



CONSULTATION
PUBLIQUE



Observations de la Chambre de l'assurance de dommages

Document de discussion – CCRRA

Juillet 2016

*Les catastrophes naturelles et l'assurance
des biens personnels*

30 septembre 2016



CHAMBRE
DE L'ASSURANCE
DE DOMMAGES

chad.ca

Table des matières

Résumé	3
Remarques préliminaires.....	5
La solvabilité des assureurs et le traitement équitable des consommateurs : deux préoccupations distinctes	5
Quelques tendances en assurance de dommages : la consolidation des assureurs et la concentration des cabinets.....	6
La protection du public passe par la cohérence entre les pratiques commerciales et les pratiques déontologiques	6
Réponses à certaines questions du document de consultation	9
Question n° 4	9
Question n° 5	10
Question n° 7	11
Question n° 8	12
Question n° 10	15
Conclusion.....	17

Résumé

Le 4 juillet dernier, le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) publiait pour consultation le *Document de discussion sur les catastrophes naturelles et l'assurance des biens personnels* (ci-après le « document de consultation»). C'est avec plaisir que la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) répond à l'invitation du CCRRA de répondre à certaines questions qui y sont soulevées.

Le CCRRA sollicite des commentaires sur certains sujets dans le but de lui permettre de déterminer ce qui doit être fait pour assurer des niveaux acceptables de protection des consommateurs et pour favoriser l'innovation et la compétitivité dans le marché de l'assurance des biens personnels au Canada. Les sujets sur lesquels les commentaires sont sollicités sont :

- l'impact des événements catastrophiques naturels sur le marché canadien de l'assurance des biens personnels;
- la couverture d'assurance des biens personnels actuellement disponible à l'égard des événements catastrophiques naturels au Canada;
- la compréhension que les consommateurs ont des risques associés aux catastrophes naturelles et du degré de couverture de ceux-ci.

Observations de la ChAD

La ChAD, dont la seule mission est la protection du public, est d'accord avec plusieurs constats mentionnés dans le document de consultation. Cependant, elle limitera ses observations aux questions en lien avec sa mission, soit les questions 4, 5, 7, 8 et 10 du document de consultation ::

4. En règle générale, dans quelle mesure le secteur de l'assurance a-t-il constaté une augmentation des demandes d'information et des plaintes de la part des titulaires de police en lien avec les catastrophes naturelles (garantie, produits, tarification, etc.) ?
5. Quel est le rôle du secteur de l'assurance, des consommateurs, des titulaires de polices et des différents paliers de gouvernement dans la mise en œuvre de solutions de prévention, d'atténuation et d'aide en lien avec les catastrophes naturelles?
7. La communication avec les titulaires de police sur les comportements préventifs, les incitations à mettre en œuvre des mesures d'atténuation ou les autres efforts d'information et de sensibilisation sont-ils suffisants et efficaces? Prévoit-on d'autres initiatives de sensibilisation dans l'avenir?
8. Les titulaires de police comprennent-ils les différences entre les modalités d'une police d'assurance standard et celles des avenants prévoyant une garantie contre les catastrophes naturelles? Compréhendent-ils les implications (c.-à-d. franchise plus élevée ou exclusions particulières, limites monétaires)?
10. De quelle manière peut-on faciliter la tâche aux consommateurs qui magasinent et comparent des produits d'assurance contre les catastrophes naturelles?

Voici un aperçu des principaux éléments présentés dans le document de la ChAD en vue d'assurer des niveaux acceptables de protection des consommateurs :

- Il est essentiel que les régulateurs soient mieux informés par les assureurs et les cabinets afin de mieux comprendre les enjeux et les préoccupations des consommateurs face aux catastrophes naturelles.
- La nécessité du rôle-conseil des agents et des courtiers doit être soulignée afin d'offrir un produit qui correspond aux besoins de chaque client et que ce dernier soit pleinement conscient des limitations et exclusions du produit qu'il achète.
- L'utilisation d'un langage simple et clair pour aider le consommateur à démystifier la complexité des contrats.
- Finalement, la cohérence entre les pratiques commerciales et déontologiques est la clé pour assurer adéquatement la protection du public.

La ChAD : un organisme de protection du public de première ligne

Créée en vertu de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹ (LDPSF) en 1998, la ChAD est un organisme d'autoréglementation (OAR) dont la mission est d'assurer la protection du public en matière d'assurance de dommages et d'expertise en règlement de sinistres.

La ChAD veille à la formation continue obligatoire et à la déontologie de près de 15 000 agents et courtiers en assurance de dommages et experts en sinistre. Elle encadre de façon préventive et discipline la pratique professionnelle des individus œuvrant dans ces domaines.

Depuis 2005, à la suite d'un mandat confié par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité), la ChAD a réalisé plus de 1 300 inspections de cabinets de courtage et d'expertise en règlement de sinistres indépendants de 24 certifiés et moins. En moyenne, 130 inspections régulières et 11 visites de conformité sont effectuées annuellement, sur un bassin d'environ 900 cabinets inscrits.

Grâce aux constats que font les inspecteurs sur le terrain, aux problématiques observées par les enquêteurs au Bureau du syndic, aux travaux des comités de la ChAD ainsi qu'aux questions posées lors de séances de formation, la ChAD est en mesure de créer et mettre à jour des outils pour les professionnels et pour le public².

