

***Gestion des risques et assurance dans
les collectivités autochtones :
Deux études de cas***

***Présenté à :
Philip Deacon
Société canadienne d'hypothèques et de logement***

***Par :
Paul F. Wilkinson
Paul F. Wilkinson & Associates Inc.
et
Alain Paiement
Optimum-Risk Management Inc.***

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 668-2642 ou visitez notre site Web : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title: *Risk Management and Insurance in Aboriginal Communities: Two Case Studies*, PE 0340.

Cette recherche a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Wilkinson, Paul F., 1948-

Vedette principale au titre :

Gestion des risques et assurance dans les collectivités autochtones :
Deux études de cas

Publ. aussi en anglais sous le titre : Risk management and
insurance in Aboriginal communities: Two case studies

Comprend des références bibliographiques

ISBN 0-660-96228-4

No de cat. NH15-328/1999F

1. Autochtones – Assurance – Québec (Province) – Nunavik
2. Évaluation du risque – Québec – (Province) – Nunavik
3. Assurance de biens – Québec (Province) – Nunavik
- I. Paiement, Alain
- II. Société canadienne d'hypothèques et de logement
- III. Titre

HG8054.5W54 1999

368.0089'97

C99-980353-0

©1999, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La reproduction, le stockage ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie ou par microfilm, sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays. La traduction d'un extrait quelconque de cet ouvrage est interdite sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'Administration régionale Kativik et la bande Naskapi du Québec qui nous ont autorisés à les citer comme études de cas.

SOMMAIRE

Le coût d'une assurance est souvent trois fois plus élevé dans les collectivités autochtones que dans des localités non autochtones comparables. Des recherches ont montré que moins de la moitié de cet excédent peut être justifié par les risques supplémentaires encourus. Il semble que les compagnies et les courtiers d'assurance connaissent mal les collectivités autochtones et aient donc tendance à surestimer les risques, ce qui les amène à fixer des prix très élevés pour les polices.

Mais, de même, les organisations autochtones connaissent parfois mal le domaine des assurances, ce qui les empêche souvent d'en contracter une meilleure à un prix plus économique. Bien que le marché des assurances soit concurrentiel, l'acheteur doit déployer beaucoup d'efforts pour utiliser cet aspect à son avantage.

Le présent rapport décrit deux exemples de collectivités autochtones qui l'ont fait. Les 14 collectivités inuit de l'Administration régionale Kativik au Nunavik ont retenu les services d'un professionnel indépendant en gestion des risques pour les aider à trouver une assurance. Il en a résulté une diminution de 50 % des coûts, suivie d'une autre baisse de 20 %, deux ans plus tard. On a amélioré l'envergure de la couverture, tout en conservant le même courtier et la même compagnie d'assurance qu'auparavant.

La bande Naskapi du Québec a adopté la même approche. Elle a économisé environ 70 % sur le coût de l'assurance, tout en améliorant la qualité de la couverture. Elle a toutefois changé de courtier et de compagnie.

La gestion des risques est une série continue et systématique d'activités ayant trois buts distincts :

- réduire la probabilité d'accidents,
- en limiter la gravité, et
- assurer le rétablissement de la situation préalable à l'accident.

Les deux premiers visaient à réduire l'envergure du risque global. Les deux collectivités ont soigneusement documenté les risques auxquels elles s'exposaient (incendie, inondation, accidents, etc.). Elles ont répertorié tous leurs biens et tout leur équipement, rédigé des listes détaillées de toutes les activités de leurs employés et agents, puis évalué dans quelle mesure elles étaient prêtes à faire face à des accidents et à des urgences. Elles ont décrit l'état et l'entretien de l'équipement d'urgence, précisé le degré de formation nécessaire à son utilisation et mentionné l'existence de manuels de sécurité pour les activités de la collectivité.

Sur cette base solide, les collectivités ont ensuite décidé, avec l'aide de l'expert-conseil en gestion des risques, de la garantie ou couverture d'assurance nécessaire pour atteindre le troisième but : rétablir la situation. Pour les deux collectivités, comme dans la plupart des cas, l'assurance était le seul moyen de fournir les fonds nécessaires afin de rétablir la situation après un accident. Ayant choisi le montant de garantie supplémentaire, elles ont inscrit l'information dans le genre de langage qu'utilisent les compagnies d'assurance, encore une fois avec l'aide de l'expert-conseil.

Avec ces renseignements (couverture précise désirée, biens et activités à assurer, et mesures de prévention et de protection disponibles pour réduire les pertes), toutes les compagnies d'assurance étaient alors en mesure d'effectuer une évaluation éclairée du risque présenté. On avait résolu le problème posé par la méconnaissance des collectivités autochtones chez les compagnies d'assurance.

Comme dans la plupart des cas, les deux collectivités avaient précédemment acheté leur assurance auprès d'un même courtier. Toutefois, le secret de l'achat d'une assurance meilleure et plus économique est de forcer les courtiers et les compagnies d'assurance à se faire concurrence, et ce au moyen d'un appel d'offres contrôlé. Selon les préférences des collectivités autochtones, plusieurs courtiers ont été invités à soumissionner. Chacun a reçu le même mandat et devait traiter avec une seule compagnie d'assurance choisie, dans la mesure du possible, selon les préférences du courtier. Ce système a été appliqué par l'expert-conseil en gestion des risques, qui était indépendant de tous les courtiers et compagnies d'assurance, étant payé par l'organisation autochtone. On avait réglé l'autre problème, consistant à utiliser le marché concurrentiel à l'avantage de l'acheteur.

Finalement, après la réception des offres, l'expert-conseil en a analysé les prix et les conditions, ce qui a permis aux collectivités de choisir un bénéficiaire pour le contrat d'assurance et de réaliser les économies décrites précédemment.

