

L'assurance automobile au Québec, près de 30 ans après le dépôt du rapport du Comité d'étude sur l'assurance automobile

par Jean-Louis Gauvin

RÉSUMÉ

La recommandation la plus importante du Comité d'étude sur l'assurance automobile consistait en l'abandon du droit de poursuite en faveur d'un droit plus important, soit la réadaptation et l'indemnisation des pertes économiques ou non pécuniaires pour les blessures corporelles. La réforme de 1978 a retenu cette proposition, et depuis les derniers 25 ans, peu de changements y ont été faits ; afin que le régime puisse s'adapter, il serait opportun de prévoir un mécanisme périodique et indépendant de la SAAQ pour revoir les indemnités. Au niveau des dommages matériels, l'absence de réglementation des tarifs et la liberté pour les assureurs de classifier les risques selon leur bon vouloir ont été bénéfiques pour les automobilistes. Ainsi les consommateurs épargnent annuellement des dizaines et des dizaines de millions de dollars dans le seul régime de véritable concurrence de toutes les provinces canadiennes.

Mots clés : Droit de poursuite, réadaptation, indemnisation, dommage matériel, concurrence.

ABSTRACT

Abandoning the right to sue a third party in exchange for the right to compensation for economic and non economic losses, including adequate rehabilitation and compensation in case of bodily injury, was the major recommendation of the Study Committee on Automobile Insurance in 1974. This major change was implemented in the 1978 reform. Since 1978, while significant few changes have been made to the benefits and in order to improve the monopolistic system, an independent review from the SAAQ should be mandated at specific periods to insure a level

L'auteur :

Jean-Louis Gauvin est associé délégué chez Morneau Sobeco.

of benefits in Quebec in line with expectations of the public. Regarding property damages, Quebec is the only province with a true competitive system where rates and classification of insured are not regulated. This approach has been truly effective and consumers in Quebec are saving millions of dollars annually compared with jurisdictions where rates and classification are strictly regulated.

Keywords: Right to sue, rehabilitation, compensation, property damage, competitive system.

INTRODUCTION

L'année 2003 est l'occasion des 25 ans de la réforme de l'assurance automobile du Québec et c'est également l'année de la première élection au Québec, depuis 1978, où l'on retrouve ce sujet dans le programme d'un parti politique.

Que des politiciens au Québec inscrivent l'assurance automobile dans leur projet de réforme rejoint les préoccupations de politiciens d'autres provinces, où le même sujet a été abordé dans diverses campagnes électorales, soit le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et l'Alberta. Dans ces provinces, la problématique de l'assurance automobile a fait l'objet de discussions lors de la plupart des campagnes électorales ces dernières années. C'est donc dire que la population de plusieurs provinces indique une certaine insatisfaction concernant le niveau des primes, l'accessibilité de la couverture et le niveau des prestations prévues au contrat d'assurance automobile en vigueur dans ces provinces.

Au cours des 10 dernières années, deux provinces ayant des régimes étatiques, couvrant à la fois les blessures corporelles et les dommages matériels (Saskatchewan et Manitoba), ont effectué des réformes de leur régime pour se rapprocher de la réforme en vigueur au Québec, tout en conservant une certaine spécificité. C'est donc dire que dans une partie importante du Canada, il y a eu des interventions d'un législateur dans l'assurance automobile et il est à prévoir qu'il y en aura d'autres. Ces interventions du législateur ont visé, dans certaines provinces, le contrôle de la tarification et de la classification des risques, ou la réduction, sinon l'élimination presque totale, du régime de responsabilité. Le moins que l'on puisse dire sur ces interventions dans un marché de libre concurrence, c'est que les résultats démontrent leur peu de succès, notamment en Ontario.

