

LA RÉFORME DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE AU QUÉBEC : 20 ANS APRÈS

Jean-Louis Gauvin

Volume 66, numéro 3, 1998

RÉGIMES D'INDEMNISATION ET ASSURANCE AUTOMOBILE
COMPENSATION REGIMES AND AUTOMOBILE INSURANCE

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1105223ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1105223ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)
2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gauvin, J.-L. (1998). LA RÉFORME DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE AU QUÉBEC : 20 ANS APRÈS. *Assurances*, 66(3), 389–397.
<https://doi.org/10.7202/1105223ar>

Résumé de l'article

L'auteur décrit le mandat du Comité d'étude sur l'assurance automobile, lequel comportait un volet sur les accidents de la route et les mesures à prendre pour améliorer la sécurité routière et réduire la fréquence et la gravité des accidents, ainsi qu'un autre volet sur le régime d'indemnisation des dommages corporels et matériels. Sur le plan des dommages corporels, le rapport visait l'indemnisation de toutes les victimes selon le concept de la perte économique; sur le plan des dommages matériels, le changement majeur résidait dans l'indemnisation directe par l'assureur des dommages assurés, sans recours contre l'assureur des autres parties impliquées dans l'accident.

Il observe ensuite avec acuité l'évolution du régime jusqu'à aujourd'hui, et il ne manque pas de faire certaines observations propres à améliorer le système actuel. Il souligne notamment le manque d'information sur la nature du régime pour une large partie de la population et la possibilité que la SAAQ songe à offrir non pas un seul régime mais plusieurs systèmes. Si l'on remet en question le régime, l'auteur se demande si, dans l'environnement actuel, la gestion par une société d'État à caractère monopolistique est toujours la solution la plus appropriée. La question est légitime car un régime sans égard à la responsabilité n'implique pas nécessairement une gestion étatique.

LA RÉFORME DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE AU QUÉBEC : 20 ANS APRÈS

par Jean-Louis Gauvin

RÉSUMÉ

L'auteur décrit le mandat du Comité d'étude sur l'assurance automobile, lequel comportait un volet sur les accidents de la route et les mesures à prendre pour améliorer la sécurité routière et réduire la fréquence et la gravité des accidents, ainsi qu'un autre volet sur le régime d'indemnisation des dommages corporels et matériels. Sur le plan des dommages corporels, le rapport visait l'indemnisation de toutes les victimes selon le concept de la perte économique; sur le plan des dommages matériels, le changement majeur résidait dans l'indemnisation directe par l'assureur des dommages assurés, sans recours contre l'assureur des autres parties impliquées dans l'accident.

Il observe ensuite avec acuité l'évolution du régime jusqu'à aujourd'hui, et il ne manque pas de faire certaines observations propres à améliorer le système actuel. Il souligne notamment le manque d'information sur la nature du régime pour une large partie de la population et la possibilité que la SAAQ songe à offrir non pas un seul régime mais plusieurs systèmes. Si l'on remet en question le régime, l'auteur se demande si, dans l'environnement actuel, la gestion par une société d'État à caractère monopolistique est toujours la solution la plus appropriée. La question est légitime car un régime sans égard à la responsabilité n'implique pas nécessairement une gestion étatique.

ABSTRACT

The author explains the Comité d'étude sur l'assurance automobile mandate which was divided in two parts: a) road accidents and measures to take, in order to improve road safety and to reduce both accident frequency and severity; b) compensation scheme on physical injuries and material damages. About physical injuries, the report focused on compensation for all victims (universal plan) based on the economic loss concept; about material damages, the main changes were oriented in the direct indemnity, as covered by the insurer of the victim, without recourse toward the third party insurer.

Then, he observes with acuteness the evolution of the regime up to now, and gives some recommendations in order to improve it: the lack of information about the nature of the actual regime for most part of the population and the SAAQ's possibility to offer not only an unique but several plans. Questioning the existing system, the author is asking if the monopolistic management by the Société de l'assurance automobile du Québec is always the adequate solution. Such a question is legitimate because a no-fault auto insurance scheme does not necessarily deal with a public administration.