¹ Article 312 de la LDPSF : « Une chambre a pour mission d'assurer la protection du public en maintenant la discipline et en veillant à la formation et à la déontologie de ses membres. »

² Près d'une trentaine d'outils sont conçus pour soutenir la pratique professionnelle des représentants et prévenir les manquements aux obligations légales, réglementaires et déontologiques. Procédures, guides, modèles de lettre ou de contrat, fiches-conseils et formulaires sont des exemples d'outils de la ChAD utilisés par les représentants, les cabinets, les assureurs, l'Autorité et le public.

Remarques préliminaires

La solvabilité des assureurs et le traitement équitable des consommateurs : deux préoccupations distinctes

Le document de consultation démontre la préoccupation du CCRRA concernant l'impact des catastrophes naturelles quant à la solvabilité et les risques pour les assureurs. Il constate également la mauvaise compréhension des consommateurs quant aux risques qui y sont associés et le niveau de protection véritablement offert par les contrats d'assurance³.

Le CCRRA analyse deux aspects de l'impact des catastrophes naturelles sur le marché canadien de l'assurance des biens personnels :

- L'aspect lié à l'existence même du produit (innovation, souscription, tarification, gestion du risque) et la solvabilité des assureurs.
- L'aspect lié au traitement des consommateurs, c'est-à-dire l'analyse de leurs besoins, leur compréhension des protections et des limitations ainsi que le traitement des réclamations et des plaintes.

La bonne gestion des risques liée aux produits d'assurance et la solvabilité des assureurs qui les offrent, n'entraînent pas automatiquement le traitement équitable des consommateurs. Puisque les forces commerciales au sein des entreprises peuvent s'opposer au traitement équitable des consommateurs, les entreprises ne devraient donc pas être les seules garantes de la protection des consommateurs⁴.

De plus, si le marché n'est pas surveillé, l'augmentation des phénomènes naturels (pluies extrêmes, grêles, tornades et incendies) pourrait ouvrir la porte à l'ajout d'exclusions ou de limitations plus fréquentes ou une augmentation des primes. Ces mécanismes, bien que salutaires pour la gestion des risques et de la solvabilité des assureurs, ne sont pas garants du traitement équitable des consommateurs. L'augmentation des primes et des franchises ou les nouvelles limitations aux protections sont même parfois difficilement conciliables avec le traitement équitable des consommateurs.

Le CCRRA indique ne pas traiter de la « question de l'abordabilité » dans le document de consultation (cf. p. 4). Or, la tarification d'un produit est liée à son accessibilité et à l'adhésion des consommateurs. Elle doit donc être prise en compte par le CCRRA pour formuler des recommandations. D'ailleurs, la modulation des primes et des franchises est partiellement abordée par le CCRRA dans le cadre de la discussion de partage du risque (p. 11). Il nous semble ainsi évident qu'elle devrait faire partie intégrante de l'analyse et de la consultation à venir.

³ « En conséquence, le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (le « CCRRA ») est préoccupé par le fait que les consommateurs ne sont peut-être pas conscients des risques que posent les événements catastrophiques naturels et des conséquences d'une insuffisance de l'assurance contre les pertes attribuables à certains de ces événements. » p.2.

⁴ Rapport sur l'application de la LDPSF, commentaires d'Option consommateurs présentés au Ministère des Finances du Québec, septembre 2015, p. 7 et 9.

Quelques tendances en assurance de dommages : la consolidation des assureurs et la concentration des cabinets

Plusieurs tendances se sont dessinées au cours des dernières années dans le domaine de l'assurance de dommages. Une évaluation en profondeur des répercussions de ces tendances sur les pratiques commerciales et le public s'avère nécessaire, notamment dans le cadre des catastrophes naturelles.

Alors qu'ils étaient 1 600 au Québec en 1998, on enregistre une diminution de cabinets de l'ordre de 27 % en 17 ans. De plus, au sein des cabinets de courtage on remarque une concentration accrue du volume d'affaires auprès d'un seul assureur et l'on s'attend à ce que le marché poursuive cette concentration.

Chez les assureurs, l'acquisition de la compagnie AXA par sa rivale Intact en 2011 et l'acquisition de la division canadienne de State Farm par Desjardins en sont des exemples probants. Intact/AXA occupe aujourd'hui 25 % du marché au Québec. D'autres acquisitions sont à prévoir dans les prochaines années et contribueront à resserrer le marché pour les assureurs et les distributeurs.

Force est de constater que la concentration des cabinets et la consolidation des assureurs entraîneront certainement des effets marquants qui changeront, de façon notoire, l'industrie de l'assurance de dommages. Certaines questions méritent donc d'être soulevées. Quels effets auront-ils sur la distribution des produits d'assurance, leur accessibilité et leur disponibilité pour les consommateurs? Quels effets auront-ils sur les couvertures offertes et par conséquent, la protection des consommateurs?

La protection du public passe par la cohérence entre les pratiques commerciales et les pratiques déontologiques

a) les pratiques commerciales

En regard des saines pratiques commerciales, la ChAD estime que le CCRRA ne s'investit pas suffisamment pour élaborer des moyens concrets visant à assurer la protection consommateurs. En juillet 2015, l'Autorité rendait publics les résultats de l'autoévaluation, par les assureurs, de leurs pratiques commerciales⁵. Le but de cette autoévaluation est de vérifier si les attentes de l'Autorité énoncées dans la *Ligne directrice sur les saines pratiques commerciales* sont comblées. Certains constats issus de cet exercice sont préoccupants en regard de la protection du public puisque les trois éléments ayant reçu les notes les plus faibles sont directement liés au traitement équitable des consommateurs⁶.

