

*Assurance automobile au Québec*

*Colloque du 25 mars 2004*

*Présenté par : Jean-Louis Gauvin, FSA, FICA*

## COLLOQUE DU 25 MARS 2004

### Les origines et l'avenir du régime québécois d'assurance automobile

#### *Les origines de l'assurance automobile au Québec*

En 1907, le législateur québécois s'intéressait par une troisième législation au phénomène de l'automobile et prévoyait une responsabilité absolue du propriétaire d'un véhicule-moteur en introduisant dans la loi un amendement se lisant comme suit :

« Il (le propriétaire d'un véhicule-moteur) est aussi responsable de tous accidents ou dommages causés par son véhicule-moteur dans un chemin public ou une place publique. »

N'en déplaise à certains, il faut reconnaître qu'il y a cent ans le législateur était avant-gardiste. Toutefois, dès 1912, le législateur par un amendement à la loi concernant les véhicules-moteurs, réduit le régime de responsabilité absolue à celui d'une responsabilité à base de faute présumée.

Il est intéressant de souligner que la réforme de 1978, toujours en place au début du vingt et unième siècle, rejoint en quelque sorte ce que le législateur jugeait opportun en 1907 lorsque l'automobile est réellement apparue dans le décor québécois. La responsabilité absolue de 1907 n'a pas duré longtemps et cinq (5) ans après, le législateur « réduit le régime de responsabilité absolue à celui d'une responsabilité à base de faute présumée ». L'histoire ne s'est pas répétée, la réforme de 1978 ayant plus de 25 ans.

Le début des années 60 est souvent référé comme la révolution tranquille au Québec et en 1961 une nouvelle loi des véhicules\*\* est approuvée par le législateur « conservant le schéma traditionnel de la responsabilité civile (faute, lien de causalité et préjudice) il permet cependant, par certains mécanismes, d'octroyer à ces victimes (d'accident de la route) », une place privilégiée par rapport aux victimes d'autres accidents ». \*\*

Cette période des années 60 a vu au Québec comme ailleurs un accroissement phénoménal du nombre de véhicules en circulation; ainsi au Québec, le nombre de véhicules a presque doublé de 1960 à 1970. Durant la même période, le nombre de décès est passé de 853 par année en 1960 à 1655 décès en 1970, soit une augmentation légèrement supérieure à celle des véhicules en circulation. Quant au taux de décès par 100 000 habitants, il croissait de 16,6 en 1960 à 27,5 en 1970, accordant au Québec le plus mauvais record des provinces canadiennes. Cette croissance des décès s'est continuée et ainsi en 1972, le nombre de décès dépassait 2 000. Aujourd'hui, il est de l'ordre de 700.

---

\*\* Rapport du Comité d'étude sur l'assurance automobile 1974, page 111

L'augmentation de la fréquence des accidents de la route au Québec et de la fréquence des décès dans les années 60 et au début des années 1970 est survenue alors que le régime de la responsabilité selon la faute était en place. Peu de chercheurs ont alors analysé la propension au système de responsabilité à réduire les accidents de la route mais nous reviendrons brièvement sur ce sujet plus tard.

Au début des années 70, les assurés ont subi des hausses importantes des primes d'assurance automobile et c'est sans doute pour éviter d'avoir à y répondre que les politiciens d'alors ont jugé bon de créer une commission d'enquête sur la problématique. Cette pression de la population a également été un facteur dans les prises de position des gouvernements d'au moins trois provinces canadiennes tout récemment et il reste à voir quels seront les arrangements apportés dans ces provinces pour répondre adéquatement aux attentes.

En mai 1971, le Gouvernement libéral d'alors, sous la direction de l'honorable Robert Bourassa, formait en vertu de la loi des commissions d'enquête le Comité d'étude relatif à l'assurance automobile et le mandat du comité soulignait :

- le coût de plus en plus élevé de l'assurance automobile au Québec;
- la nécessité de rechercher les causes de cette hausse et de proposer des moyens pour compenser les victimes d'accident d'automobile au meilleur coût possible pour la collectivité.

En mars 1974, le rapport du Comité était remis au Gouvernement du Québec et en février 1978, sous l'égide d'un gouvernement du Parti Québécois, une réforme en profondeur du régime d'assurance automobile entrain en vigueur. Le régime mis en place en 1978 a subi quelques changements mais est demeuré selon les principes énoncés dans le rapport du Comité d'étude en 1974.