L'auteur :

Jean-Louis Gauvin est actuaire, ex-président du Comité d'étude sur l'assurance automobile (1971-1974).

* Cet article a aussi été publié dans les Cahiers de droit - (1998) C.de D.

En juin 1974, le rapport du Comité d'étude sur l'assurance automobile était rendu public par le Gouvernement du Québec. La création du Comité d'étude faisait suite à une période où le nombre de victimes sur les routes au Québec atteignait 2 000 décès et près de 50 000 blessés par année. Ce n'est pas tant la pression de cette hécatombe qui embêtait les politiciens d'alors mais plutôt les hausses des primes d'assurance automobile qui s'avéraient inacceptables pour les 2 200 000 Québécois, alors propriétaires d'un véhicule automobile. Il faut bien comprendre que ces derniers représentent un nombre important d'électeurs se plaignant des hausses de primes, justifiées ou non. Il y a là de quoi faire bouger les politiciens, surtout lorsqu'une élection est à l'horizon. On peut éviter de parler du problème lorsqu'il y a un Comité qui étudie le problème...

Le mandat du Comité comportait un volet sur les accidents de la route et les moyens à utiliser pour réduire ce carnage et un second volet, non moins important, sur le régime d'indemnisation des victimes des dommages corporels ou matériels. Il était certes présomptueux de s'attaquer à la fois au phénomène des accidents de la route et du régime d'indemnisation, mais l'approche était, il faut le dire, judicieuse puisqu'elle n'accordait pas à certains groupes la facilité de souligner que ce sont les accidents qu'il faut éliminer et non le régime d'indemnisation qu'on doit corriger. S'il n'y a pas d'accident, il n'y a pas de problème en soi mais ce n'est malheureusement pas aussi simple que cela.

Le rapport comportait donc une série de recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer la sécurité routière et réduire la fréquence et la gravité des accidents. Il faut admettre que la majeure partie des travaux du Comité avait porté sur le régime de la responsabilité, sur ses lacunes dans le contexte d'une indemnisation des victimes et dans l'administration du régime d'assurance automobile où certaines lacunes, et non les moindres, étaient également à corriger.

Le Comité a donc, en 1974, proposé un nouveau régime d'indemnisation des victimes au sujet des dommages aux personnes, aux automobiles et aux biens lors d'accidents de la route.

Les objectifs visés par les recommandations découlaient du mandat confié par le gouvernement au Comité dont le texte était, et je cite : «les victimes d'accidents d'automobile doivent être adéquatement indemnisées et les pertes doivent être équitablement réparties entre les personnes concernées». C'est à partir des constatations sur les lacunes du régime de responsabilité que le Comité a

recommandé un régime qui, en matière de blessures corporelles, visait :

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

Au niveau des dommages matériels, le changement majeur consistait en l'indemnisation directe de la victime par l'assureur en fonction des dommages assurés, sans recours contre l'assureur d'autres parties impliquées dans l'accident.

En ce qui concerne la gestion du régime, le rapport recommandait des modifications profondes à la gestion des assureurs privés, au rôle des intermédiaires de marché et, à défaut de réaliser les économies envisageables, que l'administration soit confiée à un monopole d'État.

Il revenait alors aux autorités gouvernementales d'agir, ce que ne fit pas le gouvernement du temps. Il se contenta de créer un autre groupe de travail, remettant le tout aux calendes grecques devant l'opposition des milieux directement intéressés, avec une absence du public dans le débat. Le parti de l'opposition inséra dans son programme la réforme de l'assurance auto selon les grandes lignes du rapport et, en prenant le pouvoir en 1976, il a mis en place les mécanismes amenant la réforme qui est entrée en vigueur début 1978. Il faut reconnaître qu'il a fallu une dose de courage pour mettre en place la réforme de 1978 et que ce qui a été fait était à l'avantage du public.

