

# **Maintenir des règles du jeu équitables pour les petites entreprises**

---

## **Mémoire de l'Association des courtiers d'assurances du Canada**

Soumis au :

Groupe d'étude sur les politiques en matière  
de concurrence au Canada  
Janvier 2008



---

**INSURANCE BROKERS ASSOCIATION OF CANADA**  
**ASSOCIATION DES COURTIERS D'ASSURANCES DU CANADA**

---

L'ACAC est l'association-cadre regroupant les onze associations régionales de courtiers en assurance de dommages au Canada. Ces associations sont fortes de plus de 31 000 courtiers d'assurances travaillant dans pratiquement toutes les communautés du pays. Les sociétés de courtage constituent le principal canal de distribution pour les compagnies d'assurance de dommages, qui offrent des produits de gestion du risque relativement à l'immobilier, à l'assurance automobile et à d'autres biens.

Les courtiers d'assurances fournissent des conseils indépendants et objectifs en ce qui concerne les protections d'assurance et les questions légales liées aux polices d'assurance. De plus, ils défendent les intérêts de leurs clients auprès des compagnies d'assurance en cas de sinistre. Les courtiers d'assurances ont une clientèle très diversifiée, allant des particuliers aux grandes entreprises. En effet, les courtiers d'assurances souscrivent environ 75 pour cent des polices d'assurance individuelle et d'assurance commerciale au Canada.

L'industrie de l'assurance de dommages a un actif de plus de 110 milliards de dollars et emploie environ 100 000 personnes à l'échelle nationale.

Dans ce mémoire, nous avons choisi de ne pas répondre directement aux questions posées dans le document de consultation, car la plupart de ces dernières ne s'appliquent pas à notre industrie. Nous nous sommes permis plutôt de vous présenter nos commentaires sur certains principes généraux en matière de concurrence qui touchent notre profession et nos clients.

## **HISTORIQUE**

Au cours des vingt dernières années, la réglementation du secteur des services financiers a changé de façon importante, tant au Canada qu'à l'échelle mondiale. Les pressions se sont intensifiées en vue de l'harmonisation des pratiques de marché régionales avec les tendances mondiales. Le terme « mondialisation » en tant que norme du marché a été accepté comme synonyme d'une compétitivité accrue. Il est maintenant reconnu que pour maximiser la compétitivité, on doit permettre aux institutions financières de se livrer concurrence dans les créneaux des uns et des autres, traditionnellement considérés comme les quatre « piliers » du secteur des services financiers. Ces « piliers », autrefois protégés par des lois, sont les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières.

Au Canada, l'approche actuelle en matière de réglementation reconnaît, en règle générale, que les activités interpiériers améliorent les normes de concurrence et de pratique commerciale, car on fait confiance au consommateur comme arbitre du rendement. Le pendant philosophique de ce modèle est le concept d'une réglementation fondée sur le risque par opposition à une réglementation fondée sur des règles. Selon ce concept, les institutions financières averties et réceptives, dont la survie dépend du maintien d'une part de marché viable, géreront nécessairement leurs affaires selon les normes de fonctionnement prescrites par la loi. Cela permet aux organismes de réglementation de porter leur attention sur les cas les plus graves de manquement ou de non-conformité aux règlements. En ce qui concerne la protection du consommateur, il semble évident que c'est le but exclusif des régimes de réglementation fondés sur des règles, car ce sont des régimes largement préventifs, plutôt que compensatoires, comme c'est le cas des régimes de réglementation fondés sur des principes.

Le Canada et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), au cours de plusieurs décennies de délibérations intenses et de modifications majeures, ont toujours reconnu le rôle unique du secteur des assurances de dommages et des intermédiaires liés à ce secteur. Le *Rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, « Plan directeur du changement, Volume II : sections A, B, C, D, et E, Réponse au rapport du groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens », publié en décembre 1998 par ce comité présidé par l'honorable Michael Kirby (le « Rapport du Sénat ») note que le secteur de l'assurance de dommages (appelée aussi assurance IARD) représente un ensemble unique de compétences et d'intérêts que l'on ne trouve pas dans les trois autres piliers. En effet, le rapport précise que l'assurance IARD est axée exclusivement sur la gestion du risque, tandis que c'est la gestion du patrimoine qui est au cœur des autres secteurs. Autrement dit, le Sénat affirme qu'il faut une expertise particulière pour servir le marché de l'assurance de dommages et que, pour protéger l'intérêt public, cette expertise doit demeurer distincte des compétences professionnelles requises pour servir le secteur de la gestion du patrimoine.

