

L'Assurance Cantonale  
contre l'incendie en Suisse



**Thèse**

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel,

Section des Sciences commerciales et économiques,

pour obtenir le grade

de docteur ès sciences commerciales et économiques

par

Louis Rossi, licencié



*La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel, Section des Sciences commerciales, sur le rapport de M. le prof. G. Paillard, autorise la publication de la présente thèse de M. Louis Rossi sur "L'assurance cantonale contre l'incendie en Suisse"; elle ne donne ni approbation ni improbation aux opinions émises, ces opinions devant être considérées comme propres à l'auteur.*

*Neuchâtel, le 6 octobre 1919.*

*Le Doyen de la Faculté de Droit*

*F. H. Mentha.*



## *Avant propos*

---

*Au moment de livrer le présent travail à l'impression, nous sommes loin de nous en dissimuler les défauts. La rédaction de notre thèse dans une langue étrangère a été pour nous une difficulté considérable, qui a triplé notre travail, sans que le résultat en soit encore bien satisfaisant. Ainsi nous sentons-nous d'autant plus pressé d'exprimer ici notre sincère gratitude à tous ceux qui ont bien voulu nous prêter si largement leur appui. Nous pensons surtout à MM. les professeurs de la Faculté de droit, et en particulier à M. le professeur Dr. Georges Paillard, dont la compétence et les conseils nous ont été de la plus grande utilité. Nos remerciements vont aussi à nos camarades MM. Ch. Simon, professeur à l'école de commerce de Neuveville, et Alb. Jacopin, avocat et expert-juriste à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, qui ont bien voulu nous seconder dans la revision littéraire de ce travail.*

*L'auteur.*



# INTRODUCTION

---

L'assurance contre l'incendie occupe en Suisse une place éminente parmi les branches de cette activité multiforme qui, dans les pays à civilisation avancée, constitue une preuve de l'esprit de prévoyance des temps modernes. On pourrait même affirmer que l'assurance contre l'incendie est la plus générale quant à son étendue.

En 1915, par exemple, le montant des primes payées était de 56.065.688 francs pour l'assurance vie, de 21.243.367 francs pour l'assurance en cas d'accidents et de 23.279.485 francs pour l'assurance privée et publique contre l'incendie, sur un total de 118.599.080 francs de primes perçues dans cette même année pour toutes les formes d'assurances.

En chiffres absolus, l'assurance contre l'incendie occupe donc la deuxième place parmi les branches d'assurance. Mais pour établir le degré relatif du développement, il faudrait tenir compte du rapport entre les risques assurés et ceux qui restent en dehors de toute assurance. Or, le capital assuré contre l'incendie en Suisse, tant pour les immeubles que pour le mobilier, se montait à 22.827 millions en 1915, tandis que le capital restant à assurer peut être évalué à un chiffre de 1 à 2 milliards, soit du 5 au 10 % de la valeur totale assurable. C'est là un résultat remarquable, que les autres branches d'assurance sont très loin d'atteindre.

L'assurance contre l'incendie peut être subdivisée, d'après son objet, d'une part, en assurance immobilière, d'autre part, en assurance mobilière. Cette distinction a principalement sa raison d'être pour les caisses publiques: même les cantons possédant une caisse publique mobilière maintiennent une séparation assez marquée entre les deux administrations.

On peut, à un autre point de vue encore, subdiviser les institutions d'assurance, suivant leur base et leur organisation administrative, en:

- a) caisses publiques mutuelles; b) caisses privées mutuelles ou sociétés mutuelles; c) sociétés anonymes privées d'assurance.

La première et la troisième formes sont très développées en Suisse, tandis que la seconde, soit l'assurance privée mutuelle, n'a atteint qu'un développement plus restreint. Son activité se limite à l'assurance mobilière.

L'assurance mutuelle privée doit être considérée comme le trait d'union entre les caisses privées par actions et les mutuelles publiques. L'assurance mutuelle privée émane de l'union libre des co-assurés, dont les liens sont plus forts que ceux résultant d'un simple contrat d'assurance passé avec une Société anonyme.

Dans les sociétés mutuelles publiques ou privées, les assurés sont en même temps leurs propres assureurs. Les risques d'incendie sont couverts par la prime annuelle et par un fonds de réserve appartenant en propre à l'ensemble des assurés-assureurs. Toutefois, les caisses mutuelles à caractère officiel restent soumises à la direction administrative ou, tout au moins, à la surveillance des autorités publiques qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par les lois d'assurance, peuvent en cas de dissolution de la caisse disposer des fonds appartenant à celle-ci. Par contre, l'Etat garantit parfois les engagements de l'institution can-

tonale ou, du moins, fait des avances à la caisse d'assurance en cas de besoin. En outre, le pouvoir administratif et souverain des autorités cantonales leur est conféré directement par le peuple, c'est-à-dire par la masse électorale qui constitue l'ensemble des assurés.

Les sociétés privées mutuelles d'assurance contre l'incendie ont parfois subi l'influence directe ou indirecte des organes de l'Etat. Cela est si vrai que la plus importante d'entre elles: la Société suisse pour l'assurance du mobilier, à Berne, avait, autrefois, un caractère presque officiel dans les cantons de Berne et d'Argovie, qui lui avaient conféré, pour une période assez longue, le monopole d'assurance sur leur territoire. La Société suisse pour l'assurance du mobilier a été fondée, dans les années 1825-26, par la Société suisse d'utilité publique, en vue de compléter l'activité des caisses cantonales en permettant d'assurer le mobilier, que n'acceptaient pas les caisses publiques cantonales.

Le but des sociétés mutuelles est l'assurance en elle-même, tandis que les sociétés par actions tendent à contracter des assurances en vue de réaliser un bénéfice. Les sociétés par actions n'offrent à l'assuré que la garantie d'une indemnité en cas d'incendie. Cette garantie est constituée par un capital-actions versé ou à verser, par des réserves statutaires et des réserves spéciales et enfin par le montant des primes. En cas de grandes catastrophes, la société doit faire appel à son capital et à ses réserves; ces dernières appartiennent en propre aux actionnaires et contribuent à donner une plus value aux actions de la société, soit sur le marché des valeurs, soit en cas de liquidation volontaire.

Le public ne pouvait cependant pas compter sur une garantie parfaite et n'avait pas les moyens suffisants pour vérifier la solidité des compagnies par actions. Avant 1850 déjà, les autorités cantonales cherchaient à y remédier en règlementant et en contrôlant les compagnies privées d'assurance. Toutefois la législation cantonale d'une part se heurtait à des difficultés d'ordre pratique, d'autre part, elle n'avait pas pour but principal la sauvegarde du public contre les mauvaises sociétés privées, mais plutôt de doter les caisses cantonales immobilières des moyens leur permettant de lutter contre les inconvénients possibles de la double assurance, de la sur-assurance et, plus tard, de l'assurance complète.

Il est évident que c'est seulement en créant une législation fédérale que l'on pouvait réaliser, en faveur des assurés, une organisation rationnelle du contrôle des compagnies. La Constitution fédérale de 1874 a déjà réservé à la Confédération le droit de légiférer dans ce domaine.

Jusqu'en 1885 toutefois, l'assurance privée a été pratiquée librement; dès cette date, une loi fédérale autorisa le Conseil fédéral à exercer la haute surveillance des compagnies privées. Cette loi de droit public a été complétée depuis lors par une loi de droit privé, celle du 2 avril 1908, qui réglemente d'une manière précise le contrat d'assurance.

\* \* \*

De nos jours, l'assurance immobilière est pratiquée en Suisse par les 18 caisses cantonales énumérées ci-après dans l'ordre de leur fondation: Argovie 1805 (1), Berne 1806, Thurgovie 1806, Bâle 1807, Zürich 1808, Saint-Gall 1808, Soleure 1809, Neuchâtel 1810, Schaffhouse 1810, Glaris 1811, Lucerne 1811, Vaud 1811,

1) Dates de fondation.

Zoug 1812, Fribourg 1812, Bâle-Campagne 1833, Appenzell Rhodes Ext 1841, Unterwald-le-Bas 1884, Grisons 1907.

Les cantons de Genève, Valais, Tessin, Uri, Schwytz, et les demi-cantons d'Unterwald-le-Haut et d'Appenzell Rhodes Int. abandonnent l'assurance contre l'incendie, mobilière et immobilière, aux sociétés privées.

L'assurance mobilière publique avec monopole n'a été instituée que dans le Canton de Vaud où la première caisse fut fondée en 1849. En 1895, le Canton de Glaris a, à son tour, créé une caisse mutuelle, toutefois sans monopole.

Les Sociétés privées d'assurance pratiquent donc l'assurance mobilière dans toute la Suisse, exception faite du Canton de Vaud, et l'assurance immobilière dans les sept cantons et demi-cantons n'ayant pas d'institutions cantonales.

Les Sociétés autorisées à pratiquer l'assurance incendie sont actuellement au nombre de 31, dont 5 suisses et 26 étrangères. Parmi ces 31 sociétés, 3 sont basées sur la mutualité, alors que les autres sont des sociétés par actions. Il faut mentionner, en outre, trois petites caisses mutuelles locales exclues du contrôle fédéral institué par la loi de 1885.

Les sociétés mutuelles qui s'occupent de l'assurance contre l'incendie en Suisse, sont: 1. — *La Société Suisse pour l'assurance du mobilier contre l'incendie*, fondée en 1826; elle a son siège à Berne et restreint son champ d'activité à la Suisse. 2. — *La Société Emmenthaloise* pour l'assurance du mobilier, fondée en 1874, et ayant son siège à Biglen. 3. — *La Gotha*, fondée en 1821, et ayant son siège à Gotha.

Quant aux sociétés anonymes autorisées en Suisse, elles sont au nombre de 28, dont trois seulement ont leur siège en Suisse; les autres sont des Sociétés étrangères: allemandes, françaises, italiennes et anglaises; aucune de ces sociétés par actions ne limite ses affaires à la Suisse.

Les 28 Sociétés par actions sont:

a) *Sociétés suisses*:

1. — L'Helvetia-Saint-Gall, fondée en 1861; 2. — La Bâloise, Bâle, fondée en 1861; 3. — La Fédérale, Zürich, fondée en 1881.

b) *Sociétés allemandes*:

4. — La Berlinische, Berlin, 1812 (1); 5. — La Leipziger, Leipzig, 1819; 6. — La Vaterländische, Eilberfeld, 1823; 7. — La Aachener & Münchener, Aachen, 1825; 8. — La Schlesische, Breslau, 1848; 9. — La Hamburg-Bremer, Hambourg, 1854; 10. — La Nord Deutsche, Hambourg, 1857; 11. — La Gladbacher, Gladbach 1861; 12. — La Frankfurter, Francfort, 1865; 13. — La Allianz, Berlin, 1889.

c) *Sociétés françaises*: (Toutes ces Sociétés ont leur siège à Paris).

14. — La Compagnie d'assurances générales, 1819; 15. — Le Phénix, 1819; 16. — La Nationale, 1820; 17. — L'Union, 1828; 18. — Le Soleil, 1829; 19. — La France, 1837; 20. — La Provence, 1838; 21. — L'Urbaine, 1838; 22. — Le Nord, 1840; 23. — L'Aigle, 1843; 24. — La Foncière, 1877.

d) 25. — La Compagnia di Milano, Milan, fondée en 1826.

e) *Sociétés anglaises*: (Les trois ont leur siège à Londres).

26. — The Royal Exchange, 1720; 27. — The Phoenix, 1782; 28. — The Northern, 1836.

Voici, en résumé, l'activité de chacune des formes d'assurance pour l'année 1915:

1) assurance des bâtiments:

1) Dates de fondation.

|                       |  |
|-----------------------|--|
| 18 caisses cantonales | 10.820 millions.                           |
| 28 sociétés privées   | 1.565 millions.                            |
| ensemble              | 12385 millions, soit 54,3 <sup>o</sup> /o. |

2) assurance mobilière:

|                      |   |
|----------------------|---|
| 2 caisses cantonales | 842 millions.                               |
| 31 sociétés privées  | 9.599 millions.                             |
| ensemble             | 10.441 millions, soit 45,7 <sup>o</sup> /o. |

Le total des capitaux assurés contre l'incendie en Suisse, était, à la fin de 1915, de 22.827 millions.

Les pourcentages de l'assurance publique, de l'assurance privée mutuelle et de l'assurance capitaliste sont les suivants:

|                         |  |
|-------------------------|--|
| 20 caisses cantonales   | 11662 millions, soit 51,1 <sup>o</sup> /o. |
| 3 sociétés mutuelles et |  |
| 3 caisses locales       | 4578 » soit 20,0 <sup>o</sup> /o.          |
| 28 sociétés par actions |  |
| (assurance en propre)   | 6586 » soit 28,9 <sup>o</sup> /o.          |
| ensemble                | 22.826 millions, soit 100 <sup>o</sup> /o. |

Des chiffres qui précèdent, il résulte que les caisses publiques contre l'incendie assurent plus de la moitié du portefeuille total de notre pays et les assurances mutuelles publiques et privées le 71<sup>o</sup>/o. Dans les pays étrangers, où l'assurance publique présente une certaine importance, on est bien loin du résultat atteint en Suisse. En Allemagne, par exemple, l'assurance publique ne comporte que le 37<sup>o</sup>/o du total (résultat de 1906), et les assurances mutuelles publiques et privées le 45<sup>o</sup>/o.

La Suisse n'est toutefois pas le berceau de l'assurance publique contre les incendies. Cette forme de la prévoyance était connue et pratiquée depuis longtemps dans les pays germaniques et scandinaves. En Allemagne, il existait au XVI<sup>e</sup> siècle déjà des caisses mutuelles d'assurance contre l'incendie dont la fondation est attribuée aux gildes. L'idée d'une caisse publique générale doit être l'oeuvre du roi de Prusse Frédéric I<sup>er</sup> qui, en 1705 déjà, préconisait l'institution d'une caisse générale pour l'assurance des bâtiments et du mobilier. Le projet du roi Frédéric I<sup>er</sup> fut couronné de succès, puisqu'en 1711 une caisse générale d'assurance mobilière fut créée.

Au Danemark, la première loi d'assurance mutuelle en cas d'incendie date de 1680. Une loi de 1735 ordonnait en outre la fondation de caisses d'assurance obligatoires pour les milieux urbains du Royaume et, en 1792, fut fondée, par ordonnance royale, la caisse d'assurance pour les immeubles des campagnes.

En Suède, les premières manifestations de la mutualité publique en matière d'assurance contre l'incendie, datent de 1642, 1681, et 1689. De nombreuses petites caisses surgissent à partir de 1690; la loi de 1734 instituait l'assurance obligatoire pour chaque «Herade», c'est à dire chaque commune. Les communes ou «Herades» pouvaient se réunir pour la constitution d'une caisse unique.

En Norvège, une caisse mutuelle privée et facultative fut fondée en 1752 pour la ville de Christiania et, dès 1767, une caisse générale obligatoire embrassa toutes les villes du Royaume.

L'assurance mobilière ne fut organisée sur des bases rationnelles qu'à partir du commencement du XIX<sup>e</sup> siècle par l'institution des sociétés privées. En Suisse, ce mouvement débute avec la fondation de la *Société Suisse* de Berne. Il est au surplus bien compréhensible que l'assurance mobilière ne pouvait précéder l'assurance des bâtiments, car elle offre des difficultés que l'assurance des bâtiments ne connaît pas.

# I. — PARTIE HISTORIQUE.

## CHAPITRE I. — ORIGINES (1)

### 1. La caisse d'assurance contre l'incendie de la ville de Zürich.

Les institutions publiques d'assurance prospéraient en Allemagne et dans les pays scandinaves dès le commencement du XVIII<sup>e</sup> siècle. En Suisse, ce n'est qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle que l'on a cherché à imiter l'exemple de nos voisins du Nord, (2) sans se laisser arrêter par le désordre politique de l'époque et l'absence relative de pouvoir dans les cantons, qui venaient à peine d'être reconstitués en 1803, par l'Acte de Médiation.

La première caisse cantonale contre l'incendie fut fondée en 1805 dans le Canton d'Argovie. Nous ne devons toutefois pas omettre de citer une autre institution mutuelle d'assurance contre l'incendie qui, malgré son caractère d'institution locale et sa disparition après trente ans d'existence, offrait déjà les garanties et les avantages des caisses cantonales.

Nous voulons parler de *la Caisse d'assurance contre l'incendie de la ville de Zürich*, première manifestation de la mutualité en matière d'assurance dans notre pays.

En 1765, Jolian Rudolf Hofmeister et le Zunftmeister Metchior Lavater présentaient au Conseil de la ville de Zürich un projet d'assurance contre l'incendie des bâtiments. Le projet était accompagné d'un exposé détaillé des motifs qui poussaient à la création d'une telle caisse. Les motionnaires préconisaient le choix entre une caisse officielle proprement dite et une caisse mutuelle placée sous la surveillance directe de l'Etat. Le but était de remplacer les secours procurés jusqu'alors par la charité publique par un droit à l'indemnité que l'assuré obtenait moyennant le paiement de versements réguliers. Il s'agissait aussi de réglementer le crédit par la garantie hypothécaire surveillée par l'Etat.

Le projet de Hofmeister et de Lavater fut renvoyé au Conseil des Deux cents qui ne s'occupa jamais de la chose. Mais, en 1777, à une conférence de la *Physikalische Gesellschaft*, de Zürich, et en 1778, dans un ouvrage du pasteur Frédéric Waser, on reprit l'idée de la création d'une caisse facultative d'assurance pour la ville de Zürich.

Waser proposait l'inscription des créances hypothécaires dans le contrat d'assurance de sorte que cette formalité permit, d'une part, de diminuer le taux des emprunts, dans l'intérêt du débiteur, d'autre part d'offrir des garanties solides aux créanciers.

#### 1) Bibliographie consultée pour ce chapitre :

*Alglave Paul.* — Les assurances contre l'incendie par l'Etat ou les Cantons en Suisse et dans les Pays Scandinaves.

*Näf.* — Die Gebäude Braadversicherungsanstalt des Kantons Solothurn.

*Suter* — Die Aargauische Brandversicherungsanstalt — Aarau.

*Schwab.* — Festschrift der Brandversicherungsanstalt des Kantons Bern.

*Rapports annuels* du Bureau fédéral des assurances pour 1886 à 1915 et particulièrement des Rapports de 1896 et 1897.

*Evard L.* — La Chambre d'assurance de Neuchâtel.

2) Voir introduction.

Dans son travail, Waser prévoyait également un droit d'entrée de  $\frac{1}{2}$  pour mille et une contribution annuelle de  $\frac{1}{4}$  pour mille qui pouvait être remplacée par le paiement d'une prime unique, versée d'avance, et s'élevant au 6 pour mille de la somme assurée. Waser citait à l'appui de ses calculs la statistique des incendies en remontant à deux siècles en arrière. Il n'est donc pas sans intérêt de constater qu'au temps de Lavater et de Waser on possédait déjà pour la ville de Zürich des statistiques de quelque valeur.

Les auteurs du projet de 1765 constataient que les dommages s'élevaient, de 1701 à 1764, au chiffre de 60.000 florins correspondant à 20 maisons de 3000 florins chacune sur un total de 1100 maisons. La valeur totale des bâtiments étant de 3.300.000 florins, le dommage total calculé à 60.000 florins représentait le 18, 2 ‰ en 63 ans, soit 0,29 ‰ par année.

On avait calculé sur ces chiffres la réserve que la caisse aurait accumulée de 1701 à 1764 au moyen d'une prime initiale de 1 ‰, réduite successivement à  $\frac{3}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{1}{4}$  ‰.

Ces calculs n'étaient pas admis par Waser, car il estimait, grâce à un exposé très optimiste, qu'une prime d'entrée de  $\frac{1}{2}$  ‰ et des primes annuelles de  $\frac{1}{4}$  ‰ étaient suffisantes. Il établissait, sur la base de données statistiques, que pour les deux derniers siècles on n'avait pas même vingt incendies à déplorer tous les dix ans. Il évaluait les maisons privées à 5000 florins chacune et il en existait 1189 à ce moment là.

L'ouvrage de Waser contribua à faire avancer le projet présenté en 1765. En 1782, les statuts étaient approuvés, et la Caisse, dirigée par une administration élue par le Conseil, entra immédiatement en activité. Le droit d'entrée était fixé à 1 ‰, la contribution annuelle à  $\frac{1}{2}$  ‰; on prévoyait dès le début la création d'un fonds de réserve de 10.000 florins au maximum. Les nouveaux assurés devaient payer une surtaxe pour avoir droit au fonds de réserve; ils avaient de plus le droit de s'acquitter du paiement des primes en une fois, avec un montant de 33  $\frac{1}{3}$  fois la valeur de la prime annuelle.

Pendant la période de 1782 à 1808, le capital assuré est porté de 5 millions à 6 millions de florins, le total des indemnités et des frais d'administration était de 17.487 florins, soit 0,125 ‰ par exercice, sur un capital moyen de 5  $\frac{1}{2}$  millions de florins; en 1808, la caisse possédait un fonds de réserve de 121.052 florins, correspondant à 179 fois les dommages annuels, frais d'administration y compris, soit le 20 ‰ des capitaux assurés. La Caisse de Zürich subsista encore jusqu'en 1845 pour régler la situation financière des assurés qui avaient payé leurs primes en un seul versement. Elle devait cependant disparaître car, en 1808, on avait fondé une caisse cantonale obligatoire pour l'assurance des bâtiments de tout le canton.

L'étude de la Caisse d'assurance pour la ville de Zürich est intéressante tant au point de vue historique qu'au point de vue administratif et technique. Nous y découvrons le premier essai fait dans le domaine de l'assurance publique contre l'incendie. Mais ce qui nous intéresse davantage c'est son organisation technique et administrative, qui avait quelque chose de parfait en ce qu'elle prévoyait, d'une part la perception des primes sur la base d'une statistique étudiée d'avance, d'autre part la constitution d'une réserve, à l'inverse des caisses cantonales fondées quelques années plus tard qui n'en possédaient pas dans la période antérieure à 1861.

## 2. — La caisse cantonale d'Argovie.

Le gouvernement de Berne avait déjà proposé en 1788 la création d'une caisse d'assurance contre l'incendie, mais les événements de France de 1789, absorbaient l'attention des pays voisins, si bien que même les gouvernements de nos républiques ne s'engageaient pas volontiers dans l'étude des réformes administratives.

Ce n'est qu'après l'Acte de Médiation que le pays retrouva son calme et la vie politique son cours normal. Les nouveaux cantons avaient entre temps acquis leur autonomie et parmi le grand nombre de réformes d'ordre politique et administratif qui survinrent nous pouvons mentionner la fondation des caisses cantonales contre l'incendie.

Durant la courte période qui s'est écoulée entre 1805 et 1821, quinze caisses cantonales d'assurance contre l'incendie furent fondées et toutes ces institutions, sauf celle de Genève, existent encore.

C'est au nouveau gouvernement cantonal d'Argovie, pays sujet jusqu'en 1798, que revient le mérite d'avoir donné une solution très rapide au problème de l'assurance contre l'incendie puisqu'elle intervient en 1805 soit deux ans déjà après sa constitution en canton suisse libre et autonome.

Par les traités de Campoformio en 1797 et de Lunéville en 1801, le Frickthal, ancien pays de la province du Brisgau, passait à la France et fut cédé à la Suisse et annexé au canton d'Argovie en 1803, par l'Acte de Médiation. Ce pays participait à la caisse publique du Brisgau, fondée au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle pour l'assurance contre l'incendie. Pendant la période d'anarchie de 1797 à 1803, ce district passa par de mauvais moments qui eurent pour conséquence de lui faire apprécier particulièrement les avantages de l'assurance.

En effet, les créanciers qui ne se sentaient pas suffisamment protégés par la loi et par l'autorité, réclamaient le remboursement de leurs créances, ce qui amena de nombreuses faillites. Les habitants du Frickthal s'adressèrent alors au gouvernement d'Argovie en lui demandant de pouvoir conserver leur caisse d'assurance. Les autorités cantonales comprirent que la demande des habitants du Frickthal était fondée et ne purent que regretter de ne pas être à même d'étendre les avantages de l'assurance à tout le canton.

Cependant, cette question pénétra rapidement dans l'opinion publique et l'esprit populaire permit au Grand Conseil de voter, en 1805, le projet de loi préparé par le gouvernement. La fondation de la caisse d'assurance n'avait pas uniquement pour but de dédommager les propriétaires de la perte de leurs bâtiments, mais visait aussi à donner une garantie sérieuse aux créanciers hypothécaires, ce qui avait pour effet d'augmenter tout à la fois la richesse de l'Etat et la fortune privée.

M. Alglave cite quelques passages les plus saillants du rapport présenté à ce sujet par le Département de Police: (1)

«La richesse se mesure par le crédit; mais celui qui possède un avoir sûr obtiendra toujours plus de crédit qu'un autre dont la fortune se trouve dans de mauvaises conditions de sécurité; il en résulte que, par la sécurité des placements, la fortune s'accroît dans la même mesure que le crédit augmente. Or, ces principes généraux sont facilement applicables aux maisons assurées par la caisse cantonale.

1) Ouvrage cité, pag. 146.

«Qu'on se représente un citoyen qui ne possède que sa maison pour toute fortune. Veut-il commencer une industrie pour laquelle il a besoin d'une avance de capitaux? Le capitaliste prudent ne lui prêtera que jusqu'à concurrence de la valeur du terrain sur lequel elle repose et des droits qui s'y rattachent.

«Il n'y aurait plus de capitaux, comme souvent des fonds de veuves et d'orphelins, des fonds d'église, des fondations, qui resteraient improductifs ne pouvant être placés avec toute la sécurité desirable. Chacun, même celui qui ne fera pas partie de la caisse, jouira du crédit hypothécaire consolidé par l'assurance, crédit d'autant plus solide et plus grand qu'il sera basé sur le crédit général du pays.

«Pour les mêmes raisons, l'assurance provoque une augmentation de la valeur des maisons; le bâtiment assuré conserve toujours une valeur. Les gens aisés se décideront plus facilement à acheter ou à bâtir une maison lorsqu'ils n'auront plus à craindre de voir leur capital devenir la proie des flammes. La sécurité que procure la caisse d'assurance accroît le crédit individuel du propriétaire, entraîne une baisse du taux d'intérêt et favorise le développement des manufactures et des fabriques, de toute l'industrie en général».

### 3. — La caisse cantonale bernoise.

Lors de l'étude des origines de la Caisse d'Argovie, nous avons remarqué qu'en 1788 déjà le gouvernement de Berne avait pris l'initiative de la fondation d'une caisse immobilière. Il proposa, en conséquence, comme sujet de concours l'étude de la question suivante:

«Est-il opportun de créer dans le canton de Berne une caisse d'assurance pour les bâtiments et pour quels motifs?

«Et quelle serait la solution la meilleure et la plus rationnelle en tenant compte des conditions géographiques du Canton?»

Les réponses, au nombre de dix-sept, furent soumises à la Société économique de Berne. Quelques-uns de ces mémoires donnèrent les raisons qui s'opposaient à la création d'une caisse d'assurance. Un rapport, attribué à M. J. Albert de Mutsch, proposait par contre une caisse facultative selon le type de celle de Zürich et à laquelle on pouvait s'assurer à vie, moyennant une contribution unique de 2<sup>o</sup>/<sub>o</sub> produisant, au taux de 5<sup>o</sup>/<sub>o</sub>, une prime annuelle de 1<sup>o</sup>/<sub>o</sub>.

Le travail primé fut celui de M. Brückner, publié en 1789. Celui-ci exposait dans tous ses détails l'organisation et le fonctionnement d'une caisse d'assurance. Il s'agissait, d'après ce travail, d'une institution mutuelle facultative n'assurant que les 5/6 de la valeur des bâtiments. L'auteur basait ses calculs sur le nombre d'habitations établies par le recensement de 1764 et sur le nombre des sinistres indemnisés, en bonne partie par des collectes faites dans les églises, pendant les dix dernières années. Par malheur le gouvernement, qui avait accueilli si favorablement le travail, voyait déjà son pouvoir lui échapper grâce aux menaces de révolution des cantons sujets.

L'ouvrage de Brückner contribua, néanmoins, à donner plus de force à l'idée d'une caisse général d'assurance étendue au territoire de la République unitaire, fondée après l'invasion française en 1798.

En effet, J. R. Meyer, d'Aarau, proposa au Directoire, le 22 novembre 1799, et sur la base des résultats de l'étude de Brückner, la création d'une caisse générale.

Cinq semaines plus tard, Meyer retira sa proposition, car le Directoire, sur la proposition du Département de l'Intérieur, lui répondit que l'on devrait attendre des temps meilleurs, pour examiner sa proposition.

\* \* \*

Lorsque l'Acte de Médiation eut amené la paix et la sécurité nécessaires aux pays, de Mutach et consorts publièrent, avec l'autorisation du gouvernement, un projet sur les données statistiques constatées. Sur 42.216 maisons, on en comptait annuellement 31 détruites par le feu. On aurait donc pu indemniser les pertes moyennant une prime unique de 2% produisant au taux de 5% une prime annuelle de 1%/100. Ces bases une fois fixées, ils invitèrent alors leurs concitoyens à déclarer le montant des valeurs qu'ils entendaient assurer. Malheureusement, le chiffre des assurances demandées n'atteignait pas 5 millions ce qui rendait la prime annuelle insuffisante pour couvrir un seul risque.

Un nouveau projet, rédigé sur le modèle de la loi argovienne, fut accepté par le Grand Conseil en 1806 et entre en vigueur cette même année pour une période de 25 ans, avec un capital assuré de 12 millions pour les bâtiments privés et de 2 millions pour les bâtiments publics; ces derniers étaient obligatoirement assurés. Le maximum de la prime annuelle était de 3%/100. Mais, bien que les frais administratifs fussent minimes et les résultats appréciables, une tempête de critiques et d'attaques s'éleva à l'adresse de la Caisse, ce qui entraîna la création de plusieurs caisses communales qui assuraient le mobilier et les bâtiments d'après une estimation sommaire.

Les autorités cantonales reprirent toutefois en temps utile et vigoureusement la défense de l'établissement cantonal. L'Avoyer et le Conseil du Canton de Berne publièrent, le 26 octobre 1808, un arrêté interdisant la création de caisses communales et privées d'assurance sans l'autorisation des pouvoirs cantonaux. Cet arrêté prévoyait des peines très sévères pour les sociétés et leurs fondateurs. On supprima les caisses existantes et leurs engagements furent déclarés nuls.

On ne toucha toutefois pas aux conventions conclues avec les cantons voisins concernant l'assistance réciproque en cas d'incendies importants.

#### 4. — La Chambre d'Assurance de Neuchâtel.

Un fort incendie détruisit, en 1794, à La Chaux-de-Fonds 52 maisons, l'église et le clocher, causant des dommages dont le montant s'élevait à 1.389.333 livres. Les collectes faites dans la Principauté de Neuchâtel et en Suisse produisirent 100.000 livres et le roi de Prusse, chef de l'Etat, fit un don de 24.000 livres. Ce fut le plus grand incendie relaté par l'histoire du canton et sur lequel elle donne des détails importants.

La catastrophe de la Chaux-de-Fonds fut suivie, peu de temps après, d'autres grands incendies, dont l'un des plus importants fut celui de Saint-Martin (Val de Ruz). Les dommages causés atteignirent le chiffre de 131.350 livres, tandis que les collectes faites dans le pays ne rapportèrent que 16.000 livres. Le Conseil d'Etat demanda au roi de Prusse, prince de Neuchâtel, une subvention de 4.000 livres.

La réponse du roi est très intéressante. Frédéric-Guillaume II, après avoir déclaré que l'indemnité accordée lors d'un incendie dépendait uniquement de la

munificence royale, tout en ayant égard aux circonstances particulières qui accompagnaient chaque incendie, proposait, à l'exemple des institutions publiques qui florissaient déjà en Allemagne, la création d'une caisse d'assurance facultative contre l'incendie. Il remarquait encore, que l'utilité d'un pareil établissement, reconnue dans presque tous les pays d'Europe, lui laissait espérer que l'on trouverait un assez grand nombre de propriétaires intéressés pour fonder une société ayant un but aussi louable.

Le Conseil d'Etat, pénétré de l'importance de la proposition royale, chargea la Société d'émulation publique, composée d'hommes d'élite, de l'étude de la question et de présenter au Conseil d'Etat ses idées sur les avantages et les inconvénients qui résulteraient pour le pays de l'institution d'un établissement d'assurance. La Société d'émulation publique était de même chargée de résoudre le problème au point de vue pratique, par l'étude du plan le plus convenable à engager les propriétaires à participer à sa création.

Frédéric-Guillaume revint peu après à la charge. Par lettre du 23 novembre de la même année, il accordait les 4.000 livres demandées pour les sinistrés de Saint Martin, mais il ajoutait :

«Du reste je n'ai pu qu'être surpris de votre silence à l'égard du projet de l'établissement d'une société pour les incendies, dont je vous ai communiqué l'idée par mon rescrit du 3 août courant. Vous réparerez cette omission en me faisant parvenir votre rapport sur cet objet intéressant».

Le Conseil d'Etat répondit que la question était soumise à l'étude de la Société d'émulation publique, fondée sous les auspices de Sa Majesté. Le roi, qui décidément tenait à son idée, répliqua peu après :

«J'ai vu par votre exposé du deux courant, que le silence que vous avez gardé jusqu'à présent, relativement au projet de l'établissement d'une société d'assurance pour les incendies vient de ce que vous avez cru devoir consulter au préalable la Société d'émulation publique sur cet objet intéressant. Cette démarche a mon entière approbation, mais vous auriez sans doute dû m'en faire part pour ne pas m'exposer à croire que vous ne vous occupiez pas du tout du projet en question. Quoi qu'il en soit, persuadé que vous ne perdrez pas de vue un objet d'une importance aussi majeure pour le pays, j'attends votre rapport ultérieur et me borne à vous avertir qu'au cas de l'établissement effectif d'une pareille société je me propose d'y faire inscrire mes propres bâtiments de là-bas d'après leur taxe et de fournir ma part aux dommages causés par les futurs incendies».

Frédéric-Guillaume II mourut en 1797, mais son successeur Frédéric-Guillaume III attacha aussi une grande importance à la réalisation de ce projet. Le nouveau roi rappela, à l'occasion de l'incendie de Brot, les rescrits des 3 août et 23 novembre 1796. La Société d'émulation publique offrit alors une médaille d'or du poids de vingt ducats pour la solution des questions suivantes :

1. - Quels avantages pourra-t-on se promettre de l'établissement d'une chambre d'assurance ou compagnie d'assurance contre l'incendie ?
2. — Quels obstacles rencontrerait un pareil établissement soit par rapport aux différences que présentent les localités et les constructions, soit dans le droit de police attribué aux communes ?
3. — En admettant la possibilité de cet établissement, conviendrait-il mieux qu'il

fût formé par une société particulière ou par la réunion des propriétaires de chaque district ou, enfin, par les communautés, et quel serait le plan le plus propre à en assurer les bons effets dans ce pays?

Un seul mémoire fut présenté, le 20 avril 1798, par le professeur Henry de Meuron. La Société décida que ce mémoire serait « remis à S. E. notre gouverneur comme une marque de la soumission de notre société aux ordres de la cour et de son zèle pour tout ce qui peut contribuer au bonheur public ».

. . .

Les troubles politiques de l'époque ne permettaient pas l'activité paisible et bienfaisante des autorités et des hommes d'étude; nous sommes ainsi obligés de reprendre le cours des faits qui nous occupent après 1805, date à laquelle la domination française succède au protectorat de la Prusse à la suite des traités de Schoenbrunn et de Paris.

Le mémoire du professeur de Meuron n'ayant pas épuisé le sujet, la Soc. d'émulation publique remit le problème au concours. Les trois mémoires présentés arrivèrent en retard, car le gouvernement avait déjà ordonné d'imprimer un ouvrage relatif au même objet. Ce projet et ce mémoire étaient l'oeuvre de la Société du Jeudi, autre association d'hommes de lettres et de sciences, et tout spécialement de M. de Sandoz-Rollin et de Fréd. de Chambrier. Ce fut de nouveau le professeur de Meuron qui remit le sujet en discussion. La Société du Jeudi, après avoir étudié les différents ouvrages sur la matière, soumit au gouvernement un rapport du 26 février 1810, approuvé le 5 mars de la même année. Nous en donnons ici un court résumé:

L'incendie est sans doute l'un des fléaux dont l'influence sur la prospérité publique et privée est le plus durable. Un incendie touche faiblement le riche qui a dans sa fortune les moyens pour en réparer les pertes; il touche à peine le pauvre qui reçoit de la charité publique des indemnités qui dépassent quelquefois les pertes effectives; mais il porte une atteinte sensible à la classe nombreuse et respectable des propriétaires aisés. Ceux-ci manquent de ressources suffisantes pour réparer leurs pertes et en ont trop pour requérir des secours: ils seront donc forcés de contracter des dettes et ces dettes causeront la ruine financière de leurs enfants et les assujettiront eux-même à la pauvreté et aux privations.

Ce rapport constatait encore que, dans bien des pays, l'assurance contre l'incendie était organisée dans un but de lucre et que, malgré cela, elle se développait.

De son côté, le gouvernement déclara que l'exemple des autres cantons et particulièrement de celui de Berne était encourageant. En effet, la caisse d'assurance de Berne avait assuré les immeubles moyennant une prime de  $\frac{1}{2}$  o/100: les mêmes conditions étaient applicables au canton de Neuchâtel où les bâtiments étaient mieux construits et moins exposés aux incendies.

Sur la base de comparaisons avec les résultats de la caisse de Berne, on comptait sur un portefeuille d'assurance de 7 millions et demi de livres et portant sur 2500 bâtiments. Ces prévisions furent considérablement dépassées car, le 11 juillet 1811, la valeur des immeubles assurés était déjà de 13.407.000.-livres.

Le gouvernement, satisfait des résultats, en fit communication au prince Alexandre (Berthier) pour le solliciter d'assurer les bâtiments qu'il possédait dans le pays. La

lettre du gouvernement fut renvoyée, par le prince, au lieutenant Lespérut et celui-ci lui adressa un rapport fort intéressant. Il constatait que le gouverneur avait donné, pour secours en cas d'incendie, la somme de 1800 livres par année; avec l'assurance il n'aurait plus rien à donner, le capital d'assurance étant déjà de 18 millions de livres. D'autre part les bâtiments de la principauté se trouveraient avoir plus de valeur d'où une augmentation du rendement des impôts.

La valeur des biens seigneuriaux étant de 6 à 700.000 livres on aurait à payer des contributions, au maximum, de 700 livres par année, d'après la moyenne des cantons voisins. Toutefois, Lespérut reprochait au gouvernement de Neuchâtel d'avoir approuvé l'institution de la caisse sans avoir obtenu au préalable le consentement du prince.

La caisse d'assurance était ainsi définitivement décidée. Le 6 août 1810, on procéda à l'élection du Comité et du secrétaire et le 13 septembre, en séance du Conseil d'Etat, on donna lecture du décret de S. A. qui approuvait et ordonnait la mise en activité de l'institution.

La Chambre d'assurance instituée et mise en activité exigeait une réglementation détaillée. Une ordonnance de police très complète, préparée en 1812 par M. de Sandoz-Rollin, membre de la Chambre d'assurance, avait entièrement satisfait les autres membres du conseil. Le service de police des incendies était placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat. L'organisation du service de défense contre le feu prévoyait un ou deux capitaines, des lieutenants et des assesseurs pour chaque commune et même des assemblées d'arrondissement pour les comptes rendus et l'étude des mesures qu'on estimait nécessaires pour diminuer les risques d'incendie. Le même règlement contenait des dispositions assez strictes relativement à la police des constructions.

## 5. — La caisse d'assurance de Glaris.

Dans les cantons de la Suisse centrale, les communautés possédaient des biens collectifs portant sur des étendues assez vastes de terrain. Les citoyens avaient le droit de s'approprier de ces terrains la surface nécessaire pour bâtir une maison. En outre, la participation de tout citoyen aux oeuvres d'utilité publique, l'obligation d'assister celui qui tombait dans l'indigence évoluèrent jusqu'à faire considérer les collectes ordonnées en cas d'incendie comme une obligation communale.

Ces usages ont donné naissance aux caisses cantonales. Il est parfois difficile d'établir où l'assistance cesse pour faire place à la mutualité. Dans le canton de Glaris, la Landsgemeinde affectait une partie des impôts dus à la caisse cantonale à la réparation des dommages causés par l'eau et par le feu.

Le Landbuch de 1807 reproduisait des principes déjà sanctionnés en 1789 et en 1805 et suivant lesquels les autorités communales étaient chargées de fixer le montant des dommages produits par le feu et par l'eau et d'allouer aux propriétaires éprouvés une indemnité proportionnée à leurs conditions financières et ne pouvant pas dépasser le 10% des dommages. Puis, plus tard, des prescriptions légales fixèrent le délai pour l'évaluation des dommages à 8 jours et les indemnités à payer étaient à la charge des propriétaires sous forme d'impôts en proportion de la valeur de leurs bâtiments: c'était l'assurance.

Il n'est pas facile d'établir le moment exact où une institution d'assistance se

transforma ainsi en une caisse de prévoyance mutuelle. La statistique de Frasnin pour 1827 mentionne la caisse d'assurance de Glaris sans indiquer ni la date de sa fondation, ni ses résultats. La description du Canton de Glaris par Heer et Blumer-Heer affirmait que la caisse d'assurance avait été fondée en 1811 et, le fonds de réserve atteignant 78.000 florins en 1839, nous avons quelque raison de croire que la fondation date effectivement de 1811.

En 1835, l'assurance était obligatoire pour tous les bâtiments et pour 3/4 de leur valeur, elle était facultative pour les fabriques de toute nature. La prime était fixée au minimum de  $\frac{2}{3}$  ‰ pour les bâtiments obligatoirement assurés et de 1 ‰ pour les bâtiments industriels. Le maximum de la prime annuelle ne pouvait pas dépasser 5 ‰.

## 6. — Les autres caisses d'assurance.

Il ne faut pas attribuer à un courant politique et économique quelconque la fondation des premières caisses cantonales. Celles-ci ne sont pas autre chose qu'un bienfait de la paix qui régnait en Suisse au commencement du XIX.<sup>e</sup> siècle. Les anciens gouvernements aristocratiques avaient fait place à des gouvernements plus populaires, les anciens cantons sujets venaient d'acquérir leur indépendance et partout les gouvernements cantonaux cherchaient à mériter la faveur publique par des réformes répondant aux besoins nouveaux. En effet, parmi les caisses d'assurance fondées de 1805 à 1821, nous trouvons celles des nouveaux cantons d'Argovie, Thurgovie, Saint-Gall, Vaud et Genève, lesquels étaient en grande partie, avant 1798, soumis aux autres cantons. A Neuchâtel, la fondation de la caisse d'assurance est le résultat de la collaboration entre le gouvernement, presque autonome, et le prince, qui n'avait qu'un pouvoir limité.

La fondation des autres caisses cantonales d'assurance ne présente rien de caractéristique et d'intéressant, soit pour l'histoire du mouvement mutualiste, soit pour la technique des assurances. Nous retrouvons partout les mêmes faits et la même organisation technique et administrative étudiée pour les établissements d'Argovie, de Berne, de Neuchâtel et de Glaris.

Il est, en outre, assez difficile de connaître l'organisation administrative cantonale de cette époque-là, car quatre cantons seulement (Argovie, Soleure, Neuchâtel et Berne) ont publié, ces dernières années, des mémoires importants sur l'historique et le développement de leurs institutions d'assurance contre l'incendie.

Dans le canton d'Appenzell Rhod-Ext, on décida, en 1818-20, la création d'une institution cantonale d'assurance avec entrée facultative, mais le chiffre trop bas du capital proposé à l'assurance ne permit pas l'exécution du projet. Ce n'est qu'après l'incendie de Heiden en 1837, lorsque la Société privée fondée en 1822 dut entrer en liquidation, après des années prospères, que l'on créa, en 1841, une caisse cantonale obligatoire pour tous les bâtiments.

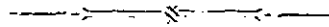
Par la séparation du canton de Bâle en deux demi-cantons, la caisse d'assurance fondée en 1807 devait être remplacée par deux institutions indépendantes. Celles-ci continuèrent, malgré la séparation, à appliquer le règlement commun de 1809. Les deux demi-cantons élaborèrent plus tard des lois distinctes.

Le Grand Conseil du Tessin avait voté, en 1853, la création d'un établissement cantonal avec entrée facultative. Le gouvernement, chargé de l'exécution, comprit

le problème au point de vue purement fiscal et céda le monopole de l'assurance à une compagnie italienne de Milan, contre une redevance de 45 % des primes encaissées. Il est facile de prévoir les résultats: les primes augmentèrent dans une proportion correspondante et les capitaux assurés diminuèrent dans la même mesure. Le Grand Conseil décréta en 1859 la réintroduction du système de la libre concurrence par des sociétés privées placées sous la surveillance du gouvernement.

Au milieu du XIX.e siècle, quinze caisses cantonales immobilières exerçaient déjà leur activité dans les cantons suisses. Par contre, l'activité de l'Etat dans le domaine de l'assurance mobilière ne fit aucun progrès avant 1849, date de fondation de la caisse mobilière du canton de Vaud.

Pour compléter cet aperçu historique sur la fondation des caisses cantonales, nous devons encore mentionner la création de la caisse cantonale immobilière du canton de Unterwald-le-Bas, instituée en 1884; de la caisse mobilière sans monopole du Canton de Glaris, fondée en 1895; et enfin, de l'établissement d'assurance immobilière des Grisons, organisé sur les principes du monopole et de l'obligation en 1907 et dont la mise en activité fut fixée au 1.er janvier 1912. C'est ainsi que, de nos jours, dix-huit états suisses sur vingt-cinq possèdent des institutions publiques d'assurance contre l'incendie.



## CHAPITRE II.

### FONCTIONNEMENT DES CAISSES D'ASSURANCE AVANT 1820 (1)

#### Différences organiques et administratives

##### 7. Organisation et fonctionnement de la caisse d'Argovie.

Les premières institutions cantonales d'assurance étaient organisées sur des bases simples et ne présentaient, en général, aucune garantie spéciale pour les dommages produits par de grands incendies, en dehors de la perception de primes supplémentaires. Seule la loi d'assurance de Glaris prévoyait la garantie de l'Etat pour les engagements de sa caisse d'assurance.

Il suffit d'analyser le fonctionnement de la caisse d'Argovie pour connaître les principes administratifs appliqués par la majorité de ces institutions d'assurance.

Le but de la caisse argovienne était de dédommager les propriétaires éprouvés par l'incendie de leurs bâtiments, moyennant la répartition des contributions annuelles entre les assurés et en proportion de la valeur des bâtiments compris dans l'assurance.

*Bibliographie et documents consultés pour le II<sup>e</sup> Chapitre:*

*Paul Atglave. — L'Assurance par les cantons, etc...*

*Rapports du Bureau fédéral des assurances.*

*Suter. — Die Aargauische Brandversicherungsanstalt.*

*Rapports annuels des caisses d'assurance.*

Tous les bâtiments étaient en principe assurés, sauf les châteaux et les autres édifices non susceptibles de prendre feu et dont l'assurance pouvait être décrétée par les autorités publiques. Toutefois, les fabriques et les magasins de poudre, les fabriques de poteries, les tuileries, les fonderies et les verreries, les pavillons de chasse, les serres et les autres constructions légères et éloignées des localités étaient exclus de l'assurance.

La caisse couvrait tout dommage produit par un incendie quelle qu'en fut la cause. Le propriétaire incendiaire ou coupable de complicité perdait tout droit à une indemnité; la caisse était même en droit de confisquer le terrain sur lequel était construit le bâtiment incendié. Les créanciers conservaient dans tous les cas le droit de faire valoir leurs créances, jusqu'à concurrence du montant de l'indemnité lorsque les autres biens de l'assuré ne suffisaient pas pour le remboursement de leurs créances.

La caisse avait toujours un droit de recours contre les auteurs ou les personnes responsables de l'incendie.

Les primes étaient perçues chaque année, sur la base des indemnités à allouer et d'après la valeur des bâtiments estimés et enregistrés par les autorités communales. Le registre contenait les indications relatives à leur construction, à leur destination, à leur situation et à leur valeur. La prime ne devait cependant pas dépasser le maximum de 1/3 0/0 pour chaque année; le canton avançait, jusqu'au moment de la perception des primes, les fonds nécessaires pour l'indemnisation des dommages.

L'indemnité était fixée d'après la valeur d'assurance, assimilée à la valeur vénales, déduction faite de la valeur du terrain et des parties du bâtiment encore utilisables.

Le propriétaire qui se refusait au paiement de la prime pouvait être poursuivi pour le double du montant; de même la loi prévoyait des pénalités assez sévères pour les assurés ne satisfaisant pas à leurs obligations. Le montant des amendes était versé à la caisse communale en faveur du fonds de service de défense contre l'incendie qu'on avait organisé après la création de la caisse.

La loi d'assurance pourvoyait également à l'amélioration des bâtiments. En effet, le propriétaire était obligé de reconstruire et de couvrir le nouveau bâtiment au moyen de matériaux incombustibles.

On pouvait cependant reprocher à la loi de 1805 de n'avoir pas prévu ni une classification des risques, ni la formation d'un fonds de réserve; la caisse de la ville de Zürich était à cet égard mieux organisée. Ce défaut de garantie était d'ailleurs commun à toutes les caisses d'assurance qui avaient suivi l'exemple du canton d'Argovie.

## 8. — Les premières autres lois cantonales d'assurance.

L'organisation et le fonctionnement des autres caisses cantonales d'assurance diffèrent peu de celles du canton d'Argovie.

L'assurance était obligatoire dans tous les cantons sauf dans ceux de Neuchâtel et de Berne, où l'introduction de l'assurance obligatoire date respectivement de 1848 et de 1881. L'assurance ne s'étendait toutefois pas à tous les bâtiments: seule la caisse de Schaffhouse acceptait toutes sortes de risques. Les autres caisses,

suivant l'exemple de celle d'Argovie, n'admettaient pas l'assurance pour les bâtiments à l'usage de fabriques et les bâtiments commerciaux dans lesquels on préparait, employait ou conservait des matières explosibles ou particulièrement dangereuses; d'autres excluaient l'assurance des églises, des théâtres, des bâtiments publics et, la plupart, les bâtiments d'une valeur inférieure à 200 ou 300 francs.

D'une manière générale, l'assurance couvrait les bâtiments pour leur valeur totale, exception faite toutefois des caisses de Neuchâtel et de Lucerne; la caisse de Bâle n'acceptait pas les assurances dépassant 50.000.- francs pour chaque risque. En outre, les lois d'assurance permettaient également une assurance partielle au-dessous de la valeur réelle: à Schaffhouse, Zürich, Soleure, et Genève le minimum était de  $\frac{3}{4}$ ; à Fribourg les  $\frac{2}{3}$ ; à Berne, Lucerne et Neuchâtel la moitié; en Argovie le tiers et à Zoug le quart de la valeur.

L'indemnité était intégralement versée pour les dommages réels, même en cas de faute de l'assuré; elle portait sur les dégâts produits par les incendies et même par la foudre. Cependant, dans les cantons de Zoug, Soleure, Lucerne, Schaffhouse, Saint-Gall et Thurgovie, le gouvernement conservait le droit de réduire l'indemnité proportionnellement au degré de la faute de l'assuré.

L'incendiaire était par contre exclu du droit à l'indemnité et condamné par les tribunaux pénaux à des peines graves, même en cas de simple complicité. Les créanciers hypothécaires étaient partout remboursés de leurs créances et on protégeait même les droits de ceux-ci en stipulant que le versement des indemnités, dans les cas ordinaires de reconstruction, n'aurait lieu que par tiers selon l'état du bâtiment en reconstruction.

Les primes n'étaient payées que sur la base des dommages annuels, elle pouvaient ainsi varier d'une année à l'autre; cependant certaines lois d'assurance prévoyaient un maximum pour les primes annuelles. Les cantons faisaient les avances nécessaires pour le paiement des indemnités et les autorités cantonales conservaient un droit de haute surveillance sur le fonctionnement des caisses, sans toutefois garantir formellement le paiement des indemnités; seule la caisse de Glaris était au bénéfice d'une pareille garantie.

Les caisses d'assurance, à part celles de Bâle et de Saint-Gall qui majoraient la prime de  $\frac{1}{4}$  et  $\frac{1}{10}$  pour certains risques, ne connaissaient aucune classification.

## 9. — Résultats de l'assurance immobilière publique avant 1820.

Avant 1813, on comptait en Suisse quatorze caisses cantonales immobilières. Ces institutions ont célébré leur centenaire de 1905 à 1912. A cette occasion, les caisses de Berne, d'Argovie, de Soleure et de Neuchâtel ont consacré à leur histoire et à leurs expériences des ouvrages très intéressants, illustrés de nombreux tableaux statistiques portant sur toutes les questions administratives et techniques susceptibles d'être représentées par des chiffres et des tableaux.

Les faits que nous avons signalés pour les quatre institutions d'assurance dont nous avons retracé l'histoire s'appliquent également, d'une manière générale, aux autres institutions d'assurance contre l'incendie.

Nous constatons, tout d'abord, une augmentation très considérable dans le portefeuille d'assurance de la caisse facultative de Berne qui assurait, en 1806, 5.707 bâtiments pour une valeur de 20,2 millions de francs; et 35.010 bâtiments pour un

montant de 87 millions en 1820, Pour la caisse d'Argovie, le capital assuré passait de 30 à 45 millions durant la même période; pour les caisses de Soleure et de Neuchâtel, les capitaux assurés n'augmentaient respectivement que de 18 à 20 millions et de 16 à 18 millions en 10 ans.

Pour la caisse de Soleure, on constate que la moyenne des indemnités de 1811 à 1820 était de 0,36 ‰ pour les bâtiments à toiture incombustible et de 1,29 ‰ pour les autres. Ces constatations donnent déjà une base rationnelle pour une première classification des risques.