- **Gestion des incitatifs** : « Il ressort de l'autoévaluation que la structure des incitatifs des assureurs était souvent uniquement basée sur le volume de primes souscrites. En général, l'Autorité n'a pas été en mesure de constater des incitatifs tenant compte du traitement équitable des consommateurs (TEC).

⁵ Autorité des marchés financiers. *Présentation des résultats de l'autoévaluation des pratiques commerciales par les assureurs*, [En ligne] http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/professionnels/assureurs/autoevaluation_pratiques-commerciales.pdf, juillet 2015.

⁶ voir constats reproduits à l'annexe 1

- Par ailleurs, selon l'Autorité, certains incitatifs observés étaient de nature à créer une apparence de conflit d'intérêts. Par exemple, les concours de ventes ciblant un produit donné peuvent stimuler les ventes d'un produit au détriment du besoin réel des consommateurs. Or, l'Autorité s'attend à ce que les consommateurs soient confiants que les produits qui leur sont conseillés conviennent véritablement à leurs besoins.⁷ »
- **Conception et commercialisation des produits** : « Malgré le fait que les assureurs se soient bien évalués, la majorité de la documentation reçue était axée principalement sur les aspects de rentabilité et n'évoquait pas de notions propres au TEC.
 - Également, peu de répondants ont confirmé disposer de suivis afin de vérifier si les produits mis en marché répondaient effectivement aux besoins de consommateurs ciblés.⁸ »
- **Gouvernance et culture d'entreprise** : « Peu de codes d'éthique et de déontologie présentaient des objectifs clairs en matière de traitement équitable des consommateurs.
 - Peu d'assureurs ont clairement désigné un responsable du traitement équitable des consommateurs et lorsqu'un responsable était identifié, celui-ci n'avait généralement pas de mandat spécifique et documenté.⁹ »

Bien qu'il ne s'agisse pas de situations en lien avec les catastrophes naturelles citons quelques exemples spécifiques qui illustrent l'impact négatif que peuvent avoir les pratiques d'affaires sur le traitement équitable des consommateurs:

- Un assureur a été condamné le 28 juillet 2016 à une amende de près d'un million de dollars par la Banque centrale irlandaise pour des manquements aux normes en lien avec le traitement équitable des consommateurs. De nombreux dossiers ont été traités sur une période de plus de quatre ans par des employés ne possédant pas le niveau de compétences requises et en l'absence de supervision par des professionnels certifiés alors que la réglementation l'exigeait. De plus, les exigences en matière de traitement des plaintes n'avaient pas été respectées. Il est intéressant de noter qu'aucune instance spécifique de préjudice aux consommateurs n'a été identifiée, mais que le nombre de dossiers constituait, selon la Banque centrale irlandaise, un niveau de risque inacceptable pour les consommateurs.
- Un autre assureur a été condamné en février 2014 à une amende de 50 000 \$ pour avoir conclu une entente de référencement avec des concessionnaires automobiles et pour avoir partagé des commissions avec des non-inscrits, en contravention avec la LDPSF¹⁰.
- Les pratiques commerciales des concessionnaires automobiles a nécessité l'émission d'un communiqué de l'Autorité et d'un rappel aux assureurs présents dans le marché de l'assurance de remplacement au Québec afin de rappeler que les assureurs demeurent responsables de la conformité des ententes de distribution et du processus d'offre des produits d'assurance, car des préoccupations subsistaient à l'égard de ces pratiques non conformes¹¹.

⁷ AMF. *Présentation des résultats de l'autoévaluation des pratiques commerciales par les assureurs*, op. cit., p. 6.

⁸ AMF. *Présentation des résultats de l'autoévaluation des pratiques commerciales par les assureurs*, op. cit p. 5.

⁹ AMF. *Présentation des résultats de l'autoévaluation des pratiques commerciales par les assureurs*, op. cit, p. 4.

¹⁰ Communiqué de l'Autorité, 7 février 2014.

¹¹ Communiqué de l'Autorité, 16 février 2015.

b) les pratiques déontologiques

Le CCRA constate que « l'examen législatif conclut qu'il n'existe pas d'interprétation commune des catastrophes naturelles ni d'exigences communes à l'égard de ce risque, et que la législation provinciale prévoit peu de protection pour les consommateurs » (p. 17, dernier §, nos soulignements), ce qui rend plus pertinents encore la certification et l'encadrement des représentants par les autorités réglementaires.

Un système professionnel constitue une solution efficace puisqu'il intervient directement dans la relation entre le professionnel et le consommateur. À l'opposé, une approche basée sur des principes et inspirée des normes internationales sur les pratiques commerciales transite par plusieurs niveaux hiérarchiques ou administratifs avant d'être traduite en une réalité pratique vécue par les consommateurs. Les principes sont établis par les régulateurs, les pratiques et les directives adoptées par les assureurs puis ensuite traduites dans les opérations de l'entreprise.

Or, la cohérence entre les pratiques commerciales et déontologiques est la clé pour assurer adéquatement la protection du public. Elle vient renforcer le fait que peu importe avec qui le consommateur fait affaire (cabinet ou assureur), chaque professionnel certifié est guidé par le même code de déontologie. L'ultime objectif : les pratiques commerciales doivent inclure les obligations professionnelles du certifié.

La protection des consommateurs gagne donc à être encadrée et contrôlée aux deux extrémités du processus. Il est difficile de concevoir que les entreprises peuvent elles-mêmes assurer adéquatement le respect des normes applicables et qu'il est suffisant pour les régulateurs de se pencher sur l'examen périodique des pratiques pour détecter les manquements à des obligations réglementaires.