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION	1
2.0 GESTION DES RISQUES	2
Introduction	2
Les éléments de la gestion des risques	4
3.0 ÉTUDES DE CAS	8
Introduction	8
Administration régionale Kativik	8
Bande Naskapi du Québec	9
4.0 MÉTHODES EMPLOYÉES	11
Détermination et analyse des risques	11
Analyse des mesures préventives	11
Élaboration d'un plan de couverture	11
Sélection de courtiers et attribution de marchés	12
Préparation d'un mandat	12
Analyse des offres	12
Attribution d'un contrat	12
Suivi	13
Examen	13
5.0 CONCLUSIONS	14
6.0 BIBLIOGRAPHIE	15

1.0 INTRODUCTION

Contrairement aux États-Unis, où les responsables du logement des Indiens ont créé l'Amerind Risk Management Corporation dès 1986, on dispose de peu de données précises sur la gestion des risques et l'assurance dans les collectivités autochtones au Canada. Une étude (Raymond, Chabot, Martin, Paré et Cie, 1990) concluait toutefois que les primes d'assurance dans les réserves étaient jusqu'à trois fois plus coûteuses que celles facturées à des collectivités non autochtones comparables, et que seulement environ la moitié de cette différence pouvait être attribuée objectivement à des différences perceptibles dans les risques.

Des commentaires anecdotiques provenant de professionnels de la gestion des risques, basés sur les travaux réalisés dans les collectivités autochtones de nombreuses régions canadiennes, suggèrent que la situation est attribuable notamment au fait que la plupart des courtiers et des compagnies d'assurance connaissent mal les collectivités autochtones. La plupart des nouvelles qui parviennent aux oreilles des courtiers sont controversées, ce qui, bien entendu, incite ces derniers et les compagnies d'assurance à surestimer la fréquence et la gravité des risques et, par conséquent, à gonfler les primes ou, comme ce fut le cas pour les Innu de Davis Inlet en 1993, à refuser d'émettre des polices d'assurance.

La situation est certainement d'autant plus compliquée que bon nombre de collectivités et d'organisations autochtones n'ont pas une approche organisée de la gestion des risques en général, ni des divers moyens de contracter une police d'assurance.

Au cours des 20 dernières années, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que les administrations autochtones, ont investi de gros montants dans l'amélioration des stocks de logements, ainsi que de l'infrastructure et de l'équipement municipaux. Dans la plupart des régions du pays, les administrations et

organisations autochtones régionales et locales assument de plus en plus la planification et la gestion de leurs propres affaires. Alliée à ce qui précède, la forte poussée démographique a entraîné une rapide expansion de la taille et de la complexité de nombreuses collectivités autochtones, et une croissance impressionnante de la variété et de l'envergure des responsabilités assumées par les administrations, entreprises et organisations autochtones.

La plupart des organismes autochtones sont sensibles à l'importance de se protéger contre les risques et de mettre en place des mesures pour compenser les accidents occasionnels et inévitables. Par conséquent, la plupart des collectivités ont des corps de police, des pompiers et des polices d'assurance, et un plus grand nombre d'entre elles élaborent des plans d'intervention d'urgence. Très souvent, cependant, la responsabilité des divers aspects de la gestion des risques est divisée entre différentes personnes et autorités, ce qui peut entraîner un manque de coordination, le double emploi et l'omission de certains éléments de la gestion des risques. Dans le domaine spécifique des assurances, la recherche suggère que de nombreuses organisations autochtones paient régulièrement beaucoup plus que des organisations non autochtones comparables, et que la garantie obtenue est fréquemment incomplète.

Bien entendu, il y a eu des exceptions à ces généralisations, y compris le programme d'auto-assurance utilisé par les Cris de la Baie James du Québec (J. Blacksmith et P. Gull, communications personnelles) et les services offerts par First Nations General Insurance Inc. en Saskatchewan, au début des années 90 (Raymond, Chabot, Martin, Paré et Cie, 1990), mais elles sont relativement rares.

Le présent rapport décrit deux cas où différentes collectivités autochtones ont réussi à briser le moule des primes d'assurance trop coûteuses,

en adoptant une approche détaillée de gestion des risques. Pour mieux comprendre comment l'approche diffère de la méthode plus courante d'obtention d'une assurance, le rapport commence par un examen des principes et de la pratique de base de gestion des risques.

2.0 GESTION DES RISQUES

Introduction

Les principes et pratique de gestion des risques sont exposés dans de nombreux manuels (p. ex., Courtot, 1998; Dourlens et coll., 1991; Hood et Jones, 1996; Pfaffle, 1976; Vaughan, 1997). La section suivante n'est pas un exposé complet sur la gestion des risques, mais seulement une tentative de donner un aperçu de certains des concepts et pratiques de base pour aider le lecteur à apprécier la signification des études de cas présentées au chapitre 3.

D'un certain point de vue, presque toute notre activité est dirigée vers l'atteinte de buts aussi variés que les personnes ou organisations qui les visent et pouvant être mineurs ou majeurs. Par définition, un but ou objectif est une chose dont on espère la manifestation, tôt ou tard. Pour illustrer cela, imaginons qu'il faille nous rendre au centre communautaire, un trajet de quelques minutes seulement : ce but serait atteint rapidement. D'autre part, si nous souhaitons acheter et conserver une maison pour notre famille, il faudrait plus de temps et une démarche soutenue pour atteindre cet objectif. Dans les deux cas, un effort s'imposerait. Il est clair que certains buts nécessitent beaucoup plus de travail que d'autres.

Toutes nos activités sont sujettes au risque d'événements et d'accidents imprévisibles qui entravent l'atteinte de nos objectifs. Pour donner un autre exemple, un accident d'automobile qui se produirait sur la route du centre communautaire aurait des conséquences, tantôt mineures pour un conducteur qui raterait un rendez-vous au centre, et tantôt plus graves si une personne était blessée. De même, un incendie détruisant une maison familiale représenterait une immense perte pour le propriétaire et les occupants, même si personne n'était tué ni blessé.

