

L'ACCÈS À L'ASSURANCE HABITATION DANS LES QUARTIERS CENTRAUX, *REDLINING* ET CONDITIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Michel Gendron and Geneviève Choquette

Volume 66, Number 4, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1105235ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1105235ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Gendron, M. & Choquette, G. (1999). L'ACCÈS À L'ASSURANCE HABITATION DANS LES QUARTIERS CENTRAUX, *REDLINING* ET CONDITIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES. *Assurances*, 66(4), 571–607.
<https://doi.org/10.7202/1105235ar>

Article abstract

Access to affordable property insurance is an important economic and political issue in large US cities. It is not only essential for homeownership, business development, and urban redevelopment initiative but it is also important in trying to achieve fair housing and secure basic rights of citizens. This paper presents a description and a brief history of the problem of availability of homeowners insurance market, the redlining in the US and a literature review of theoretical and empirical research on this topic both in the US and the province of Québec.

L'ACCÈS À L'ASSURANCE HABITATION DANS LES QUARTIERS CENTRAUX, REDLINING ET CONDITIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

par Michel Gendron et Geneviève Choquette

RÉSUMÉ

L'accès à l'assurance habitation dans les quartiers centraux des grandes villes américaines constitue un enjeu économique et politique important. D'une part, l'accès à l'assurance habitation est une composante essentielle du processus de revitalisation urbaine et, d'autre part, les quartiers centraux étant souvent habités par des minorités ethniques ou des citoyens à plus faibles revenus, un problème d'accès soulève des questions quant à la discrimination raciale ou à la condition socio-économique. Dans les pages qui suivent, nous présentons une description et un bref historique du problème d'accès à l'assurance habitation et du *redlining* aux États-Unis ainsi qu'une revue de certains écrits théoriques et empiriques sur le sujet, aux États-Unis puis au Québec.

ABSTRACT

Access to affordable property insurance is an important economic and political issue in large US cities. It is not only essential for homeownership, business development, and urban redevelopment initiative but it is also important in trying to achieve fair housing and secure basic rights of citizens. This paper presents a description and a brief history of the problem of availability of homeowners insurance market, the redlining in the US and a literature review of theoretical and empirical research on this topic both in the US and the province of Québec.

Les auteurs :

Michel Gendron est directeur de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance de l'Université Laval.

Geneviève Choquette est professeure au département de Finance et Assurances de l'Université Laval.

L'accès à l'assurance habitation dans les quartiers centraux des grandes villes américaines constitue un enjeu économique et politique important.

D'une part, l'accès à l'assurance est une composante essentielle du processus de revitalisation urbaine et, d'autre part, les quartiers centraux étant souvent habités par des minorités ethniques ou des citoyens à plus faibles revenus, un problème d'accès soulève des questions quant à la discrimination raciale ou à la condition socio-économique.

De nombreuses études ont été réalisées aux États-Unis sur ce sujet, tant par les autorités réglementaires que par des groupes sociaux ou des chercheurs académiques. Bien que la majorité des études concluent à l'existence d'un problème d'accès à l'assurance habitation dans les quartiers centraux, les résultats de celles-ci sont contradictoires. En effet, certaines recherches associent le problème d'accès à l'assurance habitation au phénomène de discrimination territoriale (*redlining*) de la part des assureurs alors que d'autres attribuent le problème aux caractéristiques socio-économiques des quartiers visés.

Au Canada, le BAC, qui a mis sur pied une politique d'aide aux consommateurs qui ont de la difficulté à accéder à l'assurance, enregistre des plaintes quant au problème d'accès à l'assurance habitation. Ainsi, en 1996, 780 cas d'accès difficile à l'assurance, causés principalement par la fréquence des réclamations, le risque moral, le risque physique, l'aspect criminel, les fausses déclarations et le non-paiement de la prime, ont été enregistrés.

Deux études récentes ont cherché à caractériser l'accès à l'assurance habitation au Québec. Alors que l'étude du Bureau d'Animation et Information Logement du Québec Métropolitain (BAIL) et du Carrefour pour la Relance de l'Économie et de l'Emploi du Centre du Québec (CRÉECQ) concluait à l'existence de problèmes que l'on associe généralement au *redlining*, celle de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et de l'École d'Actuariat de l'Université Laval retenait plutôt le profil socio-économique comme cause potentielle d'un éventuel problème d'accès à l'assurance.

Dans les pages qui suivent, nous présentons une description et un bref historique du problème d'accès à l'assurance habitation et du *redlining* aux États-Unis ainsi qu'une revue de certains écrits théoriques et empiriques sur le sujet, aux États-Unis puis au Québec.

■ L'ACCÈS À L'ASSURANCE HABITATION : REDLINING ET CONDITIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Historiquement, le terme *redlining* était appliqué aux banques, aux compagnies immobilières et aux compagnies d'assurance qui refusaient de fournir des services financiers aux résidents et aux entreprises des quartiers centraux afin d'éviter de mettre en danger leur situation financière. Ce terme évoquait le trait rouge que les institutions financières auraient tracé pour délimiter des régions géographiques bien précises.

Aujourd'hui, le concept de *redlining* n'est plus aussi clairement défini, puisque les pratiques discriminatoires sont moins évidentes en raison, entre autres, des lois anti-*redlining* adoptées dans 42 États américains. Certains s'en tiennent à une définition traditionnelle plus restrictive et considèrent que le *redlining* se limite au rejet de couvertures ou aux variations des termes des contrats sur la base de la race, de la couleur, de la religion, du statut familial ou de l'emplacement géographique du client, pour des raisons qui ne sont pas reliées au risque. D'autres préfèrent étendre la définition du *redlining* à toutes les pratiques discriminatoires allant de l'embauche des employés, aux pratiques d'investissement, en passant par la souscription et la tarification.