Tout en admettant que la perfection n'est pas l'apanage de l'humain, que peut-on dire de la situation aujourd'hui? Elle est nettement meilleure à tout point de vue et voyons rapidement ce qui en est.

■ LES ACCIDENTS DE LA ROUTE

Tout d'abord, avant de parler du régime d'indemnisation, l'évolution au Québec au niveau de la fréquence et de la gravité des accidents de la route peut se résumer comme suit :

– alors qu'au début des années 70 on comptait 2 000 décès, on en dénombre moins de 800 maintenant; ceci pendant que le nombre de véhicules en circulation a pratiquement doublé;

– le nombre de véhicules accidentés, tel que rapporté par les statistiques de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), est demeuré environ au même niveau, alors que le parc de véhicules en circulation est presque le double de ce qu'il était au début des années 70.

Cette amélioration de la fréquence et gravité des accidents de la route est également présente dans d'autres juridictions et est le résultat, sans le moindre doute, d'actions à divers niveaux, dont entre autres :

- le port obligatoire de la ceinture de sécurité;
- la présence de systèmes de sécurité passive à l'intérieur des véhicules, tel le sac gonflable;
- une surveillance accrue des autorités policières et les tests du taux d'alcool, etc.

Les efforts de la SAAQ quant aux campagnes de sécurité routière doivent être signalés comme très positifs dans ce dossier. Nous laisserons à d'autres plus qualifiés que le soussigné le soin de tenter d'expliquer et d'attribuer le crédit de ce changement profond dans un dossier où le Québec se distinguait avec un dossier plus alarmant qu'ailleurs il y a 25-30 ans. Tel n'est pas le cas aujourd'hui et sans doute un changement d'attitude de la population a permis l'introduction de mesures plus sévères vis-à-vis certaines façons d'utiliser les véhicules, car, sans un sentiment répandu dans la population qu'il faut faire des changements, les politiciens agissent rarement. Il reste encore beaucoup à accomplir dans le domaine de la sécurité routière malgré l'énorme chemin parcouru, ne nous leurrions pas à cet égard.

■ LES BLESSURES CORPORELLES

En ce qui a trait aux blessures corporelles, l'abandon du système de responsabilité a permis à la population du Québec de bénéficier d'un véritable régime d'indemnisation des victimes. Certes, il serait inexact de prétendre que tout est parfait et qu'il n'y a rien à redire sur les modalités du régime et de son évolution depuis son introduction en 1978.

La principale critique concerne, à mon avis, la fréquence de révision des indemnités où, en pratique, durant les vingt dernières années, il y a eu une modification après dix ans et tout dernièrement, dans le dépôt d'un projet de loi, le Gouvernement du Québec a indiqué son intention de modifier à la hausse les indemnités forfaitaires pour préjudices, de même que celles en cas de décès. Il s'agit d'une performance qui laisse à désirer et il faudrait espérer une révision du niveau des indemnités à des périodes plus fréquentes que tous les dix ans ! Alors que la jurisprudence évolue dans un certain sens, il faudrait que les prestations du régime suivent les tendances pour répondre aux attentes de la population et être équitables.

Depuis les vingt dernières années, la réforme du Québec vers un régime sans égard à la responsabilité a été en quelque sorte suivie par trois provinces canadiennes qui ont modifié leur régime d'assurance automobile, soit la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, quoique dans ce dernier cas on peut dire que la démarche, dans son ensemble, a été plutôt erratique et ne devrait pas être citée en exemple.

Pour revenir à la situation au Québec, il faut signaler principalement comme fort positif l'engagement important de la SAAQ dans le traitement des traumatismes et dont les expériences sont fréquemment citées comme étant à l'avant-garde de ce qui se fait dans plusieurs endroits non seulement à travers le continent nord-américain mais aux quatre coins du monde.