Sachant que l'imprévisible est possible, les personnes raisonnables font preuve de prudence pour augmenter leurs chances d'atteindre leurs

objectifs choisis. Néanmoins, quel que soit le nombre des précautions prises, des accidents se produiront de toute façon, et les personnes raisonnables prendront aussi les moyens nécessaires pour les assumer et pour rétablir la situation qui existait avant l'accident, c'est-à-dire réduire toutes les pertes.

Rétablir la situation existant avant un accident exigera toujours un coût indésirable, dépassant les prévisions initiales. Pour poursuivre nos exemples, quand nous avons décidé de nous rendre en auto au centre communautaire, nous n'avions pas prévu de payer pour des réparations détaillées à l'auto en conséquence d'un accident en route, sans compter d'être poursuivi en justice par la victime. De même, en achetant une maison, nous prévoyons de devoir payer une hypothèque, mais pas de reconstruire toute la maison après un incendie majeur. La question qui se pose, alors, est : comment trouver les ressources nécessaires pour rétablir la situation d'avant l'accident?

Le paragraphe précédent illustre brièvement certaines des hypothèses de base sous-jacentes à la gestion des risques. Celle-ci est une démarche planifiée et disciplinée qui commence par reconnaître la présence du danger et le fait que nul n'est à l'abri de l'imprévu. L'étape suivante est un choix délibéré d'agir avec prudence en permanence. Finalement, il faut prendre des mesures pour veiller à ce qu'en cas d'accident, la victime ait les ressources nécessaires pour rétablir les conditions initiales.

La gestion des risques est également importante pour tous les particuliers et les organismes. Dans les collectivités autochtones, cela englobe les conseils de bande, les conseils tribaux, les corps policiers, les organismes autochtones nationaux et les entreprises privées autochtones. Tout comme un particulier, une organisation, avec ou sans but lucratif, se fixe un but. Par exemple, un conseil de bande pourrait vouloir gouverner une collectivité et veiller à faire fournir les services essentiels comme l'eau, les égouts et les logements. Pour

leur part, les organismes autochtones nationaux peuvent viser à représenter les intérêts de leurs membres à propos de questions comme les lois, politiques et programmes fédéraux.

Comme les particuliers, les organisations ont habituellement des moyens limités pour accomplir leur mission. C'est particulièrement vrai pour les organismes autochtones qui dépendent de subventions ou de contributions fédérales ou provinciales. Dans certains cas, les coûts de rétablissement après un accident majeur pourraient dépasser les moyens de l'organisation, compromettant ainsi sa survie ou épuisant des ressources limitées qui auraient dû servir à d'autres fins plus importantes. Par exemple, un conseil communautaire devant reconstruire son bureau après un incendie peut être forcé de réduire les programmes et services offerts à ses membres.

Le reste du texte porte sur les organisations, dont les collectivités, mais les principes et processus qui y sont décrits sont aussi valables pour les particuliers.

Les éléments de la gestion des risques

Chaque programme de gestion des risques a trois éléments de base : des mesures de prévention des accidents, des outils pour limiter leur envergure quand ils se produisent, et des moyens de rétablir la situation après un accident.

Prévention des accidents

De toute évidence, il est impossible de planifier et de mettre en oeuvre des mesures pour éviter les accidents, à moins de savoir quel genre d'accident est susceptible de se produire. Aussi, la première chose à faire pour élaborer un programme de gestion des risques est d'analyser les types de risques éventuels et d'évaluer leur probabilité. Les types de risques varient selon les activités de l'organisation. Dans le cas des administrations locales ou municipales, ils sont habituellement diversifiés et importants : incendie d'immeubles publics, inondation de maisons, contamination

de sol par une fuite de mazout, accident avec un véhicule communautaire ou panne de station d'épuration des eaux usées.

L'extrême isolement de nombreuses collectivités autochtones, allié au climat rigoureux sous lesquels vivent nombre d'entre elles, ajoutent une dimension spéciale à l'analyse des risques. En cas d'accident, il se peut que chaque membre de la collectivité soit touché, des biens soient menacés, et des services vitaux techniques et de santé deviennent inaccessibles surtout si, comme cela se produit souvent, une tempête prolongée crée un état d'urgence. Bon nombre de collectivités autochtones se trouvent dans des aires forestières, ce qui crée un risque spécial d'incendie de forêt, car certains gouvernements provinciaux n'ont pas de système organisé de pompiers pour les forêts non commerciales.

Dans le cas d'une organisation autochtone nationale, les risques sont très différents. Par exemple, elle pourrait souhaiter se protéger contre le danger de perdre de précieux documents en cas d'incendie, ou contre le vol d'une grosse somme d'argent par un de ses employés.

Dans tous les cas, cependant, voici les questions auxquelles il faut répondre dans une analyse des risques :

- Où les accidents sont-ils susceptibles de se produire?
- Quand peuvent-ils survenir?
- Qui en souffrirait?
- Quels bâtiments ou quel équipement pourrai(en)t être endommagé(s)?
- À quelle fréquence sont-ils susceptibles de se produire?
- Quelle serait leur gravité?

Il ne faut jamais oublier, cependant, que même l'analyse des risques la plus détaillée ne peut donner de réponses fermes ou complètes à ces

questions, pour la simple raison qu'on ne peut pas prévoir l'avenir. Toutefois, l'analyse des risques est utile pour déterminer la nature et la probabilité des accidents éventuels.

Dès que l'on connaît les types d'accidents possibles, on peut établir des plans de prévention. Idéalement, il faudrait le faire à chaque étape d'un projet ou d'une activité quelconque. Par exemple, la conception d'un bâtiment doit respecter tous les codes applicables de sécurité et d'incendie. Pendant la construction, il faut inspecter régulièrement les travaux pour assurer le respect de ces codes. Après la construction, il faut vérifier régulièrement des dispositifs comme les sorties de secours, les avertisseurs, les extincteurs automatiques et manuels. De même, il faut vérifier les titres et qualités, ainsi que l'expérience des opérateurs d'équipement lourd avant de les engager, et inspecter régulièrement les véhicules. Au niveau administratif, les systèmes comptables doivent être conçus de manière à empêcher le plus possible la fraude, et les gestionnaires doivent vérifier les références avant d'engager des employés, et exiger de fréquents rapports financiers.