Au Québec, en juin 1974, le rapport du Comité d'étude était rendu public par le gouvernement du Québec et, en février 1978,

entrait en vigueur une réforme de l'assurance automobile confiant à l'État la gestion des blessures corporelles et laissant au secteur privé les dommages aux biens. Alors qu'il est clair qu'il y a une insatisfaction majeure dans la plupart des provinces canadiennes, les consommateurs du Québec ont vécu dans un environnement où la prime d'assurance automobile est la plus basse au pays, selon une analyse d'un groupe de travail de l'Institut canadien des actuaires publiée en décembre 2003¹. Selon cette étude visant à la fois les blessures corporelles et les dommages matériels, le coût des sinistres, par véhicule et pour les cinq dernières années, était de 505 \$ au Québec versus 822 \$ en Ontario, d'où la satisfaction des automobilistes québécois, au moins pour les primes de l'assurance automobile.

■ OBJECTIFS VISÉS PAR LA RÉFORME PROPOSÉE EN 1974

Résumer en quelques lignes les objectifs de la réforme de 1974 est difficile mais non futile lorsqu'on constate, en 2003, dans certaines juridictions canadiennes, les mêmes problèmes qui avaient donné lieu à la création, il y a plus de 30 ans, du Comité d'étude sur l'assurance automobile. Au début des années 1970, la croissance des primes d'assurance automobile avait amené le gouvernement du Québec à créer le Comité d'étude sur l'assurance automobile, ce qui lui permettait de ne rien faire dans l'immédiat dans un secteur où les solutions ne sont pas évidentes. Dans le mandat du Comité d'étude, les intentions du gouvernement d'alors étaient soulignées comme suit : « les victimes d'accident d'automobile doivent être adéquatement indemnisées et les pertes doivent être équitablement réparties ». Au niveau des blessures corporelles, les constats étaient négatifs sur le régime traditionnel de la responsabilité, même avec des aménagements pour en améliorer le fonctionnement, par l'ajout de prestations pour blessures corporelles sans égard à la faute. Les principales lacunes étaient :

- surcompensation des pertes de faibles montants;
- absence d'une mise en place rapide de la réadaptation des victimes d'accident de la route;
- sous-compensation des blessures majeures de façon importante.

Le régime recommandé visait en matière de blessures corporelles :

- l'indemnisation de toutes les victimes selon le concept de la perte économique;
- la réadaptation des victimes;
- le paiement rapide des indemnités, non dédoublement et révision périodique des indemnités.

En matière de dommages aux véhicules, il était recommandé une indemnisation directe par l'assureur du véhicule sans aucun recours contre l'assureur d'autres parties impliquées dans l'accident.

Au niveau de la gestion du régime, le rapport visait à améliorer l'efficacité des assureurs privés en intégrant certaines tâches des intermédiaires de marché dans un système de libre concurrence tant au niveau de la classification des risques que pour le tarif des primes d'assurance.

■ LA RÉFORME DE 1978

Les recommandations du Comité d'étude se retrouvent dans la réforme de 1978 avec une modification majeure au niveau de la gestion du régime des blessures corporelles qui se retrouvent sous la tutelle de l'État.

Certains partisans du parti au pouvoir voulaient une prise en charge totale par l'État comme dans trois provinces de l'ouest canadien. Pour certains, la prise en charge de tout le domaine de l'assurance automobile par l'État était l'objectif et ceci, même si dans les trois provinces en question, on y retrouvait un régime où la responsabilité primait avec les faiblesses identifiées au Québec. Deux des trois provinces ont depuis modifié leur régime dans le sens du Québec.

La gestion publique/privée permettait d'atteindre, dans l'ensemble du régime, un objectif d'efficacité dont 20 % des primes servait à la gestion et 80 % aux indemnités. La combinaison des deux types de gestion (monopole d'état en blessures corporelles et concurrence du privé en dommage matériel) permettait d'obtenir une efficacité administrative similaire aux objectifs des réformes du Comité d'étude sur l'assurance automobile qui voulaient transformer radicalement la mise en marché d'une assurance obligatoire et rendre son accessibilité plus facile et plus simple.