Chose curieuse: les bâtiments à toiture combustible diminuent et, contre toute attente, les indemnités et les incendies présentent une augmentation. Ces deux faits contradictoires se manifesteront d'une manière continue et systématique durant la période de 1820 à 1850. Ce fait eut pour conséquence d'engager les autorités publiques à apporter des réformes profondes que nous analyserons dans le chapitre suivant, dans lequel nous donnerons aussi un résumé de l'augmentation des indemnités pour la période de 1806 à 1820.

---

### CHAPITRE III.

#### REFORMES DES LOIS D'ASSURANCE DE 1820 À 1861. (1)

##### 10 — Augmentation des incendies.

Nous venons de constater que les risques s'améliorent sensiblement pendant la période de 1806 à 1820, ensuite du remplacement des constructions anciennes par des bâtiments à toiture incombustible; nous ajouterons même que ces progrès tendent à s'accroître de 1820 à 1860. Il serait logique, dès lors, de s'attendre à une diminution constante et proportionnelle des dommages produits par les incendies. Cette conclusion paraît d'autant plus s'imposer si l'on songe qu'aux lois d'assurance s'ajoutaient toujours d'autres dispositions pratiques, telles que l'interdiction de la double assurance, l'organisation du service de défense contre l'incendie par l'institution des corps de sapeurs pompiers; sur la police des constructions, et, enfin, sur les pénalités dont on frappait les coupables du délit d'incendie ou de simple négligence.

Et pourtant les incendies augmentaient toujours dans les proportions que nous allons relever sur le tableau (N. 1.) qui va suivre.

(1) *Bibliographie consultée pour le chapitre III.*

Rapports du Bureau fédéral des assurances de 1886 à 1900.

*Paul Aglave* — Ouvrage cité.

*L. Evard*. — La Chambre d'assurance de Neuchâtel.

*Näf.* — Die Gebäude-Brandversicherungsanstalt des Kantons Solothurn.

*Suter*. — Die Aargauische Brandversicherungsanstalt.

Textes des lois cantonales, Journaux etc.

*Schwab* — Festschrift der Brandversicherungsanstalt des Kantons Bern.

**Tableau N.° 1 — Augmentation des indemnités d'incendie dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Soleure et de Neuchâtel, par périodes de 5 et de 10 ans, de 1806 à 1860.**

|           | Dommages ‰ par périodes de 5 ans |         |         |         |         |         |         |         |         |         | Dom. ‰ par pér. de 10 ans |         |         |         |         | Moyenne de 1810-1860 |         |
|-----------|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|----------------------|---------|
|           | 1806-10                          | 1811-15 | 1816-20 | 1821-25 | 1826-30 | 1831-35 | 1836-40 | 1841-45 | 1846-50 | 1851-55 | 1856-60                   | 1810-20 | 1821-30 | 1831-40 | 1841-50 |                      | 1851-60 |
| Argovie   | 0,65                             | 0,94    | 1,07    | 1,04    | 1,60    | 1,42    | 1,53    | 1,65    | 2,23    | 2,53    | 0,73                      | 1,—     | 1,32    | 1,48    | 1,94    | 1,63                 | 1,47    |
| Berne     | 0,37                             | 0,88    | 1,05    | 0,64    | 1,19    | 1,26    | 1,04    | 1,26    | 2,28    | 1,66    | 1,26                      | 0,97    | 0,92    | 1,15    | 1,77    | 1,47                 | 1,25    |
| Soleure   |                                  | 0,68    | 0,60    | 0,66    | 0,84    | 0,81    | 1,20    | 1,17    | 2,02    | 1,22    | 0,86                      | 0,64    | 0,75    | 1,01    | 1,60    | 1,04                 | 1,—     |
| Neuchâtel |                                  | 0,21    | 0,25    | 0,30    | 0,48    | 2,28    | 0,38    | 1,62    | 1,98    | 0,98    | 0,81                      | 0,23    | 0,39    | 1,33    | 1,80    | 0,89                 | 0,93    |

La cause en est due à ce que bon nombre d'assurés se faisaient une fausse opinion du rôle de l'assurance contre l'incendie. A côté de gens honnêtes, qui avaient conscience qu'un incendie volontaire porte atteinte aux biens et à la vie même d'autrui, tout en accablant l'Etat et les coassurés de lourdes charges, il y en avait d'autres qui se souciaient fort peu de leurs concitoyen et qui provoquaient, même volontairement, l'incendie, soit pour substituer un nouveau bâtiment à leur ancienne maison, soit pour toucher une somme ronde. «On paye pour cela» disaient-ils, et l'assurance était un trésor auquel on pouvait toucher impunément. On estimait alors que le vol commis au détriment de l'Etat n'était pas un vol. En d'autres termes, pour employer cette expression pittoresque de l'époque: on aimait par l'incendie «vendre sa maison à l'Etat».

L'augmentation des indemnités était, à la fin de 1850, de un à huit pour Neuchâtel et de un à deux et deux et demi pour les autres cantons. Pendant la période de 1851 à 1860, on constate au contraire, une notable diminution des dommages. Cette diminution est de 0,31 ‰ pour la caisse d'Argovie, de 0,30 ‰ pour celle de Berne, de 0,56 ‰ pour Soleure et de 0,90 ‰ pour la caisse de Neuchâtel.

La législation d'assurance est ainsi forcée de recourir à de nouvelles mesures qui compliquent le fonctionnement des caisses d'assurance contre l'incendie, si simple au début. Une nouvelle période législative commence dès 1820 et se termine en 1861 au moment de l'incendie de Glaris.

La loi genevoise, portant sur la création d'une caisse d'assurance, tenait déjà compte en 1821 de l'expérience des autres établissements cantonaux; les réformes effectuées aux autres lois d'assurance ne datent que de 10, 20 et même 30 ans plus tard, c'est ce qui explique l'augmentation des incendies jusqu'en 1850.

Nous avons, tout d'abord, à rechercher les causes de ce phénomène.

L'assurance privée se développait en Suisse à côté de l'assurance publique. Les compagnies privées d'assurance assuraient le mobilier pour un montant dépassant la valeur réelle et accordaient même des assurances complémentaires pour les bâtiments. Il y avait ainsi une double assurance ou une sur-assurance qui permettait à l'assuré de s'enrichir en cas d'incendie.

Les cantons ne pouvaient pas empêcher cette anomalie, car ils ne possédaient pas les moyens de contrôle nécessaire sur les polices d'assurance des compagnies privées. D'autre part, la double assurance n'était formellement prohibée que par les lois de cinq cantons sur quatorze. Seules celles de Glaris et Saint-Gall sanctionnaient cette prohibition par des amendes ou par la perte de l'indemnité.

Nous pouvons donc ramener la base des réformes de la nouvelle législation d'assurance contre l'incendie aux principes généraux suivants :

1. — réduction de la valeur d'assurance et des cas d'indemnités.
2. — classification des risques.

## 11. — Réformes des lois cantonales d'assurance.

Nous avons constaté, dans le paragraphe précédent, que l'augmentation des incendies devait être attribuée au fait que les sociétés privées d'assurance permettaient à l'assuré de s'enrichir au moyen de l'incendie. Les incendies provoqués volontairement par le propriétaire étaient nombreux, mais la preuve de la culpabilité n'était pas toujours facile à faire.

### La limitation du montant assuré

Une réaction législative était nécessaire : il fallait établir d'une manière plus exacte la valeur d'assurance, laisser une partie des dommages à la charge du sinistré et, à cet effet, soumettre les polices des compagnies privées à une législation et à un contrôle effectif.

La législation du canton d'Argovie est celle qui agit le plus systématiquement dans ce sens. En effet, la loi de 1834 limitait le montant de l'assurance aux  $\frac{2}{3}$  de la valeur réelle des bâtiments et du mobilier. La loi argovienne de 1849 va encore plus loin, car elle limite l'assurance des bâtiments à une fraction variant entre les  $\frac{4}{8}$  et les  $\frac{6}{8}$  de la valeur totale et jamais au dessous des dettes hypothécaires grevant l'immeuble ; l'assurance mobilière était consentie pour les  $\frac{2}{3}$  et seulement auprès de la Société suisse mobilière de Berne. Ce double monopole eut pour effet de diminuer les indemnités annuelles de 2,53 %/100 à 0,73 %/100 en moyenne dans les périodes de 1851-55 et 1856-60 (Tabl. No. 1).

Le règlement d'assurance du canton de Glaris de 1835 limitait de même la valeur d'assurance aux  $\frac{3}{4}$  de la valeur des bâtiments ; l'efficacité de cette mesure ne peut pas être contestée puisque la moyenne des primes pour la période des années 1811-1861 n'était que de 0,70 %/100. Cette prime permettait de couvrir les dommages, les frais et de constituer un fonds de réserve de 545.000 francs, correspondant au 27 %/100 des capitaux assurés. En 1840 et 1852, la législation d'assurance de Zürich réduisait le montant des indemnités aux  $\frac{9}{10}$  des dommages constatés.

Toutefois, la plus grande partie des réformes faites dans le sens de la réduction des indemnités, est postérieure à 1850. Les lois de 1849 et de 1852 limitaient l'assurance au maximum de  $\frac{9}{10}$  de la valeur effective pour les bâtiments dans le canton de Vaud et pour les bâtiments et le mobilier dans le canton de Berne. L'assurance n'indemnisait que les  $\frac{5}{6}$  de la valeur d'assurance à Schaffhouse après 1853 et les  $\frac{6}{10}$ , les  $\frac{7}{10}$  ou les  $\frac{8}{10}$  au maximum dans le canton de Fribourg, à teneur de la loi de 1854.

Quelques rares cantons suivaient une tendance opposée: c'est le cas de Lucerne, dont la loi de 1833 autorisait une assurance entre la valeur totale et les  $\frac{3}{4}$  de cette valeur au minimum, de Zoug qui appliquait les mêmes bases en 1855, de Bâle qui permettait l'assurance pour la valeur totale en 1829 et de Soleure qui l'exigeait en 1848.

En résumé, nous constatons que la législation d'assurance d'une période de plus de 30 ans peut être divisée par décades. Sur dix cantons qui avaient révisé leurs lois d'assurance dans le but de restreindre le montant des indemnités, un seul avait réduit le montant d'assurance avant 1830; deux, avec des bâtiments assurés pour environ 100 millions, de 1830 à 1840; trois, avec un capital assuré d'environ 400 millions, entre 1841 et 1848 et, enfin, quatre avec un capital assuré de 480 millions, de 1849 à 1854. Ces constatations nous expliquent pourquoi les mesures prises par la nouvelle législation n'ont pu donner un résultat, pour l'ensemble des cantons, qu'après 1850.

Les lois d'assurance cherchaient également à restreindre les cas de dédommagement. Aucune indemnité n'était payée pour les cas d'incendie dus à la guerre ou à une émeute.

L'indemnité était soit réduite, soit refusée, lorsque le propriétaire était accusé de négligence ou de faute grave, lorsqu'il ne se soumettait pas aux prescriptions légales pour la conservation des bâtiments ou lorsqu'il n'avait pas annoncé en temps utile un changement entraînant une aggravation du risque d'incendie ou, enfin, lorsque l'incendie n'était pas parvenue à la connaissance du public.

Les propriétaires et les constructeurs qui n'observaient pas les règlements de police pour la construction des nouveaux bâtiments, étaient punis d'amende. Le service de défense contre l'incendie était organisé d'une manière plus rigoureuse.

### La classification des risques.

La classification des risques devait avoir pour résultat l'amélioration des bâtiments assurés et, par conséquent, une diminution des sinistres. Les sociétés d'assurance appliquaient, depuis longtemps, des taux différents pour l'encaissement des primes selon la probabilité d'incendie que présentait chaque classe. Le principe de la classification des risques paraît équitable, chaque assuré devant payer en raison de la probabilité d'incendie de son immeuble.

Nous avons déjà relevé que les lois d'assurance des cantons de Bâle et de Saint-Gall contenaient un principe rudimentaire de classification des risques, en ce sens qu'elles augmentaient le taux de prime respectivement de  $\frac{1}{4}$  et de  $\frac{1}{10}$  pour les bâtiments à toiture combustible. On peut de même considérer comme un rudiment de classification la réduction de la valeur d'assurance à une fraction de la valeur réelle ainsi que l'exclusion de certains risques.

Les classifications introduites par les lois d'assurance, avant et après 1860, étaient bien loin de la perfection mathématique basée sur les probabilités d'incendie. A ce moment, seulement huit cantons avaient introduit une classification plus ou moins complète. La Chambre d'assurance de Neuchâtel prévoyait, par la loi de 1829, trois classes de bâtiments dont les primes restaient dans la proportion de 1,  $1\frac{1}{2}$  et 2 et la loi d'assurance de Soleure, votée la même année, portait la prime supplémentaire pour les bâtiments à toiture combustible à 20% de la prime ordinaire et au double de celle-ci par la loi de 1848. La loi bâloise de 1829

stipulait quatre taux de primes dont le plus élevé équivalait à trois fois la prime ordinaire et la caisse de Bâle-Campagne introduisait une classification en trois catégories avec une prime pouvant aller jusqu'au double de la prime initiale.

La loi de Glaris de 1835 maintenait le principe de l'unité des primes pour les bâtiments n'ayant pas le caractère d'établissement industriel; pour ces derniers elle appliquait le tarif des compagnies privées. La caisse de Thurgovie introduisait, en 1835 également, trois classes de risques, dont les deux taux extrêmes étaient dans le rapport de 1 à 2.

Mentionnons encore la classification introduite en 1853 par la caisse de Schaffhouse. Cette classification est de beaucoup la plus complète, car elle divise les bâtiments en cinq classes avec des primes allant jusqu'à quatre fois le taux minimum. La classification introduite pour le canton de Zürich par la loi de 1832 fut abandonnée, faute d'accord sur l'application pratique: la caisse de Zürich est, de nos jours encore, régie d'après le système de l'unité des primes introduit après 1852.

L'étude de la classification des risques dans les différents cantons nous prouve avant tout un manque absolu d'unité et de critères techniques. En effet, une statistique sérieuse faisait défaut aux caisses d'assurance qui manquaient ainsi des bases nécessaires pour une classification rationnelle. Les progrès des compagnies d'assurance par actions étaient, dans ce domaine, plus considérables que ceux des caisses cantonales immobilières.

### Sanctions contre la double assurance.

Les autorités cantonales redoutaient surtout la double assurance; aussi cette dernière était-elle interdite dans les cantons de Zürich, Fribourg, Soleure, Zoug, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall et Argovie sous peine de déchéance du droit à une indemnité; des réserves étaient faites toutefois en faveur des créanciers hypothécaires. La loi de Bâle-Ville prévoyait en outre la confiscation de l'indemnité due par les compagnies privées et menaçait les assurés d'amende et de prison: dans les cantons d'Argovie et de Fribourg on sanctionnait aussi la double assurance par une amende allant jusqu'à 1/10 de la valeur assurée; la caisse de Berne ne confisquait pas l'indemnité, mais prévoyait des amendes.

On espérait également supprimer la double assurance en introduisant ou renforçant le monopole en faveur de la caisse cantonale. C'est ainsi qu'en 1849 fut introduit, après de longues discussions, le monopole dans le canton de Neuchâtel. La loi d'assurance votée en 1834 dans le canton de Berne introduisait l'assurance obligatoire auprès de la caisse cantonale pour les immeubles appartenant aux communes et aux personnes sous tutelle, ainsi que pour les immeubles grevés d'hypothèques. Une autre loi de 1852 interdisait l'assurance auprès des compagnies privées ayant leur siège hors du canton et accordait le monopole d'assurance à la Société mobilière de Berne.

### Autres dispositions.

Les lois d'assurance contenaient de même des dispositions importantes concernant la police des constructions et l'entretien des bâtiments assurés.

Au sujet du paiement des primes, les caisses d'assurance n'avaient pas de base fixe: il s'agissait plutôt de contributions variant selon le montant néces-

saire pour couvrir les indemnités annuelles et les frais d'exercice, tout en tenant compte des rapports établis par la classification des risques. Seule la loi de Saint-Gall fixait en 1852 le taux minimum à 1<sup>o</sup>/100 dans le but de former un fonds de réserve de 600.000 francs. Dans le même but, la contribution fut portée à un minimum de 7/10 0/100 pour les caisses de Glaris et d'Appenzell, de 1/2<sup>o</sup>/100 pour la caisse de Bâle et de 1<sup>o</sup>/100 pour celle de Schaffhouse.

En fait, seuls les cinq établissements précités possédaient en 1861 un fonds de réserve, soit:

caisse de Glaris 545.000 francs ou 27<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés.

caisse d'Appenzell 486.000 francs ou 17<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés.

caisse de Saint-Gall 571.000 francs ou 4<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés.

caisse de Schaffhouse 82.000 francs ou 4<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés.

caisse de Bâle-Campagne 46.000 francs ou 1<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés.

En outre, au cours de cette période, deux lois cantonales seulement prévoyaient la possibilité d'un contrat de réassurance: ce sont les lois de Saint-Gall en 1848 et de Bâle-Ville en 1857. Mais ces dispositions ne trouvèrent leur application pratique qu'en 1861.

## 12.-- Difficultés rencontrées par la caisse de Neuchâtel avant 1861.

La période de 1820 à 1861 ne fut pas des meilleures pour l'existence des caisses cantonales d'assurance contre l'incendie. Bien des difficultés entravaient leur fonctionnement et mettaient en danger leur existence.

A Neuchâtel, aux difficultés d'ordre technique s'ajoutaient d'autres d'ordre politique, le canton étant en même temps principauté prussienne. Il résultait de cet état de choses que toute réforme apportée aux lois d'assurance devait obtenir l'approbation du prince.

A partir de 1820, les indemnités augmentaient progressivement. La loi de 1829 tendait à apporter quelques réformes, mais les résultats pratiques ne furent guère appréciables, les incendies suivaient toujours une marche ascendante, tandis que les propriétaires des bâtiments à toiture incombustible n'étaient pas satisfaits de la classification introduite, étant donné que les bâtiments à toiture combustible auraient dû payer non pas une fois et demi la prime initiale, mais cinq fois et même davantage.

Mais ce qui, en général, rendait difficile le fonctionnement des institutions cantonales d'assurance c'était les procédés des compagnies privées. Celles-ci appliquaient une classification systématique des risques et cherchaient par des primes modiques la faveur des propriétaires des bâtiments mieux construits. Ceux-ci réclamaient toujours la liberté d'assurance ou une classification exacte des risques assurés. En outre, ce qui était fort dangereux à cette époque, les sociétés privées d'assurance permettaient l'assurance complémentaire du quart de la valeur que la caisse cantonale ne couvrait pas et assuraient en outre les bâtiments en construction. Il est évident que, grâce à de pareils procédés, les dispositions légales limitant l'assurance à un chiffre inférieur à la valeur totale restaient sans effets; il était même possible de contracter des assurances pour un montant plus élevé que la valeur réelle des objets assurés.

Le nombre des incendies ne faisait qu'augmenter dès 1830, si bien qu'en 1833 la caisse demandait une contribution de 15<sup>o</sup>/100. Ce fait eut pour conséquence

que bien des propriétaires réclamèrent la dissolution de la caisse ou la réduction de sa durée d'existence à huit ou dix ans et, dans tous les cas, une répartition plus équitable des contributions entre les bons et les mauvais risques.

Mais les organes placés à la tête de la caisse cantonale défendirent cette dernière en expliquant au public sa raison d'être par un rapport dont nous résumons les points principaux :

Au point de vue contractuel, la caisse était fondée sur la base mutuelle, par le libre consentement des associés et sur la base des conditions d'assurance connues et acceptées par les sociétaires. La dissolution de la caisse n'était donc possible que par le consentement unanime des assurés.

Au point de vue de l'intérêt économique de l'ensemble des assurés, la caisse n'avait pas demandé, pendant une période de plus de 20 ans, des contributions dépassant  $\frac{1}{3}$  ‰, tandis que la prime réclamée à la même époque et pour les mêmes risques, par les sociétés privées était de 1,25 ‰; en tenant compte même des grands incendies de 1830 à 1833, les primes exigées par la caisse cantonale étaient inférieures à celles des compagnies privées.

La préférence que manifestaient certains propriétaires pour les sociétés privées devait être recherchée dans le fait que ces dernières acceptaient des assurances pour la valeur totale. Or, c'est justement ce que la caisse cantonale ne voulait pas, étant d'avis que celui qui n'est pas assuré pour la valeur totale vouera toujours plus de soin à la conservation de son bâtiment et de son mobilier.

La nouvelle législation de 1849 solutionnait favorablement tous les problèmes soulevés par l'assurance. M. de Dardel, président de la Cour d'appel, prépara un projet de loi, accompagné d'un exposé des motifs. Une commission parlementaire et la chambre d'assurance discutèrent le nouveau projet devant résoudre les questions suivantes :

1. — demander au Conseil fédéral la fondation d'une association entre les caisses cantonales;
2. — introduire l'assurance obligatoire auprès de l'établissement cantonal;
3. — imposer aux sociétés privées d'assurance des conditions légales dans la conclusion des contrats et les soumettre à un contrôle protecteur des assurés.

La première partie du programme fut abandonnée, car les difficultés d'ordre pratique étaient trop grandes. Par contre, la nouvelle loi de 1849 prévoyait l'assurance obligatoire auprès de la caisse cantonale pour tous les bâtiments et pour les  $\frac{7}{8}$  de leur valeur. Les bâtiments étaient répartis en trois classes, dont les primes restaient fixées dans les proportions de 1; 1,50 et 2, la prime initiale étant de 0,50; 0,75; 1, - ‰ pour chaque classe. La première classe comprenait les bâtiments construits et recouverts de matériaux incombustibles, la deuxième classe les bâtiments de construction combustible et incombustible, couverts par des matériaux combustibles et situés à plus de 400 pieds de tout autre bâtiment; la troisième classe comprenait les mêmes bâtiments que la deuxième, mais rapprochés d'autres constructions.

On parvint également, après de longues discussions, à soumettre les compagnies privées d'assurance à une législation spéciale. La nouvelle loi de 1849 exigeait pour les sociétés d'assurance contre l'incendie leur domicile juridique dans le canton; le dépôt et la signature en présence du greffier communal de la police et de l'inventaire des objets assurés et, en cas d'incendie, on exigeait aussi que le dommage fût réglé en présence d'une autorité reconnue.

Les résultats de la loi de 1849 furent heureux pour la caisse immobilière. La moyenne des indemnités annuelles, qui était de 1,80 ‰ de 1841 à 1850, tombe à 0,89 ‰ pour la période de 1851 à 1860. Les résultats avaient dépassé même la prévision la plus optimiste du législateur et démontrèrent que l'obligation et le monopole d'assurance représentaient la meilleure garantie pour le fonctionnement de ces institutions. La loi de 1849 subit encore des modifications importantes en 1861.

Nous terminons ici l'histoire de l'assurance publique, tant du canton de Neuchâtel que des autres cantons, pour la reprendre dans le prochain chapitre. Ce n'est pas pour suivre un plan arbitraire que nous agissons ainsi, mais en considération des caractères tout à fait nouveaux de la législation d'assurance, conséquence directe ou indirecte du grand incendie de Glaris du 10 au 11 mai 1861. Il faut reconnaître que, dans toute étude historique, certaines dates restent particulièrement importantes. C'est le cas en particulier de l'incendie de Glaris, car il est le point de départ, dans l'histoire de nos caisses mutuelles contre l'incendie, d'une époque de nouvelles réformes administratives et techniques. C'est ce fait et les transformations qui en découlent qui feront l'objet du chapitre suivant.

---

## CHAPITRE IV.

### L'ASSURANCE CONTRE L'INCENDIE DÈS LA CATASTROPHE DE GLARIS DU 10-11 MAI 1861 (1)

#### 13. — L'incendie de Glaris

L'incendie de Glaris des 10 et 11 mai 1861 est, sans aucune doute, la plus grande catastrophe qui ait atteint les caisses cantonales. Durant ces journées désastreuses, tant pour le canton de Glaris que pour la Suisse entière, 325 maisons, 187 écuries et 87 établissements industriels furent la proie des flammes, et le montant total des dommages à payer par la caisse cantonale atteignit le chiffre énorme de 2,353,920 francs, soit 133 ‰ du montant total des assurances.

Il faut pourtant reconnaître que les conditions de cet établissement avaient été assez normales et même favorables pendant un demi siècle; au moyen d'une prime annuelle de 0,70 ‰ la caisse avait payé les indemnités et constitué un fonds de réserve de 540.000 francs. L'incendie de Glaris venait donc renverser toutes les prévisions et bouleverser le calcul des probabilités basé sur la statistique d'un demi siècle.

Mais ce n'est pas tout, la statistique sombre et sinistre de cet événement enregistrait d'autres défaillances. Les dommages effectifs atteignaient le chiffre de

(1) *Bibliographie consultée pour le IV. chapitre.*

*Paul Aiglave* — Ouvrage cité.

*Rapports annuels* du Bureau fédéral des assurances.

*Gazette de Lausanne*, numéros de 1861.

Brochure anonyme de propagande en faveur de l'assurance publique.

Les quatre publications de centenaire déjà citées pour les autres chapitres.

5.700.000 francs, dont 4½ millions pour les bâtiments: de cette dernière somme deux millions environ restaient à la charge des assurés. La caisse de Glaris, suivant les principes législatifs de l'époque, n'assurait les bâtiments que pour une fraction allant de la 1/2 à 2/3 de la valeur réelle. Ce système qui paraissait protéger le mieux la caisse contre la négligence, l'imprudence et le crime d'incendie, fit entrevoir alors ses défauts.

La caisse cantonale n'était au surplus pas en mesure de rembourser aux assurés les 2.600.000 francs assurés, car elle ne disposait que d'un fonds de réserve de 540.000 francs. Le déficit était énorme et ce n'est que grâce au concours des finances cantonales, concours qui ne pouvait être refusé ensuite de la garantie légale promise à l'institution, que l'établissement put s'acquitter de ses obligations.

Déduction faite du fonds de réserve, le déficit de la caisse était de 2.100.000 francs, que l'Etat, fidèle à ses promesses, prit à sa charge en contractant un emprunt public amortissable au moyen d'une annuité de 230.000 francs pour la première année et de 130.000 francs pour les années suivantes. Cette annuité fut payée par les assurés pour un montant de 45.000 francs et le reste par les contribuables.

La Confédération participa à cet emprunt pour un million sans intérêts pour les dix premières années et à 2% pour le reste de la période. Malgré cet emprunt, il restait encore 6.050.000 francs à couvrir, dont la partie la plus considérable portait sur le mobilier resté non assuré, malgré l'activité des compagnies privées. Des quatre millions représentant le dommage mobilier, la Société mobilière Suisse de Berne paya à 116 propriétaires des indemnités de 1.031.000 francs; les autres sociétés firent également honneur à leurs engagements. En outre, grâce à une souscription nationale, on obtint une somme de 2.681.000 francs, et ½ million de dons en nature. De cette somme d'environ 3.200.000 francs, 2.600.000 francs furent distribués aux sinistrés, le reste au canton et aux communes pour les bâtiments publics.

C'est grâce à cet élan de charité confraternelle que le désastre put être réparé et qu'en tenant compte de la situation financière des citoyens éprouvés on put leur allouer des indemnités variant entre 60 et 95% soit une moyenne de 80% des dommages éprouvés.

#### 14. — Tentatives de fondation d'une caisse fédérale d'assurance ou d'un concordat entre les caisses cantonales.

L'incendie de Glaris avait démontré que le territoire des petits cantons était insuffisant pour assurer le fonctionnement des caisses d'assurance. Il fallait une meilleure répartition des risques d'incendie sur un plus grand territoire, la formation de bonnes réserves et une assurance totale des pertes afin d'éviter d'avoir recours à des collectes publiques après chaque incendie d'une certaine importance.

Cette catastrophe donna à réfléchir. Tous les cantons étaient exposés à ce risque, même davantage, étant donné que la caisse cantonale de Glaris possédait le fonds de réserve le plus élevé à cette époque.

Ces craintes poussèrent M. J. C. Elmer, de Zürich, à présenter à l'assemblée fédérale, quelques semaines après, une pétition réclamant la création d'une caisse fédérale d'assurance contre l'incendie. Les faits justifiaient la proposition Elmer puisque la catastrophe de Glaris avait détruit le 133 % du capital assuré par la caisse.

se cantonale. Pour l'ensemble des caisses cantonales, soit pour 16 cantons, le dommage n'était, en 1861, que de 3,21 %/oo, chiffre qu'il fallait réduire à moins de 3%/oo des assurances de la Suisse entière. Ce chiffre était défavorable comme contribution annuelle d'assurance, mais, par un fonds de réserve de 2 à 3%/oo au lieu de 27%/oo, on aurait pu satisfaire complètement aux engagements d'une caisse fédérale.

Pendant la période de 1861 à 1890, les indemnités n'ont dépassé qu'une fois 3%/oo, une fois 2%/oo une fois 1,50%/oo, la moyenne pendant cette période de 30 ans ne fut que de 1,20 %/oo, elle n'était plus, pour la dernière période après 1901, que d'environ 0,60%/oo.

Une caisse fédérale aurait pu, déjà en 1861, résoudre d'une manière satisfaisante le problème de l'assurance incendie, tout en épargnant aux assurés des charges onéreuses pour la création d'un important fonds de réserve et cela même sans recourir au système de la réassurance qui imposait et impose toujours de lourdes charges à nos caisses cantonales.

M. Elmer modifia sa proposition, qui avançait les temps. Tout en abandonnant l'idée d'une caisse nationale, il proposait une institution de réassurance dans le but de fournir des secours aux caisses cantonales pour les grandes catastrophes.

L'assemblée fédérale écarta d'emblée le projet d'une caisse unique d'assurance, se réservant de convoquer une conférence intercantonale dans le but de jeter les bases d'un concordat. Le Conseil national discuta, le 17 juillet 1861, la motion Elmer et arriva aux conclusions suivantes :

La commission déclare que la proposition Elmer juge tout à fait insuffisante l'intervention des compagnies étrangères. Celles-ci au contraire, et surtout les compagnies anglaises, ont sauvé la situation lors de l'incendie de Hambourg. D'autre part, on constate que plusieurs cantons conservent le principe de la liberté et d'autres tendent à l'introduire. Les différents systèmes en usage rendent difficile l'unification proposée de l'assurance en cas d'incendie. La commission nie, d'autre part, la compétence fédérale en cette matière. Elle se déclare favorable à l'opinion exprimée par le Conseil des Etats dans le sens de renvoyer l'étude au Conseil fédéral qui est ainsi chargé d'élaborer un projet de concordat.

Le rapport de la commission parlementaire ne cachait pas ses sympathies pour l'assurance privée et libre. Toutefois, tout en contestant aux autorités fédérales toute compétence en la matière, il invitait celles-ci à favoriser la conclusion d'un concordat entre les institutions cantonales.

A cette époque, les hommes politiques, la presse et les autorités s'occupaient activement du problème de l'assurance contre l'incendie. Ces opinions étaient toutefois très divergentes : les uns cherchaient, au moyen de conférences intercantionales, à réformer les institutions publiques en vue d'une plus grande sécurité ; les autres voulaient, par contre, dissoudre les caisses cantonales existantes et laisser à la libre initiative des sociétés privées la tâche d'assurer les immeubles et le mobilier contre les incendies. Nous analyserons les phases de cette lutte dans le paragraphe suivant.

---

## 15. — Conférences pour la conclusion d'un concordat entre les caisses cantonales.

C'est un axiome pour toute assurance que la base doit être établie sur un grand nombre d'assurés et un grand territoire. C'est précisément ce qui manquait aux assurances cantonales. D'ailleurs, les systèmes cantonaux étaient très différents entre eux: Vaud avait le double monopole, c'est-à-dire l'assurance mobilière et immobilière. Les autres cantons ne possédaient pour la plupart que le monopole d'assurance immobilière; le canton du Tessin laissait libre champ d'activité aux entreprises privées qui se soumettaient au contrôle du gouvernement et, enfin, l'assurance contre l'incendie était complètement libre dans les cantons de Valais, Uri, Schwytz, Obwald et Nidwald, Appenzell-Int. et Grisons.

L'idée d'arriver à un système uniforme, ainsi que celle de créer une assurance fédérale n'avait pas trouvé un terrain favorable. Par contre, la conférence de Berne du 2 décembre 1861 avait accepté par 12 voix contre 4 le principe d'une réassurance moyennant un concordat. Une commission avait été chargée de présenter un projet et de fixer les modalités pour l'application de ce dernier une fois accepté.

Il était particulièrement difficile de mettre d'accord les cantons sur un point essentiel: la fixation du maximum des dommages au delà duquel le concordat entrerait en vigueur. Trois projets furent présentés au cours des conférences tenues dans les années 1861 à 1863.

Le premier projet prévoyait la répartition des dommages entre les établissements cantonaux lorsque les indemnités dépassaient, pour une année ou pour chaque caisse, le taux maximum de 5%/00. Ce premier projet n'a pas obtenu la faveur de la majorité des cantons. On lui reprochait en effet de n'être favorable qu'aux petits cantons exposés à de brusques variations dans le taux des indemnités. En effet, quatre cantons auraient bénéficié du concordat, pendant la période de 1861 à 1915 soit:

La caisse de Berne en 1865; le taux des indemnités étant de 5,16 %/00, la fraction de 0, 16 %/00 ou 50.000 francs aurait été répartie entre les cantons. La caisse de Soleure en 1869 avec des indemnités de 5,24 %/00, celle à répartir aurait été de 15.000 francs pour un capital d'assurance de 62 millions; la caisse de Schaffhouse en 1863 pour des dommages de 5,16 %/00, soit un montant de 5.000 francs à répartir, et celle de Neuchâtel en 1866, avec des indemnités annuelles de 7,05 %/00, soit un montant de 215.000 francs à la charge des cantons concordataires.

En appliquant rétroactivement ce projet à l'incendie de Glaris, la caisse d'assurance de ce canton aurait pu maintenir son fonds de réserve à 22 %/00 grâce à une prime annuelle de 3 %/00, égale aux contributions payées par les assurés des autres cantons.

Un second projet élaboré en 1863 prévoyait la répartition des risques lorsque les dommages dépassaient le taux de 5 %/00 ou s'élevaient à plus de 750.000 francs par année ou à plus de 7.50 %/00 pendant trois années consécutives. Le montant des indemnités dépassant ces chiffres aurait été à la charge de l'ensemble des cantons concordataires. Ce projet tendait à mettre d'accord les intérêts des petits et des grands cantons, mais il se heurta à l'opposition des cantons de moyenne grandeur. En effet, ce projet aurait favorisé la caisse de Berne 17 fois sur 29 de 1862 à 1890;

la caisse du canton de Berne aurait mis à la charge des cantons concordataires des indemnités de 8 4/5 millions contre 1 million pour l'ensemble des autres caisses cantonales. Cette disproportion augmenterait encore (17 millions pour Berne et 1 million pour les autres cantons) en appliquant les mêmes bases pour les années de 1862 à 1915. Les autres cantons qui auraient bénéficié du concordat susmentionné pendant la période de 1862 à 1915 sont les suivants :

Vaud, en 1863, pour l'incendie de Vallorbe, fr. 700.000 à la charge de tous les cantons. Neuchâtel, en 1866, pour l'incendie de Travers, 215.000 francs à la charge des cantons concordataires; Fribourg, pour l'ensemble des trois années de 1863-65, 70.000 francs; Soleure, en 1869, pour un montant de 15.000 francs; et Schaffhouse, en 1863, pour un montant de 5.000 francs. Pour le canton de Vaud nous avons tenu compte seulement du chiffre de l'assurance immobilière excédant les 750.000 francs. (1).

Le troisième projet, présenté par M. Kolb, proposait une solution plus simple et qui éliminait bien des difficultés: lorsque, lors d'un incendie, les dommages dépasseraient 200.000 francs, les cantons concordataires répartiraient le surplus au prorata des capitaux assurés contre l'incendie. Cette proposition obtint la majorité des voix. La solution proposée par M. Kolb aurait laissé à la caisse de Glaris, lors de l'incendie de 1861, des indemnités de 200.000 francs soit 10‰ du capital assuré. La caisse aurait pu se charger de cette somme avec une prime de 3‰, tout en diminuant la réserve de 27 à 20‰.

Pour démontrer les avantages pratiques de la proposition de M. Kolb, il suffirait de remarquer que la période de 1806 à 1861, accusait 8 incendies dont les dommages dépassaient 200.000 francs, 16 durant la période de 1862 à 1890 et, peut-être, une dizaine de 1892 à nos jours.

Les bases du concordat étant acceptées, il devait entrer en vigueur aussitôt que l'on aurait réuni un capital d'assurance de un milliard, mais quatre cantons seulement y adhérèrent, ce furent ceux de Glaris, Bâle-Ville, Neuchâtel et Saint-Gall avec un capital d'assurance de 400 millions. Une proposition du gouvernement de Saint-Gall faite dans le sens d'une réassurance réciproque ne donna également pas de résultat.

La raison de cette hostilité doit-être cherchée dans le mouvement qui se manifestait, dans tous les cantons, en faveur de la libre assurance.

## 16. — Lutte entre l'assurance privée et l'assurance cantonale après l'incendie de Garis.

En 1861 déjà, une brochure de M. Chevalier parut à Genève pour combattre soit le maintien des caisses cantonales, soit l'institution d'une caisse fédérale d'assurance. Il existait des partisans de la libre assurance dans tous les cantons: ils n'étaient pas nombreux, mais tous étaient des hommes d'élite, influants, occupant un certain rang dans la vie politique et intellectuelle de leur pays. Leur but, en préconisant le principe de la libre assurance, était d'affranchir le propriétaire de toute tutelle de l'Etat.

La question de l'assurance libre fut discutée dans tous les cantons de 1861 à 1870. Seul le canton de Genève adhéra aux idées nouvelles et passa en 1864 au sys-

---

(1) Ces chiffres ont été calculés d'après la statistique des indemnités annuelles de 1861 à 1915.

tème de la libre assurance: La caisse cantonale genevoise comptait en ce moment un capital assuré de 186 millions. Les autorités genevoises avaient tenté de défendre la caisse d'assurance par un projet de réforme introduisant une classification des bâtiments et excluant certains risques. Un minimum de prime était prévu par des taux variant entre 0,20; 0,30; et 0,60‰; pour les trois caisses, le maximum était de 2, 3, 6‰. Malheureusement, le projet n'avait pas prévu une classification pour les risques industriels et laissait une trop grande liberté d'appréciation au Conseil d'Etat. La loi de 1864 supprima la caisse, moyennant certaines garanties pour les créanciers hypothécaires.

Dans le canton de Neuchâtel, cette période est également remarquable au point de vue de l'activité des autorités publiques en matière d'assurance. Dans la séance du Grand Conseil du 21 novembre 1861, une proposition fut faite pour demander la suppression de l'assurance obligatoire et l'établissement de l'assurance privée contre l'incendie. L'année suivante un concours fut ouvert sur l'opportunité de la conservation ou de la suppression de la caisse d'assurance. Des ouvrages très intéressants furent publiés par MM. Moschell et Picard et plus particulièrement par M. H. du Pasquier. Ce dernier conclut en faveur du maintien de la caisse cantonale. D'après M. du Pasquier, il était nécessaire de conserver l'obligation d'assurance et d'écarter les dangers qui découlaient du manque d'évaluation préalable des bâtiments de la part des compagnies privées qui avaient leur siège hors du canton. Cependant, M. du Pasquier proposa que la loi d'assurance rendit obligatoire la création d'un fonds de réserve et la conclusion d'un contrat de réassurance auprès d'une compagnie privée.

C'est sous l'empire de ces circonstances que la loi, votée le 25 mars 1867, rendit la réassurance obligatoire pour les 3/4 de la valeur des bâtiments assurés. Après de vives discussions au sein de la Chambre d'assurance, on arriva à la conclusion d'un contrat de réassurance avec la compagnie anglaise « The Phoenix ». Cette société acceptait en réassurance les 3/5 du portefeuille des deux premières classes moyennant une prime annuelle de 1‰. D'après les calculs de la dernière décade, cette prime donnait à la société un bénéfice très modique de 0,10‰. Le contrat fut ratifié par le Grand Conseil le 28 février 1868. C'est ainsi que la caisse fut maintenue, moyennant les garanties nécessaires. La population campagnarde qui jouissait, grâce au monopole, d'une forte diminution des primes et les créanciers hypothécaires, intéressés à la conservation d'une garantie aussi importante, firent campagne en faveur de la caisse cantonale.

D'une manière générale, les partisans de l'assurance publique ne restèrent pas inactifs à l'égard des attaques de l'école libérale. Nous résumons ici les arguments qui, d'après une brochure, anonyme de l'époque, étaient opposés à l'introduction de la libre assurance.

C'est l'incendie de Glaris, d'après cette brochure, qui avait amené cette campagne contre l'assurance publique, bien qu'en réalité la caisse de Glaris eût tenu ses engagements, grâce à la garantie de l'Etat.

Au dire des partisans de la libre assurance, les entreprises privées assuraient les bons risques pour des primes de 0,30‰ et les maisons en bois moyennant une contribution de 0,75‰. Mais ces chiffres n'avaient qu'un but de réclame; en effet ceux présentés par les compagnies suisses Helvetia et Bâloise au Conseil d'Etat de Lucerne prévoient des contributions bien plus élevées, soit:

1. Pour les risques urbains, les bâtiments à toiture incombustible auraient payé de 0,50 à 1,75 ‰ et les bâtiments à toiture combustible de 1,50 ‰ à 5 ‰.
2. Pour les bâtiments ruraux, à toiture incombustible, la prime exigée allait de 1 à 5 ‰ et pour les bâtiments à toiture combustible de 1,50 à 6 ‰.
3. Les bâtiments industriels étaient taxés entre 2 et 10 ‰.

Il est difficile d'établir une moyenne des primes perçues; toutefois, en se souvenant que la moyenne des indemnités pour le canton de Lucerne n'était que de 0,77 ‰ pour la période antérieure à 1861, nous croyons qu'il n'y a aucune exagération dans la brochure précitée lorsqu'elle évalue le bénéfice annuel net des compagnies privées, pour les assurances dans ce canton, à 100.000 francs. Ces primes d'ailleurs auraient augmenté après la disparition de la caisse cantonale. Après des entreprises privées s'assureraient les riches possédant les bâtiments les mieux construits. Pour distribuer de hauts dividendes, on aurait cherché à éviter l'assurance des bâtiments ruraux à toiture de bois et de chaume et situés dans les contrées montagneuses, si bien que la commission parlementaire lucernoise déclarait: « La libre assurance est un danger pour la partie la plus pauvre de la population. »

D'après les calculs établis en Allemagne, pour la période de 1856 à 65, par les représentants des 32 associations mutuelles d'assurance, on a constaté que les bénéfices et les frais des sociétés par actions avaient absorbé soixante millions de francs de plus que les sociétés mutuelles. Cette somme, d'après le procès-verbal de l'association des sociétés mutuelles allemandes, serait paraît-il payée par les classes productives en faveur des classes improductives.

De même, l'Helvetia, la Bâloise et la Phénix de Paris avaient publié, dans la Feuille d'Avis du canton des Grisons, en 1868, une liste détaillée des primes d'assurance réclamées par elles.

Helvetia et Bâloise

Phénix.

|                             |             |             |
|-----------------------------|-------------|-------------|
| 1. — Maisons d'habitation:  |             |             |
| avec toit incombustible     | 0,40-2,25 ‰ | 0,40-2. — ‰ |
| avec toit combustible       | 1,25-3,50 ‰ | 1,50-3,50 ‰ |
| 2. — Etables, granges, etc. |             |             |
| avec toit incombustible     | 0,75-2,75 ‰ | 0,80-1,25 ‰ |
| avec toit combustible       | 0,75-4. — ‰ | 2,00-4. — ‰ |

Tout ceci prouve qu'il n'y avait pas lieu d'espérer, par la suppression des caisses cantonales, une amélioration des charges en faveur des assurés. C'est pourquoi le mouvement en faveur de la libre assurance n'obtenait pas, dans la plus grande partie des cantons, un accueil favorable. Dans les douze cantons qui revisèrent leurs lois, on avait posé la question de la liberté d'assurance, et, partout, les corps législatifs se prononcèrent, à de fortes majorités, en faveur du maintien des institutions publiques. Cette attitude des autorités était une nouvelle preuve de la popularité dont jouissaient les institutions publiques.

Le mouvement en faveur des assurances libres obtenait toutefois des succès appréciables à plusieurs égards. Les caisses cantonales, à part celle de Genève, continuaient à subsister; mais nous voyons surgir, entre 1861 et 1865, deux sociétés d'assurance par action ayant pour but de compléter l'œuvre des caisses mutuelles publiques et privées. L'Helvetia et la Bâloise furent fondées, en 1862-63, au capital social de 10 millions pour chacune, dont le 20 ‰ versé. A côté des sociétés

d'assurance surgissaient deux sociétés de réassurance: la Société suisse, fondée en 1864, avec un capital de 6 millions, et la Prudentia, fondée en 1875, avec un capital de 1 1/2 million.

A un autre point de vue encore, cette campagne de critiques, souvent justifiées, engagea les autorités cantonales à apporter des réformes immédiates et profondes à l'organisation et aux bases des caisses cantonales.

## 17. — La législation d'assurance après 1861.

La législation d'assurance après 1861 peut être considérée comme une réaction nécessaire contre les lacunes et les erreurs des institutions publiques. Les caisses cantonales laissaient une proportion trop grande de dommages à la charge des assurés. Ce principe devait empêcher les assurés de s'enrichir au préjudice des institutions d'assurance et de fausser ainsi le but de prévoyance sociale qui était celui des caisses mutuelles. Nous avons démontré, chiffre à l'appui, que le résultat obtenu n'était pas très satisfaisant. Tout en réalisant un progrès à certains égards, ce système d'assurance présentait des inconvénients regrettables. Les assurés se trouvaient trop souvent, en cas d'incendie, dans l'impossibilité de reconstruire, de sorte que l'assurance, créée dans le but d'éviter des collectes en cas d'incendie, obligeait les assurés pauvres à y recourir de nouveau.

D'autre part, les caisses cantonales ne présentait guère de sécurité pour le cas de grandes catastrophes: l'absence de fonds de réserve, la garantie de l'Etat réduite à une simple avance de fonds pour la plus grande partie des caisses cantonales, tout cela nous donne l'impression très nette d'un manque de prévoyance.

Le plan de réforme était donc tracé et nous pouvons le résumer ainsi:

1. — Assurance de plus en plus complète de la valeur des bâtiments.
2. — Augmentation des garanties offertes aux assurés par des fonds de réserve et par la réassurance.
3. — Evaluation exacte de la valeur du bâtiment et classification des risques d'incendie.
4. — Réorganisation systématique du service public de défense contre l'incendie.

### Risques assurés par les caisses cantonales.

Les autorités législatives ne pouvaient pas permettre, dans l'intérêt des caisses d'assurance et des assurés, que les caisses cantonales acceptassent des risques qui auraient absorbé, en cas d'incendie, les contributions de plusieurs années. C'est surtout dans les petits cantons qu'on ne pouvait pas admettre l'assurance des bâtiments industriels et des bâtiments publics et privés dépassant une certaine valeur, sans avoir contracté au préalable une réassurance pour ces risques spéciaux. D'ailleurs, les sociétés privées internationales, elles-mêmes, fixaient un plein d'assurance pour chaque localité et même pour chaque bâtiment.

Il fallait choisir, d'après les conditions particulières de chaque canton, entre deux modes de restriction de l'étendue des assurances cantonales: la limitation de l'assurance à une fraction de la valeur réelle devait être écartée d'une part pour les inconvénients que nous venons de signaler et, d'autre part, une pareille restriction aurait atteint les bâtiments ordinaires ne présentant pas de conditions anormales quant à la valeur totale. L'exclusion ou l'acceptation conditionnelle de

certains risques très dangereux fut la solution préférée. Ainsi les caisses de Berne et de Lucerne n'assuraient les bâtiments destinés à des industries très dangereuses qu'à la condition de pouvoir les réassurer aux frais des propriétaires.

D'autres caisses excluait l'assurance de mauvais risques industriels sans exceptions et conditions. Ces dispositions devaient être envisagées d'une manière extensive, car le législateur conférait aux pouvoirs publics le droit d'étendre l'exclusion à de nouvelles industries. Ainsi la caisse de Saint-Gall n'assurait pas les cabanes et les granges de montagne, les fours industriels, les fabriques de produits chimiques inflammables, les dépôts de poudre, les distilleries, etc. La loi de Glaris excluait, purement et simplement, les établissements industriels et les bâtiments contigus à ceux-ci. Les lois de Zürich et de Berne ne permettaient pas l'assurance des bâtiments abandonnés et de ceux qui nécessitaient des réparations importantes. L'exclusion de ces bâtiments était ordonnée après avertissement donné aux créanciers hypothécaires.

Après 1861, les lois d'assurance admettaient en général l'assurance pour la valeur totale des bâtiments. Quelques cantons faisaient toutefois exception. Glaris n'assurait que les 9/10, Fribourg entre 6/10 et 8/10, Appenzell les 7/8, Thurgovie n'admettait les bâtiments publics à l'assurance que pour les 3/4 de leur valeur. La caisse de Soleure excluait, pour chaque bâtiment, la valeur dépassant 50.000 francs et celle de Zoug la valeur dépassant 100.000 francs. Berne et Argovie admettaient l'assurance facultative au delà des 4/5 et 4/8 de la valeur, sauf lorsque les créanciers hypothécaires réclamaient une assurance plus complète ou l'assurance pour la valeur totale. La caisse de Soleure admettait l'assurance facultative pour les installations mécaniques dont on faisait une catégorie spéciale qui, après 1864, fut cédée en réassurance aux frais des assurés.

Les lois d'assurance excluait à l'unanimité la double assurance et sanctionnaient cette interdiction par des peines très sévères.

### **Dommmages indemnisés.**

Une indemnité était toujours payée en cas de dommages causés par le feu, par les mesures prises contre la propagation de l'incendie et par la foudre; par contre, les dommages causés par les explosions qui n'avaient pas produit d'incendie n'étaient indemnisés que par les caisses de Zürich, de Lucerne, d'Argovie et de Schaffhouse.

Les caisses d'assurance laissaient aux cantons et à la Confédération le soin de couvrir les pertes d'incendies dus à une guerre ou à une émeute. Seule la caisse de Berne prévoyait un dédommagement dans ce cas, lorsque la Confédération et le canton n'y pourvoient pas, et la caisse de Saint-Gall lorsque les primes ordinaires le permettaient.

Les lois d'assurance, votées après 1861, confirmaient les dispositions antérieures en ce qui concerne la perte totale ou partielle de l'indemnité pour les assurés coupables du délit d'incendie, de complicité, de faute grave et de négligence. Pour les cas de faute grave et de négligence, les lois de Glaris et de Bâle-Ville ne prévoyaient pas la réduction de l'indemnité, mais des pénalités.

Les créanciers hypothécaires conservaient toujours un droit pour le montant de leurs créances; ce droit passait ordinairement à la caisse qui pouvait poursuivre l'assuré ou les tiers coupables pour le montant des indemnités et des frais.

D'autres prescriptions tendaient à exclure tout enrichissement du propriétaire aux dépens de la caisse. L'indemnité était réduite au dommage effectif, en dehors du montant de la valeur assurée (loi de Zürich de 1885). L'indemnité était aussi réduite lorsque le propriétaire n'avait pas annoncé aux autorités un changement diminuant la valeur, ou lorsqu'un bâtiment avait été vendu à un prix inférieur à la valeur d'assurance (lois de Thurgovie, 1851, de Fribourg, 1854, et d'Argovie, 1865). Les lois de Neuchâtel (1887), et de Vaud (1888) prévoyaient que l'indemnité ne pouvait pas excéder la valeur réelle au moment de l'incendie ou la valeur de reconstruction d'un même bâtiment, en tenant compte de la diminution de valeur provenant de vices de reconstruction, de mauvais entretien, etc.

La diminution de l'indemnité pouvait aussi intervenir lorsque le propriétaire n'avait pas porté à la connaissance des autorités un incendie dont le public n'avait pas eu connaissance (Schaffhouse), ou lorsque le propriétaire était coupable d'actes tendant à entraver l'évaluation des dommages. Les fausses déclarations étaient punies de la même manière.

### Fonds de réserve.

Pour les entreprises privées d'assurance, la constitution d'un fonds de réserve n'est absolument nécessaire qu'en prévision d'une grande catastrophe, étant donné que les compagnies répartissent leurs risques sur un vaste territoire. En fait, on constate que les indemnités payées par ces sociétés ne doublent jamais d'une année à l'autre. Il leur suffit donc de posséder un fonds de réserve ou un capital versé assez minimes pour couvrir les risques probables de chaque exercice.

Par contre, pour l'assurance cantonale, l'existence d'un fonds de réserve s'imposait et ce fonds devait être d'autant plus considérable que le territoire du canton était restreint. Ainsi, pour les cantons de Berne, Vaud, Saint-Gall ou Zürich un fonds de réserve de 2 ou 3 fois la prime annuelle suffirait à la rigueur; pour Glaris, Zoug, Unterwald, Schaffhouse, Appenzell un fonds de 50‰ et même 100‰ ne saurait être trop considérable, car les indemnités dues en raison de l'incendie de Glaris atteignaient le 133‰ du capital assuré. En supposant même qu'un fonds de réserve de 50‰ soit aujourd'hui suffisant pour les caisses d'assurance des petits cantons et pour une seule catastrophe, le sort de la caisse serait encore douteux, car, pour un territoire de quelques centaines de kilomètres carrés, les incendies ne sont pas régis par la loi constante des grands nombres. Les mêmes localités sont quelquefois, à peu d'intervalle, le théâtre de gros incendies.