Limitation de l'envergure

L'accident le moins coûteux est celui qui ne se produit jamais. Toute organisation souhaitant réduire la probabilité d'accidents doit donc étudier tous les aspects de ses opérations et établir des procédures appropriées pour atténuer cette probabilité. Plutôt que l'attitude fataliste que les accidents sont inévitables, elle devrait adopter une attitude proactive et chercher des moyens de les éviter. Quel que soit son niveau de préparation, il est pratiquement certain que des accidents surviendront tôt ou tard.

Il importe donc de réduire le plus possible leurs conséquences négatives. De toute évidence, il est plus économique de reconstruire une seule maison qu'une série de maisons, le long d'une même rue. Par conséquent, une collectivité qui dispose de pompiers bien entraînés et bien équipés, même si elle ne peut éviter tous les incendies, est certainement plus en mesure de limiter les dégâts qu'une collectivité sans

pompiers. Un coupe-feu placé autour d'une collectivité dans une forêt, ou un réseau de canaux et de digues autour d'une localité vulnérable aux inondations, n'est pas une panacée, mais permet certainement de réduire l'envergure des dommages. Le plus important atout d'une collectivité est bien entendu l'ensemble de ses membres, et il faut toujours prendre des mesures pour protéger leur santé et leur sécurité. Par exemple, certaines localités sont organisées pour alimenter et abriter toute la population dans une école ou dans un autre grand bâtiment, en cas de catastrophe.

Rétablissement de la situation à son état initial

Même avec les meilleurs plans destinés à éviter les accidents et à en limiter les répercussions, on ne peut pas être tout à fait à l'abri, de sorte qu'il est essentiel de prévoir des mécanismes permettant de rétablir les conditions à leur état initial. Dans le cas d'un bâtiment détruit par une inondation ou un incendie, cela signifie trouver l'argent nécessaire pour le reconstruire et pour en héberger les occupants jusqu'à ce que le nouveau bâtiment soit prêt. Dans le cas d'une organisation visée par des poursuites judiciaires pour négligence, cela signifie trouver l'argent nécessaire afin de les dommages-intérêts sans pour autant devoir fermer ses portes ou réduire gravement ses activités.

Il y a seulement deux façons de financer le coût du rétablissement de la situation initiale : utiliser l'argent de l'organisation ou celui d'une source extérieure, c'est-à-dire au moyen d'une police d'assurance. Étant donné que peu d'organisations autochtones sont assez riches pour assumer le coût de reconstruction après des accidents, le présent rapport insiste uniquement sur le recours aux assurances.

Un contrat d'assurance est simplement un transfert de responsabilité financière, de manière que l'assureur assume la responsabilité de l'organisation victime d'une perte ou d'un accident, pour payer une partie ou la totalité des coûts nécessaires au rétablissement de

la situation initiale. Les biens peuvent être assurés, tout comme la responsabilité. L'assurance de la responsabilité civile protège une organisation contre des risques comme la négligence de ses employés. Un exemple serait une blessure à un tiers à la suite d'une conduite automobile imprudente par un de ses employés.

Même si une organisation contracte une assurance, elle doit continuer à gérer prudemment ses affaires. Un contrat d'assurance n'est pas un prétexte pour se laisser aller à la négligence. Un assureur verrait rapidement qu'une organisation relâche ses normes de prudence, et il lui imposerait des primes plus élevées ou refuserait peut-être de l'assurer.

Dans un monde de monopole sans concurrence, les choix sont simples. Si un article essentiel, d'usage quotidien, est produit par une seule entreprise dans une situation de monopole, cette entreprise peut fixer le prix qu'elle désire. Si la demande pour le produit est forte, son prix est susceptible d'augmenter. Dans une telle situation, le seul choix offert aux consommateurs est d'acheter ou non le produit. Si, toutefois, une seconde entreprise commercialise un produit identique, le consommateur a plus de choix et les deux producteurs ont intérêt à abaisser leurs prix le plus possible sans perdre d'argent. Dans cette situation en ce qui concerne le prix de l'assurance, les limites régissant l'abaissement du prix sont fixées par le coût réel du risque, c'est-à-dire par la fréquence et l'envergure réelles des accidents. Le prix de la police d'assurance est appelé la prime.

Le marché des assurances n'est pas un monopole. Les compagnies d'assurance sont nombreuses, tout comme leurs produits. L'obtention d'une garantie d'assurance devrait ressembler aux étapes à suivre pour acheter une automobile de façon intelligente : c'est-à-dire visiter plusieurs concessionnaires en comparant les prix et les produits. La concurrence dans les assurances donne au consommateur le luxe de pouvoir obtenir le meilleur produit possible au meilleur prix, ce qui est entièrement compatible avec

l'objectif global de réduire les coûts associés aux accidents.

Il n'est pas toujours facile de comparer le coût des polices d'assurance, car celles-ci peuvent offrir différents types de protection et contenir différentes limites et exclusions. De toute façon, elles sont rédigées en un langage très complexe pour les profanes. Il est habituellement souhaitable de se faire conseiller dans ce domaine. Une police d'assurance est un document légalement exécutoire rédigé dans un langage choisi par l'assureur, qui choisit chaque mot de la police avec beaucoup d'attention, selon sa longue expérience de l'assurance des risques et en tenant compte de la volumineuse jurisprudence dans ce domaine. Ainsi, l'assuré est-il dans une position de faiblesse par rapport à l'assureur.

À cause de leur style et de leur complexité, ainsi que de la multiplicité des exclusions, les polices d'assurance sont très difficiles à comprendre pour les gens ordinaires, surtout si leur langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français. Il est irréaliste de traduire les polices d'assurance dans les langues autochtones, à cause des termes techniques utilisés.

