



BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA

***Mémoire relatif au projet de loi 173
Loi sur la sécurité civile***

Présenté à la

Commission des institutions

Février 2001

PRÉAMBULE

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'organisme qui représente les sociétés d'assurance de dommages. Les sociétés membres du BAC contrôlent, au Québec, près des deux tiers des primes totales qui y sont émises en assurance de dommages, ce qui équivaut à environ 2,9 milliards de dollars⁽¹⁾. Bien que les assureurs ne soient pas tous membres du BAC, la majorité des assureurs sont signataires des conventions élaborées par le BAC.

Au Québec, le BAC est dirigé par des chefs de direction de sociétés qui y ont leur siège social et par des premiers dirigeants de sociétés qui y ont une place d'affaires principale. L'industrie de l'assurance de dommages compte parmi les employeurs les plus importants de la province, en générant plus de 21 000 emplois directs dans le secteur privé⁽²⁾.

L'industrie de l'assurance de dommages assume un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population québécoise de se protéger contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur leur patrimoine. En 1999, les assureurs de dommages ont versé à leurs assurés près de 3,3 milliards de dollars⁽³⁾ afin de les indemniser à la suite d'une perte accidentelle subie à leur véhicule, leur résidence ou leur commerce, alors qu'en 1998, les indemnités totalisaient plus de 4,3 milliards de dollars, dont près de 1,476 milliard pour les événements associés à la tempête de verglas survenue en janvier 1998.

Finalement, l'Industrie contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la société québécoise par ses programmes de prévention des sinistres, d'éducation des consommateurs, de sécurité routière et de prévention du crime.

⁽¹⁾ Calcul effectué à partir des données fournies par l'Inspecteur général des institutions financières.

⁽²⁾ Selon les données statistiques du BAC.

⁽³⁾ Rapport annuel sur les assurances 1999, Inspecteur général des institutions financières.

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, le BAC tient à mentionner qu'il supporte entièrement l'initiative du gouvernement d'introduire une législation qui vise la protection des personnes et des biens dans ses principales composantes que sont la prévention, la préparation des interventions et les mesures de rétablissement après sinistres.

Depuis plusieurs années, le BAC a été conscientisé par ses membres à la forte augmentation des coûts reliés aux catastrophes naturelles. Cette prise de conscience a amené le BAC à élaborer une stratégie nationale d'atténuation des pertes reliées aux catastrophes naturelles. Nous vous joignons en annexe de ce mémoire une copie de la **Stratégie nationale d'atténuation des pertes (ci-après Stratégie du BAC)**. Aussi, dès 1991, le BAC a mis en place son Plan urgence sinistres qui vise à répondre aux demandes d'indemnisation en assurance des sinistrés. Par le biais de ce plan, le BAC agit depuis de nombreuses années en partenariat avec le ministère de la Sécurité publique pour informer le public suite à des sinistres majeurs.

Nous avons constaté avec satisfaction que plusieurs dispositions du projet de loi 173 faisaient écho aux recommandations contenues dans la **Stratégie du BAC** même si le champ d'application du projet de loi 173 vise également les risques de nature anthropique. Nous sommes, par ailleurs, favorables à l'approche prise par le gouvernement concernant le champ d'application du projet de loi 173.

Dans la première partie de notre mémoire, nous expliquerons quels sont les motifs qui ont incité le BAC à réfléchir à la question des sinistres causés par les catastrophes naturelles et à élaborer notre stratégie. Cet exposé nous semble important dans la mesure où nous souhaitons que le gouvernement adopte rapidement le projet de loi 173 et prenne toutes les mesures nécessaires pour faire appliquer ces dispositions.

Dans la deuxième partie de notre mémoire, nous commenterons certaines dispositions du projet de loi 173 qui forceront les municipalités et les générateurs de risques à divulguer un certain nombre de renseignements à la suite d'un sinistre ou d'un incident majeur. De façon générale, il nous semble que cette divulgation pourrait causer problème en cas de litiges survenant à la suite de ces sinistres ou accidents.

PARTIE I

LA STRATÉGIE DU BAC POUR L'ATTÉNUATION DES PERTES RELIÉES AUX CATASTROPHES NATURELLES

A) L'impact des catastrophes naturelles au niveau mondial

À cause du phénomène de la réassurance, l'industrie de l'assurance de dommages est bien positionnée pour compiler des données statistiques sur les dommages causés par les catastrophes naturelles partout dans le monde. Or, selon des données compilées par deux des plus importantes compagnies de réassurance, les perturbations climatiques ont été à l'origine de catastrophes naturelles sans précédent au cours des dix dernières années.