Un rappel des principales critiques du régime en vigueur au début des années 70 peut apparaître à d'aucuns comme une perte de temps. Cependant, lorsqu'on considère la situation en Saskatchewan au milieu des années 90 et plus récemment dans d'autres juridictions canadiennes, on se rend compte que certaines des critiques du rapport du Comité d'étude sur le régime de responsabilité sont encore pertinentes. Les principales critiques faites à l'égard du régime de responsabilité selon la faute sont les suivantes :

- le régime de responsabilité avec faute empêche l'indemnisation totale ou partielle de plusieurs victimes;
- le régime détermine arbitrairement les victimes qui ont droit à l'indemnisation;
- l'évaluation des dommages avec un paiement final et libératoire se fait au détriment des victimes avec dommages élevés;
- le régime est lent à indemniser les victimes et ne facilite pas la réadaptation des victimes.

Au niveau de l'indemnisation du régime d'assurance automobile, la partie des primes utilisées pour la gestion des contrats représentait plus de 35 %\* des primes versées par le public. Dans une situation d'obligation d'assurance, il apparaissait aux membres du Comité et il apparaît encore que ce pourcentage est nettement trop élevé et qu'une telle utilisation des primes est inefficace et va à l'encontre des intérêts du public assuré.

Si, aux frais des assureurs on ajoute le coût de règlement des sinistres et les frais judiciaires s'y rapportant, il était estimé qu'à peine plus de 50 % des primes servait à indemniser les victimes tant au niveau des dommages corporels que matériels; une telle situation était nettement inacceptable et elle le serait encore si tel était le cas.

### ***La réforme de 1978***

Le 1<sup>er</sup> février 1978, entré en vigueur un nouveau régime d'assurance automobile au Québec prévoyant entre autre :

- au niveau des blessures corporelles un régime d'indemnisation sans égard à la faute administré par un monopole étatique;
- aucune subrogation et aucun recours envers les tiers;
- l'indemnisation directe des dommages matériels par l'assureur du véhicule selon diverses options de couverture, assurance obligatoire;
- libre concurrence entre les assureurs privés avec dépôt de leur tarification auprès de l'IGIF.

### ***Commentaires sur les résultats au Québec***

Lors de l'établissement du Comité d'étude, le gouvernement justifiait l'établissement d'une commission d'enquête vu le coût de plus en plus élevé de la prime d'assurance automobile au Québec. La situation a bien évolué depuis au Québec et il est intéressant de considérer la situation du Québec par rapport aux autres provinces. Dans un récent document, un groupe de travail de l'Institut Canadien des Actuaires analyse l'évolution du coût des réclamations au cours des dernières années dans neuf provinces canadiennes, une ayant refusé de donner l'information. Cette analyse couvre à la fois les dommages corporels et matériels mais ignore les frais d'administration, se concentrant uniquement sur le coût des sinistres tant pour les blessures corporelles que pour les dommages matériels.

En considérant les résultats de l'analyse, il faut souligner que les provinces de Québec et du Manitoba ont des régimes d'indemnisation sans égard à la faute. La Saskatchewan a un régime sujet à choix, 99 % ayant pris l'option du régime sans faute, l'Ontario a un régime avec des

---

\* 38,3 % selon le rapport du Comité d'étude sur l'assurance automobile 1974, page 218

prestations élevées sans égard à la faute et une franchise pour le droit de poursuivre. Les autres provinces ont des régimes avec responsabilité avec des prestations très limitées sans égard à la responsabilité.

### *Évolution du coût des sinistres par véhicule (1998 – 2002)*

	<b>Moyenne des réclamations par véhicule 5 ans</b>	<b>Réclamation par véhicule en 2002</b>	<b>Augmentation du coût sur 5 ans</b>
	<b>\$</b>	<b>\$</b>	<b>%</b>
Québec	505	515	2,2
Saskatchewan	525	575	5,7
Île du Prince-Edouard	572	572	4,0
Manitoba	588	714	10,2
Terre-Neuve	661	657	4,4
Nouvelle Écosse	666	688	5,6
Alberta	727	761	2,4
Ontario	822	928	8,2
Nouveau Brunswick	843	842	2,8

Le Québec se retrouve avec le coût des sinistres le plus bas ainsi que la plus faible augmentation annuelle pour les cinq ans se terminant à la fin de 2002. Dans un tel environnement, il ne faut pas se surprendre qu'il n'y ait pas de pression de la part du public québécois, afin de réduire les primes d'assurance automobile.

Tel que souligné, les chiffres précédents ne concernent que le coût des sinistres et l'assuré doit en plus défrayer les frais des assureurs et du monopole d'État dans le cas du Québec.

Contrairement aux autres provinces canadiennes, où l'administration du régime est l'apanage du secteur privé, le Québec n'impose pas de contraintes aux assureurs quant à la classification des risques ainsi qu'au niveau des tarifs. La libre concurrence existe au Québec où la seule exigence réglementaire est le dépôt de la tarification auprès des autorités (IGIF) sans que ce dernier ait à approuver la tarification.