Depuis le milieu des années 1980, le Canada a effectué plusieurs études approfondies de divers enjeux liés à la réglementation du secteur des services financiers. Il en est résulté un consensus général selon lequel les produits d'assurance de dommages exigent des connaissances et une expertise hautement spécialisées qui sont assez différentes des compétences requises par les fournisseurs de services des trois autres piliers du secteur. Le catalyseur principal du débat public sur ce sujet a été le souhait de la part des plus importantes institutions financières canadiennes de faire retirer les règlements qui leur interdisent de vendre des produits d'assurance dans leurs succursales. Spécifiquement, comme on peut le lire à la page 8 du Rapport du Sénat :

Les banques et les sociétés d'assurance-vie visent surtout à fournir des services financiers, de gestion du patrimoine et d'investissement.

Le Comité estime que l'assurance incendie, accident et risques divers (IARD), qui est essentiellement un « pur produit de protection contre le risque », ne rend pas les mêmes services. Cette catégorie d'assurance ne présente aucune des caractéristiques de gestion du patrimoine ou d'investissement que comporte l'assurance-vie. Le Comité en arrive donc à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de modifier les règles actuelles qui, tout en permettant aux banques de détenir une compagnie d'assurances IARD, leur interdisent de vendre ce type d'assurance dans leurs succursales.

En juin 2006, le gouvernement fédéral a publié un Livre blanc intitulé « Examen 2006 de la législation régissant les institutions financières – Propositions pour un cadre législatif efficace et efficient pour le secteur des services financiers », qui a clarifié la position du gouvernement selon laquelle il ne serait ni approprié ni dans l'intérêt des consommateurs de modifier les règles actuelles en ce qui concerne la vente au détail des produits d'assurance dans les succursales bancaires. Cela reflète la reconnaissance, par tous les gouvernements, du fait que l'intérêt public sera fort bien servi par le maintien du *statu quo* quant à l'équilibre des forces entre l'industrie de l'assurance et les banques.

## **COMPETITIVITÉ**

À notre avis, le débat d'orientation des politiques en matière de concurrence devrait être fondé sur trois principes généraux :

- 1) L'importance de maintenir des règles de jeu équitables pour les entreprises de toutes les tailles et de tous les types dans un domaine donné.
- 2) L'importance et la valeur des investissements de capitaux étrangers dans l'économie canadienne.
- 3) La reconnaissance de la nature distincte des caractéristiques des économies provinciales et régionales et des exigences réglementaires de chacune de celles-ci.

Le centre de nos préoccupations en matière de compétitivité est la notion fondamentale du droit des consommateurs à bénéficier d'un choix et d'une concurrence saine. Dans le marché actuel, les Canadiens peuvent choisir parmi des produits d'assurance de dommages offerts par plus de 200 assureurs et distribués par plus de 36 000 courtiers d'assurances et d'innombrables agents d'assurance et assureurs directs. Beaucoup de ces compagnies d'assurance sont détenues par des intérêts étrangers. Par ailleurs, les banques canadiennes possèdent des compagnies d'assurance qui concurrencent directement les autres fournisseurs.

Les dispositions réglementaires en vigueur actuellement visent à protéger la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), notamment les sociétés de courtage d'assurances, face aux géants de l'industrie. Comme les PME représentent près de la moitié du PIB canadien, l'existence de telles dispositions n'est pas

surprenante. En établissant des règles du jeu équitables, on assure aux Canadiens la possibilité de choisir entre de petits et de grands fournisseurs de biens et de services.

L'une des principales préoccupations qui sous-tend notre position est la menace des ventes liées avec coercition. Nous sommes d'avis qu'il est inapproprié de profiter de la vulnérabilité d'un consommateur qui fait une demande de crédit en exerçant des pressions excessives en vue de lui vendre un autre produit. Par exemple, les produits d'assurance ne devraient jamais être présentés comme un facteur incitatif au moment d'une demande de prêt hypothécaire ou de financement d'une automobile. Les dispositions interdisant la vente liée avec coercition sont extrêmement difficiles à appliquer, et nous croyons que de telles pratiques existent toujours, malgré les assurances du contraire de la part des établissements de crédit.

Si le Canada souhaite maintenir la vigueur du secteur des PME au sein de l'industrie de l'assurance, il ne doit pas permettre la vente au détail des produits d'assurance dans les succursales bancaires; cela donnerait aux banques un avantage concurrentiel inéquitable, puisque les petites entreprises ne seraient pas en mesure d'offrir des prix et des conditions aussi favorables que les grandes institutions financières. L'industrie de l'assurance suivrait alors le même parcours que celui observé dans d'autres industries au cours des 20 dernières années : on n'a qu'à penser aux maisons de courtage en valeurs mobilières, aux sociétés de fiducie, aux courtiers en hypothèques, etc. Le choix disponible aux consommateurs se limiterait donc à un petit nombre de joueurs et, comme on l'a vu dans ces autres industries, cela va à l'encontre de l'objectif d'une saine concurrence et du principe de choix.