Il est facile de considérer les primes d'assurance comme une dépense plutôt que comme un investissement, car la probabilité de recevoir de l'argent de la compagnie d'assurance est inconnue au moment du paiement (l'argent ne sera versé qu'en cas d'accident). Par conséquent, bon nombre d'organisations font peu d'effort pour comprendre l'envergure et la nature précises de leurs polices, surtout quand elles utilisent les mêmes polices d'une année à l'autre et font rarement des réclamations à leur sujet.

Obtention de l'assurance

Ordinairement, les compagnies d'assurance ne vendent pas directement les polices, mais passent par des agents appelés courtiers. Le courtier est l'intermédiaire traditionnel entre les clients autochtones et les compagnies d'assurance. En fait, il détermine la relation entre les deux parties en cause. Il est payé par l'assureur, mais

pas par l'assuré, normalement sous forme d'une commission qui est un pourcentage de la prime payée par l'assuré. Les commissions sont établies selon certaines conventions et leur montant est fixé à l'avance entre l'assureur et le courtier. Plus la prime est élevée, plus la commission l'est aussi.

Le reste du présent rapport porte sur différents moyens par lesquels les organisations autochtones peuvent acheter de l'assurance. Dans les deux études de cas, les deux organisations autochtones ont retenu un expert-conseil indépendant en gestion des risques pour abaisser le coût et améliorer la qualité de leur garantie d'assurance. Les gestionnaires des risques peuvent donner des conseils sur tous les aspects de leur domaine de compétence, pas seulement sur l'obtention d'assurances, mais aussi sur l'analyse des risques,

l'inspection des bâtiments, ainsi que l'élaboration et l'application de plans de réponse d'urgence. Bien que les très grandes organisations puissent employer à plein temps des professionnels de la gestion des risques, pour la plupart des organisations autochtones, il est plus économique de retenir les services d'un expert-conseil indépendant.

La relation entre ce dernier et le client est très différente de celle qui existe entre un courtier et un client. Tout comme le courtier, l'expert-conseil indépendant a le devoir de manifester de l'intégrité professionnelle. Par contre, l'expert-conseil indépendant ne doit de loyauté qu'à son client, lequel a également plus d'occasions contractuelles et légales d'obtenir des conseils objectifs.

3.0 ÉTUDES DE CAS

Introduction

L'Administration régionale Kativik et la bande Naskapi du Québec illustrent le genre d'avantages de la gestion des risques pour des types très différents d'organisations autochtones.

Dans les deux cas, les collectivités ont décidé de retenir les services d'un expert-conseil indépendant en gestion des risques. Celui-ci devait démontrer une bonne connaissance du domaine de l'assurance, une expérience du contexte autochtone, une indépendance totale à l'égard de toutes les compagnies et de tous les courtiers d'assurance, et faire preuve de professionnalisme. Il était rémunéré par chacun des groupes, mais ne recevait pas de pourcentage des sommes économisées par les organisations.

Les deux cas illustrent avec éloquence dans quelle mesure les collectivités et organisations autochtones peuvent changer les préjugés qu'entretiennent, à leur sujet, bon nombre de courtiers et de compagnies d'assurance, tout en réalisant de grandes économies pouvant être affectées à d'autres usages dans la collectivité.

Administration régionale Kativik

L'Administration régionale Kativik a été créée dans le cadre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée en 1975. Elle est une société publique exerçant de nombreux pouvoirs gouvernementaux et fournissant un soutien technique et administratif sur la plus grande partie du territoire québécois situé au nord du 55e parallèle, et appelé Nunavik. Ce territoire contient 14 municipalités inuit. Le Conseil de l'Administration régionale Kativik compte un représentant élu de chacune de ces municipalités, plus un représentant des Naskapis du Québec, lesquels sont représentés parce qu'ils ont une municipalité située au nord du 55e parallèle, malgré l'absence de collectivité à cet endroit.

La population totale du Nunavik est d'environ 10 000 personnes. Les collectivités sont de tailles diverses, de moins de 200 personnes pour Aupaluk et Tasiujaq à près de 2 000 habitants pour Kuujjuaq, mais la plupart comptent de 400 à 600 habitants.

Toutes les collectivités sont extrêmement isolées. Kuujjuaq et Kuujjuarapik ont des pistes d'atterrissages asphaltées et desservies quotidiennement par des jets. Les autres localités ont des pistes plus courtes, habituellement en gravier, où se posent des avions comme le HS-748. Aucune des collectivités n'est accessible par la route et la plupart des biens doivent être importés par bateau pendant le court été.

Il existe un corps de police régional et une commission scolaire régionale, qui utilise des écoles dans chaque collectivité. Kuujjuaq et Puvirnituq ont des hôpitaux et chaque collectivité possède une modeste clinique. Néanmoins, de nombreux traitements exigent l'évacuation des patients à Montréal ou à Québec.

Toutes les collectivités ont les services municipaux de base. L'électricité est fournie par des génératrices Diesel tandis que des camions acheminent l'eau et évacuent les eaux usées; il y a un équipement de base de lutte contre les incendies utilisé par des pompiers bénévoles; les télécommunications (téléphone, télécopieur et courrier électronique) fonctionnent généralement bien. Toutes les collectivités ont plusieurs canaux de télévision et de radio, dont une radio communautaire.

Avant 1994, chacun des 14 villages était assuré individuellement, mais par le même courtier et la même compagnie d'assurance. Comme d'autres municipalités du Québec, les collectivités inuit sont tenues par la loi de revenir régulièrement au marché des assurances, pour bénéficier de ses fluctuations. Néanmoins,

l'isolement géographique des collectivités, leurs démarches individuelles, les multiples dates de renouvellement de leurs polices, ainsi que la perception, chez les assureurs, des risques présentés par l'assurance de collectivités inuit isolées étaient autant de facteurs constituant, à toutes fins utiles, une clientèle captive pour un courtier.