Dans les autres provinces canadiennes où l'entreprise privée est présente, il y a la nécessité d'approbation du tarif incluant la classification des risques utilisés par chaque assureur et on croit dans ces juridiction avoir protégé l'intérêt des consommateurs; les résultats sont loin d'être dans ce sens. L'expérience des 25 dernières années au Québec est probante : le consommateur a bénéficié d'une concurrence véritable entre les assureurs et les assureurs directs ont augmenté substantiellement leur part de marché au Québec qui est passée de l'ordre de 10 % en 1978 à près de 60 % en 2003 selon les estimations disponibles.

Cet accroissement de la part de marché des assureurs directs a permis aux automobilistes québécois de faire des économies considérables. En effet, l'écart de frais de gestion est de l'ordre de 7½ % à 10 % des primes entre les deux modes de distribution, soit par courtage ou en marketing direct. Les primes en assurance auto totalisent environ 2 000 000 000 \$ en 2003 et on peut estimer que l'économie annuelle des automobilistes québécois est de l'ordre d'environ 100 000 000 \$ par année, grâce à la présence de concurrence et de l'augmentation de la part de marché des assureurs directs au cours des 25 dernières années.

On note également que les assureurs basés hors Québec ont vu leur part de marché réduite considérablement dans la belle province alors que les assureurs basés au Québec démontrent que leur part de marché est en hausse. Il ne faut pas se surprendre que certains assureurs étrangers préfèrent une réglementation qui ne remet pas en question leur façon de faire et ceci même si c'est au détriment du public assuré.

### *L'avenir de l'assurance automobile au Québec*

Le Québec s'est doté d'un mode d'indemnisation distinct qui a permis de mieux indemniser les victimes. Au niveau des blessures corporelles, l'importance de la réadaptation a été reconnue tout comme la priorité à l'indemnisation des pertes économiques. Des choix ont dû être faits pour contrôler le niveau de la tarification et l'on ne peut donner à la fois les avantages d'un régime sans égard à la faute avec un droit de poursuite illimitée même pour des petites pertes sans qu'il y ait des problèmes de financement (l'exemple de l'Ontario est d'ailleurs probant) à cet égard.

En somme, au niveau des blessures corporelles, les québécois ont abandonné un droit de poursuite pour un droit à l'indemnisation. Sur une base d'ensemble, le second droit est nettement préférable et plus efficace, même s'il faut reconnaître que dans certains cas individuels, le droit de poursuite peut être préférable à condition que le fautif soit assuré pour sa responsabilité et que la victime ait gain de cause.

Au niveau de l'administration, la présence d'un monopole pour les blessures corporelles comporte les désavantages de tout monopole. Alors qu'il devrait seulement exister pour le bénéfice des victimes et des usagers, il est sujet aux aléas de la politique ainsi que d'une gestion peu encline au changement. On pourrait espérer la mise en place d'une mutuelle possédée véritablement par les assurés et dont la direction serait redevable, non au ministre mais à la population, avec une représentation suivant les règles de gouvernance tant espérée par les investisseurs.

On dira que les députés sont les représentants du peuple mais dans les faits l'influence des électeurs est quelque peu limitée, sinon inexistante. Certes, la solution d'une mutuelle traditionnelle où les gestionnaires sont en contrôle n'améliorerait pas véritablement la situation. Pour que les assurés et victimes au Québec soient mieux servis à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, il faudrait introduire la concurrence à mon avis et permettre plus de choix pour les assurés et par ricochet pour les victimes.

### *Amélioration des couvertures en blessures corporelles*

Le régime québécois d'assurance automobile pour les blessures corporelles pourrait être amélioré de diverses façons. Sa performance est très bonne au niveau de la réadaptation des victimes et de l'indemnisation de la perte économique ou du remplacement du revenu perdu par suite d'un accident d'automobile. Ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas de difficultés dans le domaine de la perte économique principalement pour les personnes sans emploi, les étudiants et les « mineurs ». Établir une compensation de perte économique à une personne au niveau du cours secondaire ou même à l'université n'est pas chose facile et le dilemme est le même quelque soit le fondement du régime, soit la responsabilité ou une indemnisation sans égard à la responsabilité.

L'absence de choix au niveau de la couverture complique la situation pour les assurés. Il faudrait espérer que l'on élargisse le niveau de la couverture moyennant évidemment des primes ou cotisations additionnelles par le monopole puisqu'en pratique, les assureurs privés n'ont pas démontré un intérêt pour le faire au Québec. Certes, les assureurs privés peuvent souligner leur manque d'intérêt à développer un tel marché en démontrant l'insuccès de ceux qui ont tenté de le faire.