La plupart des phénomènes météorologiques violents comme les tempêtes de grêle, les ouragans, les tornades ainsi que certaines conséquences du verglas et des tremblements de terre peuvent être couverts par les contrats standards d'assurance de dommages. Seule l'inondation, à cause de la récurrence de ce phénomène, est systématiquement exclue des contrats d'assurance de dommages. Tous ces phénomènes n'entraînent toutefois pas nécessairement des catastrophes. L'industrie de l'assurance de dommages utilise le terme catastrophe lorsque ces phénomènes ont un impact si dévastateur sur les gens et leurs biens que la communauté touchée doit faire appel à une aide extérieure. Nous notons que cette notion rejoint la définition de « sinistre » que l'on retrouve à l'article 2 paragraphe 1 du projet de loi 173.

Or, selon les données compilées par les principaux réassureurs depuis 1990, le nombre de catastrophes naturelles graves s'est élevé en moyenne à plus de 80, comparativement à une moyenne de seulement 20 durant les années 50. Au cours de la même période, soit de 1950 à 1990, les dommages économiques ont explosé passant de 55,3 milliards de dollars canadiens à 778,1 milliards de dollars canadiens à l'échelle mondiale. Quant aux dommages assurés, ils ont progressé à un rythme presque deux fois supérieur passant de 10 milliards pour les années 50 à approximativement 250 milliards pour les années 90. L'année 1999 n'a pas fait exception à la règle au chapitre des catastrophes naturelles. Le nombre d'événements naturels graves recensés sur la planète a largement dépassé le cap des 700, fracassant ainsi le sommet historique de 702 établie en 1998.

Pour l'année 2000, les données disponibles actuellement montrent que la situation s'est stabilisée et même quelque peu améliorée par rapport à 1999. Mais combien de temps durera ce répit?

Exception faite de l'année 1992, les dommages assurés ont atteint un niveau record en 1999. Les tempêtes de vent qui ont soufflé sur l'Europe en décembre 1999 ont coûté aux assureurs près de 10 milliards de dollars canadiens. Il s'agit de la catastrophe naturelle la plus coûteuse de l'année

1999. De fait, jamais dans le passé, a-t-on enregistré un nombre aussi important de catastrophes dont l'ampleur des dégâts assurés dépasse, pour chacune d'elles, le milliard de dollars. Les montants totaux déboursés par les assureurs en 1999 ont ainsi atteint près de 35 milliards de dollars canadiens. Il s'agit de la somme la plus importante versée par les assureurs depuis le sommet historique atteint en 1992, année au cours de laquelle l'ouragan Andrew avait ravagé le sud-est des États-Unis. Cet ouragan avait entraîné à lui seul des déboursés de 24,7 milliards de dollars canadiens, ce qui représente la catastrophe naturelle la plus coûteuse de l'histoire de l'assurance.

En fait, si l'année 1999 n'a pas fracassé tous les records, c'est uniquement en raison du faible degré d'assurance en Turquie et à Taïwan où des violents tremblements de terre ont entraîné la mort de plus de 20 000 personnes. Selon nous, ces chiffres nous indiquent que les dommages liés aux catastrophes naturelles sont en augmentation à l'échelle mondiale.

B) Le Canada et le Québec

Le Canada et le Québec n'ont pas été épargnés non plus par les catastrophes naturelles, même si la plupart des grandes catastrophes naturelles survenues au cours du dernier siècle sont survenues ailleurs. Mais, depuis les inondations du Saguenay et le verglas de 1998, nous devons commencer à prendre conscience de notre vulnérabilité. Tout comme le reste de la planète, les catastrophes naturelles ont frappé le Canada et le Québec de plus en plus durement au cours des vingt dernières années, et il faut prévoir que ces phénomènes se produiront de plus en plus fréquemment. Or, les conséquences tant économiques que sociales, iront elles aussi en s'aggravant. D'ailleurs, les trois catastrophes naturelles les plus coûteuses de l'histoire canadienne sont toutes survenues en 1996 ou après. Les chiffres compilés par l'industrie de l'assurance canadienne montrent que depuis le début des années 80, les dommages liés aux catastrophes naturelles sont passés de quelque 500 millions de dollars à près de trois milliards de dollars en moyenne au cours des dernières années. Au début des années 80, les assureurs de dommages assumaient la plus grande partie de ces dommages mais depuis quatre ou cinq ans, les dommages assumés par les divers paliers de gouvernement approchent les 500 millions de dollars annuellement.