Ces constats renforcent la nécessité d'un équilibre entre les responsabilités des professionnels certifiés et celles de l'entreprise où ils œuvrent (le cabinet ou l'assureur). De plus, ces faits prouvent la nécessité de maintenir un code de déontologie universel administré par un organisme indépendant et spécialisé de première ligne, tel que la ChAD. La responsabilité d'adopter un code de déontologie ne peut relever de chaque cabinet ou de chaque assureur puisque chacun desdits codes serait très différent, tant dans sa conception que dans son application.

Réponses à certaines questions du document de consultation

Question n° 4

En règle générale, dans quelle mesure le secteur de l'assurance a-t-il constaté une augmentation des demandes d'information et des plaintes de la part des titulaires de police en lien avec les catastrophes naturelles (garantie, produits, tarification, etc.)?

Deux fois par année, les assureurs et les cabinets doivent transmettre aux autorités réglementaires les plaintes qu'ils reçoivent et qui n'ont pas été réglées au niveau opérationnel. Cependant, il appert du document de consultation que « ces données ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre de déterminer celles qui sont reliées à des catastrophes naturelles et n'indiquent pas non plus le motif des plaintes découlant des inondations de 2013 ».

De plus, ces données ne sont pas généralement disponibles aux intervenants dans l'industrie de l'assurance ou au public. Il serait donc intéressant et utile pour tous que les informations du système de traitement des plaintes (communément appelé « STP » ou « SRP » au Québec) soient accessibles au public. Il serait aussi pertinent que ce système soit amélioré afin de déterminer les plaintes liées aux catastrophes naturelles ou à des événements importants.

Par ailleurs, les plaintes qui sont réglées au niveau opérationnel par les cabinets (et qui n'entrent pas dans la définition de « plainte » pour les fins du STP) devraient aussi être déclarées, car elles constituent un indice des préoccupations ou des incompréhensions chez les assurés.

En effet, les nouveaux produits offerts par les assureurs et la modélisation de la tarification, des franchises et des primes sont basées sur des informations beaucoup plus détaillées colligées par les assureurs. L'ensemble de ces informations détaillées, ainsi que les plaintes et les demandes de la clientèle, gagneraient à être partagées avec les autorités réglementaires et les autres intervenants de l'industrie pour permettre une meilleure évaluation des préoccupations et des plaintes véritablement en lien avec les catastrophes naturelles.

Le BAC-Québec, qui indique avoir été contacté par plus de 27 000 personnes, dont environ 30 % des questions en assurance habitation, ajoute : « les agents ont été appelés à répondre à plusieurs questions sur [le] sujet [des dégâts causés par l'eau] en 2015¹² ».

De son côté, le Centre d'information de l'Autorité a reçu près de 26 000 appels de consommateurs¹³. Il serait important de pouvoir départager ceux qui concernent l'assurance de dommages et plus particulièrement les sujets liés aux « eaux indésirables » (égouts, dégâts d'eau, refoulement, infiltration, etc.).

Considérant l'augmentation des « événements importants » (cf. p. 2, 3^e paragr. du document de consultation), il est normal que les médias fassent plus souvent état de ces événements et des préoccupations des consommateurs quant aux protections disponibles. Ainsi, après les inondations en 2013 en Alberta et dans le sud de l'Ontario, ce sont maintenant les incendies de Fort McMurray du

¹² Bureau d'assurance du Canada, Rapport d'activités Québec 2015, p. 14

¹³ Rapport annuel 2014-2015, p. 41

printemps dernier qui constituent la catastrophe la plus coûteuse au Canada¹⁴. L'année 2016 pourrait donc battre le record car, en plus des incendies, des tornades, pluies torrentielles et tempêtes de grêle ont été observées avec une fréquence et une intensité grandissante dans des endroits jusqu'à maintenant rarement touchés¹⁵.

Par conséquent, il est essentiel que les régulateurs soient mieux informés par les assureurs et les cabinets pour mieux comprendre les enjeux et les préoccupations des consommateurs, notamment avec des informations détaillées sur les plaintes, les réclamations, les indemnités versées et reçues ainsi que le ratio sinistre, prime et produit.

Question n° 5

Quel est le rôle du secteur de l'assurance, des consommateurs, des titulaires de polices et des différents paliers de gouvernement dans la mise en œuvre de solutions de prévention, d'atténuation et d'aide en lien avec les catastrophes naturelles?

Le document de consultation mentionne que les « assureurs peuvent proposer des options de primes variables aux consommateurs résidant dans des zones à risque élevé et des rabais à ceux qui ont adopté des mesures préventives. Parallèlement, les assureurs peuvent moduler les franchises pour partager le risque avec le consommateur, réduire le montant des indemnités et promouvoir des stratégies d'atténuation et de prévention » (p. 11).

Aussi : « Les mécanismes de partage du risque et les outils de modélisation du risque peuvent aider les assureurs à trouver des moyens d'offrir de l'assurance à des consommateurs qui ne pourraient autrement y avoir accès, tout en atténuant le montant des indemnités et en contribuant au traitement équitable des consommateurs » (p. 12) (nos soulignements).

La mise en œuvre de solutions préventives et d'atténuation est une piste de solution intéressante et son aspect participatif permet à tous les joueurs de prendre part à l'amélioration de la qualité de vie dans leur communauté. Par exemple, les solutions proposées par les assureurs visent à diminuer les protections lorsque des éléments d'une habitation ont atteint un certain âge (ex. 10 ans pour les chauffe-eau et 15 ans pour le toit).