Les compagnies d'assurance internationales répartissent les risques dans l'espace, les petites caisses cantonales doivent les répartir dans le temps. Au lieu de répartir ces risques extraordinaires dans les années postérieures à chaque incendie, ce qui gênerait le fonctionnement de l'institution, on préfère, autant que possible, les répartir sur les années antérieures au moyen de la constitution d'un fonds de réserve. Celui-ci, augmenté par la capitalisation des intérêts, permet à la caisse de tenir ses engagements et de diminuer d'autant les contributions dans la suite.

Nous avons constaté qu'en 1861 quatre caisses seulement disposaient d'un fonds de réserve, représentant de 1‰ à 27‰ des capitaux respectivement assurés. Pour l'ensemble des caisses cantonales, ces fonds de réserve d'un montant total de 1½ million ne représentaient que le 0,75‰ des capitaux assurés de 2

milliards. Ce chiffre aurait été appréciable s'il s'était agi d'une seule caisse d'assurance pour les 14 cantons; il était par contre insuffisant pour chaque canton, même s'il avait été plus élevé. Les lois postérieures à 1861 prévoyaient la formation de fonds de réserve moyennant des allocations annuelles fixes, des primes supplémentaires, ou par les excédents d'exercice dérivant d'une prime fixe qui ne pouvait être diminuée que dans le cas où le fonds aurait atteint un minimum prévu par la loi.

Les caisses cantonales, à quelques exceptions près, ont de suite pourvu, et d'une manière pratique, à la réalisation de cette garantie. Tandis qu'en 1861, les fonds de réserve ne représentaient, pour l'ensemble des cantons, que le 0,75‰ des capitaux assurés, cette proportion augmente à 2,45‰ en 1886 et à 68 millions ou 5,80‰ en 1915. Ces proportions paraissent satisfaisantes si l'on considère que les sociétés privées ne possèdent que des réserves et des fonds de garantie dont le total est dans la proportion de 2‰ des capitaux assurés.

### Réassurance des risques auprès des entreprises privées

Bon nombre de caisses cantonales, jugeant que la formation de fonds de réserve n'était pas une garantie suffisante et immédiate pour les engagements d'une caisse d'assurance, avaient cherché, déjà avant 1870, un secours immédiat et sûr dans la réassurance, bien que les compagnies par actions ne fussent pas disposées à accorder cette faveur gratuitement.

La réassurance était imposée par les lois d'assurance ou bien contractée librement par les organes des caisses cantonales. Les contrats de réassurance ainsi que leurs conditions et leurs formes ont subi après 1865 des modifications importantes dans les différents cantons. (1)

Ainsi, pour la caisse de Neuchâtel, les contrats de réassurance se succèdent dès 1868 moyennant des primes variant entre 1 et 0,50‰. La réassurance obligatoire, portant sur les 3/5 de la valeur assurée, fut abandonnée en 1901. Un nouveau contrat fut stipulé à des conditions avantageuses en 1910, il porte sur le 30‰ du portefeuille.

Le canton de Vaud n'avait pas réassuré, jusqu'en 1910, le portefeuille de son établissement d'assurance. A ce moment là, les autorités cantonales ratifièrent un contrat de réassurance portant sur le 30‰ des sommes assurées pour les bâtiments et le mobilier, avec des primes de 0,78 et 0,60‰. Le contrat actuel est en vigueur depuis 1915 et porte sur le 20‰ du portefeuille moyennant des primes de 0,60‰ pour les immeubles et de 0,50‰ pour le mobilier.

Schaffhouse a repris, après l'avoir abandonné, son contrat de réassurance pour la moitié du portefeuille auprès des compagnies privées et pour un quart auprès de l'Union de réassurance; il en fut de même de Saint-Gall qui réassure à présent le 40‰ de son portefeuille aux compagnies privées et le 20‰ à l'Union de réassurance.

Certains cantons pratiquent aujourd'hui la réassurance du portefeuille des caisses publiques pour des fractions dépassant la moitié. Les caisses de Fribourg et de Soleure réassurent les 4/5 du portefeuille total, celles de Bâle-Ville et de Thurgovie les 3/4 pour la réassurance en quotité. D'autres cantons réassurent seule-

(1) Il est impossible, et même sans intérêt historique, de donner les détails de tous les contrats de réassurance.

ment des risques spéciaux portant sur les immeubles industriels présentant des risques dangereux: c'est le cas de Berne, de Lucerne, de Glaris et d'Unterwald.

En 1915, trois cantons seulement ne pratiquaient pas la réassurance; ce sont: Zürich, Zoug et Appenzell Rh. Ext., tandis que Bâle Campagne ne réassure que le 25% de son portefeuille à l'Union intercantonale, dont nous parlerons dans la III.ème partie. Sur 11.662 millions assurés par les caisses cantonales en 1915, 3.667 millions, ou le 31% étaient couverts par des réassurances, dont 8% auprès de l'Union intercantonale.

Les primes de réassurance étaient au début très élevées et le bénéfice des sociétés très appréciable. Ce bénéfice diminua dans de fortes proportions lorsque les caisses cantonales fondèrent l'Union de réassurance. Seule une pareille diminution des primes poussa les caisses de Neuchâtel et de Vaud à contracter des réassurances auprès des compagnies privées.

### La classification des risques.

Le problème de la classification des risques a toujours occasionné de gros soucis au législateur. Le principe de l'unité des primes, que les lois cantonales prévoyaient au moment de leur fondation, présentait des avantages en raison de son application pratique et simple et de la diminution des primes en faveur des classes moyennes et pauvres de la population. D'autre part, on réclamait la classification des bâtiments sur la base des tarifs prévus depuis longtemps par les assurances privées, car on estimait que les primes devaient être proportionnelles aux probabilités de sinistre d'après les modes de construction, la destination, les voisinages et les localités. On estimait que toute institution d'assurance impliquait des contrats bilatéraux, où les prestations d'une partie devaient être proportionnelles aux contre-prestations probables de l'autre.

La variété des primes demandées par les compagnies privées (0,40 à 4,50%/00) attirait vers l'assurance libre les propriétaires les plus aisés et la controverse pouvait très bien entraîner la disparition des caisses cantonales. C'est pourquoi les autorités cantonales adoptèrent le principe de la classification, sans aller jusqu'aux détails prévus par les compagnies privées.

En 1861, huit caisses cantonales sur treize avaient introduit une classification des risques. Dès cette année, la caisse de Glaris supprima la classification de 1835 en abandonnant l'assurance des fabriques. Par contre, la classification fut introduite par les lois de Bâle-Ville et de Lucerne dès 1869, de Berne dès 1862, de Vaud dès 1864, du Nidwald en 1884 et, enfin, par la loi du Canton des Grisons en 1907. Les classifications introduites avant et après 1861 ont subi des modifications importantes et des perfectionnements, surtout en ce qui concerne les risques industriels. Aujourd'hui, treize caisses immobilières sur dix-huit appliquent une classification plus ou moins détaillée et complète, que nous donnons en résumé.

La loi de Berne de 1914 prévoit quatre classes de risques avec des primes de 1,00 - 1,20 - 1,30 et 1,40%/00 et des augmentations proportionnelles.

La caisse immobilière de Vaud prélève, pour les bâtiments moins exposés, une prime de 0,70%/00 avec sept chargements suivant la construction, la destination du bâtiment et le voisinage (maximum 1,45%/00 d'après la loi de 1905); il existe en plus un tarif très détaillé pour les risques industriels avec des surprimes de 0,20 à 4,50%/00.

La loi neuchâteloise de 1901 comprend quatre classes de risques, avec des primes de 0,50 - 0,75 - 1,25 ou 2%/00.

La caisse de Bâle-Campagne applique une classification très simple en deux classes avec des primes de 1 et 1,50‰; celle de Bâle-Ville divise les bâtiments en quatre classes avec des primes de 0,40 - 0,70 - 1 et 1,50‰.

Dans le canton de Saint-Gall, on distingue, d'après la loi actuelle, six taux de prime de 1 à 4‰.

La caisse de Soleure, par les lois de 1899 et de 1901, a introduit une classification des bâtiments ordinaires (maisons d'habitation) en deux catégories avec des primes de 1 et 2‰; pour les risques industriels on applique un tarif très détaillé avec des primes de 1,75 à 10‰.

La loi d'assurance du canton de Thurgovie prévoit quatre taux de primes proportionnels aux nombres 1, - 1,50 - 3 et 4; les maisons d'habitation sont comprises dans la première classe, les bâtiments industriels le sont dans les trois dernières.

La caisse de Schaffhouse applique une double classification suivant la nature des bâtiments et l'usage auquel ils sont destinés; d'une part les bâtiments sont rangés en 4 classes payant des primes proportionnelles aux nombres 1, - 1,25 - 1,75 et 2; d'autre part, on a prévu six classes suivant l'usage, par des primes complémentaires de 0,50 - 1 - 1,50 - 2 - 3 et 4‰.

Pour les bâtiments assurés par la caisse du petit canton de Unterwald-le-Bas, on applique quatre taux de primes de 0,50 - 0,80 - 1,50 et 3‰; la caisse de Lucerne demande des primes de 1 - 1,20 - 1,50 et 4‰ et, enfin, la loi d'assurance de 1907 du canton des Grisons prévoit six classes de primes de 0,50 - 1 - 1,60 - 2 - 2,40 et 3,50‰ avec des chargements ou des déchargements d'après les localités et le voisinage des bâtiments. Cette dernière classification est, à beaucoup d'égards, la meilleure et la plus complète.

Seules les caisses d'Argovie, de Glaris, de Fribourg, de Zürich et d'Appenzell appliquent encore la perception des primes sur la base d'un taux unique.

Nous analyserons la classification des risques des caisses cantonales, comparées à celle des compagnies privées, dans la troisième partie, car les deux systèmes présentent leurs avantages et leurs inconvénients.

#### **Autres réformes apportées aux lois cantonales d'assurance.**

La classification simple et tempérée, introduite par les lois d'assurance, avait donné satisfaction aux désirs d'une partie des assurés. En outre, par l'organisation du service de défense contre l'incendie et par les subventions allouées aux communes pour l'amélioration des bâtiments et les mesures préventives contre le feu, on atteignait le but social tendant à améliorer les conditions des assurés pauvres et des communes les moins aisées. Le nombre des incendies et la proportion des dommages à indemniser ont diminué continuellement depuis 1875.

Nous parlerons dans la troisième partie de l'organisation des corps de sapeurs pompiers. Il s'agit d'une véritable armée de plus de 200.000 hommes, organisée dans chaque canton et dans chaque commune. Cette organisation prend parfois le caractère d'un véritable service public. Les lois de certains cantons demandent à tout citoyen de servir dans l'un de ces corps; ceux qui en sont exemptés doivent payer un impôt.

Les autres mesures édictées dans ce but vont du simple règlement de police jusqu'au paiement d'une prime d'encouragement, soit aux propriétaires, soit aux communes qui améliorent les constructions ou développent les moyens de défense con-

tre l'incendie. Ces efforts pour restreindre le nombre des incendies et le montant des dommages démontrent la supériorité technique, économique et sociale des institutions d'assurance par l'Etat. Ce n'est en effet que dans les cantons où l'assurance publique est organisée que ces institutions ont pris un développement systématique.

Pourtant ces mesures s'imposent de nos jours aux assureurs. L'assurance contre l'incendie se proposait jadis non pas de reproduire la richesse disparue, mais de rendre moins sensible les effets des pertes pour les assurés; dans leur évolution moderne, les institutions d'assurance doivent aussi songer à limiter ces pertes ou la probabilité de perte dans l'intérêt de la collectivité.



## CHAPITRE V. ORIGINES ET DEVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE MOBILIÈRE MUTUELLE ET PUBLIQUE EN SUISSE (1)

### 18 — La Société suisse pour l'assurance du mobilier à Berne.

Nous avons déjà remarqué dans notre introduction que l'assurance mobilière contre l'incendie en Suisse est d'origine récente par rapport à l'assurance des bâtiments; et l'assurance publique mobilière qui nous intéresse ici, est bien loin d'avoir pris chez nous le développement de l'assurance publique contre l'incendie des bâtiments.

Pour l'étude chronologique des faits, nous sommes donc obligés d'étudier en premier lieu l'activité mutuelle privée dans ce domaine.

La première institution suisse pour l'assurance du mobilier est la *Société suisse mutuelle contre l'incendie du mobilier* à Berne (Société mobilière de Berne) fondée, sur la base de la mutualité, en 1825, soit 25 ans avant la première caisse cantonale d'assurance mobilière. Cette société peut être considérée, par son origine, son organisation et son but, comme le trait d'union entre l'assurance d'Etat et l'assurance capitaliste. Les sociétés mutuelles ne sont pas des institutions publiques. Cependant, la Société mutuelle de Berne avait, dès sa fondation, le même but social et économique que les caisses cantonales; elle doit même sa fondation à la *Société suisse d'utilité publique* composée de magistrats, philanthropes et savants qui, à côté des autorités, s'occupaient de l'étude de toutes sortes de problèmes d'utilité sociale. A ce point de vue, la Société d'utilité publique a joué le

(1) *Bibliographie consultée:*

*P. Alglave.* — Ouvrage cité.

*Gubler und Renfer.* — Zur Frage der Verstaatlichung der Mobiliarversicherung.

*Hübschmann.* — Die obligatorische Mobiliarversicherung in der Schweiz.

*Hienstaad.* — Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz.

Lois d'assurance mobilière réglant la caisse vaudoise (de 1849, 1877 et 1905).

Rapports annuels de la Société mobilière de Bern de 1895 à 1913.

Rapports de la caisse vaudoise et du Bureau fédéral des assurances, de 1886 à 1915.

même rôle que la Société d'émulation publique et la Société du Jeudi dans la fondation de la Chambre d'assurance de Neuchâtel ou que la Société économique de Berne dans la création de la caisse cantonale.

D'ailleurs, la société mobilière de Berne eut, pendant des périodes assez longues, le privilège du monopole de l'assurance mobilière pour les cantons d'Argovie et de Berne. C'est ce qui nous engage à en résumer l'histoire à grands traits.

Le premier exercice remonte à l'année 1826. La société avait pour but l'assurance mobilière sur le territoire de la Suisse. L'administration était très simple. Les organes de la Société étaient: l'assemblée générale composée de 10 assurés pour chaque canton, l'administration centrale composée de 15 membres, et les comités cantonaux qui remplissaient le rôle d'agents généraux et d'agents ordinaires.

L'administration une fois organisée, il s'agissait de doter l'établissement d'un capital de garantie, en attendant que des réserves fussent créées. Dans ce but, on émit, en 1827, un capital de 1000 parts de 200 francs chacune. Les souscripteurs s'engageaient à verser le capital intégral qu'ils avaient souscrit contre un intérêt de 5%. Cette garantie ne s'étendait pas aux assurances d'une durée inférieure à cinq ans et, dès 1830, aux risques de guerre. La Société ne réclama jamais le versement de ce capital.

L'assurance s'étendait à tout objet mobilier, sauf aux métaux précieux, aux monnaies, aux bijoux, aux manuscrits, aux tableaux et aux matières explosibles.

La Société appliquait, dès sa fondation, le principe de la classification des risques: les objets assurés étaient classés, suivant la construction des bâtiments, en six catégories; chaque catégorie comprenait plusieurs taux de primes suivant les industries qu'on y exerçait et la nature du mobilier assuré. La prime minimale était de 1%/00; elle pouvait être augmentée jusqu'au double en cas de sinistres extraordinaires.

Les assurés devaient payer les primes annuelles au commencement de chaque année et dans les quinze jours dès la réquisition. Ils devaient en outre déclarer les assurances antérieures à la conclusion du contrat, permettre aux agents de constater l'existence des objets assurés, notifier tout déplacement d'objet et pourvoir au sauvetage des objets assurés en cas d'incendie.

La Société indemnisait les dommages causés par l'incendie jusqu'à concurrence de la somme assurée; l'indemnité était réduite dans la proportion de la valeur d'assurance à la valeur totale lorsque cette dernière dépassait la valeur d'assurance. L'assuré perdait le droit à l'indemnité en cas d'incendie volontaire, de fausses déclarations et de surassurance; la réduction partielle jusqu'à la moitié était prévue en cas de faute grave. La société pouvait demander la résiliation du contrat lorsque l'assuré était soupçonné de tentative d'incendie, de double assurance et, dès 1842, lorsqu'il ne payait pas les primes échues. L'indemnité fut réduite plus tard aux 4/5 du dommage pour les bâtiments couverts de chaume.

La société devint bientôt très populaire et, grâce à une administration excellente, elle parvint à boucler ses comptes sans déficit, exception faite pour l'année 1861, à la suite de l'incendie de Glaris (déficit de 1861: 133.000 francs.) La société se reforma alors sur de nouvelles bases, dans le but d'éviter toute agglomération de risques. Les nouveaux règlements prévoyaient la réassurance et la formation d'un fonds de réserve d'un million, auquel on ne pouvait toucher qu'après

un prélèvement du double de la prime lorsqu'il resterait inférieur à un million, et d'une fois et demie la prime lorsqu'il dépasserait le million. On émit, en attendant, un emprunt de 700.000 francs.

Par les réformes de 1866, de 1882 et de 1884, on excluait l'assurance des incendies causés par une guerre ou une émeute et l'on assurait par contre les dommages produits par l'explosion des chaudières à vapeur.

La société est régie actuellement par les statuts de 1901. Elle se trouve dans des conditions très avantageuses, possède une réserve considérable, une répartition des risques sur un vaste territoire et se réassure pour le quart du portefeuille.

Tableau N.° 2. — Résumé des résultats de la Soc. Suisse pour l'assurance du mobilier à Berne, de 1827 à 1915.

| Périodes<br>de 10 ans | Capitaux<br>assurés<br>(fin de période)<br>(millions) | Moyenne des primes<br>et des indemnités annuelles<br>en ‰ des capitaux |        | Réserve en<br>‰ des assu-<br>rances<br>(fin de période) |
|-----------------------|---|--|--------|---|
|                       |   | Primes ‰   | Ind. ‰ |   |
| 1827—1840             | 195   | 1,10   | 0,90   | —   |
| 1841—1850             | 285   | 1,45   | 1,24   | —   |
| 1851—1860             | 407   | 1,—  | 0,76   | —   |
| 1861—1870             | 780   | 1,52   | 1,28   | 0,40  |
| 1871—1880             | 1123  | 1,56   | 1,18   | 1,24  |
| 1881—1890             | 1316  | 1,33   | 0,92   | 2,36  |
| 1891—1900             | 2087  | 1,24   | 0,91   | 2,09  |
| 1901—1915             | 4311  | 1,16   | 0,69   | 2,20  |
|                       |   | 1,29   | 0,98   |   |

La société mobilière suisse assurait, en 1915, du mobilier pour une valeur de 4.311 millions sur un total d'assurance mobilière de 10.441 millions, soit 41 ‰. Il s'agit donc de la société la plus importante par son chiffre d'affaires en Suisse, ainsi que par les services rendus depuis environ quatre-vingt-dix ans.

Cette société a le mérite d'avoir donné une solution au problème de l'assurance mobilière sur un territoire assez étendu et au moment où, la Suisse n'étant qu'une fédération de cantons, ces derniers envisageaient les institutions ayant leur siège hors de leur territoire comme des sociétés étrangères drainant l'argent du pays.

Les idées politiques de l'époque ne pouvaient que rendre difficile la tâche de la Société suisse. On doit, par exemple, attribuer au cantonalisme poussé à outrance, la fondation de la caisse mobilière du canton de Vaud.

### 19. — La caisse mobilière d'assurance du canton de Vaud.

L'esprit fédéraliste, qui dominait les institutions politiques, et les conceptions économiques de cette époque furent les causes de la fondation de la caisse mobilière avec monopole, dans le canton de Vaud, en 1849.

Les hommes politiques de cette époque considéraient que l'Etat se limitait aux frontières cantonales, où il percevait des droits de douane. La Constitution fédérale de 1848 n'avait pas encore rapproché pratiquement les Suisses. L'opinion publique, persuadée que l'abondance de la monnaie était le premier indice de richesse, ne pouvait pas admettre qu'une société, ayant son siège hors du canton, exportât, sous forme de primes, plus d'argent qu'il était nécessaire pour payer les indemnités aux assurés. D'autre part, l'assurance étant une nécessité, on préféra, par l'institution d'une caisse cantonale, exclure les entreprises étrangères au canton.

L'étude de l'organisation technique et administrative de la caisse fondée en 1849, ne présente pas un grand intérêt, car le législateur applique les mêmes principes et les mêmes dispositions que pour les caisses cantonales immobilières et la Société suisse de Berne dont nous avons résumé l'histoire.

L'assurance mobilière était obligatoire, d'après la loi de 1849, pour toutes sortes d'objets et de marchandises, sans que l'obligation d'assurance accordât aux autorités cantonales le droit de faire des enquêtes et de dresser l'inventaire des valeurs assurables. Le propriétaire déclarait volontairement les objets qu'il assurait en les inscrivant dans les formulaires spéciaux servant de police. Les autorités d'assurance avaient le droit de corriger ces déclarations d'après les données connues; le propriétaire conservait un droit de recours pour justifier ses déclarations. La loi cantonale excluait de l'assurance les objets de valeur tels que monnaies, médailles, manuscrits, tableaux, titres et les matières explosibles. Tancos que l'obligation d'assurance n'était pas strictement sanctionnée par la loi, le monopole était imposé d'une manière plus précise par l'interdiction de la double assurance et par l'exclusion des sociétés privées, sauf pour les objets exclus de l'assurance cantonale.

La loi de 1849 déjà introduisait une classification des risques. Le mobilier et les marchandises étaient répartis en trois classes, suivant la construction et la situation des bâtiments, et chaque classe comprenait trois taux de primes selon la nature des objets assurés. Les primes oscillaient entre 0,50 et 1,50/100. Cette loi prévoyait aussi la formation d'un fonds de réserve de deux millions.

La loi de 1849 fut modifiée en 1877. Cette nouvelle loi prescrivait l'évaluation générale du mobilier, sanctionnait d'une manière plus précise l'obligation d'assurance en permettant aux autorités d'effectuer des enquêtes au domicile du propriétaire, et restreignait l'étendue de l'assurance dans le but d'écartier les dangers résultant de l'agglomération des risques industriels considérés comme dangereux par les autorités compétentes. Pour ces risques, on excluait l'assurance auprès de la caisse cantonale lorsque la valeur du mobilier renfermé dans un bâtiment dépassait 40.000 francs pour les industries dangereuses et 20.000 francs pour les industries très dangereuses.

La loi de 1877 fixait une nouvelle classification des risques. Les objets et les marchandises étaient divisés en trois classes:

a) les marchandises et les denrées non inflammables, les meubles, le linge et le bétail — prime 0,60/100.

b) les récoltes en grange et les bois. — prime 0,80/100.

c) les autres marchandises et denrées, sauf les objets exclus de l'assurance. — prime 1/100.

Ces trois taux pouvaient subir dix chargements différents selon la construction

et la destination du bâtiment. Ces chargements augmentaient les primes ci-dessus de 0,05 à 0,60‰.

La loi de 1905, que nous analyserons dans la deuxième partie, apporte des modifications assez importantes à l'étendue de l'assurance mobilière, aux garanties d'assurance et à la classification des risques.

Nous ne devons pas omettre de citer, dans l'histoire de cette institution, les incendies de Marchissy et de Vallorbe en 1879 et 1883. Ceux-ci ont démontré les défauts de l'institution et suggéré des réformes importantes. Par suite de l'incendie de Marchissy, la caisse dut payer près de 60.000 francs en indemnités, et cependant, malgré l'obligation d'assurance, plus de la moitié du dommage effectif resta à la charge des assurés, faute d'exactitude dans les déclarations des propriétaires et de sanction à l'obligation légale d'assurance. En effet, les évaluations générales de 1879 et de 1897 avaient démontré que, malgré l'obligation, plus du 10‰ de la valeur du mobilier restait non assuré. L'incendie de Vallorbe, en 1883, causa un dommage de 521.000 francs, que la caisse indemnisa moyennant son fonds de réserve de 278.000 francs et un emprunt de 251.000 francs; cet emprunt fut remboursé et le fonds de réserve reconstitué moyennant une surprime de 0,20‰ pendant cinq ans. Dès lors le fonds de réserve augmenta rapidement.

Malgré l'acceptation des risques industriels, dont la valeur dépasse 40.000 et 20.000 francs (loi de 1905), les dommages annuels à indemniser ont diminué considérablement pour la dernière période de 20 ans:

| Indemnités annuelles moyennes (‰ du capital) |        |
|--|--------|
| de 1880 à 1889                               | 0,81 ‰ |
| de 1890 à 1899                               | 0,61 ‰ |
| de 1900 à 1915                               | 0,40 ‰ |

Cette diminution compense avantageusement l'augmentation des frais administratifs et des subventions accordées par la loi de 1905 aux communes, aux corps de sapeurs pompiers et même à chaque propriétaire, dans le but d'augmenter la surveillance et d'organiser, d'une manière de plus en plus parfaite, le service de défense contre l'incendie.

## 20. — L'initiative en faveur de l'assurance mobilière par l'Etat avant 1900.

Nous venons de résumer l'histoire des institutions actuelles d'assurance contre l'incendie du mobilier; mais nous ne devons pas oublier que de nombreuses propositions et initiatives, tendant à l'introduction de l'assurance publique mobilière, déjà avant 1900, ne donnèrent pas de résultat pratique.

L'assurance mobilière obligatoire auprès des sociétés privées fut introduite dans les cantons d'Argovie et de Fribourg par les lois de 1893 et de 1897. Nous parlerons plus loin de ces lois d'assurance mobilière et nous analyserons aussi les bases et le fonctionnement de la caisse cantonale mobilière du canton de Glaris, fondée en 1895.

C'est surtout dans les cantons du Nord et du Nord-Est de la Suisse que les autorités publiques et le peuple furent, à plusieurs reprises, appelés à s'occuper de la question, sans qu'un résultat pratique fut atteint.

Pour le canton d'Appenzell, Rhod-Ext, il faut citer les initiatives de 1881, 1889, et 1898.

En Thurgovie, une première motion fut lancée en 1866. Il faut mentionner ensuite les motions Oettli en 1878; un projet de loi préparé par les sociétés publiques et rejeté par le peuple en 1880; enfin, à la suite d'une motion Müller, on proposa en 1898 d'attribuer le monopole d'assurance à la Société Suisse de Berne, privilège que cette société refusa.

Pour le canton de Saint-Gall, l'assurance mobilière par l'Etat fit l'objet d'une pétition en 1890 et, dans le canton de Schaffhouse, la question de l'assurance mobilière obligatoire occupa le Conseil exécutif en 1892 et fut proposée par une nouvelle motion parlementaire en 1897.

De même, dans le canton de Berne, nous pouvons mentionner la proposition Herzog et Kilchenmann en 1882, la motion Reymond en faveur de l'assurance d'Etat ou de la simple obligation d'assurance en 1892 et, enfin, la proposition Demme en 1905 pour l'assurance obligatoire.

Dans le canton de Zürich, les propositions dans le sens de l'introduction de l'assurance mobilière publique sont nombreuses. On peut citer une proposition du conseiller d'Etat Frey en 1870, une seconde proposition du Conseiller communal Guyer en 1878 et, cinq ans plus tard, en 1883-84, une autre tentative du secrétaire d'Etat Stüssi. En 1888, on proposa au Conseil d'Etat l'introduction du monopole avec entente éventuelle pour un concordat d'assurance entre les cantons de la Suisse allemande. Les autorités chargées de faire aboutir ce projet avaient entamé des démarches auprès des gouvernements, mais Glaris et Schaffhouse seuls y avaient adhéré, dès lors le mouvement échoua. Nous citons encore la proposition Peter Stutz, soumise à l'étude d'une commission et rejetée en 1892. Nous arrivons enfin au projet de loi introduisant l'assurance mobilière par une caisse cantonale avec monopole. Ce projet de loi, voté par le Grand Conseil, fut rejeté par le peuple en 1898, par environ 40.000 voix contre 27.000. — Il prévoyait une assurance générale mobilière moyennant une prime unique de 0,80 %/oo. L'unité des primes provoqua une opposition très vive de la part des entreprises industrielles et des milieux urbains, de sorte que le projet échoua.

Dans le canton de Neuchâtel, l'assurance mobilière occupa à plusieurs reprises les autorités cantonales. La question du contrôle des compagnies privées et des polices d'assurance fut discutée en 1846, en 1849, en 1853, en 1861; on arriva ainsi au projet de loi de 1864, voté le 3 novembre de cette année. Nous avons déjà parlé de cette loi et de l'organisation du service de surveillance des entreprises privées dans le II. me chapitre; cette loi fut complétée en 1883 par une nouvelle disposition soumettant les sociétés à un cautionnement de 15 à 50.000 francs. La question relative au contrôle des polices fut discutée encore en 1865, 1868, et 1869, sans résultat d'ailleurs, car bien des difficultés d'ordre pratique s'opposaient à une solution effective.

Au sujet de l'introduction du monopole cantonal pour l'assurance mobilière, nous citerons la pétition adressée en 1878 au Grand Conseil par le Conseil municipal de La-Chaux-de-Fonds, et appuyée par 2149 citoyens, demandant l'assurance mobilière obligatoire. Une seconde motion fut présentée au Grand Conseil par 17 députés en 1891; mais, à cette époque, on croyait qu'une pareille institution serait contraire à l'esprit de la Constitution fédérale de 1874 qui garantit la liberté de com-

merce et d'industrie. (1) Plus tard, lors de la fondation de la caisse mobilière de Glaris, les autorités fédérales écartèrent cette opposition d'ordre juridique, et, en 1901, la question fut de nouveau soulevée par le Conseiller d'Etat Soguel qui avait rédigé un rapport et un projet que le Grand-Conseil rejeta.

Au Tessin, l'introduction de l'assurance publique contre l'incendie a fait l'objet de plusieurs propositions et le gouvernement s'occupe de la question. Nous rappelons à ce sujet la motion Censi en 1897, la motion Bertoni en 1905 et enfin, la proposition Marazzi en 1912.



Nous nous arrêtons à ce point de l'historique du premier siècle de l'assurance publique contre l'incendie en Suisse. Les modifications législatives postérieures à l'année 1900 forment, tout naturellement, une matière d'étude de la partie analytique et de la partie critique.

La législation d'assurance tend, de nos jours, à devenir de plus en plus complète et complexe. Elle sort même toujours davantage du domaine cantonal pour tomber dans la compétence fédérale. La loi fédérale de 1885, l'institution du bureau fédéral des assurances, la loi sur le contrat d'assurance de 1908 et, enfin, la loi de 1911 sur les assurances maladies et accidents sont la preuve évidente de cette évolution qui n'est d'ailleurs qu'une loi générale de notre histoire politique et économique du dernier siècle. Pour l'assurance contre l'incendie, l'organisation actuelle et la législation semblent résister à cette loi générale. Toutefois, la création de l'Association des établissements cantonaux d'assurance en 1902 et de l'Union de réassurance en 1908 sont des faits qui marquent une nouvelle orientation dans le domaine de l'assurance contre les incendies.

Dans la deuxième et la troisième partie, nous analyserons le fondement législatif et l'organisation des institutions publiques d'assurance contre l'incendie. Nous examinerons de même le conflit d'intérêts existant entre les institutions privées et publiques d'assurance et les réformes utiles et possibles à réaliser dans ces dernières.

(1) Il ne s'agissait que d'un doute, car, en tout cas, les compagnies privées d'assurance et les autorités n'avaient pas le droit d'ignorer les précédents créés par la fondation de la caisse mobilière du canton de Vaud en 1849, et de la caisse immobilière du Nidwald en 1884.



## II. — PARTIE ANALYTIQUE

### Analyse de la situation actuelle des caisses cantonales d'assurance contre l'incendie. Leur fonctionnement et leurs résultats.

#### CHAPITRE VI.

#### ETUDE DE LA CAISSE CANTONALE IMMOBILIERE DE BERNE. (1)

##### 21. — Résumé historique des réformes législatives et techniques.

Avant d'aborder l'étude analytique de l'organisation actuelle de la caisse d'assurance des bâtiments, nous estimons utile de donner un résumé de l'évolution législative dont la nouvelle loi, acceptée par le peuple bernois dans la votation du 1.<sup>er</sup> mars 1914, est le couronnement.

En effet, la loi de 1914 condense toutes les dispositions législatives qui ont modifié, au cours de plus d'un siècle, la loi de 1806. Ces modifications tendaient toujours à compléter l'assurance des bâtiments et à perfectionner le monopole de la Caisse d'assurance. Cependant, ce ne fut que par la loi de 1881 que l'obligation d'assurance fut introduite pour les 4/5 de la valeur des bâtiments.

La caisse de 1806 était une institution libre; ce caractère lui était conservé par la loi de 1834 qui, toutefois, rendait l'assurance obligatoire, auprès de la caisse cantonale, pour les immeubles appartenant aux communes, aux personnes sous tutelle et aux bâtiments grevés d'hypothèques. La loi de 1847 prévoyait des pénalités pour empêcher la double assurance, tandis que la réforme de 1852 instituait tant le monopole d'assurance immobilière en faveur de la caisse cantonale, que celui de l'assurance mobilière en faveur de la Société mobilière de Berne. A tenor de cette dernière loi, l'assurance n'était possible que pour les 8/10 au maximum de la valeur effective et l'indemnité pouvait être réduite de 1/5 et même de la moitié en cas de défaut de construction, de faute grave ou de négligence.

Après l'incendie de Glaris, on discuta le problème de la dissolution de la caisse, mais une pétition signée par 200 notaires demandait au nom des créanciers hypothécaires le maintien de l'institution. La réforme législative de 1865 rend l'assurance possible pour le montant total de la valeur des bâtiments sans exclure l'assurance partielle.

Nous arrivons enfin à la loi de 1881, qui rendait l'assurance obligatoire auprès de la caisse pour les 4/5 de la valeur totale au minimum et instituait les caisses de district et les caisses communales.

---

##### (1) Bibliographie consultée:

Paul Aiglave. — ouvrage cité.

Schwab. — Festschrift der Brandversicherungsanstalt des Kantons Bern — 1911.

Rapports annuels de la caisse immobilière de Berne de 1883 à 1913.

Textes des lois d'assurance de 1806 à 1914.

Loi d'assurance de 1914 et rapport présentant le projet au peuple.

Gubler und Renfer. — ouvrage cité.

## 22. — La loi de 1914 comparée à celle de 1881.

### A). Etendue de l'assurance contre l'incendie.

La nouvelle loi de 1914 abroge la loi de 1881, ainsi que les décrets de 1881, 1888, 1889 et 1896 et demande pour son application une révision générale des estimations et une nouvelle classification des risques.

Par la loi de 1914, l'assurance est obligatoire, en principe, pour tous les bâtiments et pour les  $\frac{4}{5}$  de leur valeur. Sont *exclus* de l'assurance les bâtiments de caractère provisoire, les bâtiments sans fondements et facilement transportables, les valeurs d'art, les valeurs d'affection et les valeurs historiques; ces risques peuvent être assurés ailleurs. L'assurance est *conditionnelle* pour les fabriques et les dépôts de matières explosibles, sauf pour les exploitations agricoles; l'assurance est possible ailleurs lorsque la caisse n'accepte pas ces risques. En outre, l'assurance est *facultative* pour les bâtiments en construction, pour les bâtiments dépourvus de foyer, d'une valeur inférieure à 500 francs et distants de plus de 500 mètres des localités; pour les caves voûtées, les escaliers de caves, les terrasses, les réservoirs d'eau, les fondements et les murs de soutènement, les fossés, les canaux et les installations mécaniques et enfin pour le  $\frac{1}{5}$  de la valeur des bâtiments assurés obligatoirement. Pour ces constructions ou partie de constructions, l'assurance n'est pas possible ailleurs.

La loi d'assurance de 1914 prévoit aussi la possibilité de l'assurance contre le chômage et la perte de l'intérêt et du loyer. Cette forme d'assurance est pratiquée depuis 1900 par les compagnies privées et doit être considérée comme un complément de l'assurance contre l'incendie. Les assurés pourront en profiter moyennant le paiement d'une surprime.

Au sujet des risques assurés, la loi de 1881 prévoyait une indemnité pour les pertes causées par l'incendie, par les mesures prises dans le but de restreindre les dommages et par la foudre; l'incendie qui était la conséquence d'une guerre ou d'une émeute ne donnait droit à une indemnité que lorsque la Confédération et le canton n'assumaient pas ces charges. La loi de 1914 accorde en outre l'indemnisation, sans réserves, pour les dégâts produits par l'explosion du gaz d'éclairage, par un court circuit ou par les explosions en général lorsqu'il n'est pas possible de séparer ces dommages de ceux devant être attribués à d'autres causes. Par la loi de 1914, la caisse dédommage aussi les frais ordonnés pour la conservation des restes, la moitié des dégâts produits aux arbres et aux cultures dans le but d'éteindre l'incendie et, enfin, les frais de déblaiement en tant qu'ils ne sont pas compensés par la valeur des restes.

En dehors des indemnités ordinaires, la caisse d'assurance peut allouer, à teneur des lois de 1881 et de 1914, des subventions aux communes et aux particuliers, dans le but de restreindre la probabilité d'incendie et les dommages au moment de chaque sinistre.

La caisse pourvoit à l'assurance des corps de sapeurs-pompiers et donne des cadeaux et des gratifications aux particuliers qui ont rendu des services extraordinaires. La loi de 1892 prévoyait en outre des subventions pour le remplacement des toitures combustibles, pour l'établissement de conduites d'eau à haute pression, pour la construction d'hydrants et de réservoirs et pour l'acquisition d'outillage pour les corps de sapeurs pompiers.

Ces subventions pouvaient atteindre annuellement le 0,10‰ du capital assuré. Cependant, elles ont dépassé considérablement ce maximum, le surplus était porté à un compte spécial qui, en 1913, présentait un solde débiteur de 1.065.000 francs. Dans le but d'amortir cette somme, la loi de 1914 porte le maximum des subventions annuelles de 0,10 à 0,15‰, tandis que la contribution des compagnies privées au fonds des subventions est augmentée de 0,02 à 0,035‰. C'est ainsi que la caisse dispose, chaque année, d'un montant de 350.000 francs pour le service de défense contre l'incendie et les subventions, sans compter les fonds de réserve des caisses communales; car ces dernières disparaissent tout en destinant le 40‰ de leurs fonds au service contre l'incendie.

La loi de 1914 prévoit de nouvelles subventions pour la démolition volontaire des bâtiments présentant des dangers extraordinaires et des défauts de construction, pour la reconstruction de cheminées dont la démolition était ordonnée et pour la construction de paratonnerres. C'est ainsi que les intérêts des assurés sont en tout temps sauvegardés par la caisse, tandis que les primes prévues n'ont pas un but exclusivement de réparation, mais aussi de prévention.

#### B). Garanties pour les engagements d'assurance.

Les indemnités, les subventions et les frais sont couverts par les primes annuelles et par les intérêts produits par la fortune sociale, dont les assurés sont collectivement les propriétaires. Elles représentent la seule garantie pour les engagements de l'institution.

Les excédents d'exercice sont portés au fonds de réserve qui pourra atteindre, pour la caisse centrale, le 3‰ des capitaux assurés et le 4‰ pour les caisses de district et sur les 3/10 des valeurs assurées par celles-ci (maximum un million pour chaque caisse de district). Le fonds de réserve pour l'ensemble serait donc fixé à 4,20‰; cependant ce chiffre est pratiquement dépassé, car en 1915 il était de 14 millions, ce qui représente le 8‰ des capitaux assurés.

#### C). Organisation administrative et fonctionnement.

La loi de 1914 reconnaît à la caisse d'assurance la personnalité juridique qu'elle n'avait pas avant cette date: la caisse n'est donc représentée que par ses organes et est une institution autonome. La personnalité juridique par contre n'a pas été accordée aux caisses de district qui restent des organes de l'établissement cantonal.

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat conservent le droit de haute surveillance sur les autorités de la caisse; ils préparent et appliquent les lois d'assurance. Cependant, les organes de la caisse ont des pouvoirs administratifs absolus en ce qui concerne les fonctions administratives et techniques. Les organes de la caisse sont le Conseil d'administration, élu par le Conseil d'Etat et composé de 15 membres, et une Direction de 5 membres, élus par le Conseil d'administration; les fonctionnaires administratifs sont le gérant, le secrétaire, l'inspecteur technique et les commissions d'expertise.

#### D). Les caisses de district et la classification des risques.

La loi de 1881 prévoyait une classification régionale des risques opérée par les caisses communales et de district. Les bâtiments étaient assurés pour 7/10 à la caisse centrale, pour les 2/10 à la caisse de district et pour 1/10 à la caisse com-

munale. Les primes et les indemnités étaient réparties dans les mêmes proportions entre la caisse centrale et les caisses régionales et locales. Ces dernières avaient le droit de percevoir des primes complémentaires et de former des réserves d'assurance, les caisses communales et de district avaient le droit de se réunir en fédérations.

Ce système présentait bien des inconvénients; les caisses communales surtout n'étaient pas à même de pouvoir fonctionner dans des conditions normales lors de grands incendies. La loi de 1892 tendait déjà à décharger les caisses communales de leurs obligations; la loi de 1914 supprime ces institutions en mettant les 3/10 des risques à la charge des caisses de district. Celles-ci ne répondent pas des engagements excédant le 10‰ du déficit par périodes de 10 ans.

Les caisses de district conservent leurs fonds de réserve (4‰ des 3/10 et un million au maximum). Les fonds de réserve des caisses communales tombent, pour les 6/10 du total et en proportion des capitaux assurés pour chaque commune, dans la réserve de la caisse de district; la fraction qui n'est pas versée reste aux communes en faveur du service de défense contre l'incendie.

Outre cette classification des risques par régions, la loi de 1914 prévoit une classification en quatre catégories de risques, d'après la construction des bâtiments.

| CLASSE | Nature des bâtiments assurés   | 1912          |  |
|--------|--|---------------|--|
|        |  | Prime<br>‰/an | Valeurs assurées<br>en millions      % |
| 1.     | Bâtiments construits et recouverts de matériaux incombustibles   | 1             | 657      40,2                          |
| 2.     | Bâtiments à toit incombustible et à parois combustibles, situés à moins de 20 mètres des bâtiments du propriétaire voisin  | 1,20          | 146      9                             |
| 3.     | Bâtiments à toit combustible et à parois incombustibles, situés à moins de 50 mètres des bâtiments du propriétaire voisin  | 1,30          | 323      19,9                          |
| 4.     | Bâtiments à toit et construction de matériaux combustibles éloignés de moins de 20 mètres des bâtiments d'un autre propriétaire<br><i>(Les bâtiments des classes 2, 3, 4 éloignés de plus de 20 et de 50 mètres rentrent dans la première classe).</i> | 1,40          | 345      21,2                          |
| 4.     | Fabriques et bâtiments avec industries dangereuses (prime d'après le taux demandé par les compagnies de réassurance)   |               | 157      9,7                           |
|        | Ensemble   |               | 1628      100                          |

Lors de cas extraordinaires, les primes pourront être augmentées de 1/10 du taux initial, ou diminuées lorsque le fonds de réserve aura atteint le maximum prévu par la loi.

La prime est assimilée aux charges publiques et sa perception commence dès le semestre où le bâtiment est assuré et prend fin à partir du mois où le bâtiment disparaît par l'incendie ou pour toute autre cause.

### E). Valeur d'assurance, indemnités et perte partielle ou totale du droit à l'indemnité.

La loi de 1881 prévoyait l'assurance d'après deux valeurs: la valeur de construction et la valeur vénale; pour l'assurance on appliquait la moins élevée de sorte que l'assuré perdait la différence entre la valeur vénale et la valeur de construction lorsque cette dernière était plus élevée. La loi de 1914 prévoit, au contraire, que les bâtiments doivent être assurés et les indemnités payées d'après la valeur réelle (valeur de construction). La valeur vénale n'entre en jeu que dans le cas où le bâtiment ne sera pas reconstruit ou ne sera reconstruit que pour une valeur inférieure à la moitié du bâtiment préexistant. Dans ce dernier cas l'indemnité qui n'a pas été employée pour la reconstruction est réduite dans la proportion existant entre la valeur vénale et la valeur effective. La loi de 1914 prévoit ainsi le payement d'une indemnité qui permettrait à l'assuré la reconstruction intégrale du bâtiment.

L'indemnité fixée est payée par tiers, au commencement des travaux de reconstruction, au moment de la pose de la toiture et à l'achèvement des travaux.

Le propriétaire est déchu du droit à l'indemnité lorsqu'il est condamné pour délit d'incendie. En cas de faute personnelle du propriétaire, l'indemnité peut être réduite jusqu'à la moitié. En cas de déchéance partielle ou totale, les créanciers conservent toujours leurs droits jusqu'à concurrence du montant de l'indemnité. De son côté, la caisse conserve un droit de recours contre le propriétaire et les tiers coupables ou responsables.

Nous résumerons dans un prochain chapitre la statistique des résultats des caisses d'assurance. En attendant, nous constatons que la caisse de Berne avait en 1807 un portefeuille d'assurance de 36,7 millions pour 12700 bâtiments; en 1915, les capitaux assurés étaient de 1766 millions pour environ 170.000 bâtiments. La moyenne des primes perçues était de 1,61‰ pour la période de 1807 à 1915 et les indemnités annuelles représentaient, pour la même période, le 1,42‰. Avec un bénéfice brut de 0,19‰, cette institution a couvert ses obligations et constitué un fonds de réserve de 14 millions ou 8‰ des capitaux assurés. Les frais d'administration représentent actuellement 0,11‰ et la caisse paye pour le service de défense contre l'incendie des subventions allant de 0,10 à 0,15‰ par année.

Malgré les efforts faits pour restreindre les incendies et le montant des indemnités, ces dernières sont encore bien au dessus de la moyenne constatée pour la grande majorité des cantons. C'est que le portefeuille d'assurance comprend en général de mauvais risques. En effet, les bâtiments construits en bois ou à toiture combustible sont encore très nombreux sur le plateau et dans les vallées des Alpes et du Jura exposées aux vents.

---

## CHAPITRE VII.

### LA CAISSE IMMOBILIERE D'ASSURANCE CONTRE L'INCENDIE DANS LE CANTON DE VAUD. (1)

Par l'exemple de la caisse cantonale bernoise, nous avons étudié la législation et le fonctionnement de l'établissement public qui étend son activité sur le plus grand nombre de bâtiments et qui indemnise annuellement des dommages pour le montant le plus élevé. Mais l'organisation de la caisse immobilière bernoise présente des particularités qu'on ne saurait retrouver dans les lois et les règlements d'assurance des autres cantons.

L'organisation des assurances contre l'incendie dans le canton de Vaud est plus simple à plusieurs égards tout en étant en même temps plus complète. En effet, la loi d'assurance actuellement en vigueur (c'est celle de 1905) porte en même temps sur l'assurance des bâtiments et du mobilier et les deux caisses, constituant l'établissement cantonal des assurances, sont administrées directement par le gouvernement cantonal (Département militaire et des assurances) sans l'intermédiaire d'un conseil d'administration et d'une commission exécutive.

L'étude de la législation vaudoise en matière d'assurance s'impose pour plusieurs raisons. Il ne s'agit pas seulement de l'établissement cantonal le plus important de la Suisse romande, mais aussi d'un monopole d'assurance qui démontre le résultat que l'Etat peut atteindre dans ce domaine; il est également un exemple pour les autres cantons. En ne prenant pour base de notre étude que la caisse bernoise d'assurance des bâtiments, nous n'avons pas une idée claire des lois d'assurance des autres cantons. Par contre, après avoir étudié la loi vaudoise de 1905, nous aurons fixé les grandes lignes législatives et administratives des institutions d'assurance de tous les cantons.

Les deux caisses d'assurance immobilière et mobilière datent respectivement de 1811 et de 1849, la loi actuelle du 17 janvier 1905 résume et abroge toutes les dispositions antérieures en matière d'assurance. Elle est divisée en trois titres principaux:

1. — Dispositions générales;
2. — Dispositions particulières de l'assurance des bâtiments;
3. — Dispositions particulières de l'assurance du mobilier.

Nous étudierons dans ce chapitre les deux premiers titres: nous aurons ainsi exposé à grands traits l'organisation de la caisse d'assurance mobilière que nous retrouverons plus loin.

#### 23. — La loi de 1905. — Dispositions générales.

##### A). But et étendue de l'obligation d'assurance. (Art. 2, 52 et 53)

L'établissement d'assurance contre l'incendie comprend les deux caisses mobilière et immobilière et est institué dans le but de permettre aux propriétaires l'assurance de leurs biens.

(1) *Bibliographie*: Rapports du Bureau fédéral des assurances et de l'établissement cantonal de 1886 à 1915.

Textes des lois, règlements et décrets de 1811 à 1918.

P. *Alglave*. — Ouvrage cité.

L'assurance est en principe obligatoire, soit pour le mobilier, soit pour les bâtiments. Elle porte, d'après la loi de 1905:

1. — Sur tous les bâtiments et sur les immeubles par destination situés dans le canton, sauf ceux qui servent à la fabrication et au dépôt de matières explosibles. L'assurance est basée sur la valeur de construction, en tenant compte de l'état de vétusté ou d'entretien et des vices de construction.

2. — Sur tous les objets mobiliers dont l'exclusion n'est pas prévue par la loi, soit:

- a) Les monnaies d'or et d'argent, les lingots, les médailles, les bijoux et les pierres précieuses;
- b) les tableaux d'une valeur supérieure à 300 francs;
- c) les manuscrits et les titres de créance, quelle que soit leur nature;
- d) la poudre à canon et les autres matières explosibles;
- e) les musées, les collections et les objets d'art;
- f) les décors des théâtres;
- g) le matériel roulant des chemins de fer;
- h) les bateaux à moteur et leur matériel;
- i) les objets déjà compris dans l'assurance des bâtiments.

En outre, le Conseil d'Etat peut refuser l'assurance du mobilier d'une industrie si la valeur de ce mobilier dépasse 100.000 francs et si l'installation industrielle présente de grands risques d'incendie. Il peut, par contre, admettre à l'assurance à des conditions spéciales: les feuilles originales et les copies des plans cadastraux et des cadastres; les pierres d'horlogerie; les bijoux; les pierres précieuses; les médailles; les objets d'art; les musées ou collections d'une valeur inférieure à 5000 francs; le matériel roulant des chemins de fer qui reste en permanence dans le canton; les cantines et autres constructions temporaires; le mobilier et les produits laitiers des amodiateurs ayant leur domicile dans le canton et tenant montagne sur le territoire français, dans le périmètre soumis à la surveillance des inspecteurs vaudois.

L'assurance a pour but de dédommager les pertes réellement éprouvées par les preneurs d'assurance. Elle comporte donc des limites; l'indemnité ne peut pas excéder la somme assurée, elle ne peut pas non plus être une source de bénéfices pour l'assuré, ni couvrir les pertes résultant du chômage ou de toute autre conséquence indirecte de l'incendie. (1)

Les art. 3 et 4 fixent d'autres limites en ce qui concerne les causes des dommages: sont indemnisées les pertes produites par le feu, par les mesures jugées nécessaires au moment de l'incendie et par la foudre, même lorsqu'un incendie ne se serait pas produit. La caisse ne couvre pas les dégâts causés à des machines ou appareils électriques reliés aux réseaux de distribution électrique, lorsque la foudre tombe sur ces réseaux. L'établissement d'assurance ne paye pas, non plus, des indemnités pour l'explosion de chaudières à vapeur, de gaz ou d'autres matières inflammables ou explosibles, lorsque ces explosions ne sont pas suivies d'incendie.

(1) Par contre, nous avons vu que la loi bernoise de 1914 prévoit l'assurance-chômage.

## B). Constatation des dommages et règlement de l'indemnité.

Après chaque incendie, le syndic informe tant le juge de paix que le receveur du district et leur donne tous les renseignements qui sont à sa connaissance. Le juge de paix procède aussitôt à une enquête judiciaire et le receveur du district convoque, dans les cinq jours, la commission d'expertise qui est chargée d'évaluer les dommages et de fixer l'indemnité, après avoir entendu le propriétaire. La commission peut s'adjoindre des experts; toutefois, le préposé peut, avec le consentement du propriétaire, évaluer seul les dommages de peu d'importance. La commission fait parvenir aux propriétaires et au Département des assurances une copie du procès verbal. Le droit de recours contre l'évaluation est réservé: les intéressés peuvent demander une seconde expertise; le recours est tranché par un tribunal arbitral dont les membres, en cas de désaccord, sont choisis par le président du tribunal de district. Le propriétaire doit payer les frais d'une seconde expertise, lorsque celle-ci lui est défavorable. En cas d'incendie, le propriétaire doit faire son possible pour circonscrire le dommage sans toutefois apporter aucun changement avant l'arrivée des autorités. L'autorité communale doit pourvoir à la garde du mobilier sauvé et le classer par propriétaires en prenant aussi les mesures nécessaires pour la conservation des restes des bâtiments atteints et des objets compris dans leurs bordereaux industriels.

Dans le but de faciliter la tâche de la commission d'évaluation des experts et des receveurs, l'assuré indique aussi exactement que possible:

1. L'état dans lequel se trouvait le bâtiment et ses accessoires immédiatement avant l'incendie, aussi bien que leur valeur.

2. La quantité et la valeur:

a) des objets renfermés dans les bâtiments au moment de l'incendie;

b) des objets sauvés intacts ou endommagés;

c) des objets détruits. Sur demande, il produit ses livres et autres documents et fournit les justifications en son pouvoir.

La commission entend toutes les personnes qui peuvent fournir des renseignements sur l'état du bâtiment, sur l'existence et la valeur des objets et fixe, d'après les résultats de l'enquête, les dommages soit pour les bâtiments, soit pour le mobilier.

L'indemnité immobilière est calculée d'après la valeur de construction, tout en tenant compte du degré de vétusté, de l'état d'entretien, ainsi que des vices de construction. Les parties restantes du bâtiment sont estimées comme matériaux bruts et prêts à l'emploi, après déduction des frais de déblaiement, lorsque les restes doivent être démolis.