Deux commentaires m'apparaissent appropriés sur le régime des blessures corporelles avant de traiter des dommages matériels :

– La perception de certains selon laquelle les personnes responsables devraient être poursuivies se base sur une fausse prémisse. C'est l'ensemble des assurés qui paie le coût des indemnités et non pas les soi-disant «responsables». Dans l'ancien système, la responsabilité financière de l'individu «coupable» était prise en charge par tous les assurés et non pas uniquement par le groupe de «présumés coupables». La punition, s'il y a lieu, des coupables n'est pas du ressort d'un régime d'assurance.

– L'absence, dans les faits, d'une couverture additionnelle pour ceux qui désirent des indemnités plus élevées est à regretter. On peut prétendre que c'est au secteur privé d'agir dans ce domaine, le régime public étant «uniforme» pour tous. Dans les faits, il ne l'est pas puisque les primes ne tiennent pas compte du revenu du bénéficiaire potentiel et qu'il s'agit d'un élément de risque loin d'être négligeable.

Du côté des assureurs privés, l'offre d'une assurance complémentaire existe, mais sa diffusion est très limitée et plusieurs essais n'ont pas donné les résultats escomptés. On pourra prétendre qu'il y a là la preuve d'un manque d'intérêt du consommateur. Toutefois, la problématique est complexe et peut s'expliquer par les éléments suivants:

- même après vingt ans d'existence, il y a un manque d'information sur la nature du régime pour une partie de la population;
- la prime d'une couverture supplémentaire est faible puisque, en pratique, elle vise les prestations autres que pour perte de revenu et la rémunération aux intermédiaires de marché ne peut être élevée; d'où le peu d'intérêt à vendre ce produit;
- les assureurs de dommages s'étant, en pratique, retirés involontairement du domaine des lésions aux personnes, il y a un manque d'expertise dans le secteur, du moins en ce qui concerne son fonctionnement au Québec.

En somme, il faut espérer que la SAAQ songe à offrir non pas un seul régime mais plusieurs options afin de mieux satisfaire sa clientèle. Un monopole doit après tout chercher à satisfaire sa clientèle. Prétendre qu'il s'agit d'un régime uniforme du type sécurité sociale ne peut être un argument contre des options si on tient compte du niveau de la couverture en cas de perte économique, prévue par le régime en vigueur.

■ LES DOMMAGES MATÉRIELS

Même si l'intérêt du présent colloque porte surtout sur l'indemnisation des victimes de blessures corporelles, la réforme de 1978 a cependant touché le secteur des dommages aux véhicules et aux biens qui est demeuré l'apanage des assureurs privés. L'introduction de l'indemnisation directe et l'abandon de la subrogation contre les tiers dans les dommages matériels ont eu des impacts considérables sur les consommateurs et le milieu, car :

- le fait de transiger uniquement avec son propre assureur garantit une qualité de service plus élevée que lorsqu'un assureur traite avec le client d'un autre;
- ceci permet de mieux contrôler le coût des réparations et ainsi de pouvoir utiliser le levier des achats de masse pour réduire les coûts;

– une réduction des frais de gestion des assureurs en résulte puisque moins de dossiers sont ouverts.

L'adoption de cette mesure n'était pas une première puisque l'approche existait ailleurs. Au Canada, il s'agissait d'une première, sauf que l'on peut considérer que les régimes étatiques d'assurance automobile (en Saskatchewan, au Manitoba et en Colombie-Britannique) font de l'indemnisation directe pour les dommages matériels. Il est ironique de penser que dans ces trois juridictions, toutefois, on avait jusqu'à tout récemment conservé le système de la responsabilité pour les blessures corporelles, alors que tel n'était pas le cas en pratique pour les dommages au véhicule. Mieux traiter la tôle que l'humain représente un beau débat de société mais que peut-on dire? Deux provinces, soit la Saskatchewan et le Manitoba, ont cependant modifié leur approche, adoptant, en pratique, des modalités similaires à celles du Québec pour les blessures corporelles.

