celui-ci ne reconnaît la réassurance non agréée qu'à certaines conditions. Or, pour lui, la compagnie provinciale et Lloyd's sont de la réassurance non agréée. Si, vraiment, on ne veut pas employer le mot, qu'on dise par exemple le Bureau de répartition des risques aggravés. Abrégé, ce titre deviendrait "B.R.A." dans un monde où le sigle est roi. On dirait ainsi: risque B.R.A. ou passez ce risque au B.R.A.

VI — La Fusion des cabinets de courtage d'assurance

La question est à l'ordre du jour, non par pure coïncidence, mais parce qu'elle se pose en pratique pour des raisons diverses. Les petites affaires, les affaires individuelles peuvent encore se traiter isolément ou avec l'aide de la compagnie d'assurance. Pour les autres, il faut de plus en plus représenter quelque chose auprès des assureurs. Sinon, on est vite limité dans son expansion ou on ne peut tenir un compte que si ses résultats sont très bons. Et encore, à cause de la concurrence, on ne le gardera pas longtemps. L'individu isolé n'a pas plus sa raison d'être dans l'assurance qu'ailleurs. Il doit se résoudre soit à se limiter à un certain champ d'action, tout en y acquérant une compétence particulière, soit à s'associer à d'autres, à faire administrer ses affaires par de plus

compétents que lui ou à être englobé par un bureau plus puissant, mieux organisé. C'est ce que l'on constate chaque jour, à tous les niveaux: les meilleurs cabinets ayant également tendance à se vendre aux étrangers, en créant dans ce domaine la situation que l'on déplore un peu partout ailleurs. C'est ainsi que dans la province de Québec, en ce moment, il y a un double mouvement d'organisation ou de fusion au niveau bas ou moyen et de disparition, au niveau le plus élevé.¹

Documentation sur l'assurance automobile.

L'assurance automobile continue de préoccuper ceux qui se penchent sur ses problèmes. Qu'on en juge par ces titres que nous avons réunis ici: "The automobile problem — an overview of possible solutions", par James R. MacKay; "The Car Insurance Industry speaks up against the "Star Weekly"; "Auto Insurance (68), New Directions" dans "Journal of American Insurance"; "The Keeton-O' Connellplan: reform or regression?"; "Joint Study of Automobile Insurance Expense. Allocation — May 1967"; "A Study of Automobile Insurance Rates in the Province of British Columbia"; "Brief presented by All Canada Insurance Federation to the Royal Commission on Automobile Insurance in British Columbia"; "Enquête de la Chambre de Commerce de la Province de Québec sur le coût de l'assurance automobile dans Québec". Brief presented by All Canada Insurance Federation to the Government of Manitoba. Le "projet Tunc et la réforme du droit des accidents de la circulation", dans le "Droit Social" de février 1967.

¹ C'est un peu ce qu'étudie "Le courtier d'assurances" dans ses numéros de Novembre et de Décembre 1967, sous le titre de "Fusion et administration des bureaux de courtiers d'assurances". L'article ne va pas aussi loin que nous dans la vue d'ensemble, mais il nous dépasse dans le détail de l'application. Nous y renvoyons le lecteur curieux des solutions multiples qui se présentent à lui en ce moment.

Connaissance du métier

par

J. D.

Qui est responsable : le médecin ou l'hôpital ?

316 Qui a la responsabilité du patient: le médecin, l'anesthésiste, l'infirmière, l'interne ou l'hôpital, en cas d'accident ?
Tout dépend des faits, dira-t-on. C'est ce que répondent tour à tour un médecin, un chirurgien, un consultant hospitalier, un professeur de clinique médicale, le directeur médical d'un hôpital et trois attachés de presse médicale, au cours d'un colloque tenu à New-York il y a quelques mois. Aux membres de celui-ci, on a posé les questions suivantes: "*Who is responsible: 1) In the emergency room. 2) In administering anesthetics. 3) In the operation room. 4) In the recovery room. 5) In administering drugs?*"

Nous aurions aimé reproduire le texte. Comme on nous limite à 500 mots, même en citant la source, nous allons tout simplement renvoyer le lecteur à la revue¹ et étudier deux questions en particulier: la salle d'opération et les responsabilités qui peuvent y survenir. Elles nous suffiront pour arriver à quelques conclusions. Voici le premier des deux cas discutés: une éponge reste dans l'intestin de la patiente parce que le compte est mal fait. Un mois après, il faut ouvrir à nouveau et enlever une partie de l'intestin. Qui est responsable: le chirurgien, le médecin qui l'assiste ou l'infirmière chargée de faire le compte et l'hôpital qui l'emploie ?

Un des membres du colloque répond: l'avocat de la patiente poursuivra tout le monde. Un autre limite la poursuite aux deux médecins parce que ce n'est pas le travail ordinaire de l'infirmière. Cependant, si elle avait assuré le chirurgien-

¹ "Medical Economics", 22 août 1966. P. 92 et s.

gien que le compte y était, elle aurait pu être tenue responsable, ajoute un autre.