L'indemnité mobilière est calculée: 1. sur le prix du jour pour les produits du sol et le bétail; 2. sur la valeur de remplacement pour les marchandises et les produits bruts; 3. sur la valeur des matières brutes et sur la main d'oeuvre pour les marchandises en fabrication; 4. sur le prix de revient, déduction faite des moins values résultant de l'âge, de l'usure et de toute autre cause, pour les autres objets.

L'enquête terminée et l'évaluation devenue définitive, l'indemnité est réglée, tout en sauvegardant les droits des créanciers hypothécaires. Les primes échues et non payées sont portées en diminution des indemnités.

### C). Exception au droit à l'indemnité.

Toute réduction d'indemnité est fixée par l'autorité administrative de la caisse avec droit de recours au tribunal arbitral. La caisse est subrogée aux droits des créanciers lorsque l'incendie est le fait d'un tiers; dans ce cas l'assuré reçoit l'indemnité entière.

Le propriétaire et l'ayant droit sont déchus de tout ou partie du droit à une indemnité:

a) Lorsque le propriétaire est coupable de crime d'incendie, il est déchu de tout droit à l'indemnité et peut être poursuivi pour le dommage indemnisé aux autres propriétaires et cela sans préjudice de la poursuite pénale.

b) Peut être aussi déchu de tout ou partie de ses droits à l'indemnité, celui qui donne des indications et fait des déclarations inexactes, qui cache des objets, qui se refuse à fournir des renseignements: celui qui ne déclare pas des objets pouvant augmenter le risque d'incendie. L'interdiction de la double assurance est de même sanctionnée par la perte totale de l'indemnité, sans que le coupable puisse être exonéré du paiement des contributions. Toutefois, le propriétaire peut s'assurer ailleurs, avec le consentement du Département des assurances, contre les risques découlant du chômage et des explosions.

c) Le propriétaire peut être condamné à la perte partielle de l'indemnité et jusqu'à concurrence de la moitié de celle-ci, si la cause de l'incendie réside dans la violation de prescriptions légales ou de police relatives aux précautions contre le feu ou dans une négligence ou imprudence du sinistré. La déchéance partielle peut être aussi appliquée lorsque le propriétaire se trouvait dans un état d'irresponsabilité au moment où il se rendait coupable de l'incendie.

Les dispositions sur la déchéance partielle ou totale ne peuvent pas porter préjudice aux droits des créanciers hypothécaires, qui ont droit au remboursement de leurs créances jusqu'à concurrence des 4/5 de la taxe cadastrale si l'indemnité est réduite.

### D). Subventions et fonds de réserve. (1)

Des subventions peuvent être accordées aux communes ou fractions de communes pour l'installation de réservoirs, d'hydrantes, ou pour tout autre perfectionnement apporté au service de préservation et de défense contre l'incendie; pour les cours de sapeurs pompiers; pour l'exécution des travaux destinés à diviser ou à diminuer les grands risques résultant d'une agglomération de bâtiments et de mobilier d'une valeur considérable; pour l'installation de paratonnerres, etc. Le montant de ces subventions peut dépendre de plusieurs circonstances, sans toutefois pouvoir dépasser le 5% du produit net des primes de l'année précédente. Le Conseil d'Etat peut de plus accorder des primes et des récompenses aux particuliers et corps de pompiers pour des services extraordinaires (art. 23 et 24) sur demande adressée au Département par l'intermédiaire du préfet.

Les subsides aux communes et aux particuliers sont fixés par les art. 44 et 52 du règlement d'application du 16 octobre 1905 et par l'arrêté du 31 août 1917 réglant l'allocation de subsides pour le service contre l'incendie:

(1) Loi du 23 novembre 1916 et règlement du 31 août 1917 sur le service de défense contre l'incendie et arrêté du 31 août 1917 réglant l'allocation des subsides.

- a) pour achat de pompes et autres engins, jusqu'au 50% du prix;
- b) pour la construction de réservoirs et l'installation d'hydrantes, 50%;
- c) aux particuliers pour l'installation de paratonnerres, et pour la transformation des toitures combustibles, 25% au maximum.

Pour les autres cas prévus aux art. 23 et 24, les subsides sont fixés, dans chaque cas spécial, par le Conseil d'Etat. Les taux ci-dessus peuvent en outre être portés au double pour les communes et fractions de communes sans ressources suffisantes.

Les excédents des recettes sur les dépenses sont versés au fonds de réserve, dont le montant doit atteindre le 7,5% du capital assuré. Ils serviront à solder les indemnités, lorsque les contributions ordinaires ne suffiraient pas. Lorsque le fonds de réserve et les primes ne pourraient pas couvrir les engagements de la caisse, on fixerait, par un décret, des contributions extraordinaires ou l'on recourrait à des emprunts. Le taux ordinaire des primes sera par contre réduit lorsque le fonds de réserve aura atteint le maximum légal (art. 25 à 27).

Le fonds de réserve était de 12.659.000 francs en 1917, ce qui représente 9,4% des capitaux assurés. Le taux légal de 7,50% est donc considérablement dépassé et les primes ont été réduites de 0,10% par l'arrêté du 16 janvier 1912, de 0,10% par l'arrêté du 9 novembre 1915 et de 0,30% par celui du 16 février 1917.

#### E) L'assurance des sapeurs-pompiers (1).

L'art. 30 de la loi dispose que: «Le Conseil d'Etat prendra les mesures nécessaires pour l'assurance obligatoire des sapeurs pompiers auprès de la caisse de secours de la Société suisse des sapeurs-pompiers ou d'une autre société présentant toute garantie. Cette disposition a pour but de sauvegarder les pompiers et les sauveteurs contre les conséquences des accidents et des maladies contractées dans l'exercice de leur activité».

Les caisses communales d'assurance pour les corps de sapeurs-pompiers disparaissent dès lors, attendu qu'elles ne présentaient pas les garanties nécessaires, et leurs fonds sont inscrits au bilan communal sous le titre: «Fonds spécial destiné à subvenir aux frais nécessités par la défense contre l'incendie.» Il ne peut pas être détourné de cette destination et les communes ne pourront toucher à ces fonds et aux intérêts qu'après avoir obtenu l'autorisation du Département et sous le contrôle du préfet. L'établissement cantonal participe à l'obligation de l'assurance au moyen d'un subside annuel de 50 centimes par homme assuré. Cette participation est pour 5/8 à la charge de la caisse d'assurance des bâtiments et pour 3/8 à celle de la caisse mobilière.

Le nombre des sections de sapeurs pompiers était, en 1917, de 378 avec 23327 hommes, la prime d'assurance se montait donc à 11.682 francs.

#### F). La réassurance.

Autrefois, la réassurance auprès des sociétés privées concessionnées était envisagée comme une nécessité très coûteuse. Dès le commencement du mouvement en faveur de la réassurance du portefeuille de nos caisses publiques, les sociétés

(1) Le service de défense contre l'incendie est soumis à la loi du 28 novembre 1916 et au règlement du 31 août 1917.

avaient imposé des conditions onéreuses. Aujourd'hui, après la création de la caisse intercantonale mutuelle de réassurance surtout, elles offrent leurs services à des conditions exceptionnellement favorables. L'établissement vaudois d'assurance a provoqué des offres de la part des différentes sociétés privées et conclu, en 1910, un premier contrat de réassurance avec «The Phoenix» de Londres.

Les contrats actuels datent du 31 décembre 1914 et s'appliquent à la période 1915-1919.

Aux termes de ces contrats, Le Phoenix de Londres et la Compagnie suisse de réassurance à Zurich réassurent, par parts égales entre eux, le 20% de tous les risques assurés par les caisses cantonales et ils s'engagent également à payer le 20% de toutes les indemnités de sinistre acceptées par les caisses. En outre, dans tous les cas où le surplus des indemnités de sinistre, soit le 80% des sinistres totaux d'une année, dépassera le 0,65% des capitaux immobiliers et le 0,55% des capitaux mobiliers non réassurés, les réassureurs s'engagent à rembourser, toujours par parts égales, le 65% de l'excédent.

De plus, les réassureurs rembourseront aux caisses le 25% de leurs bénéfices éventuels, calculés chaque année.

### G). Les primes pour l'assurance des bâtiments.

Les primes sont proportionnelles à la valeur des bâtiments et perçues sur la base d'un minimum de 0,80% (0,30% à partir de 1917). Pour les bâtiments ordinaires, sept chargements différents peuvent être appliqués; savoir:

|   |          |
|---|----------|
| 1. Les couvertures entièrement ou partiellement combustibles                        | 0,25%/00 |
| 2. Les murs extérieurs partiellement combustibles                                   | 0,10%/00 |
| 3. Les murs extérieurs entièrement combustibles                                     | 0,15%/00 |
| 4. La contiguïté à un ou plusieurs bâtiments avec mur de séparation sans ouvertures | 0,10%/00 |
| 5. La contiguïté sans mur de séparation ou avec un mur présentant des ouvertures    | 0,20%/00 |
| 6. Les galetas non carrelés, dallés ou bétonnés                                     | 0,15%/00 |
| 7. Les granges, les fenils et les écuries   | 0,20%/00 |

Le maximum de la prime, avec les chargements prévus, est de 1,05% pour les maisons et de 1,25% pour les granges, les fenils et les écuries, d'après l'arrêté du 16 février 1917.

Les bâtiments servant à l'exercice d'une industrie ou d'une profession augmentant les risques sont en outre soumis à une contribution complémentaire fixée par le règlement dans la limite de 0,20 à 4,50%.

La prime d'assurance est assimilée à l'impôt foncier et perçue dans les mêmes conditions et par une même poursuite. L'établissement d'assurance jouit des mêmes privilèges que l'Etat pour l'impôt foncier.

La moyenne des primes pour l'ensemble des bâtiments était de 1,10% pour la période de 1900 à 1912, elle a diminué depuis lors à 0,65% sans toucher au fonds de réserve, qui représente le 9,40% de la valeur des bâtiments assurés en 1917. Le fonds de réserve augmenté de ses intérêts pourrait être maintenu à son taux actuel, car la valeur des bâtiments assurés augmente chaque année d'environ 4%.

L'application de la loi de 1905 n'a pas entraîné une augmentation des frais d'exercice: ceux-ci restent au taux annuel de 0,09%; par contre, les subventions

et les frais pour le service de défense contre l'incendie ont augmenté de 0,01 à 0,10‰. Mais à cette augmentation de frais correspond une diminution des indemnités pour un montant trois fois plus grand.

*Indemnités annuelles.*

|                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| 1898-1905            | 0,78‰                |
| 1906-1917            | 0,48‰                |
| Diminution . . . . . | 0,30‰, la diminution |

est progressive pour ces dernières années. La situation doit être considérée comme avantageuse et satisfaisante.

---

CHAPITRE VIII. (1)

L'ASSURANCE CANTONALE MOBILIERE EN SUISSE.

24. — La caisse du canton de Vaud.

Les motifs politiques et économiques qui ont déterminé l'institution d'une caisse cantonale d'assurance mobilière — motifs que nous avons déjà analysés au Chap. V. de la partie historique — ont vieilli, et il ne seraient plus invoqués de nos jours: toutefois, l'institution reste et donne de bons résultats; dans ce domaine, les résultats pratiques intéressent bien plus que les raisons théoriques.

L'étude de la caisse immobilière (Chap. VII) nous permet de négliger les dispositions de la loi de 1905 se rapportant, en même temps, à l'assurance des bâtiments et du mobilier. Nous renvoyons donc à ce chapitre pour les dispositions relatives au but et à l'étendue de l'obligation d'assurance, aux marchandises et aux objets qui ne sont pas assurés par la caisse, aux objets assurés facultativement et à ceux qui sont admis moyennant une autorisation du Conseil d'Etat. Le chap. VII s'occupe aussi des dispositions relatives à la constatation des dommages et au paiement des indemnités, aux exceptions du droit à une indemnité et aux subventions accordées aux communes, corporations, et particuliers pour l'organisation du service de défense contre l'incendie.

L'assurance auprès de la caisse cantonale étant obligatoire, les autorités doivent veiller à ce que cette obligation soit exactement remplie et procéder d'office à la rédaction des polices pour les propriétaires récalcitrants. D'ailleurs, la caisse mobilière offre une assurance complète, car, par la loi de 1905, tous les biens sont assurables moyennant certaines conditions ou l'autorisation du Département des assurances. Par contre, la loi de 1877 excluait l'assurance du mobilier d'une industrie dangereuse ou très dangereuse lorsque la valeur pour un seul risque dépassait respectivement 40.000 et 20.000 francs.

---

*Bibliographie:*

*Paul Alglave.* — Ouvrage cité.

Rapports du Bureau fédéral des assurances de 1886-1915.

Rapports annuels du Département cantonal des assurances 1895-1913.

Textes des lois de 1849, 1877 et 1905 et des règlements d'application.

*Gubler und Renfer.* — Zur Frage der Verstaatlichung.

*Hiestaud Dr.* — Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung etc. 1910.

*Hübschmann Arthur.* — Die Mobiliarversicherung in der Schweiz.

### a) Les polices d'assurance.

Le contrat d'assurance est conclu par la rédaction de la police que le propriétaire ou son représentant établit lui-même, en deux doubles, en y inscrivant le mobilier par catégories, objets, quantités et valeurs. Pour les objets placés dans différents bâtiments, le propriétaire doit, si ces bâtiments ne sont pas contigus, remplir plusieurs polices d'assurance; lorsque les objets situés dans plusieurs bâtiments, forment une même exploitation, ils font l'objet d'une police unique et la prime perçue se base sur le taux appliqué aux bâtiments le plus exposés à l'incendie.

Les objets doivent être estimés à leur valeur au moment de la rédaction de la police, soit à la valeur de remplacement de l'objet assuré, sans tenir compte du prix d'amateur ou de la valeur d'antiquité. Les produits des exploitations agricoles et les approvisionnements sont évalués sur la base du rapport moyen annuel de l'exploitation ou du montant annuel maximum des approvisionnements. Dans les cas d'augmentation extraordinaire des approvisionnements et des produits, l'assuré peut déposer une police supplémentaire.

Chaque année, au mois de décembre, il est procédé à une révision générale des déclarations d'assurance, par un avis des autorités communales aux assurés.

La police rédigée, datée et signée, est transmise au greffe communal pour la vérification. Cette dernière est faite par le préposé de district et le délégué communal. Le préposé de district, institué par la loi de 1905, est chargé:

1. — de la vérification des nouvelles polices, remises par le greffe municipal.
2. — du contrôle et de la surveillance des polices en cours et de la radiation des polices annulées.
3. — de l'inscription de l'aggravation des risques et du calcul des primes.
4. — de l'établissement des registres matricules, des bordereaux de mutation des polices et des comptes annuels; il surveille les autorités communales.

Le délégué et le préposé vérifient les polices d'assurance et veillent à l'uniformité des indications se rapportant aux propriétaires et aux objets inscrits, à leur valeur et à leur quantité. Lorsqu'on présume une exagération dans un sens ou dans l'autre, on demande des explications au propriétaire ou on corrige les déclarations, tout en avisant ce dernier qui conserve le droit de recourir au Département. Les stocks de marchandises ou d'approvisionnements, d'une valeur supérieure à 5000 francs, nécessitent un examen sur place. Les polices contenant des marchandises et des objets dont l'assurance n'est admise que moyennant l'autorisation des autorités cantonales doivent être soumises au Département.

Lorsque les déclarations d'assurance sont reconnues exactes, le préposé complète les polices avec les indications relatives au bâtiment et à l'augmentation des risques résultant de la construction de ces bâtiments, calcule les primes et envoie un exemplaire de la police à l'assuré. La police est inscrite dans le registre matricule et relevée dans les bordereaux que le préposé adresse au Département avec les polices pour le contrôle, puis les polices sont retournées au préposé et conservées dans les archives.

Les registres matricules avec les modifications sont transmis au receveur du district pour la perception des primes. Le contrôle des registres effectué, le rece-

leur adresse au Département son rapport sur les primes à percevoir dans chaque commune, sur les capitaux assurés et les mutations enregistrées dans le courant de l'exercice et sur les polices temporaires d'une durée inférieure à une année.

L'autorité communale exerce une surveillance active sur les propriétaires, sur les variations importantes survenues dans la situation du mobilier, sur les changements de domicile et sur l'annulation des polices. Cette dernière est prononcée lorsque les biens assurés ont été transportés hors du Canton, lorsqu'ils ont été enlevés, détruits ou lorsqu'ils forment l'objet d'une nouvelle police.

Tout propriétaire qui modifie d'une manière quelconque son mobilier est tenu de faire une nouvelle police, il en est de même en cas de décès de l'assuré et dans le délai de six mois. Les héritiers et légataires qui négligent cette formalité perdent en cas d'incendie le cinquième de l'indemnité. Cette déchéance peut être aussi prononcée lorsque l'assuré n'annonce pas dans le délai d'un mois le changement de domicile intervenu et ne renouvelle pas la police dans un délai de six mois.

Pour l'assurance du mobilier, du bétail et des produits laitiers des amodiataires vaudois tenant montagne sur le territoire français soumis à la surveillance des inspecteurs vaudois, l'assuré doit remplir une police en indiquant exactement les objets et le bétail transportés, leur valeur, le lieu de destination et la désignation exacte du bâtiment contenant les objets. La prime est de 2<sup>o</sup>/<sub>00</sub> et l'assuré doit se soumettre en tout temps aux inspections des autorités pour la constatation des objets assurés. La police reste déposée au bureau du préposé et, en cas de perte par suite d'un incendie ou par la foudre, le propriétaire n'a qu'à aviser l'inspecteur et le receveur qui se rendent sur place pour la constatation des dommages.

#### b) Classification des risques et contributions.

Les contributions sont calculées et perçues à raison de la quote d'assurance des bâtiments où se trouvent les objets assurés et d'après la nature des objets eux-mêmes. Ainsi, les objets sont divisés en trois classes:

1. - Les marchandises et denrées qui ne sont pas des matières inflammables, les meubles, le linge et le bétail, prime 0,60<sup>o</sup>/<sub>00</sub>;

2. - les récoltes, les bois et les autres combustibles remisés dans les bâtiments, prime 0,80<sup>o</sup>/<sub>00</sub>;

3. - toutes les autres choses assurables, prime 1<sup>o</sup>/<sub>00</sub>.

Ces primes initiales peuvent subir sept chargements différents de 0,10 à 0,25<sup>o</sup>/<sub>00</sub> d'après le caractère des bâtiments où le mobilier est logé (Voir Chap. VII pag. 57) et, pour le mobilier contenu dans les bâtiments servant à l'exercice de l'industrie ou d'une profession augmentant les risques, on applique des contributions complémentaires dans les limites de 0,20 à 6<sup>o</sup>/<sub>00</sub> suivant la gravité du risque. En outre, les marchandises déposées en quantités considérables dans des bâtiments non assujettis à un risque industriel sont soumises aux primes supplémentaires ci-après, en sus de la contribution ordinaire.

Pour les valeurs de 50.000 à 100.000 francs: 0,50<sup>o</sup>/<sub>00</sub>

de 100.000 à 200.000 francs: 1, — <sup>o</sup>/<sub>00</sub>

en sus de 200.000 francs: 1,50<sup>o</sup>/<sub>00</sub>

Les dépôts en plein air de paille, fourrage, bois et autres matières combus-

tibles, ainsi que les machines locomobiles, doivent faire l'objet d'une police spéciale et sont soumis à un tarif fixé par le Conseil d'Etat. Lorsque le bordereau industriel d'un bâtiment appartient à un tiers qui assure le mobilier seul, la prime est augmentée de 0,20<sup>o</sup>/00.

Les contributions légales ordinaires ont été diminuées de 0,30<sup>o</sup>/00 par l'arrêté du 16 février 1917; la moyenne annuelle des primes est tombée de 1<sup>o</sup>/00 à 0,70<sup>o</sup>/00 de 1916 à 1917.

### c) Fixation de l'indemnité.

L'indemnité ne peut jamais dépasser la valeur d'assurance. Dans le cas de dommage partiel et lorsque la valeur exposée dépasse le montant de l'assurance, la somme représentant le dommage effectif est réduite dans la proportion de la valeur d'assurance à la valeur réelle. Cette disposition présente des avantages en faveur des assurés, car elle donne droit, en tout cas, à une indemnité, tandis que sous la loi de 1877 on n'indemnisait pas l'assuré lorsque la valeur des objets sauvés était égale ou dépassait la valeur d'assurance.

Formule de 1877: Indemnité = Valeur d'assurance — restes.

Formule de 1905: Indemnité = Dommages  $\times$  (Valeur d'assurance : Valeur effective)

Le principe actuellement en vigueur est celui appliqué par les lois des autres cantons et par la loi fédérale sur le contrat d'assurance de 1908.

### d) Résultats et critiques.

Après l'entrée en vigueur de la loi d'assurance de 1877, la caisse d'assurance a été l'objet de bien des perfectionnements. Une commission d'inspection, instituée dans chaque district, par l'arrêté du 22 décembre 1893, fait tout son possible pour constater et remédier aux vices de construction. Une autre institution importante est celle du bureau du contrôle des installations électriques, institué par l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 janvier 1897. Pour les deux services ci-dessus, l'établissement paye annuellement de 20 à 25.000 francs à la charge de la caisse immobilière.

Sous le régime du monopole et de l'obligation, des révisions générales des polices sont rendues de temps à autre nécessaires pour l'assurance du mobilier. Une première révision eut lieu en 1879, une seconde en 1897 et la dernière après l'entrée en vigueur de la loi de 1905.

Ces évaluations eurent toujours pour résultat une augmentation importante des frais généraux de l'exercice, mais le résultat obtenu grâce à une révision a toujours justifié ces frais.

Révision de 1879:

|      |                     |                |
|------|---------------------|----------------|
| 1878 | capital d'assurance | 279,6 millions |
| 1879 | capital d'assurance | 315,7 millions |

L'augmentation est de 36,1 millions ou 12,9<sup>o</sup>/0, tandis que l'augmentation moyenne n'était que de 2,50<sup>o</sup>/0 de 1870 à 1878. Le 10<sup>o</sup>/0 du capital restait donc sans assurance.

## Révision de 1897.

Le nombre des polices augmente de 10 065 sur 81744, soit 12,30/o; pour le capital d'assurance, nous avons:

en 1897, capital assuré 396,3 millions.

en 1898, capital assuré 457.— millions.

L'augmentation est donc de 60,7 millions, soit le 15,30/o des capitaux assurés. L'augmentation normale annuelle étant de 2,30/o, l'augmentation extraordinaire est de 130 o. Les organes de la caisse ont développé, après cette date, la surveillance et, en 1906, lors de l'application de la nouvelle loi, le capital d'assurance n'a augmenté que de 41 millions ou 7,40/o (50/o en sus de l'augmentation ordinaire). Et encore cet accroissement doit-il être attribué surtout à l'acceptation de nouvelles catégories de biens assurables, qui étaient exclus par la loi de 1877.

La caisse d'assurance mobilière du canton de Vaud fut l'objet de bien des critiques de la part des adversaires de l'étatisation des assurances. Ceux-ci estiment que, malgré l'obligation légale et l'appui de l'Etat, les caisses publiques d'assurance contre l'incendie présentent une sécurité relative et donnent des résultats moins satisfaisants que les compagnies privées créées dans le même but.

Deux faits paraissent justifier leurs attaques:

Le grand incendie de Marchissy avait causé un dommage mobilier de 122.000 francs et, malgré la modicité de cette somme, plusieurs sinistrés durent avoir recours à des souscriptions pour obtenir un secours. (1) A propos de cet incendie, un journal de l'époque s'exprimait ainsi:

L'incendie de Marchissy produisit un dommage de 121.332 francs au mobilier et de 154.261 francs aux immeubles. Lorsque dans le canton de Vaud tant le mobilier que les immeubles sont obligatoirement assurés auprès d'un établissement d'Etat, lorsque l'Etat prend à sa charge le contrôle et l'exécution d'une loi, on pourrait croire qu'un dommage de 275.593 francs sera entièrement indemnisé. Au contraire, seulement 133.212 francs soit le 490/o du dommage immobilier et 480/o du dommage mobilier furent payés.

«Si par le monopole d'Etat l'assurance n'est possible que pour la moitié de la valeur, il vaudrait mieux abandonner cette activité à l'initiative privée, car une telle institution ne vaut pas seulement la dernière des entreprises privées».

Lors de l'incendie de Vallorbe, on découvrit que l'Etat, administrateur du fonds de réserve des deux caisses cantonales atteignant une somme de 1.780.000 francs, dont 277.257 francs pour la caisse mobilière, n'avait pas respecté sa destination. Ces faits produisirent un mécontentement bien compréhensible, mais l'opinion publique se tranquillisa bientôt et l'on parvint à écarter d'autres surprises en décrétant que le fonds de réserve appartient en principe aux assurés, même s'il est administré par l'Etat.

Au dire des adversaires de la libre assurance, une réaction très vive n'est pas possible, car les partisans du parti au pouvoir, — c'est à dire la majorité de la masse électorale, — craignent toujours de créer des embarras au gouvernement. Le monopole d'assurance est aussi accusé d'être une conséquence du communisme et du socialisme d'Etat.

---

(1) *Hiestand*. — Ouvrage cité.

Nous croyons que les critiques soulevées contre le monopole d'Etat à raison des faits de Marchissy et de Vallorbe sont injustes ou tout au moins exagérées. A ce sujet, nous avons demandé des renseignements au Département des assurances. La réponse que voici est plus que suffisante pour réfuter toute critique.

«Tout cela — nous écrit le Département des assurances en date du 3 juin 1914 — est erroné et a été servi pour les besoins de la cause, par les soutiens de l'assurance privée.

«Les indemnités fixées par la commission d'expertise, à la suite de l'incendie de Marchissy du 17 septembre 1877, se sont élevées à fr. 75.115 pour les bâtiments et à fr. 60.207 pour le mobilier. Ces sommes qui correspondent aux dommages couverts par l'assurance, ont été intégralement payées par nos caisses d'assurance et il restait encore, à la fin de l'année, un fonds de réserve de fr. 667.518. Il est vrai que les pertes réelles ont été plus considérables. Cela provient du fait que la plupart des bâtiments incendiés étaient très vieux et assurés pour des valeurs minimales. Les propriétaires, obligés de reconstruire, ont dû dépenser pour cette reconstruction des sommes beaucoup plus fortes que l'indemnité mais, après, ils ont eu des bâtiments neufs, mieux appropriés à leur destination et valant évidemment davantage que les anciens.

«En ce qui concerne le mobilier, l'obligation de l'assurance à cette époque, n'était pas encore très strictement appliquée et il est probable que les récoltes rentrées et le mobilier en général n'avaient été qu'insuffisamment assurés.

«Le fait qui subsiste, et le seul qui importe dans la discussion, c'est que les caisses cantonales vaudoises ont payé intégralement les indemnités prévues par les polices d'assurance. Elles n'avaient pas à supporter la différence du vieux au neuf, ni les pertes provenant des biens non assurés. Sur ce point, le principe de notre assurance est le même que celui des compagnies: couvrir le dommage réel jusqu'à concurrence de la somme assurée. Le cas eût été le même à Marchissy, si les incendiés avaient été assurés à une compagnie privée.

«Ce qui précède est également applicable à l'incendie de Vallorbe du 17 avril 1883. Les indemnités allouées par les commissions d'expertise, à la suite de ce sinistre, se sont élevées à fr. 818.925 pour les bâtiments et à fr. 521.345 pour le mobilier. Toutes ces indemnités ont été réglées par les assurances vaudoises en 1883 et il restait encore à la caisse d'assurance des bâtiments, à la fin de la dite année, une réserve de fr. 385.038. Par contre, l'Etat a fait l'avance à la caisse d'assurance mobilière d'une somme de fr. 251.228 pour couvrir son déficit annuel. Mais, cette somme a été remboursée en deux ans, grâce à une contribution complémentaire de 0,20% au dessus de la cote normale perçue de tous les assurés.

«L'emprunt d'Etat dont on a parlé n'a rien à voir dans cette affaire. Il faut se souvenir qu'à cette époque (en 1883) les réserves des caisses d'assurance, ainsi que d'autres valeurs appartenant à diverses institutions, étaient déposées en compte-courant à la Banque cantonale. Or l'Etat ayant des dépenses importantes à régler ensuite de construction de chemins de fer, de bâtiments pour hôpitaux etc, s'était servi momentanément de ce compte-courant pour faire face à ses engagements. L'emprunt de deux millions en faveur de l'Etat de Vaud, voté par le Grand Conseil le 15 mai 1884, était destiné uniquement à solder les engagements extra-budgétaires et à rembourser, entre autres, aux dites caisses, les sommes dont l'Etat avait disposé, y compris les intérêts.»

Les faits et les chiffres exposés par le Département nous dispensent de tout autre commentaire. Les assurés sont souvent la cause du manque de dédommagement pour la valeur totale, car ils estiment bon d'épargner sur le paiement des primes en attribuant aux bâtiments et au mobilier une valeur d'assurance minima, ce qui est possible même avec le monopole et l'obligation d'assurance. Ce qui est important à constater, c'est que les caisses d'assurance ont toujours satisfait aux engagements imposés par la loi et le contrat d'assurance.

Les bases du contrat de réassurance sont déjà indiquées au chapitre VII ayant trait à la caisse immobilière. Pour la caisse mobilière, le bénéfice brut de la société de réassurance pour la période de 1910 à 1915 est d'environ 0,15‰ (0,27‰ pour la caisse des bâtiments).

Voici à présent et en résumé les résultats de la caisse d'assurance mobilière pour la période de 1850 à nos jours.

**Tableau N° 3. — Résumé des résultats de la caisse mobilière vaudoise par périodes de 5 ans, de 1850 à 1915.**

(Capitaux assurés (millions) à la fin de chaque période, moyennes annuelles des primes, des indemnités et des frais en ‰ des capitaux, réserve ‰ à la fin de chaque période).

| Périodes  | Capitaux<br>(millions)<br>(fin de périodes) | Primes<br>‰ | Indemn.<br>‰ | Frais<br>‰ | Réserves<br>‰ |
|-----------|---|-------------|--------------|------------|---------------|
| 1850-1854 | 141   | 0,92        | 1,10         | 0,04       | 0,85          |
| 1855-1859 | 163   | 0,98        | 0,92         | 0,04       | 1,40          |
| 1860-1864 | 197   | 0,98        | 1,10         | 0,03       | 0,80          |
| 1865-1869 | 221   | 1,25        | 1,05         | 0,03       | —             |
| 1870-1874 | 252   | 1,16        | 0,96         | 0,03       | 0,50          |
| 1875-1879 | 316   | 0,82        | 0,70         | 0,03       | 0,80          |
| 1880-1884 | 322   | 1.—         | 1,03         | 0,06       | —             |
| 1885-1889 | 334   | 1,03        | 0,56         | 0,06       | 2,08          |
| 1890-1894 | 361   | 0,92        | 0,63         | 0,06       | 3,15          |
| 1895-1899 | 465   | 0,91        | 0,60         | 0,06       | 3,80          |
| 1900-1904 | 516   | 0,91        | 0,54         | 0,08       | 5,60          |
| 1905-1909 | 649   | 0,99        | 0,42         | 0,19       | 6,85          |
| 1910-1917 | 874   | 0,96        | 0,39         | 0,23       | 8,50          |
| Moyennes  |   | 0,99        | 0,77         | 0,07       |               |

Par une surprime annuelle moyenne de 0,22‰, la caisse d'assurance a couvert des frais de 0,07‰ et accumulé en 65 ans un fonds de réserve de 8‰. Le fonds de réserve actuel représente 20 fois l'indemnité annuelle moyenne des dix dernières années. Il dépasse aussi le taux légal maximum de 7,50‰, de sorte que la caisse a diminué la prime à un taux suffisant pour couvrir les indemnités annuelles et les frais d'exercice (0,70‰) par l'arrêté du 16 février 1917. L'inté-

rét annuel de la réserve suffit pour maintenir cette dernière au taux actuel par rapport aux capitaux assurés. Par l'application de la loi de 1906, les frais d'administration, évaluation, contrôle des polices et les subventions ont augmenté de 0,09<sup>o</sup>/100 à 0,22<sup>o</sup>/100, dont 0,09<sup>o</sup>/100 pour les subventions, par contre les indemnités de la période de 1906 à 1915 se chiffrent à 0,40<sup>o</sup>/100 contre 0,57<sup>o</sup>/100 pour la période antérieure de 1895 à 1905.

L'étude détaillée de la caisse cantonale vaudoise nous permet d'abrégier notre exposé sur l'établissement d'assurance mobilière du canton de Glaris qui diffère de la caisse vaudoise par l'absence du monopole.

## 25. — La caisse du canton de Glaris.

Nous analyserons les faits qui ont précédé la fondation de la caisse mobilière de Glaris en discutant le droit des cantons à la fondation des caisses d'assurance avec monopole. (1) L'opposition des sociétés privées eut pour résultat l'intervention des autorités fédérales. La solution proposée par celles-ci fut acceptée, de sorte que la caisse cantonale travaille sous le régime de l'obligation, mais en libre concurrence avec les compagnies privées autorisées.

Le mouvement relatif à l'institution de l'assurance publique mobilière avait déjà commencé, dans ce canton, au moment de l'incendie de Glaris, bien que ce fait n'ait rien présenté de favorable pour l'assurance publique dans les petits cantons.

Les propositions faites dans ce sens au Landrat se succèdent dans les années 1878, 80, 85, 89 et 90. Un premier projet fut rejeté en 1890. Enfin, grâce à une initiative de la Société du Grütli et de la Ligue des paysans, la Landsgemeinde accepta en 1894-95 le projet de loi que nous allons étudier.

Quoique l'assuré ait le libre choix entre l'assurance privée et l'assurance publique, le portefeuille de la caisse cantonale est bien loin d'atteindre le chiffre assuré par les sociétés privées. Il est d'ailleurs facile d'expliquer les raisons de ce fait :

La caisse cantonale doit lutter à des conditions désavantageuses contre la concurrence des entreprises privées. D'une part, elle n'assure pas le mobilier, les machines, les outils contenus dans les bâtiments industriels qui sont nombreux dans ce canton; d'autre part, la libre concurrence offre aux sociétés une situation acquise, une nombreuse clientèle, des agents actifs et intéressés. Ce n'est qu'au moyen d'une prime unique très modique, égale à peu près, aux tarifs les moins élevés des compagnies d'assurance, que la caisse cantonale peut attirer à elle l'assurance des bons risques.

Il faut reconnaître toutefois que la caisse est libérée des risques industriels qui payent ordinairement les primes les plus lourdes. Mais ces risques ne sont pas toujours les plus mauvais, car souvent l'assurance cantonale doit se contenter des risques médiocres pour le mobilier situé dans de pauvres constructions de bois et couverts de chaume. Cependant, la caisse cantonale a déjà gagné du terrain aux dépens de l'assurance privée.

(1) 3<sup>ème</sup> Partie, chap. IX

|                                  | 1894 |     | 1895 |    | 1901  |    | 1903 |    | 1912 |    | 1915 |    |
|----------------------------------|------|-----|------|----|-------|----|------|----|------|----|------|----|
|                                  | °    | '   | °    | '  | °     | '  | °    | '  | °    | '  | °    | '  |
| Ass. mob. privée                 | 89,3 | 100 | 91   | 91 | 84,5  | 80 | 82   | 74 | 91   | 71 | 99   | 71 |
| Ass. mob. publique               | —    | —   | 9    | 9  | 22,2  | 20 | 30   | 26 | 37   | 29 | 40   | 29 |
| Ensemble<br>(millions de francs) | 89,3 | —   | 100  | —  | 106,7 | —  | 112  | —  | 128  | —  | 139  | —  |

Mais ces chiffres ne donnent que des résultats très approximatifs pour l'assurance mobilière privée. En effet, pour les résultats de 1908 à 1915, les rapports annuels du Bureau fédéral des assurances déclarent ne pas pouvoir donner des renseignements exacts à ce sujet. A teneur de ces rapports, le chiffre indiqué comprend: a) pour l'assurance mobilière, le total des assurances des sociétés privées (immeubles et mobilier) et le portefeuille de la caisse cantonale mobilière; b) pour l'assurance des bâtiments, le portefeuille de la caisse cantonale immobilière qui ne comprend pas l'assurance des bâtiments industriels.

Ainsi, en 1915 l'assurance immobilière se montait au total à 103 millions et l'assurance mobilière à 139 millions. Dans le canton de Zürich, pays à concentration industrielle, et dans tous les autres cantons, le portefeuille d'assurance mobilière reste toujours inférieur à celui de l'assurance des bâtiments; tandis que dans le canton de Glaris c'est l'inverse qui se présente, ce qui n'est pas admissible. Il n'est pas exagéré d'évaluer la valeur des bâtiments industriels à 30 millions en 1915, dans ce cas le portefeuille d'assurance mobilière serait de 109 millions dont 40 assuré par la caisse cantonale, et 69 par les compagnies privées: c'est à dire dans les proportions de 4/11 à 7/11.

### Fonctionnement de la Caisse.

L'obligation d'assurance auprès de la caisse ou des sociétés privées est sanctionnée par des amendes. Le propriétaire remplit lui même la police, tandis que le Conseil municipal a droit de contrôle sur les déclarations des assurés. En cas de contestation, l'évaluation des risques et l'estimation des dommages sont confiées à une commission d'experts opérant sous la direction du Département de l'Intérieur et nommée par le Conseil exécutif.

La prime initiale était fixée sur la base du taux unique de 0,75°/oo et cette contribution devait se réduire à 0,50°/oo lorsque le fonds de réserve atteindrait 1/2 million; l'abaissement des primes à 0,50°/oo eut lieu en 1906.

En cas de sinistre, l'assuré doit, dans les trois jours, le porter à connaissance du Conseil municipal et lui donner tous les renseignements nécessaires pour l'évaluation des dommages, en produisant, s'il est nécessaire, les livres et pièces requises par les autorités compétentes. Une fois les constatations faites, le Département, sur proposition du Conseil municipal, donne les instructions relatives aux révisions de l'évaluation et au paiement de l'indemnité. Pour la fixation du dommage à indemniser, on applique les mêmes principes que pour la caisse mobilière vaudoise: le propriétaire conserve un droit de recours contre la première expertise; l'indemnité fixée doit être payée dans le terme d'un mois.

La perte totale de l'indemnité est encourue en cas de délit d'incendie de la part

du propriétaire. Par contre, la perte partielle de l'indemnité est prononcée en cas de faute grave, de négligence, de surassurance ou de déclarations frauduleuses au moment de l'estimation des dommages.

Pour la constitution du fonds de réserve de 1/2 million prévu par la loi, on a mis à contribution la caisse cantonale d'assurance des bâtiments. La caisse immobilière a versé la moitié des bénéfices annuels au fonds de réserve de la caisse mobilière jusqu'au moment où la réserve de cette dernière eût atteint le capital de demi million. Le fonds de réserve, qui s'élevait à la fin de 1915 à 735.000 frs, soit au 18,50/00 des capitaux assurés, a été formé presque exclusivement des sommes versées par la caisse immobilière. Ces prestations représentent une annuité moyenne de 37.850 francs pour une période de 11 ans, soit 1/2 million à la fin de 1915 avec les intérêts. L'augmentation de 235.000 francs de 1906 à 1915 est aussi due à l'accumulation des intérêts annuels composés, car la prime de 0,50/00 était à peine suffisante pour couvrir les indemnités et les frais.

Nous distinguons dans l'activité de la caisse deux périodes, soit de :

|                      | 1895 à 1906 |        | 1906 à 1915 |        |
|----------------------|-------------|--------|-------------|--------|
| Primes               |             | 0,75 ‰ |             | 0,50 ‰ |
| Indemnités           | 0,495 ‰     |        | 0,38 ‰      |        |
| Frais de fondation   | 0,065 ‰     |        |             |        |
| Frais administratifs | 0,180 ‰     | 0,74 ‰ | 0,13 ‰      | 0,51 ‰ |
| Bénéfice             |             | 0,01 ‰ | Déficit     | 0,01 ‰ |

L'année 1915 a été particulièrement mauvaise pour la caisse d'assurance, car les indemnités de 1,65/00 ont amené la diminution des réserves: pour les autres exercices la prime a toujours été suffisante pour les indemnités et les frais.

## 26. — L'assurance obligatoire dans le canton de Fribourg.

Il ne s'agit pas ici d'une caisse publique, mais d'une loi cantonale sanctionnant l'obligation d'assurance mobilière auprès des sociétés privées autorisées par le Conseil fédéral. Les différentes propositions faites dans ce sens aboutirent à la loi du 5 mai 1893, prévoyant l'assurance obligatoire auprès des sociétés autorisées qui auraient accepté les conditions posées par le gouvernement.

Tous les propriétaires de biens mobiliers doivent les assurer, à l'exception des objets énumérés aux art. 2 et 3 de la loi de 1893, soit :

- a) les monnaies d'or et d'argent, les lingots, les pierres précieuses, etc.
- b) les manuscrits, les titres de créance, les titres et les monnaies fiduciaires;
- c) les peintures, les tableaux et œuvres d'art en général;
- d) la poudre et les autres matières explosibles et inflammables;
- e) le matériel roulant des chemins de fer et les marchandises en magasin;
- f) les objets dont les bâtiments sont déjà exclus de l'assurance contre l'incendie, à raison de leur caractère dangereux;
- g) les ponts, hangars, baraques et autres constructions qui ne sont pas enregistrées au cadastre;
- h) le mobilier placé dans les huttes dont la valeur ne dépasse pas 100 francs;
- i) le bétail déjà assuré par une autre caisse.

L'assurance n'est obligatoire que pour les 6/10 de la valeur effective, et, jusqu'à concurrence de ce minimum, les sociétés s'obligent d'accepter le mobilier en assurance.

La surveillance de l'exécution de cette loi incombe aux conseils municipaux. Ceux-ci tiennent à cet effet, pour chaque bâtiment assuré, un état des polices d'assurance mobilière et peuvent augmenter, au besoin, le nombre des polices d'assurance et compléter le chiffre des valeurs assurées. Le conseil municipal est aussi chargé d'office de contracter l'assurance pour les récalcitrants et de faciliter la conclusion des contrats collectifs pour des ménages dont le mobilier n'atteint pas la somme de 1000 francs. L'assurance est possible pour les objets exclus de l'obligation; les autorités communales et cantonales doivent toutefois veiller à exclure la double assurance et toute autre source de bénéfices pour l'assuré.

La perte de l'indemnité peut être encourue en cas de double assurance et de fraude. La loi cherche par contre à restreindre les cas de réduction de l'indemnité et les compagnies profitent en retour de réductions sur les charges fiscales.

Au dessus du conseil municipal, se trouve une commission chargée de la haute surveillance. Cette commission veille à ce que les contrats passés avec les entreprises privées d'assurance soient respectés.

Malgré les nombreuses restrictions que comporte l'obligation d'assurance, l'application de la loi a donné des résultats satisfaisants:

|                     | 1893   | 1894   | Augmentation    |
|---------------------|--------|--------|-----------------|
| Nombre des polices  | 11.132 | 25.270 | 14.138 ou 128 % |
| Capitaux (millions) | 81,5   | 129    | 47,30 ou 58 %   |

Le capital assuré était en 1915 de 221 millions de francs soit 83% de la valeur assurée pour les bâtiments.

## 27. — L'assurance obligatoire dans le canton d'Argovie.

Nous avons déjà examiné les restrictions apportées à l'assurance contre l'incendie du mobilier par les lois de 1827, de 1834 et de 1849 dans le but de lutter contre la double assurance et l'enrichissement du propriétaire par l'incendie. Par la dernière loi, l'assurance du mobilier n'était possible que pour les 2/3 de la valeur réelle. Cette même loi, par une disposition nouvelle, octroya le monopole d'assurance mobilière dans le canton à la Société mobilière de Berne et cela dans le but de résoudre le problème de l'assurance d'une manière définitive et de mettre fin à l'augmentation des incendies.

Le mouvement en faveur de l'institution d'une caisse cantonale mobilière débuta en 1880; les initiants demandaient une caisse publique avec monopole et obligation. Il faut citer, dans les années suivantes, les motions Renold et Jenny-Kunz en 1886, Honegger en 1894 et 1897, et, enfin, l'institution de l'assurance obligatoire par la loi du 25 mai 1897.

L'assurance est obligatoire pour tout objet, sauf les exceptions prévues, semblables à celles du canton de Fribourg.

L'application de la loi incombe aux autorités d'assurance et notamment aux conseils municipaux et au Bureau cantonal des assurances. Ces autorités sont chargées de faciliter la conclusion des contrats entre les entreprises concessionnées.

et les propriétaires, principalement lorsqu'il s'agit des assurances pour le mobilier des classes peu aisées.

Dans le but de faciliter l'assurance à des conditions avantageuses, le Bureau cantonal des assurances s'est mis en rapport avec les sociétés privées travaillant sur le territoire cantonal. Ces sociétés se chargent d'assurer le mobilier pour autant que l'Etat (Confédération ou canton ou association de cantons) n'institue pas une caisse publique mobilière. En vertu de l'art. 65 de cette loi, le gouvernement a passé un contrat avec plusieurs sociétés d'assurance dans le but d'aider aux classes pauvres à assurer leur mobilier sans frais de police trop onéreux.

C'est ainsi que des contrats collectifs peuvent être conclus à des conditions favorables. Pour les assurés dont la valeur du mobilier n'excède pas 500 francs la police est établie sans frais et les frais de police sont réduits au minimum pour les propriétaires dont la valeur du mobilier assuré est de 500 à 2500 francs.

L'Etat est subsidiairement responsable pour le payement des primes échues et non payées, pour les frais de police et les autres charges; il renonce à la taxe légale de 50 centimes pour chaque police émise par les sociétés contractantes. L'Etat et les communes assurent leur mobilier auprès des sociétés qui ont accepté les conditions requises par les autorités.

Les effets de cette loi sont forts satisfaisants. Les polices d'assurance et le capital assuré augmentèrent très rapidement par la nouvelle loi, et, déjà en 1900, sept communes du canton avaient stipulé des assurances collectives.

Par contre, on n'a réalisé des résultats satisfaisants pour la réduction des primes, qu'au cours des dernières années. En effet, l'assurance mobilière présente, pour le canton d'Argovie, des risques légèrement plus élevés que l'assurance des bâtiments bien que la moyenne annuelle ne justifie qu'une surprime de 0,08<sup>o</sup>/100.

D'autre part, la caisse cantonale a dépensé pour le service de défense contre l'incendie et pour les subventions de toute nature des sommes allant jusqu'à 200.000 francs par an, pour la période de 1906 à 1915, soit en moyenne 0,38<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés, tandis que les contributions des sociétés privées dans le même but ne peuvent pas excéder, à teneur d'une ordonnance fédérale 0,035<sup>o</sup>/100 (0,02 avant 1914).

Les chiffres démontrent que l'assurance mobilière coûte cher dans le canton d'Argovie; l'introduction d'une caisse cantonale mobilière est, par conséquent, à l'étude.

#### Assurance mobilière.

|  |   |
|--|---|
| Primes de 1899 à 1915  | 1,39 <sup>o</sup> /100                                  |
| Indemnités   | 0,76 <sup>o</sup> /100                                  |
| Bénéfice des sociétés  | 0,63 <sup>o</sup> /100 ou 45,6 <sup>o</sup> des primes. |
| Pour l'assurance des bâtiments nous résumons les résultats pour la même période: |   |
| Primes   | 1,24 <sup>o</sup> /100                                  |
| Indemnités   | 0,68 <sup>o</sup> /100                                  |
| Bénéfice   | 0,56 <sup>o</sup> /100                                  |
| Subventions  | 0,38 <sup>o</sup> /100                                  |
| Pour les frais d'exercice et les réserves  | 0,18 <sup>o</sup> /100.                                 |

Nous avons examiné dans la partie historique les étapes successives du développement des institutions cantonales d'assurance contre l'incendie. Chaque fait de quelque importance entraîne une réforme dans la législation et la technique des assurances; l'état actuel n'est autre chose que le résultat des expériences qui se succèdent d'une manière tantôt uniforme, tantôt contradictoire, pendant ce premier siècle.

La partie analytique que nous venons d'achever, nous fait connaître les caractères propres aux différents types de caisses d'assurance existant actuellement, elle nous donne aussi le but auquel tendent les dispositions légales. La statistique nous documentera sur les faits et nous aidera à tirer les lois et les conclusions qui formeront l'objet de la partie critique, qui est sans aucun doute la plus importante, puisqu'elle vise à l'étude des projets pratiques capables de fournir à l'assurance publique une base nouvelle, plus rationnelle et plus avantageuse.



### III. — PARTIE SYNTHÉTIQUE ET CRITIQUE.

#### CHAPITRE IX.

#### LES CAISSES CANTONALES D'ASSURANCE ET LEURS RESULTATS (1).

##### 28. — L'assurance des bâtiments

###### A). Étendue de l'assurance.

L'assurance des bâtiments est le champ d'activité préféré des caisses cantonales. Celles-ci assurent aujourd'hui les bâtiments sur le territoire de 18 Etats représentant une population de 3.310.000 habitants, tandis que les sept Etats qui laissent l'assurance des bâtiments à l'initiative privée ne comptent que 575.000 habitants. Il s'agit donc d'une proportion de 85,2<sup>o</sup>/o à 14,8<sup>o</sup>/o. Si nous prenons pour base les capitaux assurés, les proportions ne varient qu'en faveur de l'assurance d'Etat.

Laissons parler la statistique de l'assurance des bâtiments en 1915:

|   |                  |          |
|---|------------------|----------|
| Capitaux assurés par les caisses cantonales fr. | 10.820 millions  |          |
|   |                  | = 87,4 % |
| Capitaux assurés par les sociétés privées       | 1.565 millions   |          |
|   |                  | = 12,6 % |
| Total des capitaux assurés                      | 12.385 millions. |          |

L'assurance publique contre l'incendie est sans aucun doute celle qui a atteint le plus haut degré de développement. Nous en trouvons la preuve dans le fait que tout canton possédant une caisse d'assurance contre l'incendie des bâtiments sanctionne, par ses lois d'assurance, les principes du monopole et de l'obligation pour la valeur totale des bâtiments.

Il existe cependant des exceptions à ces principes généraux: la caisse d'assurance de Berne, par les lois de 1881 et 1914, laisse subsister l'assurance facultative pour 1/5 de la valeur de construction, et la caisse du canton de Fribourg n'assure, au maximum, que les 8/10 de la valeur réelle-minimum d'assurance 6/10. — Il est facile de comprendre la différence existant entre une assurance partielle facultative et une assurance partielle obligatoire: les assurés du canton de Fribourg restent obligatoirement leurs propres assureurs pour un capital d'environ 62 millions.

Autre exception encore: la plupart des lois d'assurance prononcent l'exclusion de certains risques particulièrement dangereux. Les lois récentes cherchent toutefois à restreindre de plus en plus les exceptions et à donner au contrat un caractère d'incontestabilité absolue: c'est le cas de la loi vaudoise de 1905 et de la loi bernoise de 1914.

(1) *Bibliographie et sources consultées:*

Textes de la première et de la deuxième partie.

Rapports sur la classification des risques de l'Association entre les établissements cantonaux.

Jübschmann Arthur. — Ouvrage cité.

Rapports du Bureau fédéral des assurances.

### B). Situation juridique des caisses cantonales.

Les caisses publiques d'assurance n'ont pas une situation juridique bien déterminée. Aujourd'hui, soit après une existence séculaire, on discute encore la question de savoir s'il s'agit d'un organisme d'Etat ou d'une institution possédant une personnalité juridique indépendante. Deux lois récentes ont répondu à la question et cela de deux manières différentes. La loi neuchâteloise de 1901 nie à la Chambre d'assurance la personnalité juridique et impose à l'établissement le caractère d'une institution d'Etat; la loi bernoise de 1914, au contraire, reconnaît à son établissement la personnalité juridique, déclare les assurés associés et solidairement responsables pour les engagements de la caisse et dans les limites d'un contrat. L'Etat n'a aucune obligation de garantie, mais jouit d'un droit de contrôle sur les organes de la caisse.

Les autres cantons accordent à leurs institutions une indépendance assez marquée: l'Etat n'a d'autre tâche que la surveillance générale et l'avance des fonds nécessaires en cas d'incendie. Le canton de Glaris accorde, au contraire, une garantie formelle aux caisses d'assurance et celui des Grisons, après avoir mis à la disposition de l'établissement cantonal un capital de 1 1/2 million pour le fonds de réserve, en garantit subsidiairement les engagements.

### C). Détermination des risques et des dommages, classification des risques.

Le contrat d'assurance entre la caisse et l'assuré déploie ses effets lorsque les objets assurés sont déterminés par une évaluation officielle faite par des experts élus par les autorités cantonales. La caisse et l'assuré ont un droit de recours contre les estimations des commissions officielles; ces recours sont liquidés par une contre expertise définitive.

En cas d'incendie, l'évaluation des dommages fait l'objet d'une expertise sous la surveillance des autorités publiques: la caisse et le propriétaire ont encore ici un droit de recours. Ces recours contre l'évaluation des dommages ne sont jamais l'objet d'actions judiciaires, car les différends sont tranchés par les autorités administratives.

Les caisses cantonales appliquent, pour la plupart, une classification des risques qui se rapproche plus ou moins du tarif des sociétés privées. Toutefois, cette classification ne correspond pas exactement aux tarifs basés sur la probabilité des risques, mais à une légère augmentation sur la prime minimale. Ainsi, pour la caisse immobilière vaudoise, les primes varient dans une proportion de 0,70 à 1,45‰ avec les chargements sur les bâtiments les plus exposés; pour la caisse bernoise, les chargements varient entre le minimum légal de 1‰ et un maximum de 1,40‰. Par contre, il faut constater que la proportion des dommages entre les bâtiments à toiture incombustible et ceux à toiture combustible est de 1 à 4. On pourrait même, dans l'une et l'autre de ces deux grandes subdivisions, établir un certain nombre de taux dont la moyenne reste dans la proportion ci-dessus.