Dans le cas des dommages matériels, la réforme de 1978 a été bénéfique pour les assurés qui n'ont eu à transiger qu'avec leur propre assureur sans que ce dernier puisse recouvrir les dommages du tiers responsable ou de son assureur. Ce changement a modifié les règles par rapport à la situation dans les provinces voisines et il peut être un des éléments qui explique que la part du marché des assureurs ayant leur gestion ou direction au Québec s'est accrue à près de 60 p. 100 durant cette période. Le système québécois de libre concurrence vise tous les critères de tarification et a favorisé l'éclosion d'une recherche du prix le plus exact, dans une segmentation de plus en plus raffinée des assurés. Pendant ce temps et plus particulièrement durant les dix dernières années, les assureurs situés et opérant à l'ouest de la rivière Outaouais étaient pris dans un carcan d'approbation des tarifs où, en pratique, presque rien ne bougeait entre les concurrents. Alors que les assureurs de l'Ontario se préoccupaient de satisfaire les demandes des bureaucrates, ceux du Québec visaient à réduire les coûts de gestion et à augmenter leur part du marché par une segmentation du coût la plus réaliste possible. La preuve est faite, quant au soussigné, sur l'approche la plus avantageuse pour la population.

Le système de libre concurrence que la réforme a mis en place au Québec a été, en somme, favorable pour le consommateur et pour le développement des assureurs ayant leurs activités au Québec. Ceux qui au Québec tentent de favoriser l'harmonisation des systèmes dans tout le Canada devraient considérer les résultats de l'assurance automobile au Québec sur les assureurs ayant leur base au Québec avant de trop uniformiser.

■ CONCLUSION

After 20 years, there are still some who advocate for a return to the tort insurance system, at least in some specific cases, on the ground that the tortfeasor must be punished or must pay for his action. If the objectives of the system are primary to insure that innocent victims get adequate compensation, then liability insurance must be compulsory. This has the effect of transferring the cost of those identified as tortfeasor to the collectivity as a whole since, in practice, there is no relationship between insurance premiums and being at tort.

*No system is perfect and some are better than others and while I am biased, the existing system in Quebec is vastly preferable to the scheme it replaced 20 years ago. The then existing system is well described in Nicholas Evans' novel, entitled *The Horse Whisperer*, from which a major motion picture is just being released, and I quote :*

Only a sensible person would be fool enough to think the case might boil down to whether the girls were negligent in riding on the road that morning and whether the truck driver was negligent in hitting them. Instead of course, everybody was suing everybody : the girls' health insurance company, the truck driver, his insurance company, the haulage company in Atlanta, their insurance company, the manufacturers of the truck, the manufacturers of the truck's tires, the county, the mill, the railroad. No one had yet filed suit against God for letting it snow, but it was still early days. It was pure plaintiff-attorney paradise.

God can rest in peace, He will not be sued, since the attorney will not be able to collect his fees, except in a virtual sense.

En terminant, il faut souligner que la réforme des blessures corporelles de 1978 établissait, comme l'indique le programme de votre colloque, un régime d'assurance sans égard à la responsabilité. Cette réforme, par un choix de Société, accordait la gestion du régime à un monopole d'État et il m'apparaît important que l'on distingue clairement les deux facettes de cette réforme, soit les modalités du régime et son administration.

Le régime d'indemnisation en vigueur n'est pas parfait mais il rejoint les attentes et les intérêts des parties visées et il peut être amélioré. Si l'on remet en question le régime, il faudrait également, à l'aube du prochain millénaire, se poser la question à savoir si dans l'environnement actuel la gestion par une société d'État à caractère

monopolistique est toujours la solution la plus appropriée. Des monopoles qui ont dû faire face à la concurrence dans le domaine des communications, par exemple, sont la preuve que le service à la clientèle s'en porte mieux. Sans oser donner de réponse sur ce qui est préférable, il me semble que l'on devrait au moins s'interroger à ce sujet.