En 1995, les collectivités inuit ont décidé de retenir, par l'entremise de l'Administration régionale Kativik, les services d'un expert-conseil indépendant, Optimum Risk Management Inc. de Montréal, pour les aider à obtenir une assurance collective de la responsabilité civile et des biens. La technique employée à la suggestion de l'expert-conseil consistait à émettre un appel d'offres.

Cet appel d'offres avait deux principaux volets, dont le premier énumérait les risques et décrivait :

- les caractéristiques démographiques et géographiques de chaque village;
- les détails techniques de biens à assurer;
- les détails de l'infrastructure municipale;
- l'équipement de protection civile et d'autres moyens de protection;
- et, grosso modo, les activités, les rôles et les responsabilités des autorités municipales.

La seconde partie du document décrivait :

- les besoins en assurance des collectivités, y compris la valeur assurable de chaque bâtiment;
- les garanties supplémentaires requises;
- les conditions spéciales;
- le renoncement à certaines exclusions;
- et les franchises acceptables.

Finalement, elle décrivait en détail les formulaires et textes devant être utilisés dans la police d'assurance.

En plus du courtier en assurance qui détenait le portefeuille à ce moment-là, trois sociétés de courtier, recommandées par l'expert-conseil selon leur compétence et acceptées par le client, ont été invitées à soumissionner. La marche à

suivre consistait à attribuer à chaque courtier, au préalable, certaines compagnies d'assurance pour pressentir le plus possible le marché de l'assurance.

Résultats

Le résultat de l'appel d'offres était une réduction d'environ 50 %, en comparaison avec les primes payées précédemment. Malgré l'importante réduction des coûts, le nouveau programme offrait une meilleure couverture. Il est intéressant de noter que l'offre la plus économique provenait du courtier et de la compagnie d'assurance ayant précédemment assuré le client à un coût presque deux fois plus élevé.

Conformément à la loi, un autre appel d'offres a eu lieu en 1997 et a permis de réaliser une économie supplémentaire de 21 %. Dans l'ensemble, l'Administration régionale Kativik a réduit ses coûts d'assurance de plus de 60 % simplement en retenant un expert-conseil indépendant pour l'aider à obtenir une assurance.

Pour l'achat d'une assurance, comme c'est le cas pour l'achat de presque tous les biens ou services, le volume est un puissant levier pour réaliser des économies. En combinant leurs efforts, les 14 collectivités inuit du Nunavik ont pu réaliser d'impressionnantes économies, tout en améliorant l'envergure de leur garantie d'assurance.

Bande Naskapi du Québec

La bande Naskapi du Québec présentait une situation très différente, car elle est le seul membre de sa nation et n'est affiliée à aucun grand conseil tribal ni à aucune entité similaire.

Créée en 1984 en vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, elle succède à la bande des Naskapis de Schefferville, créée en vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1971. Elle compte environ 700 membres, dont la plupart habitent Kawawachikamach, un peu au sud du 55^e parallèle, dans le nord-est du Québec.

Kawawachikamach a été construit entre 1980 et 1983, en vertu de l'article 20 de la Convention du Nord-est québécois, l'accord détaillé de règlement des revendications territoriales signé en 1978 par les Naskapis, les gouvernements du Canada et du Québec et certaines autres parties en cause. C'est donc un des villages les plus modernes et des plus perfectionnés sur le plan technologique du nord du Canada.

L'eau est fournie par des conduites souterraines à chaque bâtiment de la collectivité. Des tuyaux d'égout enterrés mènent à deux étangs aérés construits en 1998. L'électricité provient de la centrale Menihék, une station hydro-électrique située à une cinquantaine de kilomètres au sud de Kawawachikamach. Certains bâtiments, dont la station de pompage et le dispensaire, ont des génératrices d'urgence.

Une société appelée Naskapi Village of Kawawachikamach utilise un corps de police ayant son propre bâtiment autonome. Il y a des feux de circulation et des bornes-fontaines dans toute la collectivité, qui possède aussi un camion d'incendie entièrement équipé. Il y a un dispensaire avec chirurgie dentaire, un équipement à rayons X et deux lits d'observation. Les services d'un médecin et de plusieurs infirmières sont disponibles 24 heures sur 24.

Kawawachikamach est relié à Schefferville, située à une quinzaine de kilomètres, par une route en gravier maintenue ouverte 24 heures sur 24. Schefferville a une piste d'atterrissage asphaltée de 1 524 mètres (5 000 pieds) et assure des liaisons aériennes régulières avec Sept-Îles. Il y a aussi un service ferroviaire hebdomadaire de passagers et de marchandises vers Sept-Îles. À l'exception du courrier électronique, Kawawachikamach est bien desservi dans le domaine des télécommunications.

La bande est propriétaire de toutes les maisons de la collectivité, soit quelque 110 logements, dont la plupart sont des maisons unifamiliales détachées. À titre de propriétaire des bâtiments, il lui incombe de les assurer.

La bande a accordé une attention considérable à la réduction des risques en concevant et construisant Kawawachikamach, et elle a toujours été sensible à l'importance d'une couverture complète d'assurance.

En 1997, le Conseil a néanmoins décidé d'évaluer le coût et l'envergure de sa couverture d'assurance. Connaissant le travail effectué par Optimum Risk Management Inc pour l'Administration régionale Kativik, il a décidé de retenir les services de cette entreprise. Par courtoisie, il a informé son courtier de cette décision, ce qui a donné lieu à une réduction immédiate de près de 10 % de la prime.

L'expert-conseil indépendant a établi que la garantie d'assurance de la bande était généralement adéquate, mais qu'il y avait des points importants à améliorer. Il a aussi conclu qu'un appel d'offres pouvait entraîner une modeste réduction des primes payées par la bande.