Le degré de responsabilité des deux médecins peut varier, remarque un autre spécialiste, si l'un des deux agit comme consultant. Dans le cas présent, il n'est pas suffisant pour un chirurgien de demander si le compte des éponges y est. Il faut avoir vérifié le nombre au début et à la fin de l'opération. Au besoin, s'il s'agit d'éponges spéciales, il faudra vérifier aux rayons X. Il est possible aussi que si deux infirmières sont censées compter, elles se trompent. Dans ce cas, peut-être faudra-t-il recoudre sans trancher la question si l'état du patient l'impose. Mais alors, il faudra avertir très simplement le patient quand il sera en mesure de comprendre, sans attendre que lui et son avocat concluent à la pure négligence.

317

Tout cela n'est guère nouveau, pensera-t-on. Assurément, mais cela indique, je crois, quelques-uns des problèmes qui se posent dans une salle d'opération. Au premier abord, la réponse à la question: qui est responsable du patient au cours de l'opération, paraît assez facile. Sans doute le chirurgien, qui doit assister à toute l'opération et jusqu'à la fin et qui doit exercer un contrôle complet. S'il est trompé par l'infirmière, employée par l'hôpital, c'est ce dernier qui encourt la responsabilité de sa préposée. Attention ! dit un des experts, voilà une vieille notion que n'applique plus la jurisprudence avec la régularité d'autrefois.

Mais est-il toujours facile de trancher la question se demandent les experts en étudiant le cas de l'anesthésie ? Ainsi, un chirurgien, un anesthésiste attaché à l'hôpital, un médecin résidant et le médecin de famille sont dans la salle. Un patient âgé doit y être opéré.

Avant de commencer son travail, le chirurgien demande qu'on procède à l'anesthésie, qui est faite par le médecin

résidant. La dose est trop forte. Le cœur du patient cesse de fonctionner et le cerveau est atteint sans qu'on puisse intervenir assez tôt. Qui est responsable de l'anesthésie et des mesures à prendre pour en combattre l'effet ?

318 Le chirurgien, dit l'un des experts. L'anesthésiste, dit l'autre, qui répond des actes du résidant. Un troisième affirme: le médecin spécialisé. La vieille notion du chirurgien répondant de tout, est périmée. "*It is a vanishing Indian*", dit un autre. Distinguons, suggère un troisième, entre l'anesthésie même dont l'anesthésiste a la responsabilité et les mesures de récupération que doit prendre le chirurgien. J'ajoute, affirme un autre, que l'équipe entière peut être mise en cause si elle n'agit pas rapidement et collectivement pour assurer la récupération du patient.

De toute manière, précise l'un des experts:

a) le chirurgien doit être sur place pendant toute l'opération s'il ne veut pas avoir une part du blâme. Même si la responsabilité de l'anesthésie revient normalement à l'anesthésiste, chirurgien et anesthésiste doivent se concerter avant l'opération. S'ils ne le font pas, le chirurgien s'expose à un blâme;

b) l'avocat poursuivra tout le monde. "*Scaring the life out of them may be the only way you will find out actually what went wrong*". Et deux autres d'ajouter: "*There's a financial incentive, too, in dropping the net. If you have 10 people who each carry \$100,000 worth of insurance then it's in your interest to sue all 10 of them . . . When you try to explain why certain people are sued, sometimes there's no better reason than the fact that somebody has a lot of insurance. This is a sad excuse for litigation, but I see no point in keeping it under wraps.*"

Je pense que ce dernier point est peut-être le plus intéressant ou, tout au moins, le plus précis de toute la discussion, au cours de laquelle les opinions ont varié avec une extraordinaire facilité. Il jette un jour cru sur l'évolution des esprits aux États-Unis, dont il faut également tenir compte au Canada, quoique à un moindre degré, même si on en est un peu scandalisé comme d'une manière bien primaire de raisonner.

319

L'opinion a le mérite de constater un fait, détestable en soi, mais qui correspond à un état d'esprit auquel trop souvent les jurés se prêtent inconsciemment ou non. Certains ne se disent-ils pas: l'accidenté doit avoir le montant, accordons-lui X pour qu'une fois ses frais payés, il lui reste à peu près le montant que nous sommes prêts à lui reconnaître. Certains avocats aux États-Unis, ne sont pas étrangers à cette méthode de rendre la justice qui tient plus du pragmatisme que de l'équité ou, peut-être, de l'un et de l'autre.



L'enquête de "Medical Economics" apporte-t-elle quelque chose de nouveau? Je ne pense pas, mais elle indique:

- a) la multiplicité des points de vue;
- b) l'incertitude à peu près générale qui règne quand on ne cherche pas à préciser les situations théoriques et les responsabilités qui en découlent;
- c) les contradictions nées d'une jurisprudence instable et variable suivant les faits et les esprits qui l'établissent;
- d) la tendance anglo-saxonne, et américaine en particulier, de partir de faits et non de principes pour établir des directives. Ce qui rend si complexe l'application du droit commun.