■ QU'EN EST-IL 25 ANS APRÈS LA RÉFORME ?

□ **Au niveau des accidents de la route**

Le Québec, comme plusieurs pays, a vu une baisse substantielle du nombre et de la gravité des accidents de la route. Alors qu'au début des années 1970, on dénombrait près de 2 000 décès par année, leur nombre correspondant au début du 21^e siècle est de l'ordre de 700 à 800. Ce résultat place le Québec dans une situation similaire aux autres juridictions et fait même l'envie de plusieurs.

Cette baisse est le résultat de plusieurs facteurs, dont un changement d'attitude de la population, des mesures de sécurité accrues dans le design des véhicules, ainsi que l'amélioration de l'environnement dans lequel opère l'automobiliste.

□ **Au niveau de l'indemnisation des blessures corporelles**

Le monopole de la SAAQ est toujours en place et les modalités d'indemnisation ont quelque peu évolué, mais sont demeurées fondamentalement les mêmes que lors de l'instauration du régime public en 1978. La priorité de l'indemnisation vise la réadaptation des victimes et une compensation de la perte économique, soit la perte de revenus des victimes. Au niveau des dommages non pécuniaires, les victimes ont droit à une somme forfaitaire établie selon une échelle prévue dans la loi et les règlements.

Peu de changements ont été apportés à la nomenclature de l'indemnisation dans les derniers 25 ans. Les principaux, dont les deux premiers, ont eu lieu en 1990 et le dernier à la fin des années 1990. Les suivants sont :

- les indemnités du conjoint ont été réduites pour refléter le changement dans la durée du mariage;
- les indemnités ont été suspendues lorsqu'un conducteur est emprisonné suite à un accident de la route;
- les indemnités forfaitaires pour perte de jouissance de la vie ont été modifiées dans leur structure.

Un des objectifs de réforme suggéré en 1974 était de rendre prioritaire la compensation pour perte économique ou perte de revenus. Les modifications précitées, en cas de décès, étaient dans la ligne des recommandations puisque d'une part, l'élimination de rentes viagères aux survivants du conjoint décédé était le reflet d'un changement dans la durée du mariage, d'autre part, l'augmentation considérable

du nombre de femmes sur le marché du travail et la baisse de natalité. En accordant une somme forfaitaire en cas de décès, le monopole d'État n'a plus eu à se préoccuper de la tâche administrative de suivre les survivants au cours des années. Globalement, les indemnités pour décès ont été réduites par cette modification de 1990.

Lors de ce changement, se retrouve également un ajustement pour les sommes forfaitaires pour dommages non pécuniaires, visant à refléter quelque peu la situation dans les tribunaux de droits communs. Au début du régime, le montant maximum était de 20 000 \$ et par la suite, il a été sujet à l'indexation, atteignant environ 39 000 \$ en 1987. La modification de 1990 accordait un maximum de 125 000 \$ pour indemnité non pécuniaire, ce qui était un accroissement considérable pour les victimes.

La modification visant les conducteurs condamnés à un séjour en prison a fait suite à des pressions de divers groupes offusqués du fait que des conducteurs « coupables » reçoivent une indemnité de remplacement de revenus durant leur emprisonnement. En défense du versement, certains avancent que le conducteur ayant payé sa prime d'assurance, il est normal que la perte de revenus soit comprise, ceci même si la grande majorité des personnes emprisonnées n'ont pas de revenus d'emploi.

À la fin des années 1990, une autre modification importante a été effectuée sur la méthode de calcul de l'indemnité pour perte non pécuniaire. La méthode en vigueur représente une nette amélioration pour le calcul de l'indemnisation dans un domaine fort difficile à évaluer et que l'argent ne peut véritablement compenser.