C) La cause

Mais qu'est-ce qui bouleverse à ce point notre environnement? La majorité des scientifiques s'accordent pour dire que partout dans le monde, on assiste à un réchauffement atmosphérique qui engendre des changements climatiques ayant pour conséquence des intempéries plus violentes et plus fréquentes qu'auparavant. Même si les scientifiques ne s'entendent pas sur la cause du réchauffement, il devient de plus en plus clair que celui-ci engendre des phénomènes météorologiques extrêmes. Les chiffres sont là pour le prouver. Vers la fin de l'année 1997, le chapitre québécois de l'Étude pan-canadienne sur les répercussions et l'adaptation au

changement climatique produisait un rapport dans lequel on avait clairement démontré la très grande sensibilité de la société québécoise aux phénomènes climatiques extrêmes.

Évidemment, le mauvais temps ne peut à lui seul être blâmé pour cette augmentation drastique des dommages. Le phénomène de l'urbanisation est une autre explication de la hausse du coût des catastrophes : l'urbanisation a accru notre vulnérabilité. En effet, près de 20 millions de Canadiens vivent maintenant dans les grandes villes et pour cette raison, si une catastrophe naturelle survient, un plus grand nombre de gens en seront affectés.

D'autre part, les infrastructures de certaines villes vieillissent et font l'objet d'une utilisation excessive ou sont carrément insuffisantes pour les besoins d'une population toujours plus nombreuse. Ainsi, dans certaines municipalités, les réseaux d'égout pluviaux ne permettent plus d'évacuer efficacement les eaux provenant de chutes de pluie normale, ce qui se traduit souvent par d'importants dommages. Or, ce vieillissement n'est pas surprenant lorsqu'on constate que les dépenses d'infrastructures des divers paliers de gouvernement ont chuté de 5 % dans les années 60 à environ 2 % à la fin des années 90. De plus, dans certains secteurs, le développement immobilier très important excède la capacité normale des infrastructures d'égouts et d'aqueduc.

Évidemment, il n'est pas possible de dominer la nature et d'enrayer complètement les catastrophes naturelles. Toutefois, nous demeurons convaincus qu'avec un peu de prévoyance et de planification, il est possible d'en atténuer les effets et même bien souvent, d'empêcher les dommages de se produire. Le Manitoba en a fourni un brillant exemple dans les années 60. À l'époque, les autorités savaient déjà que la rivière Rouge sortait périodiquement de son lit pour inonder la ville de Winnipeg. Les gouvernements provincial et fédéral ont donc aménagé un canal de dérivation au coût de 63 millions de dollars, une somme astronomique à l'époque. Mais, depuis sa construction, ce canal a permis à 17 reprises de réduire les dégâts dus aux inondations. Les économies réalisées représentent plus de 20 fois le coût de construction initial de l'ouvrage. Lors des inondations de 1997, ce canal a détourné près de 60 000 pieds cubes d'eau à la seconde, de sorte que des quartiers entiers de Winnipeg qui auraient dû être inondés ont été épargnés et des centaines de millions de dollars d'économies ont été réalisées.

Plus près de nous, sur la rive-sud de Montréal, les villes de Chambly et Saint-Hubert ont réussi à démontrer que la prévention est encore la meilleure façon de réduire les dommages. Aux prises avec des problèmes d'inondation et de refoulement d'égouts depuis plusieurs années, ces municipalités ont procédé à des travaux de surdimensionnement de leur réseau d'égout ce qui semble avoir définitivement remédié aux problèmes.

Jusqu'à maintenant, les Québécois peuvent être fiers de la manière dont ils ont réagi aux catastrophes naturelles qui ont frappé ces dernières années. Les autorités gouvernementales, la police, nos services d'urgence, les assureurs et des organismes tels que la Croix-Rouge, sont intervenus efficacement sur les lieux presque immédiatement. Les indemnités versées par les assureurs ou par le gouvernement ont permis aux gens de reprendre assez rapidement le cours de

leurs activités. Toutefois, nous croyons que même si nous parvenons très bien à réagir aux conséquences des catastrophes naturelles en reconstruisant ensuite, beaucoup plus pourrait être fait sur le plan de mesures préventives. Nous sommes convaincus qu'il est possible de sauver des vies et de protéger des biens avec un peu de prévoyance et quelques investissements judicieux.