Nous exposons à ce sujet l'expérience des caisses cantonales d'Argovie et de Soleure pour la dernière moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, en résumant les statistiques données par ces institutions, nous constatons:

| Caisse d'Argovie   |                  | Caisse de Soleure |             |
|--------------------|------------------|-------------------|-------------|
| B. à tolt. incomb. | B. à tolt. comb. | tolt. incomb.     | tolt. comb. |
| 1850-1900          | 91 ‰             | 1811-1912         | 0,76 ‰      |
| 1900-1905          | 0,60 ‰           | 1901-1912         | 0,81 ‰      |
|                    | 3,62 ‰           |                   | 3,62 ‰      |
|                    | 3,89 ‰           |                   | 4,71 ‰      |

Ces recherches donneraient les mêmes résultats pour les autres cantons. Nous analyserons, dans ce but, les résultats de la statistique établie par l'Association des établissements cantonaux.

Aux sujet des risques d'incendie, la statistique établie par l'Association nous fournit d'autres détails également importants. Ainsi pour la période de 1907 à 1915 les dommages représentent pour la Suisse entière, en ‰ du capital:

|      |   |       |   |       |   |       |   |       |   |      |   |      |   |      |   |      |         |
|------|---|-------|---|-------|---|-------|---|-------|---|------|---|------|---|------|---|------|---------|
| 1907 | — | 1908  | — | 1909  | — | 1910  | — | 1911  | — | 1912 | — | 1913 | — | 1914 | — | 1915 | Moyenne |
| 0,58 | — | 0,555 | — | 0,549 | — | 0,546 | — | 0,737 | — | 0,54 | — | 0,51 | — | 0,45 | — | 0,51 | 0,54    |

le rapport entre le maximum et le minimum est donc de 1 à 1,35.

Nous remarquons donc une uniformité constante dans les probabilités, d'incendie pour cette dernière période de 9 ans. La surface du territoire est donc assez grande pour l'exploitation rationnelle de l'assurance contre l'incendie. Pour les caisses cantonales, cette uniformité disparaît par la diminution, de l'étendue du territoire. Ainsi, nous avons pour la même période de 1907 à 1915:

**Grands cantons.**

|                     | Berne | Vaud  | Saint Gall |
|---------------------|-------|-------|------------|
| Maximum ‰           | 0,99  | 0,59  | 0,84       |
| Minimum ‰           | 0,54  | 0,224 | 0,41       |
| Rapport Max. / Min. | 1,8   | 2,8   | 2,1        |

**Petits cantons.**

|                     | Nidwalden | Zoug | Appenzell | Schaffhouse | Bâle-Ville |
|---------------------|-----------|------|-----------|-------------|------------|
| Maximum ‰           | 1,17      | 1,07 | 0,79      | 1,14        | 0,34       |
| Minimum ‰           | 0,00      | 0,12 | 0,08      | 0,27        | 0,05       |
| Rapport Max. / Min. | indéfini  | 8,9  | 9,7       | 4,3         | 6,9        |

Ce rapport entre maximum et minimum augmente avec la diminution de la surface du territoire cantonal. Il serait plus élevé encore si la période considérée était plus longue. Le rapport que nous avons constaté pour le canton de Schaffhouse ne constitue pas même une exception à la loi générale, car, pour la période de 1901 à 1915, ce rapport entre maximum et minimum est de 4,8, tandis que, pour l'ensemble des cantons suisses et pour la même période il n'est que de 1,7.

Au moyen de tableaux statistiques, nous allons examiner les résultats des assurances contre l'incendie pour la période de 1886 à 1915, par périodes de 5 ans, le rapport entre le maximum et le minimum des indemnités payées annuellement pendant la période de 1861 à 1915, les indemnités payées par les caisses cantonales pendant la période d'un demi siècle, soit de 1861 à 1915, et, enfin, les risques d'incendie évalués d'après la construction des bâtiments, leur situation et leur lieu. Pour ce dernier tableau, les dommages sont exprimés es ‰ des valeurs des bâtiments atteints par l'incendie. On suppose que les bâtiments se trouvent également exposés au commencement de l'incendie. Nous croyons toutefois qu'en exprimant ces chiffres en ‰ du dommage au capital assuré, on marquerait mieux la proportion entre les bons et les mauvais risques.

Tabl. N. 4. — L'assurance privée et publique en Suisse de 1886 à 1915.  
Périodes de 5 ans.

Capitaux assurés en fin de période, moyennes des primes et des indemnités ‰ des capitaux assurés, groupés par périodes de 5 ans (Moyennes annuelles)

| Périodes  | Capitaux assurés (fin de période)<br>(millions) |                       |                          |       | Par tête<br>d'habi-<br>tant<br>(francs) | Moyenne des primes et des indemnités annuelles<br>en ‰ des capitaux assurés. |           |                 |           |
|-----------|---|-----------------------|--------------------------|-------|---|--|-----------|-----------------|-----------|
|           | Soc. privées<br>et réassur.                     | Caisses<br>cantonales | Réassurance<br>à déduire | TOTAL |   | Sociétés privées   |           | Caisses canton. |           |
|           |   |                       |                          |       |   | Pr. ‰ 00   | Ind. ‰ 00 | Pr. ‰ 00        | Ind. ‰ 00 |
| 1886—1890 | 4823  | 4543                  | 618                      | 8748  | 2915                                    | 1,37   | 0,84      | 1,16            | 0,90      |
| 1891—1895 | 5723  | 5244                  | 628                      | 10339 | 3280                                    | 1,39   | 0,77      | 1,24            | 0,90      |
| 1896—1900 | 7419  | 6527                  | 1158                     | 12788 | 3815                                    | 1,25   | 0,76      | 1,08            | 0,80      |
| 1901—1905 | 8930  | 7637                  | 1717                     | 14850 | 4245                                    | 1,22   | 0,61      | 1,07            | 0,72      |
| 1906—1910 | 12051   | 9345                  | 2430                     | 18966 | 5045                                    | 1,21   | 0,54      | 1,04            | 0,60      |
| 1911—1915 | 13875   | 11662                 | 2710                     | 22827 | 5875                                    | 1,10   | 0,44      | 1,00            | 0,54      |
|           |   |                       |                          |       | Moyennes                                | 1,26   | 0,66      | 1,10            | 0,74      |
|           |   |                       |                          |       | Bénéf. brut                             | . .  | 0,60      | . .             | 0,36      |

**Tabl. N. 5. — L'assurance cantonale contre l'incendie de 1861-1915.**

Capitaux assurés (millions), et réserves ‰ en 1915. Indemnités annuelles moyennes groupées par périodes de 10 ans de 1861 à 1915.

| Canton                       | 1915<br>Cap. ass. | 1915<br>Réserve<br>en ‰<br>des capitaux | Indemnités annuelles ‰ par périodes de 10 ans |         |         |          |         | Moyenne<br>1861-915 |
|------------------------------|-------------------|---|---|---------|---------|----------|---------|---------------------|
|                              |                   |   | 1861-70                                       | 1871-80 | 1881-90 | 1891-900 | 1901-15 |                     |
| <b>Assurance immobilière</b> |                   |   |   |         |         |          |         |                     |
| Zurich                       | 2127              | 2,50                                    | 0,75  | 0,80    | 0,68    | 0,50     | 0,35    | 0,62                |
| Berne                        | 1766              | 7,90                                    | 2,21  | 2,30    | 1,45    | 1,43     | 0,87    | 1,65                |
| Lucerne                      | 517               | 2,90                                    | 1,46  | 1,30    | 1,11    | 0,92     | 0,68    | 1,09                |
| Nidwald                      | 38                | 20,40                                   | —   | —       | 0,76    | 0,32     | 0,27    | 0,47                |
| Glaris                       | 103               | 34,00                                   | 13,58   | 0,41    | 0,39    | 0,39     | 0,27    | 2,96                |
| Zeug                         | 74                | 5,60                                    | 1,23  | 0,56    | 0,81    | 0,64     | 0,47    | 0,75                |
| Fribourg                     | 266               | 2,10                                    | 2,01  | 1,61    | 1,57    | 1,51     | 1,72    | 1,70                |
| Soleure                      | 304               | 7,20                                    | 2,02  | 1,93    | 1,52    | 1,71     | 0,96    | 1,33                |
| Bâle-V.                      | 633               | 6,60                                    | 0,49  | 0,50    | 0,22    | 0,20     | 0,14    | 0,31                |
| Bâle-C.                      | 200               | 6,90                                    | 1,04  | 0,93    | 1,03    | 0,77     | 0,75    | 0,89                |
| Schaffhouse                  | 191               | 8,20                                    | 1,38  | 0,95    | 0,62    | 0,38     | 0,73    | 0,85                |
| Appenzell                    | 186               | 25,40                                   | 0,31  | 0,78    | 0,56    | 0,61     | 0,53    | 0,56                |
| St. Gall                     | 960               | 2,60                                    | 1,36  | 0,93    | 1,17    | 0,71     | 0,70    | 0,78                |
| Grisons                      | 594               | 3,80                                    | —   | —       | —       | —        | 0,55    | 0,55                |
| Argovie                      | 634               | 4,20                                    | 1,29  | 1,33    | 1,47    | 1,11     | 0,62    | 1,20                |
| Thurgovie                    | 447               | 1,40                                    | 1,00  | 0,81    | 0,97    | 1,08     | 0,89    | 0,95                |
| Vaud                         | 1310              | 8,80                                    | 1,19  | 0,81    | 1,03    | 0,74     | 0,60    | 0,87                |
| Neuchâtel                    | 470               | 3,10                                    | 1,88  | 0,89    | 0,90    | 0,91     | 0,58    | 1,02                |
|                              | 10820             | 5,60                                    | 1,51  | 1,20    | 1,00    | 0,81     | 0,62    | 1,05                |
| <b>Assurance mobilière</b>   |                   |   |   |         |         |          |         |                     |
| Glaris                       | 41                | 18,40                                   | —   | —       | —       | 0,54     | 0,38    | 0,40                |
| Vaud                         | 862               | 7,80                                    | 1,15  | 0,85    | 0,83    | 0,61     | 0,58    | 0,78                |
|                              | 11062             | 5,80                                    | —   | —       | —       | —        | —       | —                   |

Tabl. N. 6.— Rapport entre le maximum et le minimum des indemnités annuelles exprimées en ‰ des capitaux assurés.

| Canton      | Surface<br>Km. 2 | Rapport entre maximum et minimum<br>des indemnités annuelles ‰ |         |         |          |         | Moyenne<br>des<br>rapports | Rang |          |
|-------------|------------------|--|---------|---------|----------|---------|----------------------------|------|----------|
|             |                  | 1861-70  | 1871-80 | 1881-90 | 1891-900 | 1901-15 |                            |      |          |
| Berne       | 6884             | 4,1  | 2,3     | 3,0     | 1, -     | 2,9     | 3,2                        | 1    |          |
| Vaud        | 3252             | 3, -   | 2,4     | 4,4     | 2,2      | 5,5     | 3,5                        | 2    |          |
| St. Gall    | 2019             | 4,5  | 2,3     | 4,3     | incom.   | 3,8     | 3,7                        | 3    |          |
| Zurich      | 1725             | 5,2  | 1,9     | 2,6     | 2,9      | 3, -    | 3,2                        | 1    |          |
| Fribourg    | 1675             | 3,6  | 6,7     | 3,5     | 2,4      | 4,8     | 4,2                        | 4    |          |
| Lucerne     | 1501             | 6,6  | 3,6     | 6, -    | incom.   | 2,5     | 4,7                        | 5    |          |
| Argovie     | 1404             | 4, -   | 2,4     | 14,6    | 2,1      | 4,6     | 5,6                        | 7    |          |
| Thurgovie   | 1011             | 6, -   | 2,8     | 6,4     | incom.   | 3,5     | 4,7                        | 5    |          |
| Neuchâtel   | 808              | 10, -  | 4,4     | 4,4     | 3,1      | 6,5     | 5,7                        | 8    |          |
| Soleure     | 792              | 8, -   | 2,7     | 5, -    | 3,4      | 5,4     | 4,9                        | 6    |          |
| Glaris (1)  | 691              | 13324, -   | 25, -   | 22, -   | incom.   | 10, -   | 2700, -                    | 15   | indéfini |
| Bâle-Camp.  | 400              | 8,2  | 2,6     | 15,3    | 4, -     | 5,1     | 7, -                       | 9    |          |
| Nidwald.    | 300              | —  | —       | 422, -  | 6,1      | 132, -  | 187, -                     | 14   | indéfini |
| Schaffhouse | 282              | 14, -  | 13,1    | 16,4    | 29,4     | 4,8     | 15,6                       | 10   |          |
| Appenzell   | 280              | 8, -   | 134, -  | 57, -   | incom.   | 48, -   | 61,7                       | 13   |          |
| Zoug.       | 239              | 125, -   | 11, -   | 13,1    | 10,4     | 31,7    | 38,2                       | 11   |          |
| Bâle-Ville  | 63               | 41, -  | 119, -  | 48, -   | 4,7      | 8,5     | 44,2                       | 12   |          |
| 17 Cantons  | 23326            | 3,5  | 1,6     | 2,1     | 2, -     | 2,1     | 2,6                        |      |          |

(1) Certainement que les vallées de la Linth et de la Sernf où se trouvent les villes et les villages du canton de Glaris ont une surface moindre que celles entièrement peuplées et habitables de cantons de Zoug, Schaffhouse et Appenzell. Il n'y a donc pas de contradiction dans ces chiffres par rapport à la surface du canton.

**Tabl. N. 7. — Classification des bâtiments et taux des primes d'après la construction et la toiture. Résumé de la statistique des dommages constatés de 1907 à 1913 par l'Association des établissements cantonaux. Dommages % des bâtiments atteints.**

| Constructions                                      | Toitures      | Dommages<br>% de la<br>valeur<br>atteinte | Rapport | Prime<br>% pour<br>couvrir<br>les indemn. | Frais<br>d'exercice<br>% | Prime<br>totale<br>% | Prime<br>actuelle<br>% |
|--|---------------|---|---------|---|--------------------------|----------------------|------------------------|
| Façades<br>incombustibles                          | Toit dur      | 2,57                                      | 1, -    | 0,20                                      | 0,20                     | 0,40                 | 0,60                   |
|  | Toit mixte    | 4,07                                      | 1,6     | 0,35                                      | 0,20                     | 0,55                 | 0,75                   |
|  | Toit combust. | 31,73                                     | 12, -   | 2,40                                      | 0,20                     | 2,60                 | 2,80                   |
| Façades en plus<br>grande partie<br>incombustibles | Toit dur      | 20,17                                     | 8, -    | 1,60                                      | 0,20                     | 1,80                 | 2, -                   |
|  | Toit mixte    | 18,50                                     | 7, -    | 1,40                                      | 0,20                     | 1,60                 | 1,80                   |
|  | Toit combust. | 44,40                                     | 17,2    | 3,40                                      | 0,20                     | 3,60                 | 3,80                   |
| Façades<br>combustibles                            | Toit dur      | 27,9                                      | 10,8    | 2,20                                      | 0,20                     | 2,40                 | 2,60                   |
|  | Toit mixte    | 42,4                                      | 16,5    | 3,30                                      | 0,20                     | 3,50                 | 3,70                   |
|  | Toit combust. | 55,1                                      | 21,5    | 4,30                                      | 0,20                     | 4,50                 | 4,70                   |
|  | Moyennes      | 8,2                                       |         | 0,60                                      | 0,20                     | 0,80                 | 1, -                   |

Ce dernier tableau nous permet de constater les probabilités d'incendie suivant la construction des bâtiments et la toiture. On pourrait donc établir trois grandes classes avec neuf taux de primes, dont la moyenne devrait représenter l'indemnité nécessaire pour couvrir la valeur des bâtiments atteints (%). Cette dernière moyenne est de 8,2%, le minimum représenté par les bâtiments construits et couverts avec des matériaux incombustibles est de 2,57%, le rapport entre la moyenne et le minimum est de 3,2. Nous représentons par 1 le risque minimum de 2,57% et nous nous proposons d'établir sur cette base un taux rationnel de primes en supposant encore que l'indemnité moyenne nécessaire pour couvrir les dommages est de 0,60% pour l'ensemble des bâtiments suisses et que les frais de toute nature sont proportionnels aux capitaux assurés. En effet, si au dommage moyen de 8,2% de la valeur des bâtiments atteints, correspond une indemnité annuelle moyenne de 0,60%, au dommage minimum de 2,57% de la valeur des bâtiments atteints correspondra une indemnité annuelle de 0,19% des capitaux assurés.

Il est évident qu'il ne s'agit que d'un essai de calcul, car la période de 1907 à 1913 ne peut pas donner des renseignements et des chiffres suffisants pour une moyenne exacte. Nous trouvons même dans ces relevés un chiffre contradictoire: pour la deuxième classe — bâtiments à construction en majeure partie incombustible — le chiffre exprimant les dommages pour les bâtiments sous toit mixte est légèrement au dessous du % des dommages pour les bâtiments à toit dur. Le temps seul pourra corriger ces moyennes.

Nous avons constaté que la surprime perçue par les caisses cantonales pour les frais et les réserves est en moyenne de 0,40% et non pas de 0,20%. Le taux

minimum augmenterait donc de 0,40 à 0,60/00, le taux maximum de 4,50 à 4,70/00, la moyenne de 0,80 à 1.0/00. Le rapport entre le maximum et le minimum serait de 1 à 8 (il est de 1 à 7 pour la caisse des Grisons).

La statistique des sinistres que nous venons d'analyser donne aussi les indemnités probables pour les bâtiments selon leur degré d'isolement. Chaque classe est, d'après la toiture, divisée en catégories, suivant qu'il s'agit de bâtiments isolés, non contigus, ou contigus avec mur de séparation.

Malheureusement, les chiffres contradictoires sont ici très nombreux et il faut nous en tenir, pour le moment, aux lignes générales en attendant que le nombre des exercices soit assez grand pour nous donner la garantie d'un résultat rationnel et positif. D'après cette statistique, voici les dommages constatés et exprimés en % de la valeur des bâtiments atteints:

| Bâtiments isolés | Bât. non contigus | B. contigus avec mur mitoyen. | Idem sans mur mitoyen. | Moyenne |
|------------------|-------------------|-------------------------------|------------------------|---------|
| 14,4%            | 9,8%              | 2,7%                          | 24,6%                  | 8,2     |
| Rapport 1,7      | 1,2               | 0,3                           | 3.—                    | 1.—     |

En appliquant ces rapports aux neuf classes établies d'après le dernier tableau et en sachant que le dommage moyen de 8,2% correspond à l'indemnité annuelle moyenne d'environ 0,60/00, nous aurions une classification divisée en 36 taux de primes, dont la moyenne est de 0,60/00.

#### D). Les primes d'assurance, les frais d'exercice, les réserves et les contrats de réassurance.

Les primes perçues par les caisses cantonales tombent de 1,30 à 1.0/00 pendant la dernière période de 30 ans de 1885 à 1915 et restent toujours inférieures aux primes correspondantes perçues par les sociétés privées. Les indemnités diminuent aussi constamment pendant la même période de 30 ans, elles ne sont actuellement que de 0,55/00 en moyenne.

Les frais d'administration sont minimes dans leur ensemble et, avec les frais d'estimation pour la valeur des bâtiments et les dommages, ils restent inférieurs au 0,10/00. Mais à côté des frais d'administration, les subventions au service de défense contre l'incendie absorbent des sommes bien supérieures et donnent les résultats que nous avons déjà constatés par rapport à la diminution des incendies. Pour certains cantons, ces frais sont fixés par la loi, dans d'autres c'est le besoin du moment qui fait loi; en tout cas, on peut calculer ces frais à 0,15/00 du capital assuré, tandis que les compagnies privées ne doivent verser que 0,035/00 au maximum.

Il est évident que la perception des primes ordinaires ne fournirait pas une garantie suffisante au fonctionnement des caisses d'assurance pendant certaines années ou périodes extraordinairement désavantageuses. Les caisses d'assurance doivent offrir une base financière solide par la constitution d'importantes réserves et par la réassurance.

Il n'est pas possible de parler de fonds de réserve avant 1861, car seules les caisses de Glaris, Saint-Gall, Appenzell, Schaffhouse et Bâle-Campagne en possédaient un tout petit atteignant pour les cinq 1 1/2 millions. Les fonds de réserve existant aujourd'hui ont atteint dans leur ensemble un chiffre respectable. Nous

avons dit dans leur ensemble, car on constate une différence très grande entre les capitaux de garantie de chaque canton (Tableau pag. 75). Voici les chiffres :

| Date | Capitaux ass.<br>millions | Réserves<br>1000 fr. | Réserves (1)<br>‰ des assur. |
|------|---------------------------|----------------------|------------------------------|
| 1886 | 4235                      | 10373                | 2,45                         |
| 1891 | 4655                      | 15514                | 3,33                         |
| 1896 | 5454                      | 22907                | 4,20                         |
| 1901 | 6740                      | 28724                | 4,26                         |
| 1906 | 7979                      | 38385                | 3,81                         |
| 1910 | 9345                      | 50500                | 5,40                         |
| 1915 | 11662                     | 67935                | 5,80                         |

L'augmentation est d'autant plus avantageuse si l'on songe que les probabilités de sinistre diminuent constamment après 1910. La réserve actuelle représente 10 fois les indemnités annuelles payées par l'ensemble des caisses cantonales. Cette augmentation aurait été plus considérable, pour ces dernières années, sans le fléchissement du cours des fonds publics.

Nous arrivons aux résultats particuliers. Dans quelques cantons, les réserves dépassent le 10 et le 20‰ (Unterwald, Appenzell et Glaris), pour d'autres cantons le ‰ des réserves dépasse dans de fortes proportions la moyenne de 5,80 ‰ (Berne, Vaud, Schaffhouse, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Soleure). Dans quelques cantons, par contre, les caisses immobilières ne possèdent qu'un fonds d'assurance qui pourrait être qualifié d'insuffisant sous certains rapports.

Ainsi, la caisse de Fribourg a un fonds de réserve de 2,10‰ avec un portefeuille d'assurance assez mauvais, car la moyenne des indemnités annuelles pour la période de 1901 à 1915 atteint le chiffre très élevé de 1,70‰. La réserve ne suffirait donc que pour couvrir une fois la moyenne des dommages tandis que pour l'ensemble des cantons le 5,80‰ représente 10 fois l'indemnité annuelle. La caisse de Fribourg cède heureusement en réassurance les 4/5 de son portefeuille et la réserve représente ainsi le 10‰ des risques que la caisse conserve à sa charge exclusive ou 5 fois les indemnités versées par la caisse de 1901 à 1915. Nous estimons cependant que la caisse de Fribourg perd son caractère d'institution autonome et pourrait tomber, d'un jour à l'autre, dans une situation dangereuse au cas où le contrat de réassurance viendrait à être résilié.

La caisse du canton de Thurgovie n'avait pas de réserve jusqu'en 1909 et le taux de la réserve actuelle n'est que de 1,40‰ ou environ une fois et demie la moyenne des indemnités annuelles de 1901 à 1915 (0,89‰); ici encore la réassurance tient la place des garanties directes par les réserves de l'institution. La réassurance représente le 70‰ des capitaux assurés et la réserve le 4,65‰ des risques qui restent à la charge de la caisse, ou 5 fois les indemnités annuelles. La situation n'est donc pas meilleure que celle du canton de Fribourg.

Les caisses de Saint-Gall et de Lucerne ont une situation analogue avec des fonds de réserve de 2,60 et 2,90‰, des indemnités moyennes de 0,98 et 0,68‰,

1) Pour la période antérieure à 1909, les données nous font défaut pour séparer les réserves des caisses mobilières de celles des caisses immobilières.

tandis que les réassurances sont au dessous de 50<sup>o</sup>/o des portefeuilles d'assurance.

Nous estimons par contre assez bonne la situation de la caisse de Zurich, bien que le fonds de réserve n'atteigne que le 2,50<sup>o</sup>/o sans qu'un contrat de réassurance soit contracté. En effet, les conditions des bâtiments sont assez bonnes dans ce canton et les indemnités annuelles, uniformes et favorables, ne représentent que le 0,35<sup>o</sup>/o de 1901 à 1915.

Cependant, la situation d'une caisse d'assurance au point de vue des garanties ne peut pas être envisagée seulement d'après le rapport entre les réserves et les capitaux assurés, mais plutôt d'après le rapport entre les réserves et les indemnités annuelles <sup>o</sup>/o, tout en tenant compte des réassurances, bien que cette dernière garantie confère un caractère de dépendance aux institutions publiques.

La réassurance ne peut être contractée à des conditions avantageuses que dans le cas où la caisse cantonale pourrait se passer de cette garantie. Les compagnies d'assurance ne sont pas toujours disposées à accepter de pareils contrats lorsque la probabilité de sinistre est trop grande; la résiliation du contrat étant toujours possible, même contre la volonté de l'institution publique, la caisse d'assurance pourrait regretter à un moment donné, de n'avoir pas accumulé des réserves suffisantes ou pris toutes les mesures pour restreindre la probabilité d'incendie et de dédommagement. Voilà, en dernière analyse, les deux meilleures garanties contre toute surprise à l'état actuel des choses.

Nous ne voulons d'ailleurs pas critiquer le résultat des contrats de réassurance envisagés avec leur caractère de garantie, mais il faudrait que cette garantie ne pût dépendre que de la volonté des autorités et des organes de la caisse qui doit réassurer son portefeuille. Ce résultat serait possible seulement pour une institution mutuelle que ses statuts obligeraient à accepter en réassurance une fraction déterminée du portefeuille des caisses cantonales réunies.

Nous croyons en outre que les sommes dépensées par les caisses cantonales dans le but de restreindre le montant des indemnités ont donné un résultat au dessus de toute critique, dépassant même la garantie offerte par les réserves dont les caisses peuvent disposer à leur gré et à tout moment. Pour la période de 1911 à 1915, les indemnités annuelles se sont abaissées à 0,55<sup>o</sup>/o tandis que pour la période de 1881-85 elles s'élevaient au double et au triple pour la période de 1861 à 1865. C'est ainsi qu'en 50 ans les indemnités annuelles ont diminué en moyenne de 1,13<sup>o</sup>/o ce qui représente, pour les assurances actuelles, une diminution des pertes annuelles par l'incendie de 25 millions de francs, tandis que le service de défense contre l'incendie, organisé sur des bases modernes, n'absorbe au maximum que deux millions par an et encore une bonne partie de cette somme doit-elle être portée en augmentation de la richesse immobilière privée et publique.

Les institutions qui ont compté seulement sur la possibilité d'un contrat de réassurance sont tombées dans un état de stagnation contraire à tout progrès. Ces caisses ne peuvent pas se suffire, les incendies sont toujours nombreux dans ces cantons et les primes élevées; nous constatons, par contre, que les primes diminuent par l'augmentation des réserves et des subventions. Ces constatations générales ne sont pas démenties par les résultats des caisses cantonales mobilières.

## 29. — L'assurance mobilière.

L'assurance publique mobilière contre l'incendie se limite, aujourd'hui, aux cantons de Vaud et de Glaris; l'assurance mobilière est en outre obligatoire à Fribourg et dans l'Argovie auprès des sociétés privées. Dans les autres cantons, l'assurance mobilière est facultative, et, cependant, le montant des assurances mobilières était en 1915 de 10441 millions soit le 84,5% des capitaux assurés pour les bâtiments.

Les capitaux assurés pour le mobilier en 1915 se répartissaient, comme suit, selon le caractère des institutions d'assurance:

|   |              |   |          |
|---|--------------|---|----------|
| Caisses cantonales de Vaud et Glaris            | 842 millions | = | 8,1 %    |
| Société suisse pour l'assurance du mob. à Berne | 4310         | • | = 41,2 % |
| Société mutuelle Emmenthaloise                  | 198          | • | = 1,9 %  |
|   |              |   | -----    |
| Assurances mutuelles                            | 5350         | • | = 51,2 % |
| Sociétés privées par actions                    | 5091         | • | = 48,8 % |
|   |              |   | -----    |
| Ensemble  | 10441        | • | = 100 %  |

L'assurance mobilière est obligatoire dans les cantons de Vaud, Glaris et Argovie. Trois différents systèmes sont appliqués:

1.° — L'assurance obligatoire avec une caisse monopole. (Vaud).

2.° — L'assurance obligatoire par une caisse d'Etat en concurrence avec l'assurance privée. (Glaris).

3.° — L'assurance obligatoire auprès des entreprises privées. (Fribourg et Argovie).

L'étude des trois systèmes au point de vue des résultats est très intéressante, car les trois ont leur raison d'être suivant les conditions particulières de chaque canton. L'assurance mobilière dans le canton de Vaud a eu des moments difficiles dans la première période d'existence, de 1850 à 1880, et cela faute de fonds de réserve. La cause du manque de solidité étant connue, on put y remédier par la création d'un fonds de réserve qui s'élevait, à la fin de 1915, au chiffre respectable de 6,312.000 francs sur un capital assuré de 802 millions, soit 7,90% du capital assuré. Le canton de Vaud étant le troisième de la Suisse, par l'étendue de son territoire présente chaque année une uniformité plutôt constante dans le chiffre des dommages indemnités. Pour la période de 1882 à 1915 et par périodes de 10 ans, ces résultats se présentent ainsi:

|            | (Indemnités % des capitaux assurés). |           |           |                      |
|------------|--------------------------------------|-----------|-----------|----------------------|
|            | 1881-1890                            | 1891-1900 | 1901-1915 |                      |
| 1. Maximum | 2,50 (1)                             | 0,81      | 0,84      |                      |
| 2. Minimum | 0,37                                 | 0,35      | 0,23      |                      |
| 3. Moyenne | 0,80                                 | 0,61      | 0,45      |                      |
|            | 1881-1890                            | 1891-1900 | 1901-1915 |                      |
|            | 6,75                                 | 2,51      | 3,65      | Rapport Max./Minimum |
|            | 3,1                                  | 1,3       | 1,8       | Rapport Max./Moyenne |

(1) Incendie de Vallorbe de 1883.



(Indemnités annuelles.‰ des capitaux assurés).

|   | 1895-1903 | 1904-1915 | 1895-1915 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| 1. Maximum                                  | 1,30      | 1,65      | 1,65      |
| 2. Minimum                                  | 0,06      | 0,12      | 0,06      |
| 3. Moyenne                                  | 0,52      | 0,38      | 0,45      |
| Rapport $\frac{\text{Maxim.}}{\text{Min.}}$ | 22,—      | 13,4      | 27,5      |

Sous le rapport du bon marché, ce système ne peut en aucune façon être attaqué. De même, si nous tenons compte du perfectionnement des moyens de défense contre l'incendie et de la garantie formelle de l'Etat en faveur de la caisse, nous devons reconnaître que l'institution en elle même et le système en général ne méritent pas les reproches que leurs adversaires leur ont adressés. D'ailleurs, une garantie nouvelle s'ajoute depuis 1911 aux précédentes par la réassurance de 20‰ du portefeuille auprès de l'Union intercantonale de réassurance.

Voici en résumé l'état des assurances contre l'incendie dans le canton de Glaris pour l'année 1915:

|                                   | Cap. assurés<br>(millions) | Primes perçues<br>(1000 francs) | ‰     |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------|
| Caisse immobilière                | 102,6                      | 51                              | 0,50  |
| Caisse mobilière                  | 40, -                      | 20                              | 0,50  |
| Assur. privée immob. et mobilière | 99,6                       | 200                             | 2,01  |
| Ensemble                          | 242,2                      | 271.—                           | 1,12‰ |

Il est difficile d'établir, faute de renseignements sur les indemnités payées par les compagnies privées dans ce canton, le bénéfice exact de celles-ci; mais, en tout cas, la différence notable du taux des primes perçues est déjà un renseignement utile qui parle en faveur des institutions d'Etat.

Le troisième système de Fribourg et d'Argovie est parfait au point de vue de la sécurité. Cependant, dans le canton d'Argovie, l'agitation en faveur d'une caisse cantonale avec monopole est encore assez vive, car les compagnies privées demandent des primes laissant un bénéfice brut très élevé de 0,65‰ ou 46‰ des primes.

Pour les 18 cantons et demi-cantons qui possèdent un établissement public d'assurance immobilière et laissent l'assurance mobilière aux soins de l'initiative privée, les primes perçues pour 1913, 14 et 15 restaient dans les rapports de 1,15‰ pour l'assurance privée mobilière et de 1‰ pour l'assurance publique immobilière, tandis que les indemnités payées par les sociétés privées sont d'environ 0,10‰ inférieures aux sommes versées aux propriétaires assurés par les caisses cantonales dans leur ensemble. Nous donnerons en détail ces comparaisons dans un prochain chapitre et nous chercherons alors à démontrer les avantages de l'assurance publique sur l'assurance privée à raison des primes demandées et des garanties offertes.

Les sociétés privées et les partisans de l'assurance libre estiment que ces avantages doivent être attribués à l'aide que les pouvoirs publics offrent gratuitement à l'assurance cantonale. Cette supposition est-elle exacte? L'étude de la caisse vaudoise nous montre que cette institution paye des émoluments aux percepteurs de primes de chaque commune.

Mais, ce qui suffit à réfuter les arguments des sociétés privées c'est le fait que les caisses cantonales s'imposent des charges annuelles de 0,10 à 0,15‰ du capital assuré, en payant des subventions en faveur du service de défense contre l'incendie. Par contre, les compagnies privées, tout en jouissant d'un avantage effectif par la diminution des incendies, ne participent à ces frais que par une contribution de 0,035‰ au maximum (0,02‰ avant 1914). Evidemment, l'Etat (Confédération), par ses ordonnances, fait épargner aux sociétés privées des charges pour le service de défense contre l'incendie, tandis que l'Etat (Canton) impose des charges plus élevées aux assurés liés mutuellement et obligatoirement, par le monopole d'assurance. C'est donc le fait contraire que nous constatons, c'est à dire que les dispositions des pouvoirs publics cantonaux et fédéraux sont plutôt favorables aux entreprises privées.

La classification des risques d'incendie est possible même avec l'assurance publique et il ne faut pas croire que la question de l'unité des primes puisse compromettre l'avenir de l'assurance mobilière d'Etat.

La caisse mobilière vaudoise connaît une classification détaillée des risques, surtout pour les industries. Cependant, il est difficile d'établir une base rationnelle pour cette classification sans recourir aux tarifs compliqués des compagnies par actions. Pour la caisse du canton de Vaud, les primes varient entre un minimum de 0,60‰ (0,30‰ à partir de 1917) et un maximum de 1,55‰ (1,25‰ à partir de 1917) pour le mobilier de la 3.ème classe (prime 1‰), c'est à dire pour le mobilier situé dans les bâtiments recouverts d'un toit entièrement combustible (surprime 0,25‰) ayant les façades extérieures combustibles depuis le plancher du rez de chaussée (surprime 0,15‰) et les galetas non carrelés, dallés ou bétonnés (surprime 0,15‰).

D'après la statistique de la Société suisse de Berne, on pourrait établir une base rationnelle pour un tarif assez simple et correspondant aux charges que l'assurance impose effectivement aux sociétés et aux caisses publiques.

**Tabl. N.° 8.** — Classification des risques de la Société suisse pour l'assurance du mobilier à Berne. Dommages ‰ indemnités pour chaque classe de 1908 à 1913.

| Année   | Dommages indemnités exprimés en ‰ des capitaux assurés |            |             |            |           |            |             |
|---------|--|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------------|
|         | I. Classe  | II. Classe | III. Classe | IV. Classe | V. Classe | VI. Classe | VII. Classe |
| 1908    | 0,17   | 0,47       | 0,78        | 2,14       | 1,53      | 3,76       | 0,60        |
| 1909    | 0,31   | 0,57       | 0,80        | 0,19       | 1,12      | 2,16       | 1,07        |
| 1910    | 0,21   | 0,67       | 0,63        | 1,97       | 0,80      | 1,40       | 1,33        |
| 1911    | 0,28   | 0,46       | 0,82        | —          | 0,93      | 1,93       | 0,50        |
| 1912    | 0,27   | 0,65       | 0,87        | 2,06       | 1,67      | 1,57       | 1,93        |
| 1913    | 0,15   | 0,40       | 0,60        | 0,06       | 1,15      | 3,02       | 1,03        |
| Moyenne | 0,23   | 0,54       | 0,75        | 1,07       | 1,20      | 2,81       | 1,08        |
| Rapport | 1  | 2,4        | 3,3         | 4,7        | 5,2       | 12,—       | 4,7         |

Les classes ci-dessus correspondent aux risques que voici:

- I.ère classe* — Le mobilier renfermé dans les bâtiments en pierre avec couverture incombustible. (Assurances en 1913: 37,60/o du portefeuille).
- II.ème classe* — Le mobilier dans les bâtiments construits en règlemur toiture incombustible. (10,50/o du portefeuille).
- III.ème classe* — Idem, dans les bâtiments construits complètement ou en partie en bois, couverture incombustible. (26,60/o).
- IV.ème classe* — Idem, dans les bâtiments en pierre, toiture en bois (0,10/o).
- V.ème classe* — Idem, dans les constructions en règlemur ou bois, toiture en bois (6,30/o).
- VI.ème classe* — Idem, dans les bâtiments ouverts en chaume (0,40/o).
- VII.ème classe* — Idem, dans les établissements industriels, entreprises de transports, risques spéciaux. (18,60/o).

Pour la dernière classe, il y aurait, aussi bien que pour la caisse du canton de Vaud, un certain nombre de taux différents suivant la nature des risques industriels.

Cette classification a une importance générale pour la Suisse entière, étant donné que la Société mobilière de Berne étend son activité sur tout le territoire du pays. Il suffirait d'ajouter aux taux des dommages indemnisés 0/00 pour chaque classe et au prorata du capital assuré le taux normal des frais d'exercice et l'on obtiendrait la prime à percevoir pour chaque risque, car nous admettons que les frais généraux sont, en général, proportionnels aux capitaux assurés et non pas aux primes à percevoir pour couvrir les indemnités.

### 30. — Bases juridiques et constitutionnelles du monopole cantonal

La fondation de la caisse mobilière de Glaris en 1895 et de l'établissement des Grisons en 1907.

Lorsque le mouvement en faveur de l'assurance publique se manifeste avec une certaine vigueur, il trouve des adversaires dans les compagnies privées et les partisans de la libre assurance, qui soulèvent des objections d'ordre juridique et constitutionnel contre le droit des cantons à la fondation des caisses cantonales avec monopole.

En 1894 et 95, lorsque la Landsgemeinde de Glaris, sur la proposition de la Société du Grütli et de la Ligue des paysans, avait accepté l'institution d'une caisse cantonale mobilière, l'opposition des sociétés privées empêcha l'application du monopole, et la caisse mobilière de Glaris est encore aujourd'hui une caisse libre en concurrence avec les sociétés privées. C'est la solution qui fut proposée par les autorités fédérales dans le but de faire droit à une quantité de réclamations qui menaçaient l'existence et la mise en activité de la caisse d'assurance mobilière.

La caisse d'assurance immobilière excluait les bâtiments industriels et la loi pour l'assurance mobilière en faisait autant pour ces risques. D'autre part, les compagnies d'assurance privées déclaraient ne pas accepter l'assurance des risques exclus par le monopole cantonal.

De nombreux recours furent adressés au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral contre la nouvelle institution. Soixante propriétaires de bâtiments industriels protestaient contre l'exclusion de ces risques de l'assurance mobilière ce qui, au dire des recourants, était contraire au principe d'égalité proclamé par la loi et la consti-

tution. Les compagnies privées réunies protestaient parce que la nouvelle institution était contraire au principe de la liberté d'industrie garantie par la constitution fédérale de 1874; et, enfin, 1046 propriétaires de bâtiments assurés recouraient contre la disposition affectant la moitié du bénéfice de la caisse immobilière à la formation d'une réserve en faveur de la nouvelle institution. Tous ces recours furent rejetés par les autorités compétentes et, des décisions des autorités fédérales, nous pouvons tirer les principes juridiques suivants:

1. — Lorsqu'un établissement d'assurance refuse d'accepter certains risques en vertu de la loi, il ne peut pas être accusé d'inégalité à l'égard des personnes ayant les mêmes droits, mais à l'égard de choses de nature différente, ce qui est juridiquement admissible; l'usage sanctionne ce principe, qui est inscrit dans toutes les lois d'assurance.

2. — Lors de la discussion de l'art. 31 de la Constitution fédérale, on avait admis que l'existence ou la création de caisses cantonales dotées du monopole n'était pas contraire au principe de la liberté d'industrie.

3. — Cependant, le Conseil fédéral donne raison aux compagnies privées, en admettant que l'autorisation fédérale ne les oblige pas d'accepter tout contrat proposé.

4. — Les prestations d'une caisse d'assurance en faveur d'une autre caisse d'assurance sont admissibles à teneur d'une loi: une pareille contribution n'est que le pendant des charges que l'Etat accepte dans le but de garantir le fonctionnement et les engagements de ces institutions.

Toutefois, le Département fédéral de l'industrie chercha à mettre fin aux conflits par la solution que nous avons indiquée. La caisse mobilière renonça, par la loi de 1895, au monopole, tout en conservant l'obligation d'assurance, et les compagnies privées, admises sur le terrain de la libre concurrence, déclarèrent retirer leurs menaces de boycottage.

Grâce à cette solution, on donnait satisfaction aux intérêts justifiés de la classe industrielle, les partisans et les adversaires du monopole cantonal restaient libres de choisir à leur gré entre les compagnies privées et l'établissement d'Etat.

En 1907, au moment de la création de la caisse cantonale des Grisons, la même opposition se produisit de la part des compagnies privées. La lutte fut tout d'abord acharnée sur le terrain politique; mais, tandis qu'à Genève le peuple rejetait la loi proposant une caisse publique d'assurance immobilière, les électeurs du canton des Grisons acceptaient ce postulat à une forte majorité, et les engagements d'assurance contraires au monopole étaient déclarés nuls dès le 1.<sup>er</sup> janvier 1912.

Douze compagnies d'assurance demandèrent alors aux autorités fédérales que les dispositions des art. 1, 8, 58 et 59 de la loi d'assurance fussent déclarées contraires au droit fédéral et par conséquent annulées:

1. — Pour autant qu'elles restreignaient le droit des sociétés d'exercer leur industrie dans le canton, pendant la durée de la concession fédérale.

2. — En tant qu'elles astreignaient les compagnies d'assurance à liquider les contrats en vigueur et à renoncer aux contrats possibles, et limitaient la validité des contrats d'assurance.

3. — Les compagnies demandaient en particulier que l'art. 59, premier alinéa, fût annulé comme étant contraire au droit fédéral, car il prévoyait l'exclusion des

compagnies d'assurance sans aucune indemnité pour la résiliation des contrats en vigueur.

Ce recours ayant été écarté, les derniers obstacles juridiques qui s'opposaient au monopole d'assurance furent ainsi renversés. Voici quelle était l'argumentation des autorités fédérales.

L'art. 34 de la Constitution fédérale attribue seulement à la Confédération le droit d'établir des règles en la matière: la Confédération a édicté une loi de 1885 sur le contrôle et la concession des sociétés d'assurance, mais la loi de 1885 n'accorde aucun droit aux sociétés autorisées et se borne à contrôler si les compagnies qui demandent cette autorisation satisfont aux conditions requises par la loi.

Aucune loi fédérale ne s'oppose au monopole d'assurance en faveur d'une institution publique cantonale; on ne peut, par conséquent, pas contester aux autorités cantonales le droit d'employer les moyens nécessaires pour appliquer une disposition légale. D'autre part, l'art 31 de la constitution fédérale, concernant la liberté d'industrie, n'accorde aucune garantie contre les monopoles cantonaux; il ne peut pas, non plus, être un obstacle à l'établissement du monopole et protéger les contrats conclus sous le régime de la liberté d'industrie, ni donner aucun droit à un dédommagement pour la résiliation des contrats stipulés sous un régime constitutionnel et législatif qui permettait aux compagnies de connaître au préalable les restrictions en faveur du monopole cantonal.

Tout canton pourrait donc aujourd'hui instituer des caisses cantonales avec monopole sans rencontrer d'obstacle d'ordre juridique. En 1907, il existait encore des doutes à ce sujet. L'opposition des entreprises privées contre l'institution de la caisse des Grisons a éclairé la situation et libéré le terrain de toute entrave à la fondation d'autres caisses cantonales.

---

## CHAPITRE X.

### RELATIONS ENTRE LES CAISSES CANTONALES D'ASSURANCE (1)

#### 31. — L'Association des établissements cantonaux d'assurance.

Le premier rapport de l'Association de 1902-03 constate que l'assurance contre l'incendie par les cantons n'occupe pas la place qui lui appartient parmi les institutions publiques, ni en raison de son étendue, ni en raison de son importance. Il relève encore sans en chercher les motifs, que le Bureau fédéral des assurances a toujours témoigné ses préférences pour l'assurance libre par les sociétés privées. Il avoue toutefois, en même temps, que l'assurance publique n'a jamais fait les efforts nécessaires pour se maintenir à la hauteur de la tâche qui lui incombe de nos jours.

Nous nous rallions pleinement à cette manière de voir. Il est bien certain que c'est seulement par une entente entre les établissements cantonaux que les progrès rendus désirables peuvent être réalisés. Il ne faut pas oublier que les compagnies

---

(1) Statuts et Rapports annuels de l'Association des établissements cantonaux.

privées d'assurance se sont toujours mises d'accord lorsqu'il s'agissait de défendre leurs intérêts. Même, avant la fondation de l'Association des établissements cantonaux, les compagnies privées avaient menacé l'existence et la mise en activité de la caisse cantonale mobilière de Glaris en refusant d'assurer les bâtiments et le mobilier des industries exclus de l'établissement cantonal et en recourant contre la fondation de la caisse cantonale des Grisons.

Les caisses cantonales ne pouvaient rester inactives après ces événements et l'association, fondée en 1902, répond aux besoins du présent et de l'avenir. Le mérite de cette initiative revient à M. Sonderegger, conseiller d'Etat à Heiden, à M. Erny, directeur du Bureau cantonal d'assurance d'Argovie, à M. Schoech, secrétaire du Bureau d'assurance de Zürich, et à M. Schwab, directeur de l'établissement de Berne.

Le point de départ et en même temps le premier acte administratif de l'Association, fut la résolution prise par le Conseil fédéral, le 9 mai 1902, concernant l'autorisation et la réglementation de l'assurance chômage qui se développait en Suisse.

Il semblait, au premier abord, que l'assurance chômage jointe à l'assurance incendie dût permettre aux assurés de réaliser un bénéfice en cas d'incendie. Cette crainte était fondée et l'Association des établissements d'assurance chercha d'en empêcher les conséquences fâcheuses.

Le Conseil fédéral, par son arrêté du 9 mai 1902, avait d'abord réglementé l'assurance chômage; celle-ci n'était possible qu'avec le consentement des sociétés et des caisses cantonales qui assuraient les mêmes risques contre le feu. Mais, quelque temps après, le Conseil fédéral, tout en faisant un accueil favorable au mémoire présenté à ce sujet par l'Association, décida de laisser une complète liberté à cette forme d'assurance.

Les bases de l'association étant jetées, les statuts furent acceptés par la conférence de Zürich du 5 juillet 1902. L'assemblée d'Oltén du 22 février 1903 constitua définitivement l'Association des établissements cantonaux, à laquelle toutes les caisses cantonales avaient adhéré à la fin de 1903. L'association des établissements cantonaux se propose de développer l'assurance contre l'incendie et d'en perfectionner les institutions:

1.<sup>o</sup> — Par la solution des questions générales intéressant l'ensemble des établissements cantonaux;

2.<sup>o</sup> — Par l'étude des documents portant sur les résultats des différents établissements;

3.<sup>o</sup> — Par la création de nouvelles caisses d'assurance et de nouvelles institutions d'intérêt général et propres à la solution commune des questions économiques et techniques touchant à l'assurance incendie: réassurance, service de défense contre l'incendie, contrôle des installations électriques etc.

Le programme de l'Association ainsi tracé, les organes exécutifs, qui ont leur siège à Berne, ont travaillé avec succès à son exécution. Les résultats sont remarquables.

La question de l'assurance contre le chômage étant tranchée d'une manière définitive, l'Association a dû s'occuper du problème de la participation des compagnies privées aux frais du service de défense contre l'incendie. La loi fédérale de 1885 parlait d'une contribution modérée, tout en laissant le soin aux cantons d'en

fixer le chiffre. A la suite d'un recours des compagnies privées contre la taxation établie par le Conseil d'Etat de Schaffhouse, le Conseil fédéral trancha la question en fixant le taux maximum à 0,02‰ (22 septembre 1908); toutefois grâce aux démarches ultérieures de l'Association, cette contribution fut élevée à 0,035‰ à partir du 1.er. Janvier 1914.

Les objets traités aux conférences annuelles ont porté sur de nombreuses questions. On a cherché à parvenir à une unification des moyens propres à diminuer les incendies, à améliorer les constructions, à établir une base uniforme dans la classification des bâtiments d'après une statistique soignée des différentes constructions et d'après les indemnités payées chaque année par les caisses mutuelles publiques. La statistique des bâtiments ne peut pas encore se faire faute d'organes spéciaux dans les cantons. Par contre, la statistique des sinistres, que nous avons déjà analysée dans le chapitre précédent, porte ses observations sur huit années à partir de 1907 et pourrait fournir les données pour une classification rationnelle.

Il est évident que les conférences cantonales entre les organes des caisses d'assurance auront pour effet de tendre toujours plus à une législation et à une organisation uniformes.

L'Association des caisses d'assurance a travaillé activement à l'introduction de l'assurance mobilière sur tout le territoire de la Suisse par des établissements cantonaux ou par la création d'une caisse fédérale. Les résultats ne sont pas de nature à satisfaire les partisans de l'assurance d'Etat, mais l'Association a gagné déjà une bataille sur le terrain pratique par la fondation de l'Union de réassurance entre les caisses cantonales, dont le mérite lui revient entièrement. Même si l'activité et les résultats de cette institution avaient été moins appréciables, elle aurait cependant toujours sa raison d'être afin d'entretenir les relations nécessaires entre les institutions cantonales d'assurance.

## 32. -- L'union de réassurance des établissements cantonaux.

### A). Historique.

La fondation d'un établissement intercantonal de réassurance est certainement l'oeuvre la plus importante de l'Association des établissements cantonaux. L'histoire des deux institutions, de même que leur organisation administrative, est à peu près la même, nous y trouvons les mêmes autorités et les mêmes personnalités.

Deux rapports présentés par M. Schwab à l'assemblée de l'Association le 20 août et le 31 décembre 1908, ont servi de base à la fondation de l'Union de réassurance. Les conclusions de ces rapports ayant été acceptées à l'unanimité, le Comité de l'Association invita les cantons à étudier la question. Le Comité fut chargé d'élaborer un projet de statuts que les cantons devaient examiner avant de se prononcer définitivement sur le projet d'une caisse de réassurance.

Le projet ayant obtenu l'adhésion de sept cantons, la caisse de réassurance était dès lors fondée. Le premier janvier 1911, elle commençait son premier exercice, en

---

(1) Nous abrégeons le nom de cette institution en « Union de réassurance » ou « Union ». Voir les Rapports annuels de 1911 à 1914.

vertu de l'acte notarié signé par les représentants des cantons et en application des articles 678 et suivants du Code fédéral des obligations.

### **B). Organisation administrative et fonctionnement; condition de réassurance.**

L'Union est une association jouissant de la personnalité civile dans le sens des articles 678 et suivants du Code des obligations. Elle est par conséquent inscrite au Registre du commerce et a son siège au chef lieu du canton de son président. Tout établissement cantonal d'assurance peut être membre de l'Union, même s'il n'a stipulé aucun contrat de réassurance avec celle-ci (c'est le cas du canton d'Argovie), et cela moyennant la participation au capital social sur la base de 1<sup>o</sup>/100 du capital réassuré auprès de l'Union. Le minimum du capital versé pour chaque canton est de 50.000 francs. Ce versement est constitué sous forme de dépôts auprès des banques cantonales et doit être restitué, déduction faite des pertes subies par le fonds social, aux cantons qui sortent de l'Union de réassurance. Les démissions de membre de l'Union peuvent être données par tout établissement deux ans à l'avance et pour la fin d'un exercice annuel.

Le contrat de réassurance se base sur les statuts et les règlements; il a une durée illimitée et peut être dénoncé par l'établissement six mois à l'avance pour la fin d'une année. Il ne faut pas confondre le cas de résiliation du contrat d'assurance avec la démission de membre de l'Union.

Les primes annuelles sont perçues sur la base des dommages indemnisés pour chaque canton dans les 15 dernières années. La moyenne est calculée en affectant le coefficient un à la période plus ancienne de cinq ans, le coefficient deux à la période intermédiaire de cinq ans et le coefficient trois à la période la plus récente; chaque nouvelle année est ajoutée en abandonnant la plus ancienne. En sus de cette contribution principale, chaque canton paye une prime de 0,12<sup>o</sup>/100 du capital assuré comme frais et participation à la formation d'un fonds de réserve. Il y aura lieu à une réduction des primes lorsque le fonds de réserve aura atteint le 2<sup>o</sup>/100 du capital réassuré; ce fonds de réserve pourra atteindre le maximum de 4<sup>o</sup>/100.

L'Union de réassurance indemnise, à teneur des dossiers présentés par la caisse cantonale, les dommages produits par le feu et les mesures prises pour combattre l'incendie sans tenir compte des autres frais d'estimation, de police, des frais judiciaires, etc. L'Union n'indemnise pas les dommages qui sont produits par un incendie qui est la conséquence d'un fait de guerre, d'une émeute, d'un tremblement de terre ou d'une éruption volcanique.

La forme de réassurance admise en première ligne par l'Union est la réassurance en quotité et, lorsque celle-ci porte pour chaque caisse sur le 25<sup>o</sup>/100 des capitaux assurés au moins, les caisses sociétaires peuvent en outre demander soit la réassurance des risques librement choisis, soit la réassurance excédent les dommages annuels.