Le partage du risque – parce qu'il permet une répartition du fardeau de l'indemnisation – est un mécanisme répandu et souhaitable. Cependant, en ce qui a trait à la modulation des primes et des franchises, y a-t-il suffisamment d'incitatifs (ex. rabais) aux consommateurs pour élaborer des stratégies d'atténuation ou de prévention en matière de catastrophes naturelles? De façon générale, les assureurs imposent des limitations ou retirent des protections¹⁶, mais qu'en est-il des éléments mis en place par les assureurs pour encourager les consommateurs à adopter des mesures de prévention? Par exemple, la gestion efficace des eaux de surface, les bassins de captations, l'installation d'un drain français, etc. Par opposition, l'installation d'une alarme, l'incitatif le plus

¹⁴ Bureau d'assurance du Canada, communiqué du 7 juillet 2016.

¹⁵ Grêle au Saguenay, juillet 2016, [En ligne] <https://www.meteomedia.com/nouvelles/articles/vol-air-canada--pare-brise-fracasse-par-la-grele/70738> (consulté le 20 août 2016)

¹⁶ Ainsi, les propriétaires sont informés qu'ils doivent changer leur chauffe-eau si ce dernier a plus de 10 ans, ou que la protection « eau au-dessus du sol » ne sera plus offerte, car leur toiture aura plus de 15 ans, et ce, sans égard à l'état réel ou le bon entretien de la toiture, dont la durée de vie en général est de 25-30 ans.

répandu en matière de protection contre le vol d'une résidence ou d'un véhicule est généralement proposé et « récompensé » par les assureurs.

La ChAD considère que tous les intervenants ont un rôle à jouer, y compris les professionnels, qui peuvent expliquer les risques et les avantages de la prévention en plus de sensibiliser les consommateurs aux mesures les plus propices pour atténuer les risques. D'ailleurs, certains outils préparés par la ChAD (ex. questions à se poser lors du renouvellement d'un contrat d'assurance) agissent justement comme rappel de certains comportements qui peuvent augmenter ou diminuer les risques¹⁷.

Cependant, le déséquilibre informationnel entre le professionnel et ses clients persiste : certains consommateurs ne sont tout simplement pas au courant de l'existence des risques et de modèles cartographiques, ainsi que du fait que leur propriété pourrait être dans une zone considérée dangereuse¹⁸. Il est donc essentiel qu'une meilleure diffusion de cette information et des outils disponibles soit faite pour encourager la mise en œuvre de solutions pratiques. Un représentant certifié, tenu déontologiquement de communiquer l'information pertinente à son client pour l'aider dans la prise de décision appropriée peut ainsi contribuer à la diffusion améliorée de cette information.

Par exemple, les études ou programmes mis en place par l'industrie de l'assurance de dommages en lien avec les catastrophes naturelles (tels le programme national sur les inondations du BAC (p. 6) ou la cartographie des inondations en temps réel par Opta (p. 6)) indiquent aux assureurs les risques actuels auxquels sont exposées des habitations ou des régions. Ces informations ne sont toutefois pas disponibles ou même communiquées aux consommateurs directement visés. Il semble qu'il y ait là un déséquilibre informationnel qui peut – et devrait – être corrigé, car il empêche le consommateur de prendre une décision éclairée quant aux protections nécessaires.

Question n° 7

La communication avec les titulaires de police sur les comportements préventifs, les incitations à mettre en œuvre des mesures d'atténuation ou les autres efforts d'information et de sensibilisation sont-ils suffisants et efficaces? Prévoit-on d'autres initiatives de sensibilisation dans l'avenir?

La communication avec les titulaires de police dans son ensemble gagnerait à être clarifiée et simplifiée. Là encore, un représentant adéquatement formé et certifié contribue grandement à la communication efficace des informations importantes et essentielles avec les titulaires de police.

Par ailleurs, il faut se demander dans quelle mesure les moyens d'atténuation mis en place par les consommateurs sont vraiment utiles ou efficaces en cas de catastrophes naturelles. Le consommateur vigilant et proactif (par exemple, celui qui installe un clapet anti-refoulement et qui s'assure du bon fonctionnement des drains français et du bon état de son toit) sera-t-il mieux protégé en cas de violents incendies dus à des feux de forêt, de vents violents, de grêle, de verglas, de tornades ou de

¹⁷ Par exemple, avez-vous effectué des rénovations ou des réparations importantes à votre résidence? Avez-vous un chauffe-eau individuel qui a plus de 10 ans ou avez-vous installé un chauffage auxiliaire (bois, gaz, huile, etc.).

¹⁸ Citation de Leonard Sharman, Groupe Cooperators dans article de *La ChadPresse* été 2016, p. 12. Voir aussi dans le document de consultation : « [...] les assureurs ont maintenant les moyens et la capacité de repérer les zones à risque élevé et de tarifier le risque en conséquence. Les consommateurs n'ont parfois pas accès à la même information, qui leur permettrait d'élaborer leurs propres stratégies d'atténuation ou de prévention. » (p. 23)

tremblement de terre? Et en cas de tremblement de terre, outre souscrire une protection parfois à coût élevé, quelles mesures d'atténuation existent pour le consommateur?

Question n° 8

Les titulaires de police comprennent-ils les différences entre les modalités d'une police d'assurance standard et celles des avenants prévoyant une garantie contre les catastrophes naturelles? Compréhendent-ils les implications (c.-à-d. franchise plus élevée ou exclusions particulières, limites monétaires)?