Résultats

La bande a conservé le même expert-conseil pour procéder à l'appel d'offres, qui était structuré essentiellement de la même façon que celui de l'Administration régionale Kativik. Il en a résulté une surprenante réduction de plus de 60 % du coût de la prime. Combiné à la première réduction de 10 %, ce nouveau rabais a donné pour résultat net que la bande payait environ 70 % de moins pour l'assurance que l'année précédente. La seule modification importante apportée par la bande a consisté à augmenter légèrement certaines franchises dont le montant était, de toute façon, trop faibles. Dans ce cas, le portefeuille d'assurance a été attribué à un nouveau courtier et à une nouvelle compagnie d'assurance.

La bande a suffisamment été impressionnée par l'expert-conseil pour retenir ses services afin de donner des conseils sur la préparation d'un plan d'intervention d'urgence pour la collectivité, et d'aider à traiter de grandes réclamations d'assurance.

4.0 MÉTHODES EMPLOYÉES

Les deux études de cas mentionnées ci-dessus employaient des méthodologies similaires, rédigées sous forme de lignes directrices ci-dessous.

Les visites aux collectivités et les réunions avec le client sont un élément essentiel de la plupart des étapes, et contribuent aussi à établir une confiance mutuelle et un respect entre client et expert-conseil. Ce dernier fait des recommandations au client à diverses étapes du processus, mais c'est toujours le client qui prend les décisions.

Détermination et analyse des risques

Cette étape comprend l'examen de toutes les caractéristiques de l'organisation en question, qu'il s'agisse d'une administration locale ou d'une entreprise autochtone privée. Les faits essentiels à examiner comprennent la propriété, l'équipement et la machinerie employés par l'organisation pour s'acquitter de ses responsabilités. Il faut préparer un inventaire détaillé afin d'établir la valeur de chaque article à assurer. Les circonstances physiques de la collectivité (climat, géographie, couverture forestière, topographie et présence de rivières et de marées) sont d'autres facteurs qui influencent les types de risques auxquels elle pourrait être exposée.

Les circonstances humaines ne sont pas moins importantes. Ici, il s'agit d'indiquer les activités exécutées au nom de l'organisme par ses représentants élus, employés, entrepreneurs, bénévoles et experts-conseils. Les activités humaines peuvent entraîner des dommages à la fois aux biens et à autrui, exposant ainsi l'organisation à des réclamations de tiers qui s'estiment lésés. Il en va de même pour l'organisation elle-même, qui pourrait avoir été lésée par le comportement d'un de ses agents. Les rôles, les responsabilités et la compétence de chaque représentant de l'organisation sont donc examinés en vue d'illustrer clairement les responsabilités respectives.

Analyse des mesures préventives

Le but de l'exercice est d'évaluer l'efficacité de l'équipement et des mesures de protection et de prévention. Par exemple, les camions d'incendie, bornes-fontaines, systèmes d'alarme, génératrices d'urgence et équipement similaire fonctionnent-ils vraiment? Un bon équipement ne sert pas à grand chose si les employés qui l'utilisent sont mal entraînés. Par conséquent, l'évaluation de la compétence du personnel d'une organisation est un élément crucial de l'analyse. Finalement, on examine des choses comme les manuels d'utilisation, les codes de sécurité et même les habitudes de travail des employés, pour déceler toutes les lacunes.

Le résultat de cette démarche est un rapport détaillé remis au client aux fins de suivi. L'expert-conseil doit normalement passer plusieurs jours dans la collectivité ou l'organisation pour effectuer l'analyse requise.

Élaboration d'un plan de couverture

Après les deux premières étapes, on dispose des renseignements nécessaires pour concevoir le régime d'assurance le plus efficace possible. Le plan proprement dit est rédigé par une équipe pluridisciplinaire au sein de l'organisation de l'expert-conseil (pouvant compter des actuaires, des ingénieurs et des spécialistes de la protection civile). L'expérience pratique de l'expert-conseil est d'une importance vitale à cette étape pour déterminer le meilleur régime d'assurance. Les données recueillies sur l'organisation du client, les connaissances que possède l'expert-conseil sur la gamme des produits d'assurance disponibles, ainsi que les précédents rencontrés par l'expert-conseil à l'égard d'autres dossiers, sont adaptés aux besoins spéciaux du client.

Sélection de courtiers et attribution de marchés

L'étape suivante consiste à choisir plusieurs courtiers pour répondre à l'appel d'offres. L'expert-conseil les recommande au client selon leur réputation d'intégrité, leur compétence démontrée et leur expérience pertinente, de préférence avec les Autochtones. Dans le cas de la bande Naskapi, le Conseil souhaitait inviter un courtier que connaissait l'expert-conseil et qui était familier avec le nord-est du Québec. L'expert-conseil était entièrement d'accord, car le choix des courtiers doit tenir compte des préférences du client, en plus de facteurs purement techniques et économiques. De toute façon, le système d'appel d'offres introduit la concurrence, non seulement entre les assureurs, mais aussi entre les courtiers, protégeant ainsi le client contre les abus. Dans le cas de la bande Naskapi, l'offre la plus économique provenait du courtier recommandé par le Conseil, et le contrat a été attribué à ce courtier.

Chaque courtier répondant à l'invitation doit indiquer un nombre limité de compagnies d'assurance sur lesquelles il compte se baser pour les offres. Une seule compagnie est alors attribuée à chaque courtier en respectant, si possible, les préférences exprimées par celui-ci. Sans cette attribution, chaque courtier tenterait de réserver autant de compagnies que possible, empêchant ainsi les compagnies d'assurance de collaborer avec d'autres courtiers, ce qui, bien entendu, réduirait la probabilité du meilleur prix et de la meilleure couverture pour le client. Ainsi, cette attribution est une étape vitale permettant d'assurer une concurrence ouverte et honnête entre les courtiers, à l'avantage du client.

Préparation d'un mandat

Tous les renseignements obtenus de l'organisation pendant l'analyse des risques et à partir des questionnaires distribués au début du mandat de l'expert-conseil sont synthétisés pour former la base du mandat du courtier, dont une copie est remise à chaque courtier intéressé à soumissionner.