D) La Stratégie du BAC

C'est dans cette optique que le BAC a décidé d'élaborer sa *Stratégie nationale d'atténuation des pertes* reliées aux catastrophes naturelles. Cette stratégie comporte les trois volets suivants :

1) Un fonds de protection contre les catastrophes naturelles

Le BAC demande aux trois paliers de gouvernement d'apporter un total de 100 à 150 millions de dollars par an, soit 750 millions de dollars sur cinq ans, pour la création d'un fonds dont les sommes seraient investies dans des projets de prévention locaux. Ce fonds financerait selon certaines modalités, des projets permettant aux collectivités locales de mieux éviter les dommages pouvant découler des catastrophes naturelles.

Selon nous, cette proposition rejoint l'article 64 paragraphe 3 et l'article 67 paragraphes 3, 4, 5 et 6 ainsi que l'article 80 du projet de loi 173. À l'article 67, paragraphes 4 et 6, plus particulièrement, le projet de loi 173 donne au ministre le pouvoir de proposer, coordonner, exécuter des activités ou des travaux susceptibles d'éliminer ou de réduire les risques de sinistres ainsi que le pouvoir d'accorder un soutien financier aux autorités responsables de la sécurité civile pour la réalisation de certains projets à l'échelle locale.

Nous exhortons le gouvernement et le ministère de la Sécurité publique à utiliser ces nouveaux pouvoirs pour la réalisation de divers travaux destinés à mitiger ou même limiter complètement l'impact des catastrophes naturelles.

2) Les programmes de secours aux sinistrés

À cet égard, le BAC propose d'augmenter, en certaines circonstances, les sommes affectées à l'intervention et au secours aux sinistrés afin de permettre à ces derniers de mettre en place des mesures destinées à éviter la répétition des dommages. Bien souvent, on peut constater après un sinistre que des moyens même modestes auraient pu être mis en place pour éviter ou réduire les dommages. Nous comprenons qu'il est de l'intention du gouvernement de faire connaître sa politique d'indemnisation après l'entrée en vigueur du projet de loi 173 et que la politique actuelle comporte déjà la possibilité pour le ministère de la Sécurité publique d'accorder des indemnités additionnelles pour permettre aux sinistrés d'effectuer certains travaux.

Toutefois, il semble que ce genre de politique ne réponde pas aux besoins des sinistrés et nous croyons qu'il y aurait lieu de la revoir avec les divers intervenants pour en arriver à une solution pratique.

3) Création d'une mentalité de prévention

Le BAC croit que les Québécois doivent commencer à réfléchir aux risques auxquels ils sont confrontés. Pour que la situation cesse de se détériorer, nous croyons que la prévention des sinistres doit devenir une des missions centrales du gouvernement et de tout autre intervenant touché de près ou de loin par cette problématique.

À notre avis, plusieurs dispositions du projet de loi 173 vont sûrement contribuer à créer cette mentalité de prévention nécessaire pour modifier positivement l'approche de notre société quant aux catastrophes naturelles. Il s'agit de tous les articles touchant la divulgation des risques et la création des schémas de sécurité civile. Nous avons noté également les dispositions que l'on retrouve aux articles 71, 104, 105 et 106 du projet de loi 173.

E) Conclusion

Comme nous venons de le démontrer, l'augmentation constante des coûts liés aux catastrophes naturelles exige la mise en place de mesures concrètes destinées à en prévenir les conséquences. Ainsi, nous croyons que le projet de loi 173 contient plusieurs éléments susceptibles de contribuer à l'amélioration du bilan québécois dans ce domaine. C'est pourquoi nous exhortons le gouvernement à procéder rapidement à l'adoption du projet de loi 173 et par la suite, à prendre toutes les mesures nécessaires pour donner effet à ces dispositions.

PARTIE II

COMMENTAIRES DU BAC SUR CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI 173

Article 6 :

Nous comprenons le but recherché par cette disposition mais nous croyons que la rédaction de l'article fait en sorte que son application sera difficile à vérifier. Que veut dire l'expression « sans respecter ces contraintes »? Réfère-t-on ici à des normes de construction ou à des règlements de zonage? Il faudrait probablement préciser ce qu'on entend par l'expression « notoirement soumise à des contraintes particulières » ainsi que l'expression « contraintes » elle-même. De plus, il faudra certainement que cette disposition soit bien arrimée avec l'article 71 du projet de loi 173 qui traite de l'information aux citoyens.