Au niveau des dommages matériels

Dans le cadre de la réforme de l'assurance automobile de 1978 au Québec, plusieurs oublient la section des dommages matériels, demeurée sous le domaine de l'entreprise privée et sur laquelle des modifications importantes ont été effectuées.

Les modifications apportées à l'indemnisation des dommages aux véhicules concernent l'indemnisation directe des assurés par les assureurs sans recours entre eux dans un régime obligatoire. Tout en demeurant dans un régime de responsabilité, chaque assuré voit ses dommages couverts par son propre assureur en fonction de sa non-responsabilité pour la couverture obligatoire, le propriétaire du véhicule ayant, comme auparavant, la liberté de couvertures additionnelles pour les autres situations.

La réforme de 1978 n'a pas prévu de contraintes au niveau de l'approbation par une autorité réglementaire des tarifs de même qu'au niveau de la classification des risques. Les assureurs opérant dans le marché du Québec en assurance automobile sont donc, depuis 25 ans, dans un marché de libre concurrence et peuvent adapter leurs tarifs à leur meilleure estimation du coût de l'assurance de chaque automobiliste.

L'indemnisation directe et la libre concurrence ont permis aux assureurs d'avoir une tarification plus pointue sur le risque représenté par chaque véhicule immatriculé au Québec. L'évolution du marché québécois de l'assurance automobile se distingue ainsi nettement de ce qui se passe dans les diverses provinces canadiennes où opèrent des assureurs privés. Dans les autres provinces où la concurrence existe, les critères des autorités réglementaires ont freiné ce que les assureurs peuvent faire en réduisant la concurrence et le tout s'est soldé au détriment des assurés et du public.

L'impact sur le public assuré au Québec a été considérable. En 1978, moins de 20 % du marché de l'assurance automobile était détenu par des assureurs sans intermédiaires, alors qu'environ 80 % était souscrit par l'intermédiaire de courtiers. En 2003, il est estimé qu'environ 60 % du marché est détenu par des assureurs en direct et que ceux-ci opèrent avec des frais moindres, soit de l'ordre de 7,5 % à 10 % de la prime. Il y a donc une économie substantielle pour les assurés, laquelle se chiffre en plusieurs dizaines de millions de dollars par année pour les automobilistes québécois.

L'efficacité accrue des assureurs en direct n'explique pas en totalité l'accroissement de leur part de marché, mais cette efficacité, jointe à une tarification/classification des risques libre de toute réglementation, a fait évoluer le marché en leur faveur. Le phénomène de l'accroissement considérable des parts de marché des assureurs directs n'est pas présent dans les autres provinces canadiennes.

Comment peut-on améliorer la situation au Québec?

La réforme de 1978 accordait aux victimes d'accident d'automobile un droit à l'indemnisation. Les Québécois ont abandonné leur droit de poursuite en faveur d'un droit plus fondamental, soit le droit à l'indemnisation. Avant de revenir au droit de poursuite, il faudrait en peser véritablement les conséquences.

À ceux qui prétendent que les « responsables » doivent payer, il faut rappeler que dans un régime d'assurance responsabilité, ce ne sont pas les responsables qui paient mais l'ensemble des assurés.

Ceci dit, il ne faut pas croire qu'il n'y a pas lieu de faire des changements. Au niveau des blessures corporelles, afin de palier au monopole d'État, il y aurait lieu de prévoir une revue indépendante et périodique sur le niveau des indemnités. Une telle approche permettrait de mieux rencontrer les attentes de la population et de s'ajuster aux indemnités obtenues dans d'autres juridictions.

Il n'y a pas de régime parfait et ce n'est pas en ramenant la responsabilité selon la faute que l'on indemniserait adéquatement les victimes et que les pertes seraient équitablement réparties. Le Québec a fait un pas de géant dans le dossier de l'assurance automobile et il faut espérer que l'on continuera d'améliorer la situation en évitant les problèmes des provinces voisines.

Note

1. Source : Bulletin de l'Institut canadien des actuaires, décembre 2003.