Les résultats des premiers exercices sont satisfaisants. L'Union réassurait, à la fin de 1915, des capitaux pour 958 millions portant sur un portefeuille d'assurance de 4700 millions. La moyenne des primes perçues était de 0,85<sup>o</sup>/100 et celle des indemnités payées de 0,69<sup>o</sup>/100, le capital social et le fonds de réserve s'élevaient ensemble au total d'environ 2 millions, soit 2<sup>o</sup>/100 des capitaux réassurés et les frais d'exercice n'atteignaient pas le 0,02<sup>o</sup>/100 des réassurances.

Les dommages à indemniser chaque année par l'Union présentent une certaine uniformité; toutefois, la Direction de l'établissement a estimé agir dans l'intérêt des caisses cantonales et de l'Union en cédant en réassurance une partie de son portefeuille, sur la base de la réassurance en quotité combinée avec la réassurance excédent des risques annuels, à une société allemande, la *Deutschland*.

### 33. — La Société suisse des sapeurs pompiers. (1).

La Société suisse des sapeurs-pompiers, fondée en 1870, nous intéresse au point de vue de ses efforts et de ses résultats dans les branches du service de défense contre l'incendie et pour les avantages dont jouissent les sapeurs-pompiers par la création de la caisse de secours les assurant contre les accidents et les maladies survenus ou contractés pendant leur service.

Toute caisse cantonale contre l'incendie a des rapports constants avec la Société suisse des sapeurs pompiers, grâce aux subventions payées annuellement pour le service de défense contre l'incendie et pour l'assurance des sapeurs-pompiers.

Du moment que les caisses cantonales s'occupent d'une manière active du service de défense contre le feu, la Société des sapeurs-pompiers représente pour ces établissements un auxiliaire de première importance, car l'organisation des sapeurs-pompiers dont elle s'occupe, est un service public auquel prennent part, pour le moins, deux-cent trente mille hommes.

La Société des sapeurs pompiers s'occupe du service de défense contre l'incendie par des publications techniques dans le Journal de la société, par l'organisation de cours d'instruction pour les officiers, par la rédaction et la publication de règlements d'exercice et d'instructions sur les différentes branches du service de défense contre l'incendie, par les renseignements fournis aux communes au moyen de son bureau technique à Saint-Gall, par le matériel modèle complet qu'elle tient à disposition des communes et, enfin, par les recherches faites par elle dans le but de rendre l'équipement et les engins plus simples et plus pratiques.

Les pompiers qui tombent malades ou deviennent invalides à la suite de leur service reçoivent, moyennant une prime annuelle de cinquante centimes par an et par homme, une indemnité journalière de 3,50 à 6 francs et, en cas d'invalidité permanente ou de mort, une indemnité de six mille francs. La Caisse de secours a payé des indemnités pour la somme de un et demi millions de 1873 à 1915.

L'association des établissements cantonaux, l'Union de réassurance et la Société suisse des sapeurs-pompiers ne nous intéressent pas outre mesure au point de vue scientifique et critique. Cependant, ces institutions montrent les efforts faits pour unifier les caisses d'assurance contre l'incendie, sans porter aucun préjudice à leur indépendance; et nous ne pouvions pas donner un aperçu sur les caisses cantonales sans lui donner un complément nécessaire par l'étude des institutions intercantionales publiques d'assurance contre l'incendie.

(1) Statuts, règlements et rapports annuels.

## CHAPITRE XI.

### COMPARAISON ENTRE L'ASSURANCE PUBLIQUE ET L'ASSURANCE PRIVÉE EN SUISSE.

#### 34. — Coût de l'assurance privée et de l'assurance publique.

Il y a certains faits qui pourraient démontrer sans autre que l'assurance privée coûte plus cher que l'assurance publique. Ce sont en particulier, les frais d'agence, les dividendes et les tantièmes aux actionnaires et administrateurs.

Il y a d'autres faits qui semblent démontrer, au contraire, que l'assurance privée revient moins cher que l'assurance publique. En effet, pour certains risques avantageux, les compagnies privées demandent des primes très minimales de 0,40-0,50<sup>o</sup>/100, tandis que bien souvent les caisses publiques ne peuvent pas offrir des conditions aussi avantageuses, même pour les meilleurs risques; d'autre part, les caisses publiques, opérant sur un territoire très restreint, doivent demander des surprimes pour former, petit à petit, des réserves de 10, 20, 50<sup>o</sup>/100 du capital assuré, tandis que les entreprises privées, grâce à l'étendue considérable du territoire d'assurance et à la répartition des risques entre plusieurs assureurs, peuvent, avec une réserve égale aux indemnités payées pour une année, présenter une garantie suffisante, car, sur un grand territoire, les dommages d'incendie ne doublent jamais d'une année à l'autre.

Ces faits sont irréfutables. Pour établir exactement laquelle des deux suppositions a le plus de chance d'être exacte, il faut comparer les résultats positifs. Mais cette comparaison ne peut pas être faite d'une manière trop simple; il faut au contraire tenir compte d'un bon nombre d'éléments difficiles à classer d'après leur juste importance.

La statistique nous donne des chiffres, mais comment donner à ces chiffres leur importance respective, lorsqu'ils portent sur des faits qui ne sont pas exactement les mêmes? La statistique nous donne, par exemple, le montant du capital d'assurance que possède chaque institution, le chiffre des primes et des indemnités qui sont perçues et payées par les assureurs, mais une comparaison sur une base aussi simple ne pourra jamais être exacte et probante. Les sociétés privées d'assurance se chargent particulièrement de l'assurance du mobilier, les caisses publiques de l'assurance immobilière, deux objets tout à fait différents et qui peuvent imposer aux assureurs des charges bien inégales.

D'autre part, les entreprises privées d'assurance contre l'incendie comprennent, dans leur portefeuille, les sommes cédées en réassurance par les caisses cantonales. Ce fait peut fausser la comparaison à un double point de vue.

(1) *Bibliographie consultée*: 1. — Rapports du Bureau fédéral des assurances.

2. — Rapports annuels des caisses cantonales.

3. — Tarifs des compagnies privées d'assurance.

4. — Relevés statistiques des chapitres précédents.

5. — Statistique et rapports annuels de l'Association des établ. cant.

6. — Textes des lois cantonales d'assurance et des lois fédérales de 1885 et 1908 sur la surveillance des sociétés et le contrat d'assurance.

Pour calculer le taux des primes, il faut se placer au point de vue de l'assuré qui paye des contributions (les primes de réassurance ne l'intéressent point) aux compagnies privées ou aux caisses publiques, sur la base d'un taux déterminé; après quoi, l'assuré ne se préoccupe pas de savoir si son capital est ou non cédé en réassurance. Il faut donc calculer les primes sur les capitaux assurés en propre par les caisses cantonales et les entreprises privées.

La réassurance est toujours moins chère que l'assurance, car le réassureur qui, par un seul contrat, assume des réassurances pour des chiffres de centaines de millions n'indemnise que les dommages, tandis que les frais d'estimation avant et après l'incendie, les frais de contrat, les frais d'enquête au moment des sinistres, les mesures protectrices pour les objets sauvés, les frais administratifs de toute nature sont à la charge de l'assureur. La société peut donc réaliser un bénéfice avec un petite surprime de 0,05 à 0,10%/00 des capitaux sur les indemnités.

La preuve de ce fait nous est fournie par les résultats des contrats de réassurance que nous avons examinés. Le bénéfice brut des sociétés de réassurance ne dépasse ordinairement pas 0,15 ou 0,20%/00. Nous avons aussi constaté que l'Union de réassurance couvre ses frais par une surprime de 0,02%/00; la marge entre les primes et les indemnités est de 0,16%/00 en moyenne; mais, dans cette courte période de 4 ans, elle a amassé une réserve de 0,83%/00, qui n'était pas même nécessaire, grâce à l'existence d'un capital social.

Pour les indemnités, on doit appliquer les mêmes critères. Toute institution réassurance de préférence les mauvais risques, ceux qui lui causent le plus de soucis. En effet, même pour la réassurance en quotité, ce sont les caisses cantonales de Soleure, Fribourg, Saint-Gall et Thurgovie, avec des indemnités annuelles au dessus de la moyenne, qui réassurent leur portefeuille pour une fraction dépassant la moitié. Outre l'assurance en quotité, il existe encore d'autres formes: soit la réassurance sur des risques choisis, la réassurance sur excédents ordinaires et sur excédents annuels qui augmentent considérablement les charges des réassureurs. Nous en avons déjà un exemple dans l'Union de réassurance qui couvre des dommages de 0,90; 0,68; 0,63%/00, tandis que la moyenne générale des indemnités payées en Suisse par les caisses cantonales et pour les mêmes exercices n'est que de 0,74; 0,54; 0,51%/00. Nous pouvons déjà établir, par ces données, que les sommes cédées en réassurance par les caisses cantonales présentent un risque d'environ 0,75%/00, de 1901 à 1915, quitte à prouver ce fait par les chiffres.

Pour faire une comparaison entre les indemnités payées par les sociétés privées et celles qui le sont par les caisses publiques, il faut donc s'en tenir à la quantité assurée en propre par l'assurance privée.

Il faudrait encore, pour établir les charges de l'assurance mobilière et celles de l'assurance immobilière, séparer le capital mobilier du capital immobilier, ce qui n'est pas possible par la statistique qui nous est fournie par le Bureau fédéral des assurances. Nous nous limitons donc à rechercher: 1.<sup>o</sup> *Si l'assurance mobilière et privée présente, en Suisse, des risques plus lourds que l'assurance immobilière et publique.* — 2.<sup>o</sup> *Si l'assurance d'Etat impose, dans son ensemble, des charges moins lourdes que l'assurance privée.*

1.<sup>ère</sup> QUESTION. — M. Aiglavé, dans son ouvrage sur les caisses d'Etat des cantons suisses, déclare que l'assurance mobilière indemnise des dommages plus

considérables que l'assurance immobilière. Pour la Suisse les faits démontrent le contraire.

Nous avons déjà étudié la statistique du canton de Vaud avec ses deux caisses d'assurance; en voici le résumé:

|           | Assurance mobilière<br>Indemnités ‰ <sub>100</sub> | Assurance immobilière<br>Indemnités ‰ <sub>100</sub> |
|-----------|--|--|
| 1881-1890 | 0,83   | 0,98   |
| 1891-1900 | 0,61   | 0,70   |
| 1901-1910 | 0,49   | 0,65   |
| 1911-1915 | 0,37   | 0,48   |
| Moyenne   | 0,56   | 0,70   |

Les indemnités immobilières dépassent les indemnités mobilière de 0,14‰ et ce fait est constant depuis 1880, non seulement dans son ensemble, mais aussi dans ses détails. En effet, depuis 1880, tous les exercices annuels ont enregistré le même fait, (sauf celui de 1911).

Le canton de Zurich (1) présente un fait analogue, bien que moins probant. Les indemnités mobilières étaient de 0,365‰ pour la période de 1901 à 1912 et les indemnités immobilières de 0,385‰ pour la même période.

Pour le canton de Zoug, nous pouvons comparer les résultats de 1894 à 1909: l'assurance cantonale immobilière a payé des indemnités de 0,59‰ en moyenne, les sociétés privées de 0,29‰ dans la même période. Pour le canton de Schaffhouse, les indemnités immobilières étaient de 0,74‰ et les indemnités mobilières de 0,71‰ de 1901 à 1913. Pour le grand canton de Saint-Gall, nous pouvons comparer les chiffres de 1896 à 1907 qui donnent des indemnités immobilières annuelles moyennes de 0,82‰ et des indemnités mobilières de 0,68‰.

Tous les cas particuliers concordent au même résultat, sauf les chiffres des indemnités du canton d'Argovie. Mais le résultat d'ensemble dément les exceptions contraires, comme nous allons le constater. (Tableau pag. 74).

| Période   | Sociétés privées        |                             | Caisses cantonales      |                             |
|-----------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|
|           | Primes ‰ <sub>100</sub> | Indemnités ‰ <sub>100</sub> | Primes ‰ <sub>100</sub> | Indemnités ‰ <sub>100</sub> |
| 1886-1890 | 1,37                    | 0,84                        | 1,16                    | 0,90                        |
| 1891-1895 | 1,39                    | 0,77                        | 1,24                    | 0,90                        |
| 1896-1900 | 1,25                    | 0,76                        | 1,08                    | 0,80                        |
| 1901-1905 | 1,22                    | 0,64                        | 1,07                    | 0,72                        |
| 1906-1910 | 1,21                    | 0,54                        | 1,04                    | 0,60                        |
| 1911-1915 | 1,10                    | 0,44                        | 1,-                     | 0,54                        |
| Moyenne   | 1,26                    | 0,66                        | 1,10                    | 0,74                        |

Pour la période de 1886 à 1915, les indemnités payées en Suisse par l'ensemble des caisses cantonales sont de 0,08 au dessus des indemnités payées au même titre et pendant la même période par l'ensemble des sociétés privées autorisées. Cette différence est de 0,10‰ au minimum en tenant compte des indemnités versées sur les capitaux assurés en propre par les sociétés privées (0,74 et 0,64‰).

(1) Les rapports annuels des caisses cantonales donnent également les résultats de l'assurance privée dans les cantons.

Pour les sociétés privées par actions, le chiffre des indemnités est bien inférieur au 0,64<sup>o</sup>/100. car la Société mobilière de Berne, qui réassure à elle seule plus du tiers des risques laissés aux sociétés privées, a payé de 1886 à 1915 des indemnités annuelles moyennes de 0,80<sup>o</sup>/100. Voici le calcul:

|  | Cap. assurés en propre. | Indemnités | ‰    |
|--|-------------------------|------------|------|
| (Période de 1886 à 1915)                     | Moyen. annuelle         | 1000 fr.   |      |
| Sociétés par actions et mutuelles            | (millions) 7250         | 4640       | 0,64 |
| Société Suisse de Berne (1)                  | • 2540                  | 2032       | 0,80 |
| Sociétés privées anonymes et autres sociétés | (millions) 4710         | 2608       | 0,55 |

Il en résulte donc que les sociétés privées anonymes (avec les petites mutuelles) ont payé en Suisse, pour la période de 1886 à 1915, des indemnités annuelles moyennes de 0,19<sup>o</sup>/100 au dessous du chiffre correspondant pour les caisses cantonales (0,74 et 0,55<sup>o</sup>/100).

*2.ème QUESTION.* — Les primes perçues en Suisse par les compagnies privées, pour l'assurance mobilière et immobilière, sont elles aussi favorables aux intérêts des assurés que les primes perçues, au même titre, par les caisses cantonales?

Nous allons comparer les résultats particuliers et généraux d'un certain nombre d'années. Pour la période antérieure à 1900, M. Alglave constate que les primes perçues par les Sociétés privées étaient de 0,10<sup>o</sup>/100 plus élevées que les contributions aux caisses d'Etat. Nous croyons pouvoir affirmer que la différence est même plus grande.

Voici, tout d'abord, les primes pour l'assurance mobilière et immobilière dans les seize cantons où l'assurance des bâtiments est obligatoire auprès de la caisse cantonale, tandis que l'assurance mobilière est laissée à l'initiative privée. (Les cantons de Vaud et de Glaris ne sont pas compris dans ce calcul).

|         | Assurance publique immobilière |            |      | Assurance privée mobilière |            |      |
|---------|--------------------------------|------------|------|----------------------------|------------|------|
|         | Cap. assurés                   | Primes     | ‰    | Cap. assurés               | Primes     | ‰    |
|         | (millions)                     | (1000 fr.) |      | (millions)                 | (1000 fr.) |      |
| 1913    | 9025                           | 9348       | 1,03 | 7718                       | 9029       | 1,17 |
| 1914    | 9267                           | 9174       | 0,99 | 7895                       | 9106       | 1,15 |
| 1915    | 9407                           | 9334       | 0,99 | 8121                       | 9054       | 1,12 |
| Moyenne |                                |            | 1,—  |                            |            | 1,15 |

En sachant par la statistique de plusieurs cantons que les risques mobiliers demandent des indemnités annuelles inférieures à celles versées par les caisses cantonales immobilières et que les sociétés privées ont versé, pour les exercices 1913, 14 et 15, des indemnités de 0,09<sup>o</sup>/100 au dessous du taux correspondant des caisses cantonales (0,40 et 0,49<sup>o</sup>/100), nous arrivons à la conclusion que l'assurance privée est pour ces trois ans, de 0,24<sup>o</sup>/100 plus chère que l'assurance publique.

D'ailleurs, cette constatation est confirmée par les chiffres des primes et des indemnités pour la période de 1886 à 1915 exposés à pag. 74 et 94. En effet, pendant cette période de 30 ans, le bénéfice brut des compagnies d'assurance (différence entre les primes et les indemnités) a été de 0,60<sup>o</sup>/100 contre 0,36<sup>o</sup>/100 pour les caisses cantonales. Mais nous avons déjà démontré que, pour un calcul exact, il

(1) Les autres sociétés mutuelles ne peuvent pas influencer sur le résultat, car leur chiffre d'assurances n'est que de 200 millions en 1915.

faut s'en tenir aux assurances en propre des caisses cantonales et des entreprises privées, car les réassurances des caisses cantonales auprès des sociétés représentent des primes au dessous de la moyenne. Prenons, par exemple, la période de 1901 à 1915:

|                                  | Capitaux ass.<br>Moyenne ann.<br>(millions) | Primes<br>(1000 fr.) | $\frac{\text{Primes}}{\text{Capitaux}} \times 100$ | Caisses cant.<br>Primes $\frac{\text{Primes}}{\text{Capitaux}} \times 100$ |
|----------------------------------|---|----------------------|--|--|
| Sociétés privées et réas.        | 10704                                       | 12110                | 1,13   |  |
| Réassurances des caisses canton. | 2117  | 2040                 | 0,99   |  |
| Assurance en propre              | 8581  | 10070                | 1,18   | 1,02   |

En appliquant le même calcul à la période de 1886-1915, les primes perçues par les Sociétés privées sur les capitaux assurés en propre, c'est à dire à l'exclusion des réassurances cantonales, ne seraient pas au dessous du chiffre proportionnel de 1,30 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  (indemnités 0,64 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$ ), soit un bénéfice brut de 0,66 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  ou 51 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  des primes. Le bénéfice brut des caisses cantonales n'étant que de 0,36 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  (1,10 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  et 0,74 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$ ). L'assurance privée mutuelle et capitaliste aurait coûté 0,30 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  plus cher que l'assurance cantonale; pour la période de 1901 à 1915, l'excédent des primes des sociétés privées par rapport aux caisses cantonales sur les assurances en propre serait de 23  $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  (caisses cantonales: primes 1,04 indemnités 0,62 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$ ; sociétés privées: primes 1,18 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$ , indemnités 0,53 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$ ). Le bénéfice brut des sociétés privées d'assurance dépasse toujours le 50 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  des primes: il était de 56 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  des primes de 1901 à 1915.

Nous allons compléter nos recherches par l'exposé du bénéfice brut des compagnies d'assurance par actions.

**Période de 1886 à 1915: (assurance en propre, moyenne annuelle).**

|  | Capitaux<br>(millions)<br>(moyenne) | Primes par<br>(1000 fr.) | $\frac{\text{Primes}}{\text{Capitaux}} \times 100$ | Indemnités<br>(1000 fr.) | $\frac{\text{Indemnités}}{\text{Capitaux}} \times 100$ | Benéf. brut<br>(1000 fr.) | $\frac{\text{Benéf. brut}}{\text{Capitaux}} \times 100$ |
|--|-------------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|--|---------------------------|---|
| Soc. priv. mut. et cap.                                      | 7250                                | 9425                     | 1,30   | 4640                     | 0,64   | 4785                      | 0,66  |
| Soc. mob. de Berne   | 2510                                | 3063                     | 1,21   | 2032                     | 0,80   | 1031                      | 0,41  |
| Sociétés par actions<br>et petites sociétés<br>mutuelles (1) | 4710                                | 6362                     | 1,35   | 2608                     | 0,55   | 3754                      | 0,80  |

Les Sociétés privées par actions (avec les petites mutuelle ont prélevé de 1886 à 1915, sur les capitaux assurés en propre, un bénéfice brut de 0,80 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  ou 59 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  des primes, les caisses cantonales ont donc prélevé des primes proportionnelles de 0,44 $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  moindres, sans compter les frais de police qui, pour les sociétés privées, sont à la charge des assurés. Nous pourrions donc résumer d'une manière irréfutable les contributions et les charges pour les différents systèmes d'assurance par des chiffres que nous donnons sans autre commentaire:

**Période de 1886 à 1915.**

|  | Caisses<br>cantonales | Sociétés privées<br>mut. et par actions | Sociétés par actions<br>et petites mutuelles | Soc. mobil.<br>de Berne |
|--|-----------------------|---|--|-------------------------|
| Primes $\frac{\text{o}}{\text{o}}$     | 1,10                  | 1,30                                    | 1,35   | 1,21                    |
| Indemnité. $\frac{\text{o}}{\text{o}}$ | 0,74                  | 0,64                                    | 0,55   | 0,80                    |
| Bén. brut $\frac{\text{o}}{\text{o}}$  | 0,36                  | 0,66                                    | 0,80   | 0,41                    |

(1) Note à pag. 95.

Mais, pour une analyse complète du coût des assurances, nous devons tenir compte d'un autre facteur. Les caisses cantonales versent annuellement des subventions pour de grosses sommes au service de défense contre l'incendie et pour subvenir aux frais des communes, des corporations et des personnes privées pour la construction d'hydrantes, de réservoirs, de conduites d'eau à haute pression, pour les changements de toiture ou pour corriger des défauts de construction pouvant augmenter la probabilité de sinistre. Ces frais varient suivant les cantons, mais en tout cas ils ne sont pas inférieurs à 0,10%/00.

Nous pourrions encore mentionner le bénéfice brut des compagnies d'assurance sur les sommes réassurées par les caisses cantonales, bénéfice devant être payé par les assurés de celles-ci. Mais nous sortirions, en le faisant, de la question que nous nous sommes posée. Le fait qui importe et qui résulte de la discussion, c'est que l'assurance publique épargne annuellement aux assurés le 0,39%/00 des primes par rapport aux sociétés privées (0,53 par rapport aux compagnies par actions), ce qui représente annuellement plus de 8 millions de primes sur les 22 milliards assurés contre l'incendie pour ces dernières années.

### 35. — Le contrat d'assurance pour les caisses cantonales et les compagnies privées. Les lois fédérales d'assurance et l'assurance incendie.

La législation et l'organisation de l'assurance publique contre l'incendie sont réservées aux cantons. Les deux lois fédérales en matière d'assurance: celle de 1885 sur la surveillance et la concession des entreprises d'assurance et la loi sur le contrat d'assurance du 2 avril 1908 ne concernent pas les établissements cantonaux.

La loi de 1908 stipule à l'art. 101 que les règles législatives de cette loi ne touchent pas: 1.<sup>o</sup> aux contrats de réassurance; 2.<sup>o</sup> aux contrats conclus par les associations qui ne sont pas soumises à la surveillance fédérale. Enfin, l'art. 1 de la loi du 25 juin 1885 dit: «Sont soumises à cette surveillance toutes les entreprises privées d'assurance qui veulent opérer en Suisse. La présente loi n'est pas applicable aux associations dont le champ est localement restreint telles que les caisses de secours, en cas de maladies, de décès, etc.

«Reste réservé aux cantons le droit d'édicter des prescriptions de police en matière d'assurance contre l'incendie, ainsi que de faire contribuer, d'une manière équitable, les compagnies d'assurance contre l'incendie aux frais nécessités par la police du feu et le service de sûreté contre l'incendie.

«Il y a recours au Conseil fédéral contre les impositions de cette nature.

«Demeurent également réservées les dispositions législatives des cantons relatives aux entreprises cantonales d'assurance».

En Allemagne, au contraire, les caisses publiques d'assurance contre l'incendie sont soumises à la surveillance et à la loi sur le contrat d'assurance. Les rapports de l'Association des établissements cantonaux nous fournissent quelques renseignements à ce sujet et nous donnent les raisons pour lesquelles le législateur devait

---

(1) Bénéfice brut, (tableau pag. 96) et différence entre les subventions du service de défense contre l'incendie.

protéger dans ce pays les assurés appartenants à certaines catégories d'institutions publiques.

Il est facile de comprendre la raison de la différence existant entre les législations des deux pays. Tandis qu'en Suisse les caisses publiques jouissent du monopole et de l'obligation sous le contrôle des autorités cantonales, le nombre des caisses publiques avec monopole et obligation est petit en Allemagne. L'obligation de surveillance s'impose avec un pareil état de choses, car nous avons déjà analysé les inconvénients dérivant du manque de monopole et d'obligation par l'histoire des caisses de Neuchâtel et de Berne avant 1849 et 1881; il faut ajouter que les caisses publiques allemandes joignent souvent l'assurance des bâtiments à l'assurance mobilière.

Pour les caisses cantonales, il convient de remarquer que le contrat se base sur une évaluation officielle préalable des bâtiments et sur une déclaration de l'assuré pour l'assurance mobilière. Cette déclaration devient définitive et sert de base pour le contrat après le contrôle des autorités publiques et l'enregistrement de la police. Les frais de police et d'estimation sont à la charge de la caisse, l'assuré en rembourse, quelquefois, une partie. D'après la loi fédérale sur le contrat d'assurance, les frais de contrat, de police, d'estimation sont à la charge des deux parties en proportions égales.

Les bases du contrat d'assurance avec les sociétés privées sont: les déclarations de l'assuré au moment de la conclusion du contrat, les conditions générales d'assurance et les dispositions de la loi fédérale de 1908. Le contrat devient définitif lorsque l'assuré accepte la police sans demander une rectification dans un délai déterminé.

L'assurance privée et publique assurent contre les mêmes risques, soit les dégâts produits par l'incendie et les mesures prises pour restreindre le sinistre et par le déménagement ou la destruction nécessaire pour éviter l'augmentation des dommages.

Toutefois, nous avons constaté que la caisse bernoise supporte en plus la moitié des dommages causés aux cultures et aux arbres par les mesures de défense contre l'incendie, les frais pour la conservation des restes et les frais de déblaiement, lorsque ceux-ci ne sont pas couverts par la valeur de l'immeuble après l'incendie.

Les sociétés privées n'assurent pas contre les incendies qui se produisent en cas de guerre ou d'émeute, d'éruption volcanique, d'éboulement ou de tremblement de terre, à moins que l'assuré ne puisse prouver que le dommage n'a ni l'origine, ni la cause de sa propagation ou de son étendue dans ces événements ou les conséquences de ces derniers.

Par contre, la loi bernoise de 1914 prescrit (art. 25) que les dommages d'incendie sur le théâtre d'une guerre, d'une émeute, d'un tremblement de terre ou d'une éruption volcanique seraient indemnisés pour autant que ces dommages ne sont couverts ni par la Confédération, ni par le Canton, ni, enfin, par la charité publique. Les lois d'assurance du canton de Vaud et d'une bonne partie des autres cantons restent muettes sur ce point.

La demeure de l'assuré pour le paiement des primes échues libère l'assureur privé de ses obligations. Pour les caisses publiques, au contraire, les dispositions diffèrent sensiblement: aucune déchéance au droit d'indemnité n'est prononcée pour

cause de retard dans le payement des primes, qui sont assimilées aux charges publiques et perçues en même temps que les impôts.

Tandis que l'assurance publique ne prévoit la perte de tout droit à une indemnité qu'en cas de délit d'incendie, et la perte partielle, de la moitié au maximum, en cas de faute grave ou de négligence de la part de l'assuré ou des personnes dont il est responsable, pour les sociétés privées la perte totale de l'indemnité peut être encourue en cas de faute grave, lorsque l'assuré ne remplit pas intentionnellement ses obligations de sauvetage et n'observe pas les mesures de précaution prévues par le contrat, sauf si la faute n'eût exercé aucune influence sur les causes ou le développement du sinistre et sur l'étendue des obligations imposées à la société.

Dès l'application de la loi sur le contrat d'assurance de 1908 et des conditions d'assurance proposées et acceptées par les autorités fédérales, les sociétés (la Bâloise par exemple) versent aux créanciers hypothécaires le montant de leurs créances, même si l'assuré est déchu de son droit à une indemnité, lorsque les autres biens de l'assuré ne sont pas suffisants pour désintéresser les créanciers dont le bâtiment ou les biens assurés servent de gage immobilier.

Il faut remarquer cependant que la faveur accordée par la Bâloise aux créanciers hypothécaires n'est pas obligatoire d'après la loi sur le contrat d'assurance; cette dernière se contente d'imposer aux assureurs, à teneur des art. 56 et 57, l'obligation de payer l'indemnité à l'Office des poursuites, et non pas à l'assuré, dans le cas où la poursuite contre celui-ci est à la connaissance de l'assureur.

Les droits du créancier à la chose constituée en gage s'étendent aux droits que l'assurance confère au débiteur ainsi qu'aux objets acquis moyennant l'indemnité payée par l'assureur.

Depuis que les nouvelles conditions d'assurance existent, la différence que présente le contrat d'assurance auprès des caisses cantonales et des sociétés privées tend à disparaître. Le législateur a évidemment tenu compte, dans la rédaction de la loi, tant des expériences faites par les caisses publiques que des nombreux procès tranchés par les autorités judiciaires en matière de contestations relatives au droit à l'indemnité.

### 36. — La classification des risques des caisses cantonales et des entreprises privées.

Les caisses cantonales de Zürich, Glaris, Zoug, Fribourg et Argovie n'appliquent pas, pour leurs contrats, la classification des risques. Les primes perçues par ces établissements varient beaucoup, c'est à dire qu'elles vont du minimum de 0,50/00 perçu par les caisses de Glaris et Zürich, au maximum de 1,85/00 pour le canton de Fribourg où les indemnités atteignent, pour la période de 1901 à 1915, le taux de 1,72/00 par moyenne annuelle.

Les caisses des autres cantons appliquent, au contraire, la classification des risques. Nous avons déjà donné les critères usuels pour établir cette classification, soit:

- 1.° — La couverture des bâtiments.
- 2.° — La nature des murs extérieurs.

---

(1) Voir le premier chapitre de la III. partie.

3.° — La contiguïté ou l'isolement des risques.

4.° — La destination des bâtiments.

Pour l'assurance mobilière s'ajoutent aux éléments ci-dessus les caractères relatifs à la nature des choses assurées.

Les sociétés privées appliquent les mêmes principes, seulement leur classification diffère, sur des points essentiels, de celle plus simple des entreprises d'Etat.

Nous connaissons déjà les classifications appliquées par les caisses cantonales. Les primes sont perçues d'après un nombre assez restreint de taux et le rapport le plus élevé entre le maximum et le minimum des taux de prime est de 1 à 7 pour la caisse des Grisons. (0,50 à 3,50/100).

La classification des entreprises privées d'assurance est bien autre chose. Elle établit un grand nombre de taux de primes, de sorte qu'on est loin de pouvoir en faire une étude détaillée et facile.

Prenons, comme exemple, le tarif appliqué par la Bâloise au canton du Tessin, pour les districts les mieux situés, c'est à dire à l'exclusion des vallées les plus exposées à l'incendie de la Morobbia, Verzasca, Blenio, Leventina, Centovalli et Onsernone. (1).

Pour les bâtiments seulement à toiture incombustible, on peut compter 36 taux différents avec 14 taux de primes de 0,35 à 3/100. Il faut ajouter à ces tarifs une surprime de 0,25/100 pour les bâtiments couverts en carton goudronné.

**Tableau N. 9. — La classification de la Bâloise.**

| Toit dur<br>en<br>tuiles, ardoises,<br>métal, asphalte<br>ou ciment ligueux. | Risques isolés<br>(20 mètres),<br>construction |       |          | Risques non isolés,<br>construction |       |          |                                      |
|--|--|-------|----------|-------------------------------------|-------|----------|--------------------------------------|
|  | incomb.  | mixte | combust. | incomb.                             | mixte | combust. |                                      |
| Pour les couvertures en carton goudronné 0,25 /100 de plus.                  | 0,35   | 0,75  | 1,50     | 0,50                                | 1,—   | 2,—      | Maisons sans industries.             |
|  | 0,60   | 1,—   | 1,50     | 0,75                                | 1,50  | 2,—      | Mobil. faisant corps avec ces bâtim. |
|  | 0,75   | 1,25  | 2,—      | 0,90                                | 1,50  | 2,50     | Fermes et bâtiments unis.            |
|  | 1,—  | 1,50  | 2,—      | 1,15                                | 1,75  | 2,50     | Le mobilier de ceux-ci.              |
|  | 1,50   | 2,—   | 2,50     | 1,75                                | 2,25  | 3,—      | Étables, fenils et rustiques,        |
|  | 1,75   | 2,25  | 2,50     | 2,—                                 | 2,50  | 3,—      | Foin, paille, etc.                   |

Pour le mobilier situé dans les bâtiments correspondants aux classes ci-dessus, ce tableau présente un nombre égal de taux d'assurance de 0,60 à 3/100. A ces primes, il faut ajouter des primes supplémentaires pour 70 professions augmentant les risques. Il y a en plus 4 taux de primes supplémentaires, selon la nature des marchandises, soit:

1. — Une prime supplémentaire de 0,25/100 pour les marchandises faciles à endommager, portant sur 58 espèces de marchandises.

(1) Tarif de 1914.

2. — Une prime supplémentaire de 1,50‰ pour marchandises doublement dangereuses.

3. — Une prime supplémentaire de 0,50‰ pour marchandises dangereuses (28 cas).

4. — Pour les marchandises très dangereuses les primes sont fixées par la direction.

Pour les risques éloignés des localités, la surprime est de 0,25‰; pour l'assurance du bétail sur les prairies de montagne, la surprime est de 0,50 à 1,50‰. Pour les assurances temporaires, la prime est de 1,25 à 5‰ et, enfin, pour les voisinages dangereux augmentant les risques, la surprime est de 1,75 à 5,50‰.

Jouissent, par contre, d'une réduction de prime de 10% sur le taux ordinaire, les bâtiments avec parterre voûté et les risques dominés par des hydrantes.

Pour les édifices publics, les églises et établissements de bienfaisance et leur ameublement, les primes sont susceptibles d'une réduction de 20%.

Il y a encore à examiner les primes appliquées aux bâtiments à toiture mixte et à toiture combustible. Les tarifs ci-dessus nous montrent, toutefois, suffisamment le détail de la classification des entreprises privées.

Les primes réclamées par la Bâloise dans les districts les mieux situés du Tessin, correspondent aux données du tableau résumé de la statistique établie par l'association des établissements cantonaux (voir pag. 77).

Pour la période de 1907 à 1913, ce tableau nous montre:

|                          |    |   |                                  |         |
|--------------------------|----|---|----------------------------------|---------|
|                          | 1. | { | Façades incombustibles, dommages | 2,56 ‰  |
| Bâtiments à toit incomb. | 2. | { | » mixtes                         | 20,15 ‰ |
|                          | 3. | { | » combustibles                   | 26,— ‰  |

Nous constatons, comme pour le taux de la Bâloise, un rapport de 1 à 10 entre le risque 1 et le risque 3. En effet, si nous résumons sur la même base, le tarif de la Bâloise pour les bâtiments:

|          |                      |                    |                          |
|----------|----------------------|--------------------|--------------------------|
|          | Construction massive | Construction mixte | Construction combustible |
| Primes ‰ | 0,35 - 0,90          | 0,75 - 2,50        | 1,50 - 3.—               |

Les deux points extrêmes de l'échelle sont dans la proportion de 0,35 à 3‰.

La classification cantonale la plus récente (qui est aussi la plus détaillée) celle du canton des Grisons, comprend les bâtiments à toiture incombustible dans les trois premières classes, avec des primes de 0,50; 1,00; 1,60‰. Toutefois, il y a encore lieu de faire observer que la caisse des Grisons applique des chargements et des déchargements de primes pour les bâtiments situés dans les milieux plus ou moins exposés. La classification du canton des Grisons se rapproche donc, dans son ensemble, de celle des sociétés privées, tout en conservant plus de simplicité.

Les sociétés privées considèrent leur classification comme parfaitement adaptée aux probabilités de risque. Les caisses publiques, par contre, tiennent compte du fait que les mauvais risques portent sur les bâtiments et le mobilier appartenant aux classes moins aisées. Les deux principes peuvent se justifier et avoir leur raison d'être.

Cependant, si nous examinons les primes réclamées pour chaque classe par les sociétés privées, nous constatons qu'elles ne sont pas conformes à la réalité des charges. Les primes ne doivent pas couvrir seulement les dommages, mais aussi les frais de toute nature et procurer des bénéfices aux assureurs.

Or voici ce que nous constatons en calculant le bénéfice brut annuel des sociétés de 1908 à 1915, sur les assurances en propre:

|             | 1908             | 1909 | 1910 | 1911 | 1912 | 1913 | 1914 | 1915 | Moyenne   |
|-------------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Primes ‰    | 1,23             | 1,19 | 1,18 | 1,13 | 1,14 | 1,14 | 1,08 | 1,05 | 1,16      |
| Indemnités  | 0,53             | 0,43 | 0,51 | 0,48 | 0,57 | 0,42 | 0,35 | 0,45 | 0,49      |
| Bénéf. brut | 0,70             | 0,76 | 0,67 | 0,65 | 0,57 | 0,72 | 0,73 | 0,60 | 0,67 soit |
|             | 58 ‰ des primes. |      |      |      |      |      |      |      |           |

Même en tenant compte des subventions, la surprime excédant les indemnités est de 0,65‰ ou 56‰ des primes. Mais nous avons déjà remarqué que la Bâloise, de même que les autres sociétés d'assurance par actions, accorde des assurances pour des primes de 0,35; 0,50 et 0,60‰ qui ne suffisent donc pas pour couvrir le bénéfice brut ordinaire.

L'exactitude mathématique et le fondement logique de ces taux minimum tombent, car il nous paraît logique que les frais d'agence, les frais de police, les frais d'administration proprement dits, les frais d'estimation des bâtiments avant et lors de la conclusion du contrat, les bénéfices aux actionnaires, les tantièmes, les allocations aux réserves spéciales sont proportionnés aux capitaux assurés et non pas aux indemnités. Ces frais n'ont pas diminué par la diminution des indemnités au prorata des capitaux assurés.

On pourrait, peut-être, proportionner aux indemnités les frais d'estimation après sinistre, de même que les allocations aux fonds statutaires, mais ces charges comptent pour des sommes moindres dans le budget des sociétés.

En effet, si nous prenons pour base les comptes annuels de la caisse cantonale mobilière vaudoise de 1913, les frais d'administration, les frais d'estimation avant l'incendie et d'évaluation des polices mobilières se chiffrent au 91‰ du total, les frais d'expertise après sinistre, la part de subside pour l'assurance des sapeurs pompiers au 9‰. Pour l'assurance immobilière dans le canton de Vaud, ces proportions sont de 65 et 35‰, mais nous avons constaté qu'en Suisse les compagnies d'assurance s'occupent particulièrement de l'assurance mobilière.

Resterait à discuter si les subventions pour l'installation d'hydrantes et l'achat d'engins, destinés à la défense contre le feu, sont proportionnelles au capital ou aux indemnités. Mais, pour les compagnies privées, cette question n'a pas d'importance, car les contributions de celles-ci au service de défense contre l'incendie sont minimes.

Les sociétés privées admettent, tout simplement, que les charges d'exercice sont proportionnelles aux indemnités probables réclamées par chaque classe. Ce principe une fois admis, on peut calculer que les indemnités représentent moins du 45‰ des primes, pour la dernière période de 1908 à 1915. (1) Les douze taux des primes fixés par la Bâloise pour les bâtiments à toit dur seraient dès lors les suivants:

0,35 - 0,50 - 0,75 - 0,90 - 1,00 - 1,25 - 1,50 - 1,75 - 2,00 - 2,25 - 2,50 - 3,00‰ et représenteraient des indemnités probables (45‰ des primes demandées) de 0,15 - 0,20 - 0,35 - 0,40 - 0,45 - 0,60 - 0,70 - 0,80 - 0,90 - 1,00 - 1,15 - 1,35‰.

En appliquant le principe, qui nous paraît le plus équitable, par lequel les frais de toutes espèces et les bénéfices seraient proportionnels au capital assuré, nous aurions, par contre, des taux de primes de 0,80 à 2,00‰ pour les sociétés privées.

(1) Moyenne des primes 1,16 ‰ des indemnités 0,49 ‰  $\left( \frac{0,49 \times 100}{1,16} = 42 \text{ ‰} \right)$

et de 0,55 à 1,75‰ pour les caisses cantonales, soit les indemnités probables ‰ pour que nous venons de calculer 0,15 à 1,35‰, plus le taux général du bénéfice brut qui est de 0,40‰ pour les caisses cantonales et de 0,65‰ (chiffres ronds) pour les sociétés privées. (1)

Les taux d'assurance, ainsi établis sur une base plus rationnelle, se rapprochent davantage du système plus simple et plus équitable appliqué par les caisses cantonales. Mais ce qui apparaît comme certain, d'après notre calcul, c'est qu'en réalité le tarif des sociétés privées par actions dégrève les assurés plus riches aux dépens des assurés les plus pauvres.

Le principe de l'unité des primes trouve des partisans convaincus chez ceux qui voient dans les caisses d'assurance des institutions de bienfaisance et de mutualité. Et il faut reconnaître que l'unité des primes répond mieux aux idées des législateurs et des économistes qui avaient fondé les caisses cantonales.

D'après les partisans du système, l'assuré ne doit pas être accablé de lourdes charges par le fait qu'il a le malheur de posséder une chaumière au lieu d'un palais. La classification rigoureuse des risques s'effectue au détriment des classes pauvres. En d'autres termes, la classification des risques est un impôt inversement proportionnel à la richesse des citoyens.

D'autres, au contraire, reprochent au principe de l'unité des primes de porter atteinte au principe sacré du droit à la propriété, car il ne s'agit pas, dans le cas de l'assurance, d'une institution de charité, mais d'une oeuvre collective où chacun paye en proportion du bénéfice qu'il retire. Le système de l'unité des primes ne peut pas être résumé dans la devise: «Un pour tous et tous pour un» mais dans l'autre moins égalitaire: «Les uns payent pour les autres».

La discussion sur ce point pourrait se prolonger à l'infini sans aboutir à une conclusion. Nous croyons cependant qu'aucune atteinte ne peut être portée au droit de propriété par l'unité des primes et nous estimons, en outre, que la classification des compagnies privées par actions, dans son ensemble, n'est pas moins préjudiciable aux intérêts de certaines classes d'assurés que la prime unique à ceux des autres classes.

Nous avons une haute estime pour ceux qui prêchent l'égalité et la fraternité entre les classes populaires, nous admettons encore que les taxes publiques ou quasi-publiques doivent décharger toujours plus les classes moins aisées, mais nous devons admettre néanmoins que la tâche du législateur et de l'administrateur public est de tenir le juste milieu entre les opinions les plus opposées.

Ainsi, entre le principe de la classification rigoureuse des risques et celui de l'unité des primes, on peut rechercher des solutions intermédiaires équitables. Celles-ci sont rendues possibles par l'assurance d'Etat, cette dernière pouvant rendre moins onéreuse la classification des risques par une restitution partielle des primes sous forme de subventions aux assurés qui améliorent la construction de leurs bâtiments et aux communes et corporations qui perfectionnent leur service de défense contre l'incendie. Par ce système, on se rapproche d'une manière tout à fait rationnelle du principe de l'unité des contributions, car les subventions, tout en étant versées dans un autre but, ont pour effet le nivellement des primes.

(1) Voir pag. 102: le bénéfice des sociétés est de 0,57 ‰ de 1908 à 1915.

### 37. — Les comptes d'exercice des sociétés privées par actions et mutuelles et des caisses publiques.

Les rapports annuels des caisses cantonales d'assurance d'une part et les rapports du Bureau fédéral des assurances d'autre part nous fournissent quelques détails sur les comptes d'exercice des caisses publiques et des sociétés privées mutuelles et par actions.

Ces comptes d'exercice donnent la raison pour laquelle les compagnies privées et particulièrement les sociétés par actions demandent des primes beaucoup plus élevées que les caisses cantonales. Nous résumons ici, à titre de comparaison, les comptes d'exercice de 1913 pour les caisses immobilières cantonales de Berne et de Vaud qui ont le caractère d'institutions modernes, en comparaison avec les comptes annuels 1913 de la Société mutuelle mobilière de Berne et des sociétés anonymes l'Helvétia et la Bâloise.

**Tabl. N. 10. — Comparaisons des budgets d'exercice des entreprises privées  
et des caisses publiques d'assurance.  
Recettes et dépenses exprimées en  $\frac{0}{100}$  des valeurs assurées (1).**

| Désignation des recettes<br>et des dépenses | Caisse de<br>Vaud |      | Caisse de<br>Berne |      | Soc. mob.<br>de Berne |      | S. A.<br>Helvétia |      | S. A.<br>Bâloise |      |
|---|-------------------|------|--------------------|------|-----------------------|------|-------------------|------|------------------|------|
|   | Rec.              | Dép. | Rec.               | Dép. | Rec.                  | Dép. | Rec.              | Dép. | Rec.             | Dép. |
| Primes                                      | 1,03              |      | 1,53               |      | 1,13                  |      | 1,48              |      | 1,77             |      |
| Intérêts                                    | 0,32              |      | 0,26               |      | 0,14                  |      | 0,13              |      | 0,14             |      |
| Indemnités                                  |                   | 0,46 |                    | 0,57 |                       | 0,54 |                   | 0,61 |                  | 0,90 |
| Frais d'exercice                            |                   | 0,10 |                    | 0,12 |                       | 0,31 |                   | 0,44 |                  | 0,61 |
| Subventions                                 |                   | 0,11 |                    | 0,11 |                       | 0,02 |                   | 0,02 |                  | 0,02 |
| Bénéfices des réassureurs                   |                   | 0,09 |                    | 0,25 |                       | 0,12 |                   | —    |                  | —    |
| Pertes sur valeurs                          |                   | 0,15 |                    | 0,01 |                       | 0,08 |                   | 0,03 |                  | 0,04 |
| Réserves spéciales                          |                   |      |                    |      |                       |      |                   | 0,07 |                  | 0,07 |
| Dividendes tantièmes                        |                   |      |                    |      |                       |      |                   | 0,30 |                  | 0,19 |
| Réserves statutaires                        |                   | 0,44 |                    | 0,73 |                       | 0,20 |                   | 0,11 |                  | 0,07 |
| Solde à nouveau                             |                   |      |                    |      |                       |      |                   | 0,03 |                  | 0,01 |
| Bilan de l'exercice                         | 1,35              | 1,35 | 1,79               | 1,79 | 1,27                  | 1,27 | 1,61              | 1,61 | 1,91             | 1,91 |

La première différence que nous constatons dans les comptes d'exercice, c'est précisément le manque d'équilibre entre les frais des caisses cantonales de Berne et de Vaud, qui pourtant jouissent d'une organisation complète et même compliquée, et ceux des deux sociétés anonymes Helvétia et Bâloise. La différence est de 0,40, 0,45/100 ce qui explique la surprime perçue par les sociétés anonymes sur les contributions demandées au même titre par les caisses cantonales. D'a-

(1) Pour expliquer le chiffre des primes et des indemnités il faut songer que les S. A. Helvétia et surtout la Bâloise contractent, pour bonne partie de leur portefeuille, des assurances à l'étranger.

près le rapport du Bureau fédéral des assurances, les frais de toutes sortes supportés par les sociétés suisses anonymes étaient, pour 1913, le 41,90/o des primes annuelles. Or le 41,90/o de 1,48 et de 1,770/00 représente 0,61 et 0,720/00, soit les frais d'exercice plus les charges de toute nature, amortissements, allocations aux réserves de primes et sinistres, pertes sur valeurs, etc. Si nous bornons notre calcul aux capitaux assurés et aux primes perçues par les dites sociétés sur le portefeuille suisse, le résultat sera le suivant. (1)

|                   | Cap. ass.<br>millions | Primes<br>0/00 | Indemnités<br>0/00 | Frais<br>de toute nat.<br>0/00 | Charges<br>totales<br>0/00 | Bénéf.<br>de l'exer.<br>0/00 |
|-------------------|-----------------------|----------------|--------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Helvétia          | 2725                  | 1.12           | 0,45               | 0,47                           | 0,92                       | 0,20                         |
| Bâloise           | 1848                  | 1.02           | 0,42               | 0,43                           | 0,85                       | 0,17                         |
| Total et moyennes | 4573                  | 1,08           | 0,44               | 0,45                           | 0,79                       | 0,19                         |

Ce résumé confirme plusieurs faits que nous avons constatés dans ce chapitre et ailleurs. Le bénéfice brut des deux principales sociétés anonymes est de 0,640/00 et le bénéfice net de 0,190/00 pour les seuls capitaux assurés en Suisse et en considérant les seules primes d'assurance, sans tenir compte des intérêts sur les réserves et la fortune sociale.

Nous arrivons au dernier poste des budgets annuels que nous venons de comparer, soit l'augmentation de la fortune sociale et la répartition des bénéfices. Pour les caisses cantonales de Vaud et de Berne, la fortune sociale ou réserve augmente de 0,44 et 0,730/00. Il faut avouer que l'année 1913 a été extraordinairement favorable pour la caisse de Berne qui a remboursé des indemnités de 0,570/00 tandis que la moyenne de 1901 à 1915 a été de 0,870/00. Le bénéfice net moyen n'est donc que de 0,400/00 et, en admettant que les intérêts soient destinés à maintenir les réserves au taux actuel par rapport au capital, on pourrait diminuer considérablement les primes. Par contre, le bénéfice net des sociétés anonymes est en moyenne de 0,30 à 0,450/00 et les intérêts n'en représentent que la troisième partie. Au lieu d'être affecté aux réserves, ce bénéfice revient pour les  $\frac{2}{3}$  aux actionnaires sous forme de tantièmes et de dividendes (0,19 et 0,300/00) et même la partie affectée aux réserves reste acquise aux porteurs du capital social et non pas à l'ensemble des assurés comme pour les sociétés mutuelles publiques et privées. La fraction affectée aux dividendes par les sociétés étrangères et surtout par les sociétés françaises est plus grande encore.

On pourrait objecter, et les adversaires de l'assurance publique ne manquent pas de le faire, que les caisses cantonales ne peuvent pas couvrir leurs frais par des sommes aussi modiques. L'ensemble des caisses cantonales demande des primes de 1 à 1,050/00 dans les dernières années, tandis que les indemnités annuelles payées se montent seulement à 0,600/00. En effet, cette critique paraît justifiée; le bénéfice brut des caisses cantonales étant de 0,430/00 de 1907 à 1915, il y aurait donc une surprime de 0,300/00 au dessus des frais et les caisses cantonales ne savent pas faire disparaître cette surprime dans l'intérêt des assurés.

Ces objections n'ont qu'une valeur relative, car les primes de 1,020/00 pourraient être réduites à 0,870/00 en tenant compte des subventions payées par les caisses

(1) Les taux des primes et des indemnités sont exprimés en 0/00 des capitaux assurés.

cantonales pour la prévention des accidents (0,15‰ de 1907 à 1915). En outre, les réserves ont augmenté de 1907 à 1915 de 38.300 000 francs à 68.000.000 francs, donc de 29.700.000 francs en 9 ans ou 3,3 millions par année, tandis que l'augmentation due aux intérêts ne représente que la moitié de cette somme. Les primes ont donc contribué à l'accroissement des réserves pour l'autre moitié ce qui représente 0,15‰ des capitaux assurés en moyenne dans cette période. Lorsque, dans chaque canton, le fonds de réserve aura atteint le maximum ou un chiffre jugé suffisant, les primes diminueront automatiquement et, nous l'espérons, rapidement au taux de 0,70‰, outre la surprime nécessaire pour les subventions au service de défense contre l'incendie, d'autant plus que les sociétés privées seront peut-être appelées à contribuer à ces charges dans une mesure plus équitable et que les indemnités continueront à diminuer grâce aux facteurs que nous avons déjà examinés. (1)

---

Nous arrivons donc aux conclusions logiques et nécessaires de ce chapitre qui nous conduit à la partie critique proprement dite:

1. — En tenant compte de tout facteur appréciable et suivant un calcul que nous estimons objectif, nous avons calculé et démontré que les sociétés privées perçoivent en Suisse des primes de 0,40‰ plus élevées que les caisses cantonales qui, pourtant, affectent de fortes sommes au capital de garantie (réserve). Cette surprime s'élève à 0,53‰ pour les sociétés anonymes.

2. — La loi fédérale sur le contrat d'assurance de 1908 a posé des principes juridiques aptes à trancher toute controverse entre les assureurs et les assurés. Avant cette date, les contestations étaient passablement nombreuses surtout pour la période antérieure à l'introduction du contrôle fédéral. Toutefois, les lois cantonales d'assurance présentent encore certains avantages pour le payement des primes et les garanties offertes aux créanciers hypothécaires.

3. — La classification des risques des sociétés anonymes n'est pas aussi parfaite que l'on serait tenté de le croire. Elle se base sur le principe que les frais sont proportionnels aux indemnités; tandis qu'il paraît plus logique d'admettre qu'ils sont directement proportionnels aux capitaux assurés. Il en résulte qu'une telle classification dégrève les assurés plus riches au détriment des plus pauvres.

Le système de classification des caisses cantonales est préférable, car il permet encore d'aider aux classes moins aisées à transformer les bâtiments de manière à diminuer les dommages.

4. — L'appareil administratif des compagnies privées est de beaucoup plus coûteux que celui des caisses cantonales. En outre le 0,20‰ sur les capitaux assurés, soit 15 à 20% des primes perçues en Suisse, sans compter les intérêts sur les fonds sociaux, constitue les dividendes et les tantièmes en faveur des capitalistes assureurs. Cela explique le coût de l'assurance privée. (2).

Ces points ont une importance essentielle dans la discussion pour et contre l'assurance publique et son développement. C'est de cette question de toute actualité que nous nous occuperons dans le chapitre suivant.