**Enfin, une police en français tenant compte des ressources
idiomatiques de la langue !**

320

La "Insurance Company of North America" offrira bientôt au public québécois un contrat d'assurance multirisques traduit d'une police portant en anglais le nom de "*Package Policy*". Félicitons cette grande compagnie d'avoir permis à son traducteur de s'écarter de la forme anglaise pour mieux exploiter les ressources idiomatiques du français et rédiger de la sorte un texte intelligible à des francophones. Si la typographie, nécessairement conforme à celle de la police anglaise, a imposé ici et là quelques tournures moins souples qu'on aurait souhaité, la phraséologie proprement dite atteste quand même l'absence de toute autre contrainte. Sans déprécier les efforts faits jusqu'ici par des traducteurs dont les clients exigent l'aveugle littéralité que l'on connaît, je tiens à signaler la venue de ce document; à mon avis, il marque une fort heureuse étape dans la revalorisation de notre langue des assurances. Pour avoir compris la nécessité d'une réforme, pour avoir ainsi fait preuve de respect pour l'intelligence et la dignité des Canadiens français, la INA mérite de ces derniers à la fois estime et encouragement. Les extraits que je monte en épingle ci-dessous devraient suffire pour démontrer aux autres assureurs les avantages d'une traduction vraiment française. Soustraite aux obnubilations dont l'auraient obscurcie des structures étrangères à la sémantique qui nous est propre, l'intention originale ne s'en manifeste que plus clairement.

**COVERAGE E — LIABILITY FOR PERSONAL INJURY AND PROPERTY
DAMAGE**

1. Insuring Agreement

This Company agrees with the named Insured to pay on behalf of the Insured all sums which the Insured shall become legally obligated to pay as damages because of personal injury, including death at any time resulting therefrom, sustained by any person or injury to or destruction of tangible property, including the loss of use thereof, caused by an occurrence, as defined herein, and arising out of the ownership, maintenance or use of the premises designated on Page 1 for the purpose specified thereon, and all operations necessary or incidental thereto.

**GARANTIE E — RESPONSABILITÉ CIVILE POUR PRÉJUDICE PERSONNEL
ET DOMMAGES MATÉRIELS**

1. Convention d'assurance :

L'assureur garantit l'assuré contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir du fait d'un événement et dans le cadre de la propriété, de l'entretien, de l'usage ou de l'affectation des lieux suivant les stipu-

lations des Conditions particulières, soit en raison de préjudice personnel¹, soit en raison de dommages matériels ou de privation de jouissance consécutive à ces derniers.

7. Action Against Company

No action shall lie against the Company unless, as a condition precedent thereto, the Insured shall have fully complied with all the terms of this policy, nor until the amount of the Insured's obligation to pay shall have been finally determined either by judgment against the Insured after actual trial or by written agreement of the Insured, the claimant and the Company.

Any person or organization, or the legal representative thereof, who has secured such judgment or written agreement shall thereafter be entitled to recover under this policy to the extent of the insurance afforded by this policy. Nothing contained in this policy shall give any person or organization any right to join the Company as a co-defendant in any action against the Insured to determine the Insured's liability.

Bankruptcy or insolvency of the Insured or of the Insured's estate shall not relieve the Company of any of its obligations hereunder.

7. Poursuites contre l'assureur

Aucune action ne peut être portée contre l'assureur à moins que l'assuré ne se soit entièrement conformé aux conditions du présent contrat et que l'indemnité à la charge de l'assuré n'ait été définitivement fixée soit par jugement, soit par entente écrite entre l'assuré, le tiers et l'assureur.

Dès lors, les jugements et règlements ainsi établis auront valeur exécutoire contre l'assureur, dans la mesure de sa garantie; ce dernier ne peut cependant être mis en cause contre son gré dans aucun litige recherchant la responsabilité de l'assuré. La faillite ou la déconfiture de l'assuré ou de ses successeurs ne sauraient libérer l'assureur de ses obligations.

11. Other Insurance

Notwithstanding any provision to the contrary which may appear elsewhere in this policy, if other collectible insurance with any other insurer is available to the Insured covering a loss also covered hereunder, except insurance purchased to apply in excess of the limit of liability hereunder, the insurance hereunder shall be in excess of and not contribute with such other insurance. If collectible insurance under any other policy (ies) of this Company is available to the Insured covering a loss also covered hereunder, this Company's total liability shall in no event exceed the greater or greatest limit of liability applicable to such loss under this or any other such policy (ies).

11. Assurances multiples

En dépit de toute condition contraire du présent contrat, si des assurances recouvrables, établies par d'autres assureurs (mais non excédentaires au présent contrat), sont disponibles à l'assuré, le présent contrat n'intervient qu'en cas d'insuffisance et uniquement dans la mesure de celle-ci. Si un sinistre met en jeu d'autres assurances du présent assureur, la garantie de ce dernier est limitée au maximum lui incombant en vertu de la plus forte de toutes ses assurances.

¹ N.B. — La définition du terme "préjudice corporel", apparaissant ailleurs au contrat, comprend déjà la mort. A.

**Apprenez à connaître les avantages
de l'épargne en ouvrant un compte**

à la

BANQUE CANADIENNE NATIONALE

Plus de 620 bureaux au Canada

FAIRFIELD & ELLIS LTD.

Courtiers d'assurances agréés

1155, BOUL. DORCHESTER OUEST

MONTRÉAL