Le mandat est un document volumineux et important qui décrit complètement les risques à assurer. Il expose les circonstances démographiques et géographiques de l'organisation, les biens, la machinerie et l'équipement, l'infrastructure municipale, le plan d'intervention d'urgence et l'équipement d'urgence, ainsi que les activités, les rôles et les responsabilités de l'organisation. Il décrit aussi les besoins de l'organisation sur le plan de l'assurance, y compris la valeur assurable de chaque bâtiment ou autre propriété, toutes les garanties supplémentaires nécessaires, toutes les conditions spéciales souhaitées par le client, le renoncement à certaines exclusions et des renseignements sur les franchises proposées. Pour permettre aux compagnies d'assurance d'évaluer équitablement et plus facilement les risques, on ajoute au mandat des photographies, des plans de la collectivité, des dessins d'ouvrage fini des bâtiments ainsi que des spécifications techniques d'équipement. Finalement, le mandat précise les formulaires d'assurance à employer, bien que les compagnies d'assurance puissent en suggérer de meilleurs pour le client.

Le mandat est alors envoyé à tous les courtiers intéressés, pourvu qu'ils aient fourni une preuve qu'ils sont eux-mêmes couverts par une assurance de la responsabilité civile.

Analyse des offres

Toutes les offres reçues sont dépouillées en même temps. Si le client le souhaite, ses représentants peuvent être présents à cette occasion. L'expert-conseil analyse alors les offres selon le coût et l'envergure de la couverture. Il remet au client une évaluation détaillée de chaque offre, accompagnée d'une recommandation sur la soumission à retenir. Le client dispose donc de tous les renseignements pertinents pour prendre une décision.

Attribution du marché

Sur les instructions du client, l'expert-conseil informe le courtier retenu et lui demande

d'émettre une garantie temporaire pour le client jusqu'à ce que la compagnie d'assurance prépare la police détaillée.

Suivi

Sur réception des polices de la compagnie d'assurance, l'expert-conseil les vérifie et conseille le client pour établir si elles sont exactes et complètes. Des erreurs et omissions peuvent se produire sans qu'il y ait mauvaise foi de la part de la compagnie ou du courtier, mais elles peuvent être très coûteuses pour un client qui apprendrait, après un accident, qu'il n'est pas assuré contre celui-ci.

Souvent, le client demande à l'expert-conseil de l'aider à traiter les réclamations. Parfois, comme dans le cas de la bande Naskapi du Québec, le

client s'occupe lui-même des petites réclamations et laisse les autres à l'expert-conseil. L'expérience a montré que les compagnies d'assurance ont tendance à régler les réclamations plus rapidement et plus complètement si le client est représenté par un professionnel de la gestion des risques.

Examen

Le marché des assurances en général et les compagnies individuelles sont en constante évolution. Les organisations autochtones ont donc tout intérêt à répéter le processus en émettant un appel d'offres tous les trois ou quatre ans. L'expérience de l'Administration régionale Kativik a montré qu'un appel d'offres lancé seulement deux ans après le précédent a entraîné une économie supplémentaire de 20 %.

5.0 CONCLUSIONS

La gestion des risques doit être une démarche constante pour toutes les organisations autochtones et pour chacun de leurs employés. Bon nombre d'aspects de la gestion des risques peuvent être assumés sans aide par les organisations autochtones. Le domaine de l'assurance fait toutefois souvent exception. Les compagnies d'assurance comprennent souvent mal les risques dans les collectivités et organisations autochtones, et ont donc tendance à les surestimer. Pour leur part, les organisations autochtones connaissent souvent mal le marché de l'assurance. Traditionnellement, les courtiers en assurance, rémunérés par les compagnies dont ils vendent les polices, jouent le rôle d'intermédiaires.

Les deux études de cas décrivent ce qui s'est produit après l'intervention d'un expert-conseil indépendant en gestion des risques, payé directement par les organisations autochtones. Une organisation était un grand réseau représentant quelque 14 villages retirés et 10 000 personnes. L'autre était une seule localité isolée de moins de 700 personnes. Les experts-conseils ont documenté les risques et les mesures de limitation de ceux-ci d'une manière familière pour les compagnies d'assurance. Ensuite, ils ont organisé un processus de soumission permettant de bénéficier de tous les avantages de la concurrence.

Dans les deux cas, la participation d'un expert-conseil indépendant en gestion des risques a produit d'importantes économies et amélioré la qualité de la garantie d'assurance. Dans un cas, le courtier et la compagnie ayant produit la meilleure offre ont changé, mais, dans l'autre cas, ils sont restés les mêmes... à un prix nettement plus bas.

Même s'ils n'est pas possible de tirer de grandes conclusions de seulement deux études de cas, il semble que nous puissions apprendre deux leçons pouvant avoir de grandes applications. La première consiste à corriger la conception de nombreux assureurs qui pensent que les risques sont extraordinairement élevés dans les collectivités autochtones. L'autre est que, malgré le caractère théoriquement concurrentiel du marché de l'assurance, il faut un effort pour le rendre tel en pratique. Avant de s'engager à une intervention déterminée, les organisations autochtones seraient bien avisées d'examiner leur couverture d'assurance et de vérifier si elle est complète et d'un prix raisonnable, sans quoi d'autres interventions pourraient s'imposer.

6.0 BIBLIOGRAPHIE

Courtot, Hervé. (1998). *La gestion des risques dans les projets*. Paris: Economica.

Dourlens, C.G., J.-P. Theys and J.C. Dourlens. (1991). *Conquête de la sécurité, gestion des risques*. Paris: L'Harmattan.

Hood, C. and D.K.C. Jones. (eds) (1996). *Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management*. Bristol, Pa.: UCL Press.

Pfaffle, A.E. (1976). *Fundamentals of Risk Management*. New York: AMACOM.

Raymond, Chabot, Martin, Paré and Cie. (1990). *Evaluation de l'Assurance Résidentielle, Rapport*. Department of Indian Affairs and Northern Development.

Vaughan, E.J. (1997). *Risk Management*. New York: John Wiley.