(1) Les caisses vaudoises ont déjà diminué le taux moyen des primes de 1‰ à 0,65‰ pour les bâtiments et à 0,70‰ pour le mobilier, (arrêté du 16 février 1917).

(2) pag. 105.

## CHAPITRE XII.

### L'ASSURANCE LIBRE ET L'ASSURANCE D'ÉTAT. (1)

#### 38. — La thèse libérale.

##### A). La sécurité du contrat d'assurance, la loi des grands nombres et la technique des assurances.

La première question que devrait se poser l'assuré au moment de la conclusion de la police concerne la garantie que peut lui offrir l'assureur pour l'exécution du contrat.

La sécurité est le fondement d'une bonne assurance, les autres avantages, tels que la facilité du paiement des primes, la modicité de celles-ci sont des tromperies coupables lorsque l'assurance n'est pas établie sur de bonnes bases. Ces bases peuvent manquer à l'assurance privée et à l'assurance publique et les effets qui en résultent, dans les cas de grandes catastrophes, ne peuvent pas être compensés par des sanctions légales qui seraient en tout cas applicables aux assureurs privés et non pas à la masse collective de l'État assureur.

L'insuffisance de l'assurance publique fut démontrée à plusieurs reprises dans le courant du siècle passé, en particulier lors de l'incendie de Glaris en 1861 et des incendies de Marchissy et de Vallorbe en 1877 et 1883. (2)

Des faits aussi regrettables ne sont pas impossibles de nos jours encore. Ainsi, en 1877, l'incendie d'Airolo détruisit des bâtiments et du mobilier pour environ 2 $\frac{3}{4}$  millions de francs. Les petites caisses d'assurance pourraient se trouver, à tout moment, dans l'impossibilité d'indemniser entièrement les pertes, car, malgré les efforts faits par les caisses cantonales pour améliorer le service de défense contre l'incendie, les mauvais risques augmentent avec la concentration industrielle et le développement des agglomérations urbaines. (3)

Quelle est donc la base la plus rationnelle de l'assurance contre l'incendie? La statistique des sinistres n'est pas toujours une base suffisante, car les incendies se produisent très irrégulièrement dans un milieu restreint. Par contre, la loi des grands nombres permet de répondre au but poursuivi, car les mêmes causes agissent assez régulièrement et assez périodiquement sur une grande étendue de territoire. Il n'est pas possible, par contre, de compter sur la périodicité des grandes catastrophes sur un petit territoire, car, même en admettant la périodicité de celles-ci dans le temps, on doit constater, néanmoins, qu'elles se localisent parfois dans les mêmes endroits.

L'application d'une base statistique n'est donc pas possible pour les petits can-

(1) *Bibliographie*: 1. — Rapports du Bureau fédéral des assurances.

2. — *Dr. P. Hiestand*. — Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung.

3. — *Lanz Stauffer*. — Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung.

4. — *Assicurazione degli edifici per opera del Canton Grigioni*.

5. — *Caflisch Anton*. — Das Gesetz betreffend die Gebäudeversicherung im Kanton Graubünden-Chur.

6. — *Gardé*. — Brochure de propagande, Genève 1907.

(2) Nous avons déjà analysé ces faits et ces critiques.

(3) Les indemnités diminuent cependant d'une manière constante après 1890, même pour les grands et les petits cantons industriels.

tons: il suffit de constater les hausses et les baisses dans le taux des indemnités payées par les caisses de ces cantons. Les probabilités d'incendie varient à la suite d'une infinité de circonstances de lieu, de temps, d'usages et de moeurs. Un état de choses à peine étudié disparaît, de sorte qu'on peut se tromper en appliquant les expériences du passé aux faits de l'avenir.

Seules de longues expériences, sur un territoire très étendu, permettraient à la loi des grands nombres d'offrir une sécurité presque parfaite. Il pourrait arriver cependant que cette loi fût renversée par des catastrophes imprévues telles que celles de San Francisco, de Baltimore, etc. Aussi, est-ce pourquoi les compagnies privées d'assurance n'accordèrent plus d'indemnités pour les dommages causés par un tremblement de terre, des éruptions volcaniques, etc. En admettant même de pareilles déceptions pour les grandes compagnies, travaillant sur un continent entier ou du moins dans plusieurs Etats, elles offrent toujours une sécurité meilleure que les établissements d'un district ou d'un canton.

Il n'est guère possible de fixer une limite territoriale pour une exploitation rationnelle de l'assurance contre l'incendie. Plus le territoire est grand, plus la garantie est parfaite; mais on ne peut pas admettre qu'une seule entreprise travaille dans un grand Etat ou dans plusieurs Etats. L'étendue du champ d'activité n'offrirait pas une garantie bien grande sans l'existence d'un certain nombre de compagnies se répartissant les risques, non pas en choisissant pour chacune un champ d'activité déterminé, mais en établissant un maximum d'assurance pour chacune dans chaque Etat, chaque canton ou province, chaque ville et chaque village, chaque quartier et même chaque bâtiment, lorsque la valeur de celui-ci dépasse une certaine somme. C'est justement ce maximum d'assurance par unité de risque qu'on appelle le *plein* d'assurance.

Cette garantie qu'offre la technique des compagnies d'assurance ne serait jamais possible pour nos caisses cantonales ou locales et surtout pour celles qui restreignent leur activité à une ville ou à quelques villages. L'accumulation d'un gros fonds de réserve, outre qu'elle est onéreuse pour l'assuré, n'est pas une garantie suffisante. L'incendie de Glaris a englouti une réserve accumulée pendant 50 ans; la caisse bernoise même, avec un fonds de réserve considérable, verrait celui-ci disparaître en quelques heures par l'incendie d'un village. Si les risques mobiliers étaient ajoutés à l'assurance des bâtiments, l'insuffisance des caisses publiques augmenterait encore. Il suffit de supposer que si la caisse de Glaris avait également assuré, en 1861, le mobilier pour un capital double et avait eu une double réserve, elle aurait dû faire un emprunt non pas de 2 1/4 millions, mais de quatre millions et plus.

Par la création d'une seule caisse suisse d'assurance, on aurait pour une étendue considérable de territoire, un capital d'assurance de 20 milliards et plus et des primes d'assurance annuelles de 20 millions de francs. Toutefois, on ne pourrait pas éviter la concentration des risques dans les mains d'un seul assureur, ce qui constitue une atteinte aux principes de la technique des assurances.

Il est donc évident que la réassurance accordée par les sociétés privées aux caisses cantonales est une garantie de premier ordre et, pourtant, elle n'est pas autre chose que l'aide d'un établissement parfaitement sûr en faveur d'un qui ne l'est pas. C'est toujours les mauvais risques qu'on cherche à réassurer et même certaines dispositions légales prévoient l'acceptation de certains risques à la con-

dition de pouvoir les réassurer. Ne serait-il pas plus simple de les abandonner sans intermédiaire aux entreprises privées?

### B). Les frais d'exercice et le coût de l'assurance.

Pour démontrer les avantages de l'assurance d'Etat, on compare les frais d'exercice de l'assurance d'Etat mobilière et immobilière à ceux des compagnies privées. Cette comparaison n'est pas équitable, car le préposé s'occupe de l'assurance contre l'incendie seulement comme branche accessoire et une grande partie des frais administratifs tombent à la charge d'autres dicastères.

Les frais de constatation des dommages, d'estimation, d'enquête, exigent un travail considérable tant de la part du préposé que de l'inspecteur; on ne pourrait restreindre ces frais qu'en effectuant un examen plus sommaire. Une bonne partie des charges peut être évitée aux caisses cantonales par l'introduction du monopole et de l'obligation d'assurance, mais, par contre, les sociétés privées doivent par leur réclame et leur propagande faire pénétrer dans le public un sentiment favorable au développement de cette forme de prévoyance.

Les partisans de l'étatisation n'oublient pas non plus que les compagnies par actions donnent de beaux dividendes; ceux-ci, ainsi que les tantièmes, prennent une grande place dans les budgets annuels. La valeur de cette critique est plus apparente que réelle. Les tantièmes correspondent à des services éminents que les entreprises doivent reconnaître, les dividendes sont la rétribution naturelle et équitable des actionnaires non seulement pour le capital déjà versé, mais également pour celui qui devient exigible en cas de perte. D'autre part, les dividendes et les tantièmes n'absorbent qu'une partie très minime des primes, de sorte que l'assuré n'en est pas grévé, ces bénéfices sont plutôt le produit des placements constituant la fortune de l'entreprise. (1)

Le peuple ne trouve, nulle part, que les primes perçues par les compagnies d'assurance soient trop élevées, par contre il a repoussé de nombreux essais d'étatisation de l'assurance contre l'incendie. C'est le cas du projet d'assurance cantonale mobilière pour le canton de Zürich qui pourtant prévoyait une prime unique d'assurance de 0,80<sup>o</sup>/100. Le peuple ne peut pas accepter ce principe, qui a une importance historique pour les caisses d'assurance, tandis que le mérite de la classification revient entièrement aux sociétés anonymes.

### C). L'assurance publique et la liberté individuelle. L'obligation d'assurance. L'exploitation industrielle des compagnies privées et des caisses publiques.

Il y a des objets que l'on ne désire pas déclarer aux autorités. Dans l'assurance d'Etat obligatoire il doivent être annoncés. L'assurance mobilière publique sacrifie donc la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile au socialisme d'Etat, car, l'assurance étant obligatoire, l'agent public doit remplir exactement sa mission inquisitoriale. Le contribuable, qui est en général l'ennemi de tout inventaire obligatoire dressé par les autorités, doit donc s'opposer au monopole, d'autant plus que l'assurance pourrait devenir un moyen indirect de contrôle fiscal. Les changements continuels de biens mobiliers rendent en outre nécessaire des estima-

(1) La proportion de 5 % des dividendes par rapport aux primes, calculée par les partisans de l'assurance libre, est démentie par notre exposé statistique pag. 104 et 105.

tions périodiques ayant aussi pour effet d'augmenter les frais grevant l'assuré. Dans les contestations d'assurance, celui-ci aura toujours tort et payera les frais, l'Etat étant en même temps juge et partie. Les accords ne sont jamais possibles, grâce aux formules rigides de la loi, ils sont au contraire possibles entre l'assuré et la société, car l'assuré ne doit pas avoir de crainte pour une action en justice, attendu que la jurisprudence est par principe sévère envers les entreprises capitalistes. D'ailleurs, le public observe attentivement les procédés des compagnies d'assurance et profite de la concurrence entre celles-ci; aussi doivent-elles attirer les assurés en accordant des conditions favorables; les institutions publiques d'assurance n'ont, par contre, aucun intérêt à conserver des assurés que la loi leur fournit d'une manière définitive et obligatoire.

#### D). Les risques industriels.

C'est surtout dans les milieux industriels que l'assurance d'Etat ne peut pas être introduite, faute de souplesse dans les dispositions légales et de compétence dans l'estimation des risques. C'est ainsi que les caisses cantonales cèdent ces risques en réassurance ou en assurance aux compagnies privées, même lorsque la réassurance pour les risques choisis demande de fortes primes.

En effet, la valeur et la quantité du matériel de magasins, des matières premières, des produits en fabrication, des gros stocks de produits manufacturés prêts à la vente, des machines, des outils varient d'un jour à l'autre. L'industrialisme se développe et se transforme rapidement. Les compagnies d'assurance, possédant une organisation autonome et exempte de tout formalisme administratif, peuvent s'adapter aux besoins nouveaux à n'importe quel moment. Les autorités soumises à la loi, dépendant des parlements, et même exposées aux caprices de la masse électorale et aux rivalités de classes et de régions, ne pourront le faire qu'avec difficultés et, en tout cas, avec retard. La procédure administrative est l'ennemie de la rapidité du progrès technique.

Nous constatons en effet que les milieux commerciaux et industriels prennent position, en Suisse et à l'étranger, en faveur de l'assurance libre et privée, laquelle offre une garantie particulièrement solide par la réassurance réciproque, même entre les entreprises de différents Etats.

#### E). L'obligation d'assurance.

L'obligation d'assurance, dans la pensée des partisans de l'étatisme, a pour but principal de procurer l'assurance complète des risques sur le territoire d'un pays; on cherche, en d'autres termes, à combattre la mendicité et le paupérisme dus à un incendie. Logiquement il faudrait supprimer d'autres causes de misères; interdire l'alcoolisme et rendre l'épargne obligatoire; mais, n'irait-on pas trop loin avec de pareilles mesures?

Les partisans de la liberté d'assurance et de la liberté individuelle estiment que l'assuré doit comprendre lui même le but et l'importance économique et sociale des assurances. Il s'agit d'une question d'éducation publique envers laquelle l'obligation ne peut rien. Dans les cantons les plus avancés, l'assurance du mobilier s'accomplit spontanément, pour toutes sortes de risques, sans le concours de la loi et l'intervention de la bureaucratie. Dans d'autres cantons, la loi resterait par-

tiellement sans effet, malgré l'habileté de l'Etat assureur et gendarme, de sorte que l'obligation est inutile là où l'habitude de l'assurance a pénétré dans les mœurs et presque inefficace là où l'assuré n'en comprend pas le rôle bienfaisant. Pour un résultat très problématique et presque nul, on détruirait la base technique nécessaire à une assurance rationnelle en supprimant toute garantie en faveur des assurés volontaires, sans garantir parfaitement les autres.

### 39. — La thèse étatiste.

L'initiative privée aussi bien que l'Etat pourraient procurer au propriétaire le moyen d'assurer ses immeubles et son mobilier contre l'incendie, mais, lorsque l'initiative privée ne sait pas organiser ce service d'une manière complète et conforme aux intérêts des propriétaires, ou lorsque ces derniers n'assurent pas volontairement leurs biens, l'Etat doit intervenir et pourvoir à cette besogne par des institutions publiques.

En effet, lorsque l'instruction publique primaire et secondaire était abandonnée à l'initiative privée, elle restait le privilège des classes aisées. Cet état de choses n'étant pas satisfaisant et les institutions privées ne pouvant pas se développer en conformité des nouveaux besoins, les cantons et la Confédération, après avoir déclaré l'instruction primaire obligatoire et gratuite, ont fondé et subventionné les écoles publiques de tout degré. Pourrait-on contester et regretter les résultats obtenus par l'étatisation dans le domaine scolaire, en admettant même théoriquement que ces institutions portent atteinte aux droits sacrés du père de famille sur ses enfants?

Les oeuvres qui s'imposent à l'Etat dans l'intérêt de la collectivité sont nombreuses, car l'Etat moderne ne peut pas se borner au maintien de l'ordre public et au développement de l'éducation populaire.

Toute loi et toute institution sont susceptibles d'évolution et de progrès. Des lois séculaires répriment les atteintes à la richesse et la propriété par des sanctions contre les voleurs et les incendiaires; ne serait-il pas plus désirable et pratique de rembourser les pertes? En effet, la sanction pénale ne satisfait pas toujours aux droits de la victime et ne peut pas toucher aux ravages produits par les éléments ou par des causes inconnues dont aucun individu n'est responsable.

L'assurance contre l'incendie par l'Etat a justement pour but de garantir les propriétaires contre les conséquences de la perte de leurs biens et cela dans l'intérêt général et individuel. C'est pourquoi l'assurance doit être générale et obligatoire sous le contrôle des autorités publiques et par des institutions inspirant toute confiance à l'assuré qui est lui même, par sa participation à la vie politique, appelé à se prononcer sur leur création.

Il n'est ni logique ni exact de parler d'atteinte à la liberté individuelle lorsque le peuple demande lui même l'étatisation des assurances, il n'y a pas non plus d'atteinte à la liberté d'industrie. En effet, il se pourrait très bien que certaines classes de la population fussent opposées à l'étatisation des assurances contre l'incendie; mais ce fait ne démontre nullement que celle-ci soit contraire aux intérêts de la majorité et en particulier des classes modestes, des travailleurs, des petits propriétaires dont l'ensemble représente la masse des agents producteurs de la richesse et conservateurs de la richesse et de la paix sociale. Les

classes ouvrières, les prolétaires de toutes sortes, ne peuvent qu'être favorables à l'étatisation de toutes les formes d'assurance: c'est grâce à l'étatisation qu'on est parvenu, en Allemagne par exemple, à l'institution des assurances sociales obligatoires contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

Toute institution reconnue pour son utilité a le droit d'exister et de se développer. Il en est de même des caisses publiques d'assurance qui ont répondu à un véritable besoin social et politique, au moment où les compagnies privées mutuelles et par actions n'avaient pas encore esquissé leurs bases. C'est donc à tort qu'on parle d'atteinte à la liberté industrielle et cela d'autant plus que nos caisses publiques n'ont pas un but fiscal.

### A). Importance de l'obligation d'assurance.

Il est évident qu'une assurance partielle est toujours préférable au manque total d'assurance; d'autre part, il faudrait toutefois se demander si les compagnies privées, étant maîtresses de la situation, pourraient donner les garanties nécessaires pour une assurance générale et complète.

Il suffirait d'abandonner complètement, pour quelques temps, l'assurance contre l'incendie à l'initiative privée pour constater, à chaque incendie, des familles ruinées faisant appel à la charité publique. Les compagnies cherchent à éviter les mauvais risques ou, lorsqu'elles les acceptent, demandent des primes tellement exorbitantes que les classes travailleuses peu aisées ne peuvent pas les supporter. Ces mauvais risques représentent dans certains cantons une proportion considérable: pour le canton de Berne seulement les bâtiments à toit combustible sont au nombre de 40.000 environ sur un total de 170.000 bâtiments et les subventions annuelles pour changements de toiture se montent à près de 50.000 francs.

Il ne faut pas oublier non plus que, dans les cantons de Fribourg et d'Argovie, l'assurance mobilière est obligatoire auprès des sociétés privées qui l'acceptent sans protester. Voici l'état de l'assurance mobilière avant et après l'introduction de l'obligation, de même que le résultat de l'introduction de l'assurance immobilière obligatoire dans le canton des Grisons par la loi d'assurance de 1907, appliquée en 1912.

| Fribourg |               |                  |                | Argovie |                  | Grisons               |          |      |      |      |
|----------|---------------|------------------|----------------|---------|------------------|-----------------------|----------|------|------|------|
|          | Pelices       | Capital millions | par police fr. |         | Capital millions | Assurances (Millions) |          |      |      |      |
| 1893     | 11132         | 81,5             | 7100           | 1898    | 255              | 1909                  | 1910     | 1911 | 1912 | 1913 |
| 1894     | 25270         | 128,8            | 5000           | 1899    | 301              | 263                   | 276      | 297  | 545  | 566  |
| Augmen.  | 14138         | 47,3             |                | Augmen. | 46               | Augmen.               | 13       | 21   | 248  | 21   |
|          | > 0/0 127 0/0 | 60 0/0           |                |         | > 0/0 18,5       |                       | > 0/0 5% | 8%   | 84%  | 4%   |

Ces chiffres nous paraissent concluants. L'obligation d'assurance dans le canton de Fribourg ne porte que sur les 6/10 de la valeur et, néanmoins, l'obligation d'assurance a augmenté de 60% le montant des capitaux assurés et démontré que plus de la moitié des ménages restaient non assurés et qu'il s'agissait de la partie la moins aisée de la population, puisque la moyenne du capital assuré pour chaque police s'abaisse de 7100 à 5000 francs.

Les chiffres pour l'assurance immobilière dans le canton des Grisons sont

plus récents et plus probants: avant l'introduction du monopole et de l'obligation d'assurance plus du 40% de la valeur des immeubles restait sans assurance. Le résultat ne fut pas très différent par l'introduction de l'assurance obligatoire dans les cantons du Tessin, du Valais, de Schwytz, etc.

Si, dans les cantons où l'assurance n'est obligatoire que pour les bâtiments, l'assurance mobilière n'est pas aussi incomplète, c'est que l'éducation du public est précisément due à l'existence séculaire des caisses publiques. Ce facteur ne doit pas être négligé lorsqu'il s'agit d'établir l'importance de l'obligation légale, attendu que les bonnes lois, tout en ayant une apparence de contrainte, sont une excellente école d'éducation civique et de progrès.

### B). La sécurité et la technique des assurances.

Au dire des adversaires de l'assurance publique, les caisses d'Etat manquent de toute sécurité. La preuve en serait qu'elles demandent de réassurer une bonne partie de leur portefeuille auprès des compagnies d'assurance. La prudence n'est pas un aveu d'impuissance et, en tout cas, les compagnies d'assurance réassurent elles aussi le tiers et même plus que la moitié de leur portefeuille à d'autres entreprises. D'autre part, la réassurance des caisses cantonales n'exige pas nécessairement le secours des entreprises privées. Les caisses cantonales, malgré les critiques dont elles ont été l'objet, ont prouvé qu'elles étaient en mesure de résoudre elles-mêmes ce problème en créant une réassurance mutuelle en 1911. L'Union de réassurance est à son tour réassurée à une autre institution similaire qui a son siège à l'étranger. (Voir chap. X). L'internationalisation des assurances est donc possible même par l'assurance d'Etat.

Nous admettons volontiers que le nivellement des dommages est plus parfait dans les entreprises internationales, mais le mieux est parfois l'ennemi du bien au point de vue pratique. En effet, les craintes s'opposant à la création des caisses cantonales mobilières et immobilières se basent uniquement sur la considération que certains cantons ont un territoire trop restreint pour une exploitation rationnelle de l'assurance contre l'incendie. Ces craintes peuvent disparaître d'une manière absolue par la création d'un fonds de réserve, d'une caisse intercantonale de réassurance et mieux encore par la nationalisation de l'assurance contre l'incendie.

L'égalisation des dommages annuels à indemniser serait presque parfaite avec une pareille institution, car nous avons déjà démontré (Chap. IX), qu'en restant dans certaines limites de temps (période de 10 et de 20 ans) les indemnités ne doublent jamais d'une année à l'autre malgré la diminution progressive de leur taux.

Même en restant aux conditions actuelles, l'organisation de nos caisses d'assurance se présente tout différemment qu'en 1861, tant au point de vue des garanties, qu'à celui de la prévention des incendies. Ces éléments de progrès sont le résultat de l'évolution de l'assurance publique: les sociétés privées n'ont agi dans ce domaine qu'en agents passifs ou même en s'y opposant.

Les caisses cantonales ont payé des indemnités d'environ 350 millions pendant la période de 1806 à nos jours et ont toujours satisfait à leurs engagements. Mais analysons objectivement le cas de l'incendie de Glaris, dont nous avons déjà parlé dans la partie historique. Les primes perçues par la caisse de Glaris de 1811 à 1861 n'étaient que de 0,70‰, tandis que la Société mobilière de Berne, tout en étant

basée sur la mutualité demandait, de 1826 à 1861, une prime moyenne de 1,15-1,20‰ pour couvrir des indemnités de 1,02‰, sans former de réserve. Les caisses immobilières de Berne, Neuchâtel, Argovie et Soleure prélevaient pour la même période des primes et payaient des indemnités de :

|           | Primes ‰ | Indemnités ‰ (1807-1861) |
|-----------|----------|--------------------------|
| Berne     | 1,26     | 1,24                     |
| Argovie   | 1,45     | 1,37                     |
| Soleure   | 1,11     | 1,01                     |
| Neuchâtel | 0,95     | 0,92                     |
| Moyenne   | 1,25     | 1,20                     |

Pour disposer d'un fonds de réserve suffisant, il aurait fallu un excédent de 2,100,000 francs qu'on aurait obtenu moyennant une annuité de 12,600 francs sur un capital d'assurance moyen de 15 millions, soit une prime annuelle totale de 1,55‰. Ce taux n'est pas extraordinaire pour l'époque, si l'on songe que les indemnités annuelles payées par l'ensemble des caisses cantonales de 1861 à 1870 étaient de 1,53‰.

D'autre part, ce n'est pas au moyen de quelques centaines de millions de réserve que les sociétés privées internationales pourraient garantir à jamais et pour toute éventualité un portefeuille de plusieurs centaines de milliards. Les réserves des caisses cantonales étaient en 1915 de 68 millions sur un total d'assurance de 11662 millions, soit 5,80‰ et 10 fois l'indemnité annuelle moyenne; les entreprises capitalistes sont bien loin d'atteindre ce chiffre, malgré que les grandes catastrophes survenues en Amérique aient porté une rude atteinte à la situation de ces entreprises. Ainsi en 1914, les compagnies autorisées en Suisse disposaient d'un maximum de garantie que voici :

|                      |               |               |               |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|
| Capital souscrit     | 378 millions, | capital versé | 112 millions. |
| Réserves statutaires | 119           |               | »             |
| Réserves spéciales   | 320           |               | »             |

Le total des garanties est de 817 millions, soit 2,5‰ des capitaux assurés contre l'incendie pour un montant de 326.481 millions. En tenant compte seulement des réserves et du capital versé, ces garanties ne représentent que 1,60‰. Une bonne partie de ces entreprises couvrent encore avec leurs réserves et leurs capitaux les risques résultant d'autres formes d'assurance (vie, accidents, vol, etc.). Que restera-t-il donc pour l'assurance incendie ?

### C). Les primes et le service de défense contre l'incendie (Voir Chap. XI).

Les organes des sociétés privées estiment que la prestation pour le service de défense contre l'incendie et les subventions ne peuvent se justifier, car ces dépenses devraient être à la charge des assurés et non pas des assureurs.

Au point de vue industriel, cette manière de voir est équitable, car le contrat d'assurance n'a d'autre but que le payement des indemnités contre le versement des primes stipulées. En admettant que ces frais et ces subventions aient pour résultat une diminution des sinistres et des indemnités et même qu'elles puissent réduire les dommages à zéro, rendant inutile toute assurance, les entreprises capi-

talistes ne pourraient pas cependant contribuer à diminuer ou à anéantir leur raison d'être. Les entreprises admettent, en d'autres termes, que les assurés sont faits pour l'assurance, nous estimons, au contraire, que l'assurance est faite pour les assurés.

Il y a encore d'autres facteurs à mettre en évidence: l'assurance contre l'incendie, pure et simple, indemnise les pertes des assurés atteints en répartissant la perte sur un grand nombre d'assurés. La perte existe pourtant et cela justifie les efforts faits par les organes d'assurance pour en diminuer la probabilité dans l'intérêt de chacun et de tous et même dans le seul but immédiat de diminuer les primes annuelles par la diminution des pertes. L'établissement d'assurance ne doit pas seulement indemniser, mais tendre à faire disparaître ou à restreindre les indemnités.

Supposons à présent le cas d'un propriétaire ne possédant qu'une chaumière et qui, grâce à une subvention de l'établissement d'assurance, peut remplacer la toiture combustible par une autre à l'épreuve du feu; il aura augmenté son avoir et jouira d'une existence plus confortable. Supposons le cas d'une commune qui pourra, grâce aux dites subventions, se pourvoir d'un service d'eau à haute pression, construire des hydrantes, des réservoirs ou placer des paratonnerres. Nous aurons autant d'oeuvres publiques qui contribuent non seulement à la sécurité, mais aussi à des exigences hygiéniques et à l'élévation matérielle et morale des communes les plus pauvres.

Est-il donc possible de parler de supériorité des entreprises privées sur les caisses cantonales? Nous estimons que non. La question des subventions et du service de défense contre l'incendie rentre dans le domaine de l'assurance, d'autant plus que ces frais contribuent à diminuer les risques d'incendie et les primes.

#### D). Les frais d'exercice et les bénéfiques. (Voir Chap. IX et XI, 3<sup>me</sup> partie).

Le bénéfice brut des compagnies privées d'assurance par actions sur les capitaux assurés en Suisse est de 60% des primes, les dividendes et les tantièmes en absorbent environ un tiers, soit 20% des primes. Il en résulte donc qu'en Suisse les assurés payent des dividendes aux actionnaires de 1.300.000 francs par année; ce prélèvement du capitaliste aux dépens des assurés serait de 5 millions, si l'assurance publique et l'assurance mutuelle privée n'étaient pas organisées. (1)

Il n'est pas sans intérêt de donner le résumé de ces dividendes groupés d'après la nationalité des sociétés. Nous constaterons qu'ils sont non seulement très élevés, mais constants, même pour les très mauvaises années, telles que 1906 et 1911. (2).

Il y a même des sociétés qui répartissent plus du 100%, de 1900 à 1915. Ainsi, pour cette période, la *Compagnie «Milano»*, distribua des dividendes de 54,8 à 163,4%: les dividendes de cette société sont restés au dessous de 100% seulement pour deux exercices sur 15; la *Compagnie d'assurances générales à Paris* a donné du 100 à 130% pour la même période; l'*Urbaine* du 80 à 120%; la *Nationale* du 76,80 à 100% et la *Aachener und Münchener* du 55,5 à 100% toujours pour la période de 1901 à 1915. Les cinq sociétés ci-dessus ont distribué, pour un ensemble de 40 exercices sur 75, des dividendes de 100% et plus.

(1) Voir pag. 104 et 105, les dividendes de 1913 pour l'Helvetia et la Bâloise qui assurent ensemble le 71% du portefeuille suisse des sociétés anonymes.

2) pag. 116.

| Dividendes % au capital versé, pour les compagnies autorisées |         |            |            |            |                |
|---|---------|------------|------------|------------|----------------|
|   | Suisses | Allemandes | Françaises | Italiennes | Anglaises. (1) |
| 1910  | 28,5    | 33,3       | 51,7       | 163,4      | 37,2           |
| 1911  | 23,0    | 29,7       | 44,3       | 153,8      | 36,6           |
| 1912  | 26,0    | 31,2       | 44,-       | 153,8      | 35,4           |
| 1913  | 26,0    | 34,2       | 48,8       | 153,8      | 40,0           |
| 1914  | 25,-    | 30,9       | 38,4       | 153,8      | 38,6           |
| 1915  | 25,-    | 33,-       | 44,-       | 153,8      | 37,-           |
|   | 25,6    | 32,-       | 45,-       | 155,-      | 37,5           |

La perception des surprimes et l'accumulation des réserves permettent non seulement de distribuer de beaux dividendes, mais les conditions financières des sociétés élèvent encore le cours des actions d'une manière très satisfaisante. Ainsi, les actions de la Compagnie générale à Paris ont atteint un cours de 32.000 francs, tandis que la valeur initiale n'était que de 750 francs et, même pour les sociétés Suisses, le cours des actions a été de quatre et de six fois le montant versé.

Nous connaissons les arguments que les sociétés anonymes avancent pour justifier une pareille situation et voici ce que nous avons à objecter :

1. — Certainement qu'au point de vue légal l'administration des sociétés anonymes est correcte et, les conditions étant connues d'avance, les assurés ne sont pas justifiés à crier au scandale en raison des bénéfices réalisés par les sociétés par actions. Nous admettons même qu'à certains égards, la prospérité des entreprises par actions peut être considérée comme une garantie en faveur des assurés.

Toutefois, ce qui est légalement correct n'est pas nécessairement conforme aux intérêts de la collectivité. Les Sociétés par actions imposent des charges trop élevées par rapport aux contre-prestations offertes.

Les actionnaires sont responsables des engagements sociaux jusqu'à concurrence du capital versé et souscrit; mais, en réalité, le calcul des probabilités appliqué à la disparition possible du capital social ne signalerait que peu ou point de cas et, par conséquent, il ne faudrait payer pour le capital à verser qu'un taux d'intérêt très minime aux actionnaires. Il faut ajouter encore que les actionnaires ne sont pas forcés de conserver le capital à verser à disposition de la Société et l'on ne saurait concevoir qu'on puisse satisfaire à deux placements, en obtenant un double intérêt pour le même capital.

2. — Les réserves statutaires et spéciales appartiennent en propre aux assureurs, mais elles ne sont pas autre chose que l'accumulation des excédents de primes augmentés des intérêts annuels. Dans les sociétés mutuelles, ces intérêts sont en faveur des assurés, dans les entreprises anonymes en faveur des assureurs.

Nous n'admettons pas le principe socialiste: l'argent ne fait pas de petits, car le capital joue partout son rôle d'auxiliaire et doit, par conséquent, jouir d'une rétribution équitable. Mais, l'on ne saurait pas équitablement prétendre que le capital puisse absorber le revenu proportionnel à un capital de dix à vingt fois supérieur sans être soupçonné d'usure. Ce capital ne joue pas un rôle essentiel, dans le fonctionnement des assurances, et ne peut pas, au point de vue économique et social, prétendre ce qui est le fait d'autres facteurs tels

(1) Ces moyennes sont approximatives, car les capitaux versés ne sont pas égaux pour les différentes sociétés.

que les sacrifices des assurés, la force qui résulte du nombre et de l'étendue du champ d'activité des sociétés d'assurance. La mutualité et la coopération représentent beaucoup mieux le principe de prévoyance sociale que les formes capitalistes.

Supposons, à ce sujet, la création d'une caisse fédérale d'assurance contre l'incendie. Au cas où cette institution remplacerait des caisses cantonales et même des sociétés mutuelles, les réserves pourraient être destinées à la formation de la réserve générale moyennant des conditions de faveur pour les assurés cessionnaires. Si, par contre, l'assurance incendie était exploitée exclusivement par les sociétés anonymes, les réserves accumulées par les primes des assurés tomberaient dans les poches des actionnaires et la nouvelle institution devrait pourvoir à la formation d'une nouvelle réserve. Pour les institutions mutuelles, les intérêts des réserves pourront même, lorsque le capital de garantie aura atteint le maximum légal, être portés en diminution des primes.

3. — Admettons le point de vue des partisans des entreprises capitalistes, admettons qu'en toute justice ces entreprises puissent absorber des dividendes de 20, 50, 100, 150% du capital versé et jurer, aux frais des assurés, d'une plus value de leurs titres de 3, 10, 40 fois la somme versée, admettons que les pouvoirs et l'opinion publique n'aient pas le droit d'intervenir et de protester contre ceux qui savent augmenter leur fortune aux frais de la collectivité des assurés; admettons que la loi économique de la libre concurrence ne puisse rien contre les gains des entreprises d'assurance par actions, nous n'aurions cependant nullement résolu la question en faveur de celles-ci, car, lorsqu'on met en évidence un état de chose ce n'est pas pour l'accuser d'illégalité ou d'immoralité s'il est conforme aux institutions publiques, mais dans le but d'une comparaison objective pour le choix d'une forme d'assurance conforme aux intérêts de la collectivité.

Nous n'avons donc pas caché notre préférence pour l'étatisation des assurances contre l'incendie, tout en exposant, d'une manière que nous estimons objective, les critiques adressées au monopole d'Etat et à l'assurance capitaliste.



## CHAPITRE XIII.

### LES QUESTIONS ACTUELLES ET LA NATIONALISATION DES ASSURANCES CONTRE L'INCENDIE. (1)

#### 40. — Le mouvement de 1906 à 1910 en faveur de l'assurance publique mobilière.

Le développement de l'assurance cantonale contre l'incendie n'est pas seulement la tâche de l'Association des établissements cantonaux, mais aussi celle d'autres associations de nature politique et sociale et même des autorités publiques, qui s'occupent activement de cette question. (2)

Après le rejet de la loi zurichoise de 1898, le mouvement en faveur de l'étatisation de l'assurance mobilière reprit dans ce canton sous les auspices du parti démocratique zurichois et de la ligue des paysans.

Une assemblée d'agriculteurs proposa le 26 mai 1907 de charger le Conseil exécutif de l'étude de la question, soit en restant sur le terrain cantonal, soit par la fondation d'un établissement fédéral. Les délégués insistèrent sur le principe de l'obligation d'assurance afin d'avoir une assurance complète, accessible à toute classe sociale, sur la base d'une prime unique de 0,60<sup>o</sup>/100. On avait constaté, en effet, que la classification des risques des sociétés privées était injuste et imparfaite, car le taux des indemnités dépend non seulement de la construction des bâtiments, mais aussi d'autres circonstances géographiques et climatiques; la prime unique était, par conséquent, la seule base d'imposition conforme au caractère et à l'esprit de ces institutions.

Le monopole public permettrait en outre aux assurés de jouir entièrement des efforts faits par le canton, les communes et les institutions d'assurance pour le service de défense contre le feu, alors que les sociétés d'assurance, tout en en profitant, ne contribuent à ces dépenses que pour une fraction insuffisante. D'autre part, on constatait que les compagnies d'assurance touchent des surprimes de 60<sup>o</sup>/100 pour leurs frais et leurs bénéfices.

En considération de ces faits, l'assemblée affirma ses préférences pour l'introduction du monopole sur le terrain cantonal. L'assurance contre l'incendie par une caisse fédérale aurait créé une inégalité de traitement vis-à-vis des cantons qui n'ont pas organisé le service de défense contre l'incendie et qui présentent des mauvais risques, ces derniers étant au surplus fort différents.

Dans d'autres cantons de la Suisse du Nord-Est, les partisans de l'assurance publique se déclaraient, par contre, favorables à l'étatisation sur le terrain fédéral. Une initiative fut lancée, en 1907, dans le canton d'Appenzell Rh.-Ex. pour la création d'un établissement public d'assurance mobilière. Toutefois, considérant

---

(1) *Bibliographie consultée*: a). Rapports du Bureau fédéral des assurances.

b). Rapports de l'Association des établissements cantonaux.

c). Bulletin sténographique des discussions au Conseil National et journaux (motion Hofmann).

d). *Gubler und Renfer*. — Ouvrage cité.

e). *Hiestand P. Dr.* — Ouvrage cité.

(2) Pour l'historique des faits se rapportant à l'assurance mobilière publique, voir le V.ème Chap de la 1.ère Partie.

que le territoire d'un canton n'était pas assez grand pour une exploitation rationnelle de l'assurance, une proposition fut faite au Conseil exécutif de prendre l'initiative de la création d'une caisse intercantonale de réassurance.

Une conférence intercantonale eut lieu à Winterthour, le 22 février 1907. Sept cantons y étaient représentés: Zürich, Thurgovie, Schaffhouse, Argovie, Zoug et Bâle-Ville. Deux tendances se firent sentir: la première favorable à la création de caisses cantonales reliées entre elles par une caisse mutuelle de réassurance; la seconde, plus avancée, en faveur d'une caisse fédérale. Cette conférence eut pour résultat l'élection d'une commission chargée d'étudier la question et de convoquer les délégués cantonaux devant se prononcer définitivement.

Une autre conférence générale eut lieu à Olten, le 15 août 1907: dix-neuf cantons y étaient représentés ou avaient adhéré à ce mouvement. Deux rapports furent présentés: l'un par M. Suter, directeur du Bureau cantonal d'assurance d'Argovie qui était favorable à la solution du problème par l'institution de caisses cantonales liées par une réassurance; l'autre par M. Meister, directeur de la Caisse d'assurance du canton de Schaffhouse, préconisant la solution sur le terrain fédéral.

Les représentants décidèrent entre autre: 1. - de soumettre la question à une commission d'experts chargée de rapporter et de présenter un projet tant pour la création d'une caisse fédérale d'assurance que pour celle d'un établissement cantonal de réassurance; 2. - de demander au Conseil fédéral son opinion quant à la possibilité de l'institution d'une caisse fédérale d'assurance mobilière.

Voici le texte de la réponse adressée par le Conseil fédéral à M. Eugster, président de la Conférence de Olten:

«Le Conseil Fédéral a discuté la question, mais, pour que la Confédération puisse agir dans le domaine de l'assurance contre l'incendie il faudrait réviser la Constitution fédérale.

«Or il serait illogique de limiter cette révision à l'assurance mobilière; il faudrait comprendre l'assurance des bâtiments. Il y a actuellement, en Suisse, sept cantons et demi-cantons qui ne possèdent pas d'assurance publique immobilière: Uri, Schwytz, Obwalden, Appenzell-Int., Genève, Valais et Tessin.

«Personne ne comprendrait, dans ces cantons, que la Confédération édictât des lois sur l'assurance mobilière en laissant de côté celle qui s'impose en premier lieu: l'assurance immobilière, plus simple et à beaucoup d'égards plus importante. Lors d'une révision éventuelle de la Constitution fédérale, il faudrait donner à la Confédération le droit de légiférer sur l'assurance contre l'incendie dans son ensemble, c'est à dire sur l'assurance mobilière et immobilière.

«Nous ne nous opposons pas en principe à une telle révision, d'autant plus que nous estimons aussi qu'une réglementation unique, générale à toute la Suisse, serait la meilleure solution de la question de l'assurance contre l'incendie. Toutefois, nous avons différentes raisons pour y renoncer actuellement:

a) La Confédération doit commencer par montrer, dans l'assurance des personnes, ce qu'elle est capable de faire dans le domaine de l'assurance. Voyons la d'abord à l'oeuvre dans l'assurance contre les maladies et les accidents.

b) La population des cantons qui ont des caisses publiques a pris ces institutions fort à coeur. Les lois qui régissent ces établissements sont souvent en rapport avec les lois sur la police des constructions, sur la police du feu et les me-

sures à prendre contre le danger d'incendie. Dans ces cantons, on regarderait avec méfiance une révision de la Constitution telle que nous l'entendons, c'est à dire s'étendant à toute l'assurance incendie, et il en sera ainsi aussi longtemps que la Confédération n'aura rien fait dans le domaine de l'assurance où elle a depuis longtemps le droit de légiférer.

«Nous ne voyons pas le besoin urgent, pour la Confédération, de s'occuper de cette matière, car, la population peut s'adresser à un grand nombre de bonnes sociétés. Nous pensons tout spécialement à la Société Suisse d'assurance mobilière, fondée sur la base de la mutualité.

«En outre, il nous semble que les membres de la conférence d'Oltén se montraient hésitants et qu'il ne considéraient pas avec beaucoup d'enthousiasme une action immédiate de la Confédération dans le domaine de l'assurance contre l'incendie. En tout cas, avant de se décider, ils désiraient que l'on élaborât plusieurs projets de lois, tant au sujet d'un établissement fédéral d'assurance mobilière qu'au sujet d'un établissement intercantonal de réassurance. Le Conseil fédéral estime donc qu'une révision de la Constitution n'est pas opportune à l'heure qu'il est. Il suit pourtant, avec intérêt, les questions qui ont fait l'objet de la Conférence d'Oltén et des délibérations antérieures des représentants des cantons s'intéressant à l'étatisation de l'assurance contre l'incendie».

Parmi les questions discutées à la Conférence d'Oltén de 1907, on doit encore mentionner une proposition tendant à accorder le monopole d'assurance mobilière à une société mutuelle existante (Société de Berne); quelques mois plus tard le Conseil d'administration de cette société s'occupait de cette éventualité ainsi que de la proposition de M. Meister demandant que le fonds de réserve de la Société passât au moment favorable à la caisse fédérale d'assurance pour en former la base. Le Conseil d'administration de cette société prit, dans sa séance du 4 juin 1907, les décisions suivantes:

«Le Conseil d'administration de la Société suisse conclut, après discussion approfondie et sérieux examen de la situation actuelle, que le monopole d'Etat pour l'assurance mobilière tant au cantonal qu'au fédéral n'est ni nécessaire, ni opportun.

«Il estime cependant que si l'assurance mobilière devait devenir officielle, la seule voie normale à cet effet serait la création d'une assurance mobilière fédérale et il se déclare disposé à proposer, en temps et lieu, à l'assemblée des délégués, que la Société prête main forte à cette modification et que, sous réserve des droits des assurés, elle se mette à disposition pour sa transformation en institution fédérale.

«Par contre, elle considère comme imprudente et dangereuse la tendance à introduire l'assurance officielle du mobilier sur le territoire d'un seul canton ou d'une association de cantons ce qui, envisagé au point de vue technique représente un recul dans le temps».

Les deux experts MM. Gubler et Renfer, chargés par la Conférence de Oltén de présenter un rapport et des projets pour l'institution d'une caisse fédérale mobilière ou pour la création d'une caisse intercantonale de réassurance, arrivent à des conclusions différentes et même opposées.

Nous donnons le texte des conclusions de cet ouvrage publié en 1909 et qui mérite d'être étudié, tant pour son objectivité, que pour sa documentation:

«1. — L'assurance cantonale contre l'incendie a rendu des services importants

aux cantons pendant la période d'un siècle. A certains moments, quelques unes de ces caisses se sont trouvées en présence de difficultés provenant de l'absence de réassurance et de toute autre garantie pour les moments difficiles; mais, de nos jours, on est parvenu, par des réformes successives, à donner aux institutions cantonales une base technique et financière rationnelle; une bonne réassurance générale et mutuelle serait un complément nécessaire à ces institutions.»

«2. — Les assurances privées ont entièrement remplacé et complété l'assurance publique dans le champ de l'assurance mobilière, rendant ainsi un service appréciable. La concurrence et l'activité en faveur de l'étatisation obligent les entreprises privées à offrir des facilités en faveur des assurés, et, même, à diminuer le taux des contributions».

«3. — L'assurance générale du mobilier est une nécessité sociale pour la population entière. A l'heure qu'il est, 150,000 ménages n'assurent pas leur mobilier malgré l'activité de 22 sociétés privées d'assurance; cela démontre l'opportunité de l'obligation d'assurance».

«4. — L'introduction de l'obligation demande la collaboration constante de l'Etat. La solution la meilleure et le chemin le plus court dans ce but seraient la création d'un monopole d'Etat sur le terrain fédéral, non seulement dans le but d'obtenir des conditions favorables pour les assurés, mais aussi pour garantir une indemnisation régulière des pertes causées par l'incendie en cas de grande catastrophe et sans réserver aucune surprise malheureuse pour les finances cantonales et les assurés».

«5. — Même dans le cas où l'introduction de l'assurance obligatoire serait laissée aux cantons, il faudrait une caisse intercantonale de réassurance pour éviter toute surprise».

«6. — L'introduction de l'assurance obligatoire auprès des associations privées doit être considérée en dernière ligne, car, tout en satisfaisant au principe capital de l'obligation, elle ne fournirait aucune garantie pour la modicité des primes.

Lorsqu'on admet, en principe, l'utilité du monopole d'assurance cette dernière solution aurait pour effet de retarder et, peut-être, d'empêcher l'étatisation des assurances».

En résumé, le Conseil d'Administration de la Société mobilière de Berne aussi bien que les experts Gubler et Renfer sont d'accord sur ce point que la meilleure solution du problème de l'assurance mobilière serait l'introduction d'une caisse fédérale. MM. Gubler et Renfer, tout en admettant l'importance d'une réassurance mutuelle générale, estiment que les caisses cantonales mobilières peuvent subsister avantageusement avec les garanties ordinaires, au même titre que les caisses cantonales immobilières, qui pendant plus d'un siècle, ont rendu des services importants aux cantons. Les deux experts estiment en outre que l'introduction de l'assurance mobilière obligatoire auprès des sociétés privées serait la dernière solution admissible, alors que, suivant l'opinion des organes de la Société suisse, il faudrait écarter l'étatisation par des institutions cantonales.

---

#### 41. — La réaction des entreprises privées.

Les sociétés privées ne sont pas restées inactives vis-à-vis du mouvement tendant à restreindre ou même à supprimer leur existence sur le territoire suisse. Elles cherchent, dès lors, à donner au problème de l'assurance une solution qui, d'après leur point de vue, est favorable à l'intérêt général, sans être contraire à la prospérité de leur industrie.

Onze d'entre elles ont formé une association ou «syndicat» sur la base d'un accord réciproque intervenu en juillet 1909. Elles ont proposé aux autorités cantonales et fédérales d'accepter les risques d'assurance aux conditions suivantes, au cas où les pouvoirs publics rendraient l'assurance obligatoire, soit par des lois cantonales, soit par une législation fédérale :

1. — Pour l'époque de l'entrée en vigueur de l'assurance obligatoire, les compagnies associées s'obligent à accepter, soit individuellement, soit collectivement, toutes les propositions d'assurance d'immeubles et de biens mobiliers sur les bases des conditions et des tarifs approuvés par le Conseil fédéral, sauf pour les risques suivants :

a) Les bâtiments et leur contenu qui, d'après les prescriptions des lois cantonales et fédérales actuelles ou futures, seraient exclus de l'assurance publique.

b) Les bâtiments contenant ou fabriquant des matières explosibles, de même que le mobilier qui y serait contenu.

c) Les espèces, les billets de banque, les documents, les papiers valeurs de toute sorte, les pierres précieuses et les perles fines non montées.

2. — Pour couvrir les risques qui ne seraient pas acceptés par une société agissant isolément, les compagnies forment une communauté et par là peuvent assurer les risques qui n'ont pas été acceptés ailleurs. Chaque compagnie répond, vis-à-vis de l'assuré, jusqu'à concurrence de sa participation dans la communauté.

Dans le but de faciliter les rapports entre les assurés et la communauté des assureurs, les compagnies désignent une administration unique et collective auprès de la direction d'une ou de plusieurs d'entre elles (dites sociétés gérantes) et dont le nom est porté à la connaissance du public et des autorités compétentes.

3. — Ceux qui s'assurent auprès de l'ensemble des sociétés sont obligés de le faire pour tout ce qu'ils possèdent. Si, cependant, une partie de leurs biens est assurée ailleurs, ils doivent en faire mention et résilier l'assurance préexistante aussitôt que la résiliation est possible.

4. — Pour ceux des risques professionnels ou industriels qui présentent des caractères spéciaux, l'assuré peut éventuellement être obligé de rester son propre assureur jusqu'à concurrence du 20% de la valeur totale.

5. — Pour développer les assurances collectives communales pour le mobilier de 500 à 2500 francs et au dessous de 500 francs, l'assureur s'oblige à accepter l'assurance, sans frais de police ou avec frais réduits, à condition toutefois que les autorités communales se prêtent gratuitement au service que l'assurance comporte et que la commune ne prélève pas d'impôt pour la vérification et l'inscription des polices.

6. — Les compagnies s'obligent à ne pas invoquer la déchéance dans le cas de retard du paiement des primes. Si l'assuré a négligé de s'acquitter de son obligation, l'agent doit le poursuivre jusqu'à ce qu'il en obtienne le paiement ou un acte de défaut de biens.

Dans ce dernier cas, la commune où l'objet assuré se trouve doit payer, à première réquisition, les frais de poursuite et les primes, moyennant cession de la créance. Si, pendant la durée de cette convention, un contrat est résilié ou n'est pas renouvelé et s'il n'est pas remplacé par un contrat auprès d'une autre compagnie, les charges résultant du contrat résilié ou non renouvelé ne prennent fin qu'après quatre semaines dès la fin du contrat.

L'assureur doit, dans les huit jours donner avis à l'autorité communale ainsi qu'aux créanciers hypothécaires qui seraient inscrits dans la police, que l'assurance a été supprimée sans être renouvelée.

7. — Les biens qui sont la propriété des cantons ou de la commune doivent être assurés auprès de la communauté des sociétés; s'ils sont déjà assurés ailleurs, ils doivent être assurés à la communauté dès que le contrat précédent devient résiliable.

Il est évident que ces démarches marquent un changement dans la tactique suivie par les entreprises privées associées. Les essais pour obtenir un jugement de principe concluant à l'incompatibilité de l'institution du monopole d'Etat avec le principe de la liberté d'industrie et de commerce prévue par la Constitution fédérale n'ayant pas réussi, elles ont jugé préférable de revenir à meilleur conseil en proposant un plan d'assurance dans le but de faciliter l'introduction de l'obligation en leur faveur.

Mais, si nous examinons les conditions posées par les compagnies aux cantons, nous trouvons certaines de celles-ci déjà sanctionnées en partie par la loi sur le contrat d'assurance; d'autres sont compensées par des contre prestations assez onéreuses pour les communes et les cantons. En effet:

1. — L'acceptation de toute assurance n'est pas une charge pour les sociétés lorsque celles-ci demandent des primes correspondantes;

2. — L'assurance collective, moyennant des réductions et même l'exclusion des frais de police, n'implique pas des charges bien grandes pour les sociétés privées d'assurance.

Les assurances collectives sont proposées et contractées par les autorités publiques: l'assureur n'a donc à faire qu'avec un seul co-contractant, lequel est en outre très raisonnable dans la stipulation du contrat. Les autorités communales acceptent effectivement de prêter gratuitement leurs services et renoncent à toute sorte d'émoluments pour la vérification et l'inscription des polices.

3. — Les compagnies s'obligent à ne pas invoquer la déchéance du contrat en cas de demeure de l'assuré pour le paiement des primes. Cette condition de faveur est plus apparente que réelle, du moment que l'Etat assume les frais de poursuite et le paiement des primes, pour le cas où l'assureur reçoit un acte de défaut de biens.

Pour les avantages offerts et les charges assez problématiques qui leur sont imposées les compagnies se réservent des droits d'une réelle importance. L'obligation d'assurance en elle-même garantit aux compagnies une vaste clientèle, à leur syndicat un véritable monopole et soit à chacune, soit à la collectivité, une diminution des frais d'exercice, des frais d'agence et des frais de réclame; la garantie pour l'encaissement des primes, l'élimination des sociétés qui n'ont pas adhéré au syndicat et le monopole de fait pour les bâtiments et le mobilier qui sont la propriété des cantons et des communes.

Il est vrai que les tarifs d'assurance seraient arrêtés par le Conseil fédéral, mais celui-ci ne pourrait pas faire abstraction du caractère commercial ou industriel de ces entreprises et imposer des conditions qui ne permettraient pas aux assureurs de couvrir les indemnités et les frais administratifs. C'est justement au caractère industriel de ces entreprises qu'il faut attribuer la surprime payée au delà du taux exigé pour couvrir les risques d'incendie.

En résumé, les conditions proposées ne contiennent pas pour l'assuré et le public des avantages convaincants. Il s'agit plutôt de facilités de nature commerciale, devant attirer une nombreuse clientèle sans augmenter les frais de réclame.

Il est évident que derrière l'obligation se trouve toujours le monopole que l'entreprise privée craint et qui serait de nature à lui causer un grand préjudice. Toutefois, il ne faut pas exagérer: les compagnies privées possèdent une bonne partie de leur portefeuille à l'étranger et l'assurance publique n'aurait donc pas pour effet leur disparition, mais elle les obligerait à s'expatrier ou à se dénationaliser.