Article 14 :

Le deuxième paragraphe mentionne qu'un générateur de risques doit rapporter dans les trois mois des informations comme la nature, les causes probables et les circonstances d'un événement catastrophique. Ce délai nous apparaît un peu court surtout en ce qui concerne les causes probables et les circonstances de l'événement. L'autre problématique provient du fait que le générateur de risques pourrait très bien décider d'envoyer certains renseignements qui, selon lui, n'auront pas d'effet sur une procédure judiciaire mais qui pourraient avoir une importance pour son assureur responsabilité. Il y aurait lieu de voir comment cet article pourrait être modifié pour atteindre un meilleur équilibre entre l'importance de rapporter certaines informations quant à un sinistre et la protection des droits des personnes et des entreprises susceptibles d'être impliquées dans des procédures judiciaires. Nous suggérons que la deuxième phrase du deuxième paragraphe de l'article 14 soit modifiée afin d'y ajouter que le renseignement n'a pas à être divulgué si cela risque d'avoir un effet sur une procédure judiciaire dans laquelle le générateur de risque ou son assureur ont un intérêt.

Article 52 :

Cet article pose la même problématique que l'article 14 selon nous.

Article 67 :

Nous suggérons d'ajouter un paragraphe à cet article afin de prévoir que le ministre puisse aussi donner un soutien financier aux générateurs de risques, à certaines conditions, pour effectuer des travaux visant la prévention des sinistres.

Article 75 :

L'article 75 du projet de loi 173 a un impact direct sur les assureurs. Le BAC croit que l'industrie de l'assurance de dommages est prête à collaborer avec le gouvernement et le ministère de la Sécurité publique afin de fournir des informations quant à l'application de la loi mais il faut absolument éviter que la préparation de statistiques et autres documents deviennent un fardeau administratif additionnel pour les assureurs. Les assureurs de dommages sont parmi les entreprises les plus fortement réglementées et le coût de ces contrôles administratifs atteint maintenant un niveau très élevé. Nous comprenons que le gouvernement entend préciser par règlements la nature des statistiques et documents que devront transmettre les assureurs et nous souhaitons que l'industrie soit consultée le plus rapidement possible afin d'éviter que soit mis en place un processus administratif lourd et coûteux. Dépendant des informations requises par le ministre en vertu de l'article 75, il est possible que ces informations soient déjà disponibles auprès de d'autres sources comme, par exemple, chez l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) ou même au BAC. Il faut éviter les dédoublements qui, en bout de ligne, nuisent à la compétitivité des entreprises qui font affaires au Québec.

Par ailleurs, nous souhaitons qu'une disposition soit ajoutée au projet de loi afin de permettre aux assureurs de consulter les informations recueillies par le gouvernement, le ministère de la Sécurité publique et les municipalités dans le cadre de l'application de la loi et ce, sans devoir se plier aux formalités imposées par les diverses lois d'accès à l'information.

CONCLUSION

Le Bureau d'assurance du Canada supporte l'initiative du gouvernement d'introduire une législation visant à instaurer un nouveau régime de protection civile et ayant aussi pour but d'améliorer la prévention des sinistres, l'intervention après sinistre et l'indemnisation des victimes. Ces principaux objectifs rejoignent d'ailleurs, à notre avis, les recommandations du BAC dans sa *Stratégie nationale d'atténuation des pertes* causées par les catastrophes naturelles.

Comme nous l'avons expliqué dans notre mémoire, l'impact social et économique des catastrophes naturelles est en constante augmentation depuis une vingtaine d'années au Québec et partout dans le monde. Selon nous, l'introduction du projet de loi 173 représente un pas dans la bonne direction pour améliorer à moyen terme la situation du Québec, et il s'agit d'un geste sage et très responsable de la part du gouvernement québécois. Selon nous, il y a lieu non seulement que le gouvernement du Québec adopte rapidement le projet de loi 173 mais mette aussi en place tous les moyens nécessaires pour voir à son application. Les objectifs visés par le projet de loi 173 sont trop importants pour demeurer lettre morte.

Par ailleurs, certaines dispositions du projet de loi 173 qui touchent directement les assureurs de dommages devraient être revues après consultation auprès de l'industrie de l'assurance de dommages. Il s'agit de dispositions qui imposent la divulgation de certains renseignements et, à notre avis, elles doivent être revues afin de s'assurer d'un meilleur équilibre entre la nécessité d'obtenir des informations de la part du gouvernement et des autres intervenants chargés de l'application de la loi et le droit des entreprises de protéger certains renseignements de nature confidentielle.

ANNEXE