Certains pensent que cet objectif peut être atteint par le retrait des restrictions et de la réglementation, car on présume que cela entraînerait une concurrence plus vive entre les fournisseurs. Cependant, nous soutenons que, dans certains cas, des restrictions législatives intelligemment conçues permettent aux petites entreprises de livrer concurrence aux géants grâce à des règles du jeu équitables. Il en résulte une augmentation, et non une diminution, de la concurrence. Nous demandons donc au gouvernement de garder à l'esprit qu'il faut réglementer les comportements des grandes institutions financières pour s'assurer qu'elles ne profitent pas de leur taille pour limiter les activités commerciales des petites institutions non bancaires. En favorisant la croissance et la compétitivité des plus petits joueurs, on procurera encore plus de choix aux consommateurs en ce qui concerne l'achat des biens et services dans ce secteur.

Pour ces raisons, nous maintenons que le débat actuel sur la possibilité de permettre la vente au détail des produits d'assurance de dommages dans les succursales bancaires n'est pas dans l'intérêt des consommateurs canadiens. Si les conglomérats bancaires avaient cette possibilité, ils pourraient exploiter leurs vastes réseaux à leur avantage afin d'éliminer les plus petites entreprises sur le marché de l'assurance. Il en résulterait une concentration du pouvoir chez un nombre de plus en plus petit de joueurs et un marché encore moins compétitif.

Le deuxième point important relié à la concurrence est le rôle des assureurs et des investisseurs étrangers. Comme nous l'avons déjà mentionné, le grand choix disponible aux consommateurs d'assurance est attribuable en partie au nombre élevé d'assureurs étrangers présents sur le marché. En effet, parmi les dix plus importantes compagnies d'assurance de dommages au Canada cinq seulement sont détenues par des sociétés canadiennes. Cela prouve qu'il s'agit d'une industrie mondiale. En effet, si ce n'était du caractère international de l'industrie, certains sinistres majeurs, comme le séisme urbain à Vancouver, les tempêtes de verglas de l'est de l'Ontario et du sud du Québec, ou l'ouragan Juan dans les provinces de l'Atlantique, auraient eu un impact négatif important sur la viabilité de l'industrie au Canada.

Dans un environnement ouvert et non réglementé, les grandes institutions financières canadiennes pourraient éliminer du marché un autre groupe extrêmement important dans une industrie qui a besoin d'une exposition internationale aux risques au pays, soit les assureurs étrangers. Par ailleurs, une telle libéralisation n'aurait pas permis l'essor des petits assureurs qui se sont créés un créneau spécialisé là où les plus grandes entreprises ont refusé de fournir les protections nécessaires.

Le troisième volet de ce débat concerne la reconnaissance du caractère particulier de chacune des économies provinciales. Le Canada étant, en termes de superficie, le deuxième plus grand pays au monde, il semblerait peu réaliste de préconiser un régime de réglementation harmonisé ou de « taille unique » pour favoriser une concurrence efficace.

Les auteurs de la Constitution canadienne se sont rendu compte que, de façon générale, une réglementation centralisée serait inefficace dans un pays caractérisé par une si grande divergence de réalités économiques. À notre avis, les différents règlements provinciaux en matière des pratiques commerciales dans le domaine de l'assurance servent les intérêts des consommateurs de façon efficace. L'harmonisation des régimes réglementaires régissant les opérations des points de vente des produits d'assurance ne tiendrait pas compte des exigences différentes des consommateurs et irait donc à l'encontre des intérêts de ces derniers.

## **CONCLUSION**

Nous soumettons respectueusement les conclusions suivantes et nous tenons à vous remercier de nous avoir accordé la possibilité de vous faire part de nos commentaires.

Les Canadiens souhaitent pouvoir bénéficier d'un marché concurrentiel en matière d'assurances et ils y ont droit. Les restrictions actuelles sur la vente au détail des produits d'assurance fournissent des règles du jeu équitables pour les petites entreprises et les géants mondiaux. Cela permet aux PME (notamment les sociétés de courtage d'assurances) de concurrencer directement les plus grandes entreprises selon les mêmes règles. En fait, enlever ces restrictions ne servirait qu'à réduire la concurrence et à diminuer le choix disponible aux consommateurs canadiens.

Le marché canadien a besoin d'un niveau sain d'investissements étrangers dans le domaine de l'assurance; cela est évident par la part élevée du marché que détiennent les compagnies d'assurance de dommages sous contrôle étranger. Pour que le Canada puisse demeurer compétitif et étendre les risques au pays à l'échelle internationale au moyen de la réassurance, il est recommandé de maintenir des règles du jeu équitables pour toutes les entreprises du marché, qu'elles soient petites ou grandes, canadiennes ou étrangères.

Les régimes de réglementation des pratiques commerciales sont les plus appropriés et les plus efficaces lorsqu'ils sont élaborés par les autorités provinciales. L'harmonisation de ces règlements rendrait les marchés provinciaux non compétitifs les uns par rapport aux autres, ce qui serait au désavantage des consommateurs dans ces marchés.