Le déséquilibre informationnel

Les produits d'assurance de dommages concernent la totalité des conducteurs automobiles, la majorité des propriétaires, des locataires et des entreprises. Malgré le fait qu'ils concernent presque tous les Canadiens, les produits d'assurance de dommages demeurent complexes à leurs yeux. Par exemple, à peine 4 % des particuliers résidant au Québec souscrivent l'avenant tremblement de terre, alors que 22 % croient qu'ils sont assurés¹⁹. Cette complexité, vécue par 76 % des consommateurs²⁰, crée un déséquilibre économique, informationnel et juridique entre le consommateur et l'assureur.

Depuis plus de 50 ans, le gouvernement met en place des lois visant à mieux réglementer le secteur de l'assurance de dommages et ainsi mieux protéger le public. Au fil des ans, le législateur a reconnu ce déséquilibre informationnel et l'importance du rôle-conseil du représentant certifié pour l'amoinrir. L'Autorité reconnaît également ce déséquilibre : « Il existe un fort déséquilibre informationnel entre le consommateur, souvent profane de l'assurance, et l'assureur, spécialiste de ses produits²¹ ».

Ce déséquilibre informationnel est tout aussi présent dans le contexte des catastrophes naturelles et des effets de ces catastrophes sur l'assurance des biens personnels et ne doit pas être amplifié puisque, par définition, elles touchent un large bassin de population dans une région donnée et pourrait ainsi provoquer un appauvrissement d'une partie significative d'une région ou d'une population.

La complexité des produits et le langage hermétique

Les consommateurs peuvent difficilement comprendre les définitions souvent techniques incluses dans les contrats d'assurance ainsi que l'impact d'un avenant sur les exclusions générales. Comment peuvent-ils comparer d'un assureur à l'autre et comprendre les différences entre les définitions et la portée des exclusions?

¹⁹ CARBASSE, Mathieu, « Le risque d'un séisme urbain majeur demeure largement sous-estimé », *Journal de l'assurance*, [En ligne], <http://journal-assurance.ca/2015/08/20/le-risque-dun-seisme-urbain-majeur-demeure-largement-sous-estime>, 20 août 2015 (consulté le 24 août 2016).

²⁰ LEGER. *Perception des Québécois à l'égard de l'industrie de l'assurance de dommages* auprès de 500 Québécois, janvier 2016.

²¹ Autorité. *L'offre d'assurance par Internet au Québec*, [En ligne], <https://www.lautorite.qc.ca/files//pdf/consultations/assurance-planification-financiere/2012fev24-distribution-ass-internet-fr.pdf> p. 9 (consulté le 26 août 2016).

Certains des constats découlant de l'analyse réalisée par le CCRRA des 18 polices multirisques des 16 assureurs participants sont particulièrement inquiétants pour les consommateurs (p. 18-20) :

« Les définitions d'une police sont importantes, car elles déterminent comment la garantie sera appliquée pour les eaux "de surface" mais non pour les eaux "d'une inondation". De façon générale, en ce qui concerne les inondations et les dégâts d'eau, les définitions varient d'un assureur à l'autre, sont utilisées sporadiquement dans les polices et sont assorties de diverses conditions. Les polices des assureurs participants n'offraient généralement aucune protection contre les inondations ou les eaux de surface résultant d'une autre catastrophe naturelle, comme un tremblement de terre ou une tempête de grêle. Ces définitions compliquent l'établissement de la cause d'un sinistre auquel les titulaires de polices ne s'attendaient peut-être pas, puisqu'ils cherchent simplement une garantie contre la présence d'« eau indésirable. »

« [...] il faudra en faire davantage pour que les consommateurs aient une bonne compréhension des garanties et des exclusions prévues dans leurs polices, ainsi que du processus de règlement des sinistres. »

« [...] les différences entre les garanties et la variété des options offertes risquent d'embrouiller les consommateurs et rendre difficile la compréhension des garanties prévues dans leurs polices. Ils pourraient aussi éprouver de la difficulté à comparer les dispositions de leur police avec celles d'autres polices, surtout si celles-ci ont des caractéristiques très différentes. »

Nous sommes d'accord avec l'importance en général des efforts de communication claire et de sensibilisation auprès des consommateurs, mais une certaine uniformité ou standardisation des définitions et des exclusions serait souhaitable afin d'améliorer la compréhension de tous les intervenants.

D'ailleurs, l'amélioration des communications et la sensibilisation auprès des consommateurs pourraient certainement commencer avec les contrats d'assurance eux-mêmes.

En effet, une augmentation des reportages sur des refus d'indemnisation en lien avec des catastrophes naturelles (le plus souvent des dégâts d'eau) et les résultats d'une recherche dans les décisions de la Cour du Québec (assurance, habitation, pluies abondantes) nous a permis de constater plusieurs jurisprudences où les consommateurs devaient se tourner vers les tribunaux pour obtenir l'indemnisation, à la suite d'un refus de leur assureur de les indemniser.