## 42. -- La Motion Hofmann au Conseil National.

### Discussion parlementaire sur l'étatisation et la nationalisation des assurances contre l'incendie.

La Motion de M. Hofmann avait la teneur suivante: «Le Conseil fédéral est invité à examiner si la Confédération ne devrait pas créer un établissement d'assurance mobilière, avec ou sans monopole d'Etat, et à présenter un rapport et des propositions sur la question». Après discussion, la motion fut adoptée par le Conseil dans sa séance du 2 octobre 1911.

Dans son exorde, M. Hofmann a reconnu que plusieurs solutions sont possibles, bien que l'opinion générale considère qu'une assurance publique sans monopole serait un clocher sans cloches.

L'idée de la création d'une caisse fédérale avec monopole date de 1798, elle remonte à la proposition Meyer; une proposition analogue fut lancée par M. Elmer, de Zürich, à l'Assemblée fédérale, quelques jours après l'incendie de Glaris. Parmi les efforts plus récents tendant à la nationalisation des assurances, l'orateur cite la motion Forrer, Moos, Siegwart, Décurtins et Hochstrasser en 1884 et, après avoir tracé l'historique du mouvement de 1888 et 1907, il passe à l'historique de l'assurance publique dans les différents cantons et dans les différents pays étrangers.

Le peuple, dit l'orateur, est attaché aux institutions d'assurance fondées il y a un siècle et accepterait de bon gré l'étatisation de l'assurance mobilière. Trois questions se posent dans la présente discussion:

1. -- L'institution d'une caisse fédérale mobilière est-elle possible et profitable?
2. -- Serait-elle appelée à satisfaire à un besoin du moment?
3. -- Apporterait-elle une amélioration du système d'assurance en faveur de la collectivité?

On ne doit pas trouver de difficultés à admettre la compétence de la Confédération en cette matière, du moment qu'elle a déjà résolu d'autres questions relatives aux assurances. Il suffirait de poser la question de la révision constitutionnelle et l'on serait déjà fixé sur la question de savoir si cet objet intéresse favorablement le peuple.

Les partisans de la libre assurance trouvent que l'étendue du territoire suisse est trop petite pour une exploitation rationnelle. Les faits démontrent le contraire et l'orateur cite à ce sujet l'exemple de la Société suisse de Berne, celui du monopole vaudois et même de l'assurance publique mobilière dans le canton de Glaris, où la caisse mobilière gagne du terrain au dépens de l'assurance privée. M. Hofmann constate que la concurrence entre les caisses publiques et l'assurance privée a obligé les compagnies à proposer des conditions plus avantageuses. Mais, d'autre part, il faut également faire observer que les compagnies tentent de se soustraire à l'assurance de certains risques qu'elles craignent d'assumer pour des raisons objectives et subjectives. Il faudrait donc que, soit sous le régime de la libre assurance, soit sous celui de l'assurance obligatoire, les pouvoirs publics interviennent pour obliger les compagnies à l'acceptation de toute proposition d'assurance.

La concurrence entre les compagnies privées capitalistes est plus théorique que réelle — dit M. Hofmann, — car ces entreprises savent très bien établir de commun accord leurs tarifs de primes ce qui a déjà produit un mécontentement visible dans les classes industrielles en Allemagne où les entreprises privées sont parvenues, par voie d'entente, au nivellement des primes industrielles.

Enfin, par la libre assurance, un quart des ménages suisses n'assurent pas leur mobilier, d'une valeur de plus de 600 millions. Cette abstention se fait surtout sentir parmi les classes pauvres de la population, mais, même si les familles aisées n'avaient pas intérêt à l'introduction de l'assurance obligatoire, cette mesure serait cependant favorable aux intérêts du peuple.

Pour analyser les bienfaits de l'assurance publique, il faut également tenir compte des primes perçues par les compagnies capitalistes comparées à celles des caisses cantonales. Il suffit de constater, d'après M. Hofmann que MM. Gubler et Renfer ont calculé que les assurés suisses payent annuellement environ un million en dividendes et tantièmes aux actionnaires et aux administrateurs des sociétés anonymes, et l'orateur ajoute qu'il faudrait encore discuter sur la nationalité du capital qui absorbe ces bénéfices.

L'orateur, tout en avouant ses préférences pour une caisse fédérale avec monopole, accepterait l'essai par une caisse publique en libre concurrence avec les sociétés privées.

La motion Hofmann provoqua une discussion très vive, car bon nombre d'orateurs n'ont pas ménagé leurs critiques aux propositions des motionnaires. Nous avons surtout examiné avec intérêt les discours de M. Speiser qui développe à ce sujet la thèse du libéralisme classique, non sans avoir touché aux arguments d'ordre technique et pratique avec une compétence indiscutable. Tandis que les autres orateurs proposent des solutions plus ou moins intermédiaires, MM. Speiser et Fonjallaz se déclarent systématiquement opposés aux propositions des motionnaires, car ils estiment que l'Etat ne doit pas entraver l'initiative et l'industrie privée dans ce domaine. Ils déclarent que la motion Hofmann n'est pas inspirée par des considérations d'opportunité pratique.

La discussion sur la motion Hofmann ne nous a pas apporté des arguments et des éléments nouveaux dans l'étude des questions qui nous intéressent. Par conséquent, nous nous bornons à résumer brièvement l'opinion exprimée par le Conseiller fédéral M. Hoffmann au nom du gouvernement fédéral, car le discours de M.

Hoffmann condense les éléments d'ordre politique et pratique qui doivent être envisagés dans l'étude du problème. D'ailleurs, le point de vue du gouvernement fédéral nous est déjà connu par la réponse adressée à ce sujet à M. Eugster, président de la Conférence de Olten.

M. Hoffmann déclare donc que le Conseil fédéral accepte la motion, mais tout en se réservant une liberté complète pour l'examen du problème et des conclusions à proposer.

Il estime que la question doit être étudiée dans sa portée générale, car aucune proposition concrète n'a été présentée, et la recherche d'une solution pratique demande une étude approfondie d'un grand nombre de faits importants. Les signataires de la motion n'étant pas d'accord entre eux, les solutions proposées sont autant de problèmes pour le Conseil fédéral.

En outre, il faut examiner les difficultés d'ordre pratique. Une révision de la Constitution rencontrerait les mêmes oppositions que lors des réformes en faveur de l'assurance accidents et maladies par une caisse nationale; il faudrait aussi tenir compte de l'opposition des cantons attachés à leurs institutions d'assurance.

L'orateur croit, comme M. Speiser, à l'importance de la subdivision des risques et de la réassurance réciproque qui tend à faire de l'assurance contre l'incendie une institution internationale. Or, même pour la réassurance, différentes solutions sont possibles.

En envisageant les différentes formes de monopole, M. Hoffmann estime d'abord, que le tort des caisses cantonales est d'exclure la possibilité de la subdivision des risques. Par une réassurance mutuelle, il serait difficile d'établir une prime unique à cause de l'extrême diversité des régions de notre pays.

Un établissement central, assurant à lui seul des biens mobiliers pour une valeur de 8 milliards, serait incapable de supporter tous les risques. Il y aurait lieu de conférer le monopole à la Société Suisse de Berne; celle-ci pourrait subdiviser les risques en recourant dans une large mesure à la réassurance auprès des sociétés étrangères de sorte que ce soi-disant monopole n'en aurait en fait que le nom.

Le système de la caisse publique en concurrence avec les entreprises privées a donné des résultats financiers fort peu satisfaisants dans le Canton de Glaris, car la caisse officielle tend à s'approprier les bons risques, en abandonnant généreusement les mauvais aux sociétés privées. Les expériences n'ont pas été plus concluantes avec le système adopté dans les cantons d'Argovie et de Fribourg.

M. Hoffmann a encore relevé la profonde atteinte qu'un monopole fédéral porterait aux finances de la Confédération et déclare que la question doit être étudiée seulement au point de vue de la technique des assurances.

La discussion de la motion Hoffmann nous a donné quelques éléments d'importance politique dans l'étude de la question. En effet, le représentant du Conseil fédéral et d'autres orateurs ont porté leur attention sur les résultats pratiques des différents systèmes en présence. La question de l'assurance et de la classification des risques industriels, soulevée par M. Abegg, celle de la différence de risques que présente chaque canton, le choix entre plusieurs systèmes d'assurance ou de réassurance sont en réalité autant de problèmes pour le Conseil fédéral, car il faut envisager, autant que possible, les oppositions pouvant faire sombrer tout projet.

La motion Hofmann a été acceptée et renvoyée pour étude au Bureau fédéral des assurances qui n'a pas encore présenté son rapport: le moment politique actuel ajoute des difficultés à celles présentées par la question en elle-même. Nous estimons que les motionnaires auraient beaucoup mieux servi la cause de la nationalisation de l'assurance en présentant un projet bien déterminé dans ses lignes générales, au lieu de s'arrêter aux avantages et à l'historique de l'assurance publique.

C'est pourquoi nous croyons devoir achever notre analyse critique par des conclusions portant sur les lignes générales d'un projet d'établissement fédéral d'assurance mobilière et immobilière contre l'incendie.

---

## CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

### A). Etat actuel du problème.

Le problème de la nationalisation des assurances contre l'incendie est bien loin d'avoir trouvé une solution favorable aux idées des partisans du monopole fédéral dans ce domaine. Les autorités fédérales et le Conseil fédéral en particulier manifestent des craintes à ce sujet et ne sont pas disposés à une initiative d'une vaste portée, pouvant se heurter à une quantité infinie de difficultés d'ordre pratique. De même, il faut constater que les partisans du monopole n'ont pas su se mettre d'accord au sujet d'une solution précise et pratique.

C'est la première impression qui découle de la discussion parlementaire relative à la motion Hofmann: les partisans de la nationalisation n'ayant pas présenté des propositions bien définies, les adversaires de toute monopolisation et les partisans du statu-quo purent se dispenser de donner une base à leur opposition négative.

La Suisse (ou plutôt les Etats qui forment la Suisse) a donné un développement prépondérant à l'assurance publique contre l'incendie. Mais, loin d'aider à la nationalisation, les institutions cantonales d'assurance peuvent être des entraves pour la réalisation du projet d'une caisse fédérale unique.

A la nationalisation des assurances contre l'incendie s'opposent des difficultés d'ordre pratique et d'ordre théorique: les premières sont inhérentes à l'assurance elle-même, les autres subjectives et d'ordre purement doctrinaire et politique. Les courants politiques, les intérêts de classes, de régions, les traditions historiques, et politiques sont autant d'obstacles à la nationalisation de l'assurance contre l'incendie.

Il est évident que l'esprit des masses ne marche pas aussi rapidement que les idées des hommes d'élite: l'idéaliste, l'utopiste, celui qui conçoit des projets de réforme ne voit que le but placé devant lui: il écarte d'un trait de plume tous les faits et les raisons qui font obstacle à la réalisation de ses idées. L'homme d'Etat, par contre, doit compter avec les difficultés de toute nature et surtout il doit donner satisfaction, dans la mesure du possible, à toute opinion légitime et à tout intérêt, public ou privé, méritant d'être protégé. Le magistrat qui voudrait, dans un pays démocratique, imposer en tout et partout son opinion, sans égard aux idées des groupements politiques, du plus important au plus minuscule, deviendrait aussi absolutiste que le despote qui impose sa volonté en maître absolu.

Or, l'opinion politique est divisée à cet égard. Il s'agit de savoir si l'Etat doit étendre davantage son activité dans des domaines qui peuvent, en même temps, faire l'objet de l'initiative privée. C'est le cas de l'assurance contre l'incendie, car il faut décider si l'Etat doit intervenir dans le but de protéger les intérêts du public ou bien s'il doit abandonner ce service en faveur de l'industrie privée.

En effet, le monopole d'assurance mobilière et immobilière porterait sur un élément commercial et, d'après les partisans de la libre assurance, l'Etat n'est pas en droit de restreindre le champ d'activité à toute industrie représentant un placement rémunérateur des capitaux. La compétence de l'Etat dans ce domaine sera toujours méconnue par ceux qui trouvent dans l'initiative privée le facteur de tout progrès. Le monopole des assurances contre l'incendie n'étant, d'autre part, qu'une forme d'étatisation peut trouver un obstacle insurmontable dans la forme d'assurance publique enracinée dans les moeurs et les usages locaux et manquant d'uniformité tant dans ses bases que dans ses résultats.

C'est pourquoi la Confédération a laissé ce domaine aux cantons et à l'initiative privée, tout en formulant dans la loi sur le contrat d'assurance, des règles strictes, destinées à protéger l'assuré contre les entreprises privées qui ne présentent pas une sécurité suffisante. Les partisans du monopole d'Etat et de la nationalisation estiment que la Confédération n'a pas achevé son programme par les lois de 1885 et 1908; par contre, les partisans de la libre assurance trouvent que les pouvoirs fédéraux sont déjà allés trop loin.

Nous estimons cependant que les difficultés d'ordre pratique et de doctrine ne doivent pas nous empêcher d'envisager le problème de la nationalisation des assurances dans ses résultats possibles et pratiques car, s'il est impossible d'éliminer les obstacles, on peut du moins les tourner.

Nous allons, tout d'abord, envisager les faits qui pourraient avoir leur influence sur la question:

1. — L'esprit fédéraliste est toujours enraciné dans les milieux populaires surtout dans les cantons où le peuple aurait un intérêt évident à une évolution de l'assurance publique. Nous songeons ici aux petits cantons de la Suisse centrale. D'autre part, nous sommes persuadé que la Confédération ne pourrait pas toucher à l'assurance mobilière sans monopoliser l'assurance des bâtiments.

2. — Il existe aussi de très grandes divergences dans l'organisation des caisses cantonales et ces divergences ont leur raison d'être dans des circonstances de temps et de lieu.

3. — Les cantons présentent des différences très considérables dans le domaine des risques d'incendie et du service de défense contre le feu, de même que dans l'organisation administrative, allant du système le plus rudimentaire au plus perfectionné.

4. — La plupart des cantons possèdent une statistique des incendies et une classification propre des bâtiments pouvant servir au calcul des probabilités de sinistre. D'autres, par contre, appliquent l'unité des primes.

5. — La législation cantonale en matière d'assurance est plus que séculaire, les usages et les pratiques d'assurance ont passé dans les moeurs. Les cantons ont par là acquis une certaine souveraineté dans le domaine de l'assurance contre l'incendie.

Il faut tenir compte de tous ces facteurs dans l'intérêt de la solution à donner au problème. Nous allons démontrer qu'il est possible de sauvegarder les intérêts de tous et de trouver, en même temps, une base d'assurance publique très rationnelle, par une classification équitable des risques et par une diminution très avantageuse de la prime d'incendie.

## B. — Organisation et fonctionnement d'une caisse fédérale.

### A) Les probabilités d'incendie.

La nécessité d'une individualisation des risques d'incendie disparaît lorsque le territoire d'exploitation de l'assurance augmente. Ainsi, lors de l'incendie de Glaris, il aurait fallu une indemnité de 133%/00 pour satisfaire aux engagements de la caisse cantonale; sur le territoire des cantons qui avaient organisé l'assurance publique contre l'incendie à ce moment là, l'indemnité nécessaire en 1861, n'était que de 3,21%/00 et, en prenant tout le territoire de la Confédération, le taux des dommages serait encore bien inférieur à ce chiffre. Depuis 1861, la statistique des sinistres et des indemnités n'a jamais enregistré une année aussi mauvaise.

Les effets de l'incendie d'une ville ou d'un village entier tendraient à disparaître dans l'ensemble, l'indemnité serait à la charge d'un institut d'assurance embrassant un assez grand pays, les portant sur un chiffre d'assurance de plusieurs milliards. Dans chaque pays, les probabilités d'incendie présentent une régularité et une uniformité proportionnelles à la surface territoriale. Ainsi, le Rapport du Bureau fédéral des assurances pour 1890, nous fournit le nombre des incendies signalés, chaque année, dans le Royaume de Prusse de 1881 à 1890:

| Année | Nombre des Incendies | Année | Nombre des Incendies |
|-------|----------------------|-------|----------------------|
| 1881  | 14623                | 1886  | 18847                |
| 1882  | 13467                | 1887  | 19284                |
| 1883  | 16101                | 1888  | 18606                |
| 1884  | 16738                | 1889  | 20076                |
| 1885  | 17953                | 1890  | 21162                |

Ces chiffres, déjà uniformes en eux mêmes, le sont davantage si l'on considère que la progression légère enregistrée est due exclusivement à l'augmentation rapide et continue de la population et des bâtiments exposés.

Le Rapport du Bureau fédéral des assurances s'exprime comme suit à ce sujet:

«Une bonne statistique embrassant un grand territoire et une catégorie déterminée de risques fournit un excellent point de repère concernant le nombre des incendies sur lequel il faut compter chaque année, car les causes des incendies, l'imprudence des enfants jouant avec les allumettes, l'inattention des fumeurs, la négligence dans l'observation des lois sur la police des constructions et des incendies, l'ivresse, l'insouciance, le crime d'incendie se produisent à peu près chaque année dans les mêmes proportions. Ce qui, au contraire, n'est pas déterminable d'avance c'est la périodicité des grandes catastrophes dans l'espace et dans le temps.»

C'est ici le point faible des caisses cantonales. Le sort ne connaît pas les petites frontières et si nous appliquons ces principes aux caisses cantonales nous constatons, une fois encore, le même fait, c'est à dire que l'uniformité des indemnités est

chaque année directement proportionnelle à l'étendue du territoire des cantons. Nous renvoyons, à ce sujet, au tableau N.º 6 pag. 76, où les cantons suisses avec monopole d'assurance immobilière sont rangés par ordre de surface, en rapport avec l'uniformité des indemnités annuelles en cas d'incendie.

Mais ce qui nous intéresse davantage, c'est de discuter le rapport entre le *maximum* et le *minimum* des indemnités annuelles dans l'ensemble des 17 cantons et pour la période de 1861 à nos jours. Nous fixons notre étude sur des périodes de 10 à 15 ans pendant lesquelles l'amélioration des risques ne serait pas très grande; nous aurons ainsi des chiffres plus homogènes.

|               | Indemnités %. |         | Rapport     | Moyenne |
|---------------|---------------|---------|-------------|---------|
|               | Maximum       | Minimum | Max. / Min. |         |
| 1861—1870     | 3,21          | 1,03    | 3,1         | 1,51    |
| 1871—1880     | 1,40          | 0,89    | 1,6         | 1,20    |
| 1881—1890     | 1,38          | 0,64    | 2,1         | 1,—     |
| 1901—1915 (1) | 0,92          | 0,51    | 1,8         | 0,62    |
| Moyennes      | 1,73          | 0,77    | 2,1         | 1,09    |

Ces chiffres nous permettent de conclure que pour une caisse générale, comprenant tout le territoire de la Suisse et l'ensemble des risques mobiliers et immobiliers, il suffirait d'un fonds de réserve de 1,5 à 2 fois l'indemnité annuelle, soit de 1,00 à 1,30<sup>o</sup>/00 du capital assuré pour couvrir le maximum probable des dommages annuels. Par contre, aucun canton ne pourrait se limiter à un fonds de réserve au dessous de 5<sup>o</sup>/00 et, pour les petits cantons, il ne serait pas seulement possible d'établir une base rationnelle pour l'assurance contre l'incendie, car, même avec un fonds de réserve de 40 ou 50<sup>o</sup>/00, on aurait encore quelques doutes sur le sort de l'institution cantonale, qu'une catastrophe pourrait anéantir à jamais.

D'autre part, l'accumulation des fonds de réserve est très onéreuse pour les assurés, car elle absorbe une fraction considérable des primes. Même lorsque l'accumulation des fonds paraît suffisante, on ne peut cependant songer à la diminution des primes sans avoir quelque inquiétude, car un seul incendie pourrait absorber entièrement les fonds amassés et imposer de nouveaux sacrifices pendant une longue série d'années. Tandis que la caisse de Glaris serait tombée en déconfiture lors de l'incendie de 1861 sans la garantie de l'Etat et l'aide des autorités fédérales, une caisse fédérale ou intercantonale unique aurait suffi à son but avec un fonds de réserve de 2<sup>o</sup>/00 et une prime annuelle ordinaire de 1,40<sup>o</sup>/00; de même, aucune de nos petites caisses cantonales ne pourrait résister aux coups sensibles des grands incendies qui se sont produits dans certaines régions du canton de Berne.

La recherche d'une base technique solide s'impose en premier lieu dans l'étude d'un projet d'assurance publique et doit avoir nos préférences en dehors de toute considération d'ordre politique. La technique des assurances ne peut pas supporter qu'on lui impose des exceptions étranges: il s'agit d'une question mathématique et scientifique et non pas d'un sentiment individuel ou collectif. Toute forme d'assurance se fonde sur la loi des grands nombres et, par suite, un établissement de cette nature doit dépasser les frontières cantonales pour embrasser les éléments nécessaires au fonctionnement de cette loi inexorable. C'est pourquoi

(1) Il nous a été impossible d'avoir tous les chiffres pour la période de 1891 à 1900.

l'esprit conservateur et fédéraliste, l'égoïsme des cantons et leur jalousie réciproque ne peuvent pas s'opposer raisonnablement à l'évolution nécessitée par l'assurance publique contre l'incendie, d'autant plus que, même si le service de prévention contre l'incendie est organisé d'une manière irréprochable, l'unité de risque augmente de valeur par les constructions plus modernes. De là augmentation aussi de la responsabilité des assureurs vis-à-vis des assurés.

Si les partisans du monopole des assurances désirent une diminution des primes combinée à la plus grande sécurité possible, ils ne peuvent pas manquer d'être d'accord pour la solution sur le terrain fédéral. Nous croyons aussi qu'une telle solution serait préférable, d'autant plus qu'une législation fédérale d'assurance pourrait tenir compte équitablement des droits cantonaux et des efforts particuliers de chaque canton dans ce domaine.

Dans l'empirisme qui a régi en maître absolu nos institutions d'assurance, nous avons cherché simplement et brièvement des lignes scientifiques et techniques indiscutables, lors même que le matériel statistique conservé par nos institutions n'ait jamais visé à permettre des recherches et des formules définitives. C'est en vue d'une telle recherche que nous avons basé notre exposé sur statistique établie d'après un plan déterminé et dont nous conservons le détail par des tableaux analytiques. Nous pouvons dès lors poser des principes généraux et fondamentaux pour une législation fédérale aussi respectueuse que possible de l'autonomie et des droits cantonaux:

1. — Il nous faut une législation fédérale d'ensemble et des lois cantonales d'application ayant à peu près les mêmes rapports existant entre le Code civil unifié de 1907 et les lois cantonales d'application et d'introduction.

2. — Il est utile, sinon nécessaire, que les fonds de réserves des caisses cantonales d'assurance soient réunis en un seul dans le but de former les bases financières de la nouvelle institution. Cependant, les cantons restent en principe les propriétaires de leur participation aux réserves et perçoivent des intérêts pour la partie versée en faveur d'autres cantons.

3. — Chaque canton paye à la caisse fédérale une prime proportionnelle aux dommages indemnisés dans les limites de son territoire. C'est ainsi que la caisse fédérale établirait autant de classes de risques qu'il y a d'États en Suisse; chaque canton devant contribuer, sur la même base, à la réserve d'assurance.

#### **B) La loi fédérale et les lois cantonales d'application.**

Loin de nous l'idée et la prétention de donner un projet de loi fédérale ou de lois cantonales. Nous voulons simplement déterminer les principes généraux et les lignes principales d'un plan législatif applicable dans notre pays.

A notre avis, la loi fédérale devrait fixer le principe de l'obligation d'assurance mobilière et immobilière sur tout le territoire de la Confédération et par un établissement fédéral unique constitué par la fédération plus que par la fusion des institutions publiques existantes et par la création de nouveaux établissements pour les cantons qui réservent encore tout ou partie des assurances contre l'incendie à l'initiative privée.

Il est évident que, par la législation fédérale, tous les contrats d'assurance seraient résiliés au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et cela sans

aucun droit à des indemnités pour les sociétés privées d'assurance. Par suite, il serait aussi du ressort de la nouvelle loi générale de fixer tant l'étendue de l'obligation d'assurance, que les cas de dédommagement et les causes de déchéance du droit à une indemnité. Au moyen d'une assurance fédérale unique, il serait possible d'ajouter les branches accessoires à l'assurance incendie telles que l'assurance contre le chômage industriel et professionnel à la suite d'incendie et contre la perte du loyer.

La Caisse fédérale serait surveillée par l'Autorité fédérale et gérée par une direction à laquelle on pourrait conférer le mandat:

1. — de veiller à ce que la législation cantonale ne soit pas en désaccord avec la loi fédérale et à ce que celle-ci soit appliquée par les autorités cantonales;

2. — de pourvoir au calcul et à la perception des primes sur la base des risques présentés par chaque canton;

3. — de régler la participation de chaque canton à la formation de la réserve fédérale d'assurance et d'administrer les fonds dont elle est composée;

4. — de donner les ordres relatifs au paiement des indemnités en cas de sinistre d'après le dossier et les conclusions présentées par les autorités cantonales, sauf un droit de surveillance sur la procédure des autorités cantonales lors de l'évaluation des dommages et des enquêtes au moment des sinistres;

5. — d'arriver, par voie d'entente, à une certaine uniformité dans les lois cantonales d'application.

Il y aurait lieu d'instituer, à côté de la direction, un Conseil d'administration formé de représentants de tous les cantons et ayant pour mission de discuter les questions importantes et de formuler des propositions dans l'intérêt de l'institution et de chaque région.

. . .

Les détails administratifs et l'organisation du service d'assurance en particulier seraient à régler par une législation cantonale. Les lois cantonales actuelles pourraient même être appliquées après la création de la Caisse fédérale, sauf quelques modifications nécessaires à apporter en raison des relations avec la loi fédérale et de l'introduction de l'assurance mobilière à côté de l'assurance des bâtiments.

Il est évident que les autorités cantonales jouiraient ainsi d'une autonomie parfaite sur des points essentiels du service d'assurance, tels que les dispositions de nature législative et administrative portant sur les modes d'estimation des bâtiments et des dommages au moment de l'incendie, sur la rédaction des polices, sur l'époque d'encaissement des primes, sur la classification des risques, sur l'organisation du service de défense contre l'incendie, sur le versement des subventions aux communes, corporations et particuliers, sur l'organisation administrative des autorités d'assurance sur le territoire du canton, sur les contestations pouvant surgir entre les assurés et les autorités d'assurance, sur les sanctions civiles et pénales à l'égard des assurés et des tiers. Toute contestation entre les assurés et les autorités d'assurance serait tranchée d'une manière définitive par les tribunaux de chaque canton. Enfin, la législation cantonale resterait autonome sans être en désaccord avec la législation fédérale.

Les organes cantonaux et les assurés ne répondraient de leur activité et de leurs obligations qu'envers l'autorité supérieure cantonale, celle-ci servirait seulement d'intermédiaire avec l'autorité fédérale d'assurance.

### C) La nationalisation des fonds de réserve.

Nous avons démontré que les réserves cantonales ne sauraient jamais être parfaitement suffisantes pour garantir les caisses d'assurance contre toute éventualité. Par contre, au moyen d'une caisse unique, un fonds de réserve de 2<sup>o</sup>/100 serait suffisant pour couvrir les dommages pouvant dépasser durant plusieurs années la moyenne ainsi que le maximum des indemnités annuelles.

Il est donc absolument nécessaire que la caisse fédérale unique forme cette réserve par la réunion des fonds dont disposent les caisses cantonales. On pourrait de cette manière éviter aux assurés des surprimes pendant un certain nombre d'années, éviter un emprunt et, en même temps, utiliser les réserves cantonales en faveur de l'assurance mobilière et immobilière. Les réserves actuelles pourraient également être utilisées en faveur des cantons qui n'ont pas encore institué le monopole cantonal ou qui n'ont pas créé de fonds d'assurance.

Au moyen d'un simple règlement de comptes, on pourrait établir l'excédent et le déficit sur les capitaux que chaque canton aurait à verser à la réserve fédérale, d'après notre calcul basé sur la moyenne des indemnités et des capitaux assurés. Les cantons qui auraient contribué à la réserve pour un chiffre supérieur à la réserve théoriquement due auraient droit à un intérêt sur l'excédent. Cet intérêt serait déduit des primes à verser à la caisse fédérale. Par contre, les cantons qui auraient contribué à la formation de la réserve par des fonds n'atteignant pas le montant dû sur la base de notre calcul, payeraient une prime supplémentaire égale à l'intérêt du capital dû et non versé.

Les fonds de réserve des caisses cantonales touchent, dans leur ensemble, au montant de 68 millions pour un total de capitaux assurés par les caisses cantonales de 11662 millions, soit 5,80<sup>o</sup>/100 des valeurs assurées. Nous avons déjà démontré qu'un fonds de réserve de 2<sup>o</sup>/100 serait plus que suffisant pour former une base financière solide à une institution nationale. Le total des capitaux assurés contre l'incendie en Suisse étant de 22827 millions (1915), cette réserve représente 2,98<sup>o</sup>/100 ou 4,8 fois l'indemnité moyenne annuelle qui était de 0,62<sup>o</sup>/100 pour la période de 1901 à 1915.

L'assuré, de ce fait, ne payerait des primes que pour couvrir les indemnités et les frais d'exercice, car, les intérêts des capitaux constituant les réserves seraient plus que suffisants pour maintenir ces fonds au même niveau par rapport au capital assuré.

Il faudrait en premier lieu calculer la réserve théoriquement due par chaque canton. Il s'agit d'une somme proportionnelle à certains facteurs variant pour chaque canton et qui pourtant peuvent influencer sur le besoin d'avoir des fonds plus ou moins élevés: le fonds de réserve doit naturellement être proportionnel aux capitaux assurés par chaque canton, divisés par 1000:

$$\text{Réserve théorique} = 2,98 (\text{réserve moyenne}) \times \text{capitaux assurés}$$

Mais il nous paraît plus logique que la réserve d'assurance soit proportionnelle au capital assuré et, en même temps, aux dommages indemnisés pour chaque canton au prorata des capitaux assurés exprimés en ‰. D'après ces principes, nous aurons la formule. (année 1915)

$$\text{Réserve} = \frac{2,98 \text{ (rés. moyenne)}}{0,62 \text{ (ind. moyenne)}} \times \text{ind. cantonale moyenne } \frac{\text{‰}}{1.000} \times \text{cap. assurés}$$

La moyenne des dommages prise pour base pourrait être la même que celle appliquée par l'Union intercantonale de réassurance, c'est à dire que, soit pour le calcul des réserves, soit pour la perception des primes, on tiendrait compte de la moyenne des quinze dernières années réparties en 3 périodes. A la première période de 5 ans serait attribué le coefficient 1, à la seconde le coefficient 2 et à la troisième le coefficient 3. Pour simplifier notre exposé, nous avons pris pour base, dans les formules ci-dessus, la moyenne des indemnités pour la période de 1901 à 1915.

Il est vrai que ces moyennes ne portent que sur l'assurance immobilière, mais le rapport existant entre les indemnités payées pour les deux formes d'assurance dans le même canton ne varie pas. D'ailleurs, le temps et les expériences ne tarderaient pas à suppléer aux lacunes de notre base de calcul.

Pour les cantons où l'assurance mobilière et immobilière publique n'est pas organisée, on appliquerait en attendant la moyenne calculée pour l'ensemble des 18 cantons.

Il n'est même pas besoin de réaliser les réserves: les caisses cantonales pourraient tout simplement transférer les titres représentatifs à l'administration centrale qui en créditerait les cantons propriétaires et agirait en administrateur commun.

Outre la réserve générale d'environ 3‰, il y aurait lieu de former, avec les excédents d'exercice et sans tenir compte des intérêts du rentier, une réserve extraordinaire qui servirait au nivellement des indemnités pour les mauvaises années. Ces excédents pourraient, cas échéant, ramener la réserve principale au taux statutaire lorsque la dépréciation du portefeuille ou tout autre cause aurait porté atteinte à cette base. Cette réserve spéciale, qui augmenterait avec la diminution proportionnelle des dommages à indemniser, resterait acquise à la caisse centrale qui en disposerait librement.

De même, il y aurait peut être lieu de porter les intérêts du rentier à cette réserve spéciale dans le but de former, à côté de la réserve initiale dont les cantons restent propriétaires, une autre réserve appartenant exclusivement à la Caisse nationale contre l'incendie: les cantons qui ont contribué à la formation de la réserve initiale seraient déjà dédommagés par les intérêts portés en diminution des primes. Lorsque cette réserve spéciale aurait atteint le taux de 2 (ou de 3‰), la réserve initiale serait remboursée aux cantons qui pourraient en disposer pour d'autres oeuvres d'utilité publique. Nous estimons qu'en ajoutant les intérêts aux excédents d'exercice la Caisse nationale pourrait mettre à la disposition des cantons la réserve initiale après une période de 15 ans au maximum.

La solution que nous venons de proposer aurait pour effet de doubler l'emploi du fonds de réserve, qui servirait désormais soit à l'assurance mobilière soit à l'assu-

rance immobilière et pour tous les cantons. Les cantons qui auraient participé à la formation du fonds de garantie seraient dédommagés par les intérêts portés en diminution des primes, ceux qui n'auraient pas versé un capital suffisant pourront se dispenser de contracter des dettes pour le surplus par le paiement d'un intérêt modique de 4 à 5% sur le capital dont il seraient débiteurs.

### D) La perception des primes.

Pour la perception des primes et dans le but de respecter autant que possible la situation acquise par les caisses cantonales, on pourrait appliquer le principe: chaque canton représente une classe de risques pour la Caisse nationale.

Cela signifie que chaque canton verse à la caisse fédérale une contribution globale proportionnelle aux capitaux assurés sur son territoire et à la moyenne des indemnités prises pour base du calcul pour la réserve théorique. En outre, on ajouterait à la contribution globale calculée sur cette base, une surprime déterminée pour les frais de la caisse centrale. Les intérêts pour les réserves seraient ajoutés ou portés en diminution de la contribution cantonale.

Les autorités cantonales, chargées de la perception des primes, ajouteraient, de leur côté, la surprime nécessaire pour couvrir les frais d'exercice et répartiraient le total des charges entre les assurés soit par une prime unique, soit sur la base d'une classification établie par la loi cantonale d'application par des taux proportionnels à des chiffres donnés. Voici, en résumé, les éléments dont serait constituée la prime normale d'assurance pour chaque canton:

|   |           |
|---|-----------|
| Indemnités                                  | 0,62°/oo  |
| Frais de la caisse nationale                | 0,01°/oo  |
| Frais de la caisse cantonale et subventions | 0,15°/oo  |
|   | <hr/>     |
| Prime normale                               | 0,78°/oo. |

Supposons le cas pratique du canton de Neuchâtel, par exemple: la moyenne des indemnités de 1901 à 1915 est de 0,60°/oo et la réserve versée de 1,470.000 francs (1915), les capitaux assurés contre l'incendie se montent à 900 millions. La loi cantonale d'assurance prévoit la perception des primes sur la base de 4 taux proportionnels de 1 — 1,5 — 2 et 3 et une surprime de 0,10°/oo pour les frais de la caisse cantonale.

Calculons, tout d'abord, la réserve due théoriquement par le canton à la caisse d'assurance sur un capital de 900 millions, en appliquant la formule à pag. 134.

$$\text{Réserve } 4,8 \times 900 \text{ millions} \times 0,60 \% = 2.592.000 \text{ francs}$$

1000

|                          |                  |   |
|--------------------------|------------------|---|
| Réserve versée . . . . . | <u>1.460.000</u> | > |
|--------------------------|------------------|---|

Réserve à verser . . . . . 1.132.000 francs. Sur cette somme le canton verserait à la caisse fédérale un intérêt que nous fixons à 50.600 francs au taux de 5%.

Nous voici à présent au calcul des primes:

|  |                 |
|--|-----------------|
| Primes pour sinistres à la caisse fédérale (900 millions à 0,60 ‰) | = fr. 540.000,— |
| Frais d'exercice de la caisse fédérale (0,01 ‰)                    | » 9.000,—       |
| Intérêts sur la réserve due et non versée                          | » 56.600,—      |
|  | <hr/>           |
| Montant des contributions dues à la caisse fédérale                | fr. 605.600,—   |
| Primes supplémentaires pour la caisse cantonale (0,10 ‰)           | » 90.000,—      |
|  | <hr/>           |
| Total des primes annuelles   | fr. 695.600,—   |
| Moyenne des primes ‰   | 696 = 0,78 ‰.   |
|  | <hr/>           |
|  | 900             |

La caisse cantonale n'aurait qu'à répartir les primes sur la base de la classification et en tenant compte des capitaux assignés à chaque classe.

Par la nationalisation des assurances contre l'incendie avec le système que nous venons de proposer, il serait facile d'abaisser les primes dans la mesure où celles-ci contribuent annuellement à l'augmentation des réserves; de même, les frais pour le service de défense contre l'incendie seraient réduits de la moitié, grâce à l'augmentation du portefeuille par le monopole de l'assurance mobilière.

### E) Résultats et avantages de la caisse fédérale.

L'institution d'une Caisse fédérale pour l'assurance contre l'incendie aurait donc pour conséquence, en première ligne, d'écartier les risques et les résultats dérivant des grandes catastrophes par l'existence d'un service public dont la caractéristique principale doit être la sécurité absolue en faveur des assurés. Autrefois et actuellement encore les caisses cantonales doivent chercher une telle sécurité dans l'accumulation de fonds de réserve qui coûtent aux assurés des sacrifices appréciables, sans procurer un résultat théoriquement et pratiquement parfait.

Par contre, la nationalisation des assurances pourrait réaliser, à côté d'une sécurité technique absolue, l'avantage aussi appréciable d'une diminution des primes annuelles. Songeons que, pour la période de 1901 à 1915, les réserves ont augmenté de 28 à 68 millions (moyenne 45 millions en 1908);

L'augmentation annuelle est donc de . 2.700.000 francs en moyenne.

L'intérêt moyen de cette réserve est de 1.600.000 » au taux de 3 1/2 ‰ (moyenne pour les anciens fonds publics).

Les primes ont contribué à cette augmentation pour . . . . . 1.100.000 francs, sur un total moyen

de 8500 millions assurés, soit 0,13 ‰. D'autre part, les frais pour subventions au service de défense contre l'incendie sont presque entièrement à la charge des caisses cantonales. Ces subventions sont maintenant suffisantes et le taux des primes serait réduit de ce fait d'environ 0,08 ‰, car l'assurance publique porterait sur un double portefeuille. Ajoutons que les risques que les compagnies privées ont assurés jusqu'à présent exigent des indemnités de 0,10 ‰ inférieures aux sommes versées au même titre par les caisses cantonales et que les indemnités diminuent constamment par les progrès des services publics de défense contre l'incendie et de la technique des constructions. Nous pourrions compter que, par ces éléments réunis, les primes d'aujourd'hui pourraient diminuer de 0,30 à 0,35 ‰,

soit à une moyenne annuelle de 0,70 — 0,75‰, dont 0,55‰ pour les indemnités et 0,15‰ pour les frais et les subventions, cela sur un capital d'assurance de 22 à 23 milliards.

**Primes moyennes pour une caisse fédérale d'assurance appliquée  
à la période 1911-1915.**

|                                  | 1911  | 1912  | 1913  | 1914  | 1915  |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Valeurs assurées (millions)      | 19890 | 21082 | 21707 | 22285 | 22827 |
| Primes actuelles (1000 fr.)      | 21155 | 21998 | 23072 | 23043 | 23280 |
| Primes à 0,75 ‰ (1000 fr.)       | 14918 | 15811 | 16280 | 16714 | 17121 |
| Diminution des primes (1000 fr.) | 6237  | 6187  | 6792  | 6329  | 6159  |
| Diminution > > ‰                 | 0,31  | 0,30  | 0,31  | 0,28  | 0,27  |
| Primes à 0,75 ‰ (1000 fr.)       | 14918 | 15811 | 16280 | 16714 | 17121 |
| Indemnités (1000 fr.)            | 12239 | 11448 | 10224 | 8858  | 11022 |
| Pour les frais et les réserves   | 2679  | 4363  | 6056  | 7856  | 6099  |
| Bénéfice brut ‰                  | 0,14  | 0,21  | 0,28  | 0,35  | 0,27  |

Ainsi, par une prime moyenne de 0,75‰, une caisse fédérale unique aurait couvert, pour l'année très mauvaise de 1911, les indemnités et des frais de 0,14‰; pour 1912, 1913, 1914 et 1915 la marge pour les frais (bénéfice brut) augmenterait à 0,21 — 0,29 — 0,35 — 0,27‰, des capitaux assurés.

Les excédents des primes perçues sur la base de 0,75‰ auraient déjà permis une réduction des primes à 0,65‰ pour les années 1913, 1914, 1915. Mais laissons ces primes au taux de 0,75‰ et envisageons la possibilité de former une réserve fédérale indépendante, laquelle resterait à l'établissement central en lieu et place de la réserve versée par les caisses cantonales. Les bénéfices bruts de 1911 à 1915 auraient déjà permis la formation d'une réserve de 0,50‰ en comptant que les frais et les subventions absorbent 0,15‰. Si nous ajoutons à ce fonds de réserve de 11 millions ses intérêts et les intérêts annuels des réserves apportées par les cantons soit 3 millions par année, le fonds de réserve de la Caisse nationale atteindrait à fin de période 1911-15 à 26 millions, soit 1,15‰. Après une période de 10 ans, et en appliquant la même prime, ce fonds spécial s'élèverait à 2‰ au minimum. Ce montant représenterait un capital suffisant pour couvrir toute éventualité de sinistre extraordinaire et permettrait la restitution des fonds aux cantons respectifs qui auraient le droit d'en disposer soit pour d'autres oeuvres d'utilité publique, soit pour diminuer leurs dettes communales et cantonales.

Une pareille perspective devrait engager les autorités cantonales et le peuple à abandonner tout préjugé politique et économique. Tous les cantons obtiendraient des avantages par la solution que nous venons de proposer, les désavantages ne sauraient être qu'apparents. Les avantages d'ordre économique sont d'autant plus évidents si l'on songe qu'il ne s'agit pas ici d'un monopole fiscal, mais d'une institution sociale au même titre que d'autres formes d'assurance.

Les pouvoirs fédéraux, il est vrai, ne sont pas disposés, pour le moment, à l'étude de la question, et les difficultés politiques actuelles ne permettent pas d'arri-

ver à la solution du problème sur la base que nous venons d'analyser. Nous croyons toutefois que la nationalisation des assurances contre l'incendie représente, malgré tout, la solution idéale et, dans une discussion critique, il faut viser au résultat qui est théoriquement et pratiquement le meilleur. Nous avons aussi le sentiment de n'avoir pas énoncé des utopies, car nos conclusions découlent logiquement d'une longue et soignée analyse historique et statistique.

Toutefois, nous devons, en terminant, insister sur un point essentiel. La nationalisation des assurances contre l'incendie ne peut, ni doit faire abstraction d'une loi qui découle de notre histoire, de nos institutions et des sentiments enracinés dans le cœur du peuple suisse. La Suisse est maintenant, plus que jamais, un Etat fédéraliste: les autorités n'ont donc aucun intérêt à indisposer les masses par des réformes qui seraient interprétées comme une diminution de l'autonomie cantonale. Le fédéralisme, allié parfois au libéralisme, s'est manifesté ces dernières années assez vivement lors de la nationalisation des chemins de fer, de la fondation de la Banque nationale, de l'unification du Code Civil, de l'introduction du monopole d'assurance contre les accidents et, tout dernièrement, lors de l'initiative pour l'introduction de l'impôt fédéral direct. Les nombreuses lois et les mesures édictées de 1914 à nos jours, sous l'impulsion du moment historique que nous traversons, ont dû respecter ce sentiment et cette loi historique et compter sur la coopération des pouvoirs cantonaux. Il serait donc inutile, dangereux et même injuste de concevoir pour l'assurance nationale contre l'incendie un projet qui fit abstraction des frontières cantonales. Celui que nous venons d'exposer nous paraît se concilier parfaitement avec ces principes.



# TABLE DES MATIÈRES



|                        |      |
|------------------------|------|
| Avant-Propos . . . . . | Pa 3 |
| Introduction . . . . . | 4    |

## I. Partie historique (pag. 8-46).

|  |       |
|--|-------|
| <i>Chap. I. — Origines.</i> . . . . .  | 8-17  |
| 1. La caisse d'assurance contre l'incendie de la ville de Zürich . . . . .   | 8     |
| 2. La caisse cantonale d'Argovie . . . . .   | 10    |
| 3. La caisse cantonale bernoise . . . . .  | 11    |
| 4. La chambre d'assurance de Neuchâtel . . . . .   | 2     |
| 5. La caisse d'assurance de Glaris . . . . .   | 15    |
| 6. Les autres caisses d'assurance . . . . .  | 16    |
| <i>Chap. II. — Fonctionnement des caisses cantonales d'assurance avant 1820</i> . . . . .                              | 17-20 |
| 7. Organisation et fonctionnement de la caisse d'Argovie . . . . .   | 7     |
| 8. Les premières autres lois cantonales d'assurance . . . . .  | 18    |
| 9. Résultats de l'assurance immobilière publique avant 1821 . . . . .  | 19    |
| <i>Chap. III. — Réformes des lois d'assurance de 1821 à 1861</i> . . . . .   | 20-27 |
| 10. Augmentation des incendies . . . . .   | 20    |
| 11. Réformes des lois cantonales d'assurance . . . . .   | 22    |
| 12. Difficultés rencontrées par la caisse de Neuchâtel avant 1861 . . . . .  | 25    |
| <i>Chap. IV. — L'assurance contre l'incendie dès la catastrophe de Glaris du 10-11 mai 1861</i> . . . . .              | 27-40 |
| 13. L'incendie de Glaris . . . . .   | 27    |
| 14. Tentatives de fondation d'une caisse fédérale d'assurance ou d'un concordat entre les caisses cantonales . . . . . | 28    |
| 15. Conférences pour la conclusion d'un concordat entre les caisses cantonales . . . . .                               | 30    |
| 16. Lutte entre l'assurance privée et l'assurance cantonale, après l'incendie de Glaris . . . . .                      | 31    |
| 17. La législation d'assurance après 1861 . . . . .  | 34    |
| <i>Chap. V. — Origines et développement de l'assurance mobilière mutuelle et publique en Suisse</i> . . . . .          | 40-46 |
| 18. La Société suisse pour l'assurance du mobilier à Berne . . . . .   | 40    |
| 19. La Caisse mobilière d'assurance du canton de Vaud . . . . .  | 42    |
| 20. L'initiative en faveur de l'assurance mobilière par l'Etat avant 1900 . . . . .                                    | 44    |

## II. Partie analytique (pag. 47-70).

**Analyse de la situation actuelle des caisses cantonales d'assurance contre l'incendie.  
Leur fonctionnement et leurs résultats.**

|  |       |
|--|-------|
| <i>Chap. VI. — Etude de la caisse cantonale immobilière de Berne</i> . . . . . | 47-51 |
| 21. Résumé historique des réformes législatives . . . . .                      | 47    |
| 22. La loi de 1914 comparée à celle de 1881 . . . . .                          | 47    |

|  |         |
|--|---------|
| <i>Chap. VII. — La caisse immobilière d'assurance contre l'incendie dans le canton de Vaud</i>   | 52-58   |
| 23. La loi de 1905. — Dispositions générales   | 52      |
| <i>Chap. VIII. — L'assurance cantonale mobilière en Suisse</i>   | 58-79   |
| 24. La caisse du canton de Vaud  | 58      |
| 25. La caisse du canton de Glaris  | 65      |
| 26. L'assurance obligatoire dans le canton de Fribourg   | 67      |
| 27. L'assurance obligatoire dans le canton d'Argovie   | 69      |
| <b>III. Partie synthétique et critique (pag. 71-138).</b>  |         |
| <i>Chap. IX. — Les caisses cantonales d'assurance et leurs résultats</i>   | 71-87   |
| 28. L'assurance des bâtiments  | 71      |
| 29. L'assurance mobilière  | 81      |
| 30. Bases juridiques et constitutionnelles du monopole cantonal. La fondation de la caisse mobilière de Glaris en 1895 et de l'établissement des Grisons en 1907 | 85      |
| <i>Chap. X. — Relations entre les caisses cantonales d'assurance</i>   | 87-91   |
| 31. L'Association des établissements cantonaux   | 87      |
| 32. L'Union de réassurance des établissements cantonaux  | 89      |
| 33. La Société suisse des sapeurs pompiers   | 91      |
| <i>Chap. XI. — Comparaison entre l'assurance publique et l'assurance privée en Suisse</i>  | 92-106  |
| 34. Coût de l'assurance privée et de l'assurance publique  | 92      |
| 35. Le contrat d'assurance pour les caisses cantonales et les entreprises privées. Les lois fédérales et l'assurance incendie.                                   | 97      |
| 36. La classification des risques des caisses cantonales et des entreprises privées  | 99      |
| 37. Les comptes d'exercice des sociétés privées, par actions et mutuelles, et des caisses publiques  | 104     |
| <i>Chap. XII. — L'assurance libre et l'assurance d'Etat</i>  | 107-117 |
| 38. La thèse libérale  | 107     |
| 39. La thèse étatiste  | 111     |
| <i>Chap. XIII. — Les questions actuelles et la nationalisation des assurances</i>  | 118-127 |
| 40. Le mouvement de 1906 à 1910 en faveur de l'assurance publique mobilière  | 118     |
| 41. La réaction des entreprises privées  | 125     |
| 42. La motion Hofmann au Conseil national  | 124     |
| <b>Conclusions et propositions</b>   | 127-138 |
| <b>Table des matières</b>  | I       |
| <b>Tableaux statistiques</b>   | III     |
| <b>Bibliographie et sources</b>  | IV      |

## Tableaux statistiques

---

|  | <i>Pag.</i> |
|--|-------------|
| <b>Tableau N. 1. — Augmentation des indemnités d'incendie dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Soleure et de Neuchâtel, par périodes de 5 et de 10 ans, de 1806 à 1850 . . . . .</b> | <b>21</b>   |
| > 2. — Résumé des résultats de la Société suisse pour l'assurance du mobilier à Berne de 1827 à 1915 . . . . .   | 42          |
| > 3. — Résumé des résultats de la caisse mobilière vaudoise par périodes de 5 ans de 1850 à 1915 . . . . .   | 64          |
| > 4. — L'assurance privée et publique en Suisse de 1886 à 1915 . . . . .   | 74          |
| > 5. — L'assurance cantonale contre l'incendie de 1861 à 1915 . . . . .  | 75          |
| > 6. — Rapport entre le maximum et le minimum des indemnités annuelles exprimées en <sup>0</sup> / <sub>100</sub> des capitaux assurés . . . . .   | 76          |
| > 7. — Classification des bâtiments et taux des primes d'après la construction et la toiture . . . . .   | 77          |
| > 8. — Classification des risques de la Société suisse pour l'assurance du mobilier à Berne . . . . .  | 84          |
| > 9. — Classification de la Bâloise . . . . .  | 100         |
| > 10. — Comparaison des budgets d'exercice des entreprises privées et des caisses publiques d'assurance . . . . .  | 104         |

---

## Bibliographie des ouvrages consultés

---

1. **Alglave Paul.** — Les assurances contre l'incendie par l'Etat ou les Cantons en Suisse et dans les Pays Scandinaves, Paris 1902.
2. — Assicurazione degli edilici per opera del Cantone Grigioni, raccomandata per l'accettazione del popolo del Cantone dall'Associazione cantonale dei pompieri, Poschiavo 1907.
3. **Cafilisch Anton.** — Das Gesetz betreffend die Gebäudeversicherung in Canton Graubünden, Chur 1907.
4. — Die Kantonale Gebäudeversicherung in Baselland, 1833-1906.
5. **Dubois Adolphe. Dr.** — Du contrôle des entreprises privées d'assurance d'après la législation suisse, Paris 1910.
6. **Evard Louis.** — La Chambre d'assurance de la République et Canton de Neuchâtel, Neuchâtel 1910.
7. **Gardy.** — De l'assurance contre l'incendie, par un simple contribuable, Genève 1908.
8. **Gardy.** — Trois questions d'assurance contre l'incendie, 1908.
9. **Giesker.** — Zur Verstaatlichung der Gebäudeversicherung in der Schweiz, Zürich 1912.
10. **Gubler und Renfer.** — Zur Frage der Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz, Herisau 1909.
11. **Hiestand Paul. Dr.** — Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz, Zürich 1910.
12. **Hübschmann Arthur.** Die obligatorische Mobiliarversicherung in der Schweiz, Leipzig 1903
13. **Manes Alfred. Dr.** — Versicherungs-Lexikon-Tübingen 1909.
14. **Lanz-Stauffler.** — Die Verstaatlichung der Mobiliarversicherung in der Schweiz, Berne 1911.
15. **Näf.** — Die Gebäudeversicherungs-Anstalt des Kantons Solothurn, 1910.
16. **Reichesberg.** — Article sur l'assurance incendie dans le « Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, III. Band, 2. ter Teil, pag. 1261 à 1293.
17. **Roelli.** — Zur Frage der Verstaatlichung der Gebäudeversicherung in Kanton Graubünden, Zürich 1907.
18. **Suter.** — Die aargauische Brandversicherungsanstalt, Aarau 1907.
19. **Schwab.** — Festschrift der Brandversicherungsanstalt des Kantons Bern, 1911.
20. » — Mémoire des établissements cantonaux au Conseil fédéral contre l'assurance chômage, 1902.

### Pièces consultées.

1. Bulletins sténographiques des discussions au Conseil National pour 1911.
  2. Lois, décrets et règlements cantonaux en matière d'assurance. Lois fédérales de 1885 et 1908 sur la surveillance fédérale et sur le contrat d'assurance.
  3. Rapports annuels de 1895 à 1915, statuts et statistique de la Société suisse pour l'assurance du mobilier à Berne.
  4. Rapports annuels du Bureau fédéral des assurances de 1886 à 1915.
  5. Rapports annuels des différentes caisses cantonales d'assurance de 1900-1915.
  6. Rapports annuels et statistiques publiés par l'Association et l'Union de réassurance et par la Société suisse des sapeurs pompiers.
  7. Collections de journaux, revues, brochures, etc.
-