Il faut espérer que le monopole pourra dans le futur développer des approches plus flexibles et répondant mieux aux attentes des consommateurs. L'offre de différentes couvertures serait appropriée pour la compensation des pertes non économiques, un autre domaine où il est difficile d'établir ce qui est justifiable, surtout dans un régime uniforme. Il ne faut pas oublier dans ce débat que le niveau de la prime dépend des couvertures et qu'il y a une limite à imposer à tous ce que seulement certains désirent.

### *L'aspect préventif d'accidents de la responsabilité*

Certains « chercheurs » ont souligné que le système de responsabilité est un élément réduisant la fréquence d'accidents et tout récemment un organisme de droite tirait la conclusion que les fréquences d'accidents incluant les décès de régime gouvernementaux étaient plus élevées que pour les régimes privés.

Dans le cas des régimes monopolistiques, trois provinces (Québec, Saskatchewan et Manitoba) ont des régimes « sans responsabilité » mais le cas de la Colombie Britannique ne peut être assimilé à un régime sans responsabilité, car il conserve tous les éléments d'un régime traditionnel.

Ma réaction à ces diverses études est qu'on semble ignorer que la fréquence d'accidents dépend de plusieurs facteurs et en isoler un pour le tenir comme facteur important est plus que présomptueux à mon avis.

Il est possible que la responsabilité ait un impact mais il m'apparaît mineur dans l'ensemble des facteurs affectant la fréquence des accidents. Quoiqu'il en soit, le tableau suivant est intéressant et mérite réflexion.

### *Aspect préventif de la responsabilité ???*

Année		Nombre de décès
1960		853
1965	Régime de responsabilité avec faute	1 541
1970		1 655
1975		1 893
1980		1 492
1985	Régime d'absence de responsabilité avec faute	1 386
1995		845
2000		765
2002		703

Si la responsabilité du conducteur/propriétaire est un élément significatif dans le comportement de l'individu, il faudrait en conclure que l'assurance responsabilité est immorale, car dans les faits, elle élimine la responsabilité financière de chacun, en la transférant à la collectivité des assurés; c'est ce que fait l'assurance. Certains ajoutent comme élément incitatif, que les assureurs privés augmentent la prime lorsqu'il y a un sinistre. S'il y a augmentation de prime, c'est parce que les données statistiques révèlent que la probabilité d'avoir un second accident est plus élevée pour ceux ayant eu un sinistre que pour ceux qui n'ont pas eu d'accident. Les assureurs ne cherchent pas et ce n'est pas leur rôle, à punir un assuré ayant une réclamation pas plus qu'ils recherchent à leur faire payer une partie des sinistres passés.

## ***Conclusion***

Les assurés québécois, les victimes d'accident d'automobile ainsi que le public, ont été bien servis par la réforme de l'assurance automobile de 1978. Le niveau du coût des sinistres est le plus faible de toutes les provinces canadiennes et l'augmentation du coût moyen des sinistres des cinq dernières années se situe aux environs de l'inflation.

Il ne faut pas en conclure que tout est parfait, car la fréquence des ajustements de prestation dans le monopole chargé des blessures corporelles est quelque peu discutable pour ne pas dire plus. On pourrait prévoir une revue périodique par un groupe indépendant, afin de revoir la pertinence des échelles d'indemnisation. On pourrait espérer également que plus de choix soient offerts au consommateur et il faut espérer que les assureurs privés démontrent plus d'intérêt concernant les couvertures excédentaires pour les dommages corporels.

Quant aux modalités du régime, il faut établir des critères pour en juger la pertinence, et il serait présomptueux de prétendre que le régime du Québec est le nec plus ultra, et que l'on ne peut faire mieux. Il est nettement préférable au régime existant avant 1978 et rejoint l'attitude des cours de justice dans plusieurs autres secteurs d'activités où l'on note la recherche et la justification de l'indemnisation des victimes et non pas véritablement la faute des parties impliquées.

Pendant ce temps, d'autres provinces ont effectué diverses modifications et dans un cas, à plusieurs reprises, sans atteindre les objectifs recherchés. La voie préférée de plusieurs provinces a été le contrôle de la tarification, mais les résultats démontrent bien que la libre concurrence est préférable, et que seul un contrôle des indemnités peut maintenir les coûts à un niveau acceptable. Deux provinces ayant des monopoles d'État ont revu leur système et adopté des régimes d'indemnisation sans égard à la responsabilité se rapprochant du système québécois.

Au niveau des dommages matériels, le Québec est le seul endroit de véritable concurrence et ce qu'il ne faut pas faire est une réglementation de la tarification comme les deux provinces limitrophes au Québec. À cet égard, le Québec a fait bénéficier les automobilistes d'être distinct et il faut espérer que le Québec le demeure.