Dans ces causes, les tribunaux ont souligné le manque de clarté des contrats pour le consommateur, les contradictions qui pouvaient exister entre les différentes clauses²² et l'importance des « attentes raisonnables » des consommateurs en termes de protections souscrites, par opposition à l'interprétation qu'en faisait l'assureur :

- Les sinistrés, dont la propriété était en bordure du ruisseau Rouge, poursuivait la Ville de Magog et son assureur à la suite de pluies torrentielles qui avaient causé un refoulement de l'émissaire d'égout pluvial municipal. L'assureur invoquait l'exclusion générale du contrat pour les dommages dus aux inondations, mais également l'exclusion contenue dans l'avenant « dommages d'eau – eau du sol et égout ». La rédaction de l'exclusion inondations dans l'avenant était tellement large que le juge en est venu à la conclusion qu'elle n'était pas

²² « C'est dire une chose et son contraire », *Giguère c. Compagnie d'assurance Bélair*, 2016 QCCQ 2023, §20

- conforme aux attentes raisonnables des parties, et a condamné l'assureur à indemniser les assurés²³.
- 2016 QCCQ 2023, les assurés détenaient les avenants « eau du sol et égout » et « eau au-dessus du sol ». Lors des mêmes pluies torrentielles que dans le dossier ci-dessus, le Ruisseau Rouge (situé à l'arrière de la propriété des assurés) a débordé et l'eau est montée jusqu'à environ un mètre au-dessus du niveau du sol et s'est introduit par les soupiriaux pour inonder le sous-sol. Le juge a analysé les exclusions, les avenants et les attentes raisonnables des assurés pour en venir à la conclusion que les exclusions étaient tellement larges qu'elles enlevaient tout sens à la couverture pour dommage d'eau, et a condamné l'assureur à indemniser les assurés²⁴.
 - 2015 QCCQ 2502 L'assureur invoquait l'exclusion générale relative aux dommages dus à l'usure normale ou se produisant de façon continue ou répétée. Or, le sinistre était dû au bris antérieur d'un drain de douche et le client détenait une police d'assurance tout-risque ainsi que des avenants pour les dégâts dus à l'eau du sol et au-dessus du sol. Le juge concluait que les assurés étaient protégés, en vertu du « principe favorisant l'inclusion du dommage dans la couverture plutôt que son exclusion » (§ 23).²⁵
 - 2016 QCCQ 1146, L'assureur invoquait l'exclusion générale et l'absence d'avenant numéro 16 (refoulement d'égouts et eaux souterraines) pour refuser la recevabilité d'une réclamation à la suite d'une pluie abondante en mai 2012. Le juge concluait que l'assurée bénéficiait de la protection de l'avenant numéro 42 (eau au-dessus du sol) et que le sinistre était recevable²⁶.
 - À la suite d'un sinistre causé par des drains français bloqués, l'assureur invoquait également l'exclusion générale quant aux dégâts d'eau, alors que les dommages étaient recevables en vertu d'une clause spécifique²⁷.
 - Les sinistrés poursuivaient leur assureur à la suite de pluies diluviennes qui avaient causé l'accumulation, puis l'infiltration dans leur sous-sol, des eaux de surface. L'assureur invoquait l'exclusion générale du contrat pour les dommages dus aux inondations, mais également l'exclusion contenue dans l'avenant « dommages d'eau – eau du sol et égout ». Le juge en est venu à la conclusion que la rédaction de l'exclusion dans l'avenant était tellement large que l'exclusion n'était pas conforme aux attentes raisonnables des parties, et a condamné l'assureur à indemniser les assurés²⁸.

Dans tous ces dossiers, les apparentes contradictions et interactions complexes entre les protections, les exclusions et les avenants (ainsi que les exclusions contenues aux avenants) ont été interprétées par les tribunaux en faveur des assurés sur la base du manque de clarté et des attentes raisonnables. Mais pour ces dossiers qui se sont rendus devant les tribunaux – souvent plusieurs années après les faits et au prix de réduction des réclamations par les assurés pour pouvoir bénéficier de l'accès à la Cour des petites créances –, combien d'assurés ont décidé de ne pas s'adresser aux tribunaux ?

²³ 2015 QCCQ 508,

²⁴ 2016 QCCQ 2023

²⁵ 2015 QCCQ 2502

²⁶ 2016 QCCQ 1146

²⁷ 2015 QCCQ 8729

²⁸ 2016 QCCQ 8496

Le rôle-conseil du représentant

L'augmentation des catastrophes naturelles et les changements climatiques touchent directement les consommateurs en raison de la croissance des sinistres. Les indemnités versées aux municipalités par le gouvernement québécois ont elles-mêmes bondi de 1 000 % entre 2003 et 2013²⁹. Parmi les conséquences observées sur les produits d'assurance, on remarque le retrait de protections, l'ajout d'avenants, l'ajout d'exclusions, l'augmentation de primes ou de franchises et une diminution des indemnités en cas de sinistre spécifique.

Inévitablement, cela accentue la nécessité du rôle-conseil des agents et des courtiers afin que le consommateur soit pleinement conscient des limitations du produit qu'il achète. Malheureusement, ce n'est que lorsqu'il y a un important sinistre que l'on mesure l'ampleur des dégâts en regard des produits d'assurance conseillés.

Question n° 10

De quelle manière peut-on faciliter la tâche aux consommateurs qui magasinent et comparent des produits d'assurance contre les catastrophes naturelles?

La conception, la commercialisation et la complexité des produits

Les produits d'assurance offerts sont de plus en plus à la carte, et ce, même en assurance des particuliers. Des protections très importantes, tels les dégâts d'eau, sont désormais souvent offertes sous forme d'avenant. La protection de base est de moins en moins inclusive. Le courtier ou l'agent en assurance de dommages doit donc être d'autant plus vigilant pour offrir aux consommateurs un produit qui correspond toujours à ses besoins.

Cette évolution dans l'industrie renforce le besoin de conseil des consommateurs et met en évidence l'importance du devoir de conseil des professionnels certifiés. La présence d'un professionnel certifié, et non d'un simple vendeur, est nécessaire aux consommateurs qui une fois sur deux ne comprennent pas tous les éléments de leur contrat d'assurance (53 %) et ne connaissent pas l'ensemble des inclusions et exclusions de leur couverture d'assurance (53 %)³⁰.

Le langage simple et clair

Utiliser un langage simple et clair dans les contrats d'assurance, uniformiser les définitions fréquemment utilisées et utiliser des tableaux synoptiques pour illustrer les exemples de situations envisagées par le contrat (ou pas) en lien avec les exclusions et avenants qui les concernent sont des mesures qui faciliteraient certainement la tâche aux consommateurs. Des pictogrammes (par exemple, montrant une maison et les différents éléments structurels et points d'entrée d'eau possibles) pourraient peut-être appuyer les explications fournies par les assureurs.

²⁹ CARON, Régys. « Dame Nature défonce les budgets », *Journal de Montréal*, 5 janvier 2014, p. 7.

³⁰ LÉGER, op. cit., janvier 2016.

Un outil de comparaison

Une solution intéressante pourrait être la création d'un outil de comparaison des protections d'assurance contre les catastrophes naturelles, inspiré de l'outil de comparaison sur les cartes de crédit publié par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada³¹. Cet outil permettrait aux consommateurs de mieux définir leurs besoins et ensuite de comparer les produits disponibles à partir des données fournies par les assureurs en réponse à des questions ou des scénarios spécifiques. Ainsi, le consommateur pourrait poser des questions complémentaires précises à son représentant lors de son analyse de besoin, et prendre une décision éclairée sur les protections adéquates.

La présence d'un représentant certifié

En effet, il est présentement très difficile, voire impossible, pour le consommateur de bien comprendre les distinctions entre les produits divers concernant les catastrophes naturelles puisque les contrats sont trop complexes. Il faut éviter de transférer la responsabilité de cette analyse sur les épaules du consommateur, car c'est le rôle du représentant :

« La personne ordinaire a souvent de la difficulté à comprendre les différences subtiles entre les diverses protections offertes. Les agents et les courtiers ont reçu une formation qui les rend aptes à saisir ces différences et à fournir des conseils adaptés à la situation de chaque individu. Il est à la fois raisonnable et opportun de leur imposer l'obligation non seulement de fournir des renseignements, mais encore de conseiller les clients.³² »

La présence de professionnels de l'assurance, certifiés et encadrés par un organisme spécialisé en assurance de dommages, avec des obligations déontologiques et adéquatement formés constitue une protection essentielle pour les consommateurs et un contrepoids aux tendances naturelles des entreprises dans une économie de libre-marché, surtout vu le faible niveau de littératie des Canadiens. En effet, « Selon des données de 2003, près de la moitié des Canadiens n'auraient pas la compétence fonctionnelle en lecture et en écriture que présuppose la vie dans une société moderne.³³ »

Michel Arnold, directeur général d'Option consommateurs de 2006 à 2011, disait aussi : « L'assurance est un produit complexe et abstrait. Le consommateur a donc besoin d'être bien renseigné et conseillé pour faire des choix éclairés quant à la protection de ses biens. Depuis 10 ans, la Chambre de l'assurance de dommages joue un rôle important en ce sens ». ³⁴

³¹ Inspiré par l'outil « Les cartes de crédit – à vous de choisir », publié par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) en 2003 et sur l'outil interactif subséquent disponible depuis 2010, et colligeant les informations sur 250 cartes de crédit offertes par 28 émetteurs différents.

³² Fletcher c. Société d'assurance publique du Manitoba, 1990 3 R.C.S. 191. p. 217.

³³ Analphabétisme et littératie au Canada, [En ligne].

<http://www.bdp.parl.gc.ca/content/lop/ResearchPublications/2012-46-f.htm> (consulté le 28 août 2016).

³⁴ <http://docs.chad.ca/SiteCollectionDocuments/depliant-10ans.pdf>, p. 24

Conclusion

Depuis plus de 50 ans, le gouvernement met en place des lois visant à mieux réglementer le secteur de l'assurance de dommages et ainsi mieux protéger le public. Au fil des ans, le législateur a reconnu le déséquilibre informationnel et l'importance du rôle-conseil du représentant certifié pour l'amoinrir.

Il est présentement très difficile, voire impossible, pour le consommateur de bien comprendre les distinctions entre les produits divers concernant les catastrophes naturelles puisque les contrats sont trop complexes. L'ensemble des communications avec les titulaires de police gagnerait donc à être clarifiées et simplifiées.

L'augmentation des catastrophes naturelles et les changements climatiques touchent directement les consommateurs en raison de la croissance des sinistres. La ChAD considère que tous les intervenants ont un rôle à jouer, y compris les professionnels, qui peuvent expliquer les risques et les avantages de la prévention en plus de sensibiliser les consommateurs aux mesures les plus propices pour atténuer les risques.

Bien entendu, la ChAD participera à toute consultation à venir pour travailler à l'élaboration de solutions visant à améliorer l'encadrement du secteur de l'assurance de dommages et donc, à assurer la protection du public. Elle réitère aussi son désir de collaborer avec les autorités législatives et réglementaires, les partenaires de l'industrie ainsi que les organismes de protection des consommateurs dans le but d'améliorer et d'alléger l'encadrement des services financiers afin de protéger adéquatement le public.