Pour les fins spécifiquement reliées à l'assurance, la *National Association of Insurance Commissioners* retient la définition suivante :

Making or permitting any unfair discrimination between individuals or risks of the same class and of essentially the same hazard by refusing to insure, refusing to renew, canceling, or limiting the amount of insurance coverage on a property or casualty risk solely because of the geographic location of the risk, unless such action is the result of the application of sound underwriting and actuarial principles related to actual or reasonably anticipated loss experience.

Les pratiques discriminatoires de *redlining* conduisent évidemment à l'observation de plus faibles proportions d'assurés dans les quartiers touchés. Il n'y a cependant pas que le *redlining* qui produise cette conséquence. Des mauvaises conditions sociales et économiques peuvent aussi entraîner de plus faibles proportions d'assurés, soit en raison des faibles revenus ou de l'âge et de l'état des édifices qui commandent des primes plus élevées selon des facteurs de tarification reconnus.

Discrimination injustifiée ou pratiques de tarification légitimes ? La question demeure. Pour l'industrie, la décision de refuser d'assurer un résidant de quartier central découle de considérations financières et n'est pas une pratique injustement discriminatoire. Les assureurs affirment que les immeubles de ces quartiers sont généralement vieux, qu'ils ne rencontrent pas les normes de sécurité, que les taux de criminalité sont élevés et que, par conséquent, les disparités dans les taux et dans les couvertures sont reliées aux risques perçus. Cette explication ne satisfait cependant pas les résidents de ces quartiers. Le fait que les quartiers mal desservis soient constitués de familles à faible revenu ou de minorités visibles ont amené les groupes sociaux à croire que les assureurs ne discriminaient pas uniquement sur la base du risque mais également sur celle de la race et de l'emplacement géographique.

Plusieurs études ont été menées et plusieurs indicateurs statistiques ont été utilisés dans le but d'éclaircir la situation et de trouver des preuves de discrimination raciale et géographique. Cependant, puisqu'il existe un grand nombre de facteurs justifiant une discrimination entre les risques sur la base des principes de tarification en assurance habitation, il devient difficile de prouver une discrimination injustifiée. En l'absence de preuves irréfutables de discrimination injustifiée mais en présence d'un problème d'accès à l'assurance qui contribue à la détérioration des quartiers centraux, les groupes sociaux demandent aux États d'interdire l'utilisation de certains facteurs de tarification. Les assureurs affirment que ces facteurs sont légitimes et essentiels et que vouloir les abolir serait une incompréhension des principes économiques des marchés et de la théorie de l'assurance. Les plaintes de discrimination raciale et géographique seraient d'après eux engagées dans le but d'attaquer un problème social de pauvreté et de criminalité dont ils ne sont pas les seuls responsables et que l'assurance ne devrait pas être un outil de redistribution des revenus et d'implantation de politiques sociales.

Le problème d'accès à l'assurance est donc un sujet d'actualité et les enjeux sont majeurs pour les assureurs qui craignent la réglementation et pour les organismes sociaux et les résidents qui craignent que la détérioration des quartiers s'accroisse. L'importance de détenir de l'assurance pour les propriétaires de maisons ou d'immeubles, pour les commerçants et pour le renouvellement du tissu urbain fait également de ce problème d'accès à l'assurance une préoccupation économique centrale pour l'ensemble des communautés.

Avant de présenter différentes études américaines sur le sujet, jetons un bref coup d'œil sur l'historique du phénomène de *redlining* aux États-Unis.

■ HISTORIQUE DU PHÉNOMÈNE DE REDLINING AUX ÉTATS-UNIS

L'existence du *redlining* ainsi que celle des problèmes d'accès à l'assurance ne sont pas des phénomènes nouveaux. Ceux-ci seraient même, selon Mark Feldstein¹, presque aussi vieux que l'Amérique. Les premières manifestations majeures de ces problèmes remontent aux années 1965 à 1969 alors que plusieurs villes américaines étaient confrontées à des émeutes raciales généralisées dont les dommages se sont élevés à plus de 216 millions de dollars. Selon un rapport du département d'assurance de l'Illinois présenté en 1981, c'est à ce moment que des compagnies d'assurance commencèrent à annuler et à ne pas renouveler les polices d'assurance des résidents des quartiers où les risques d'émeutes étaient élevés en raison des pertes subies dans ces quartiers lors de ces événements.

La plupart des États ont par la suite longtemps hésité avant de permettre aux compagnies d'assurance d'augmenter les primes dans les quartiers urbains en raison des lois qui avaient été votées pour interdire cette pratique avant les événements. Ceci entraîna un problème d'accès à l'assurance, puisque les politiques de souscription des compagnies incluaient généralement la possibilité de rejeter les demandes ayant précédemment été annulées par un autre assureur. Ne pouvant augmenter les primes, les assureurs refusaient donc les clients des quartiers centraux, généralement plus sujets aux émeutes.

En 1968, le président Lyndon Johnson commanda la première commission spéciale sur le sujet, connue sous le nom de *Kerner Commission*. Son objectif était d'enquêter sur le problème d'accès à l'assurance. Le résultat général qui ressortit du rapport de la commission était le suivant : « ...sans assurance, les entreprises se détériorent, par conséquent, les biens et les services offerts ainsi que les emplois diminuent. Les efforts pour reconstruire les quartiers centraux des villes ne peuvent se poursuivre ainsi puisque les communautés sans assurance sont des communautés sans espoir. »² On projeta alors de mettre sur pied un programme dont l'objectif

serait de supporter les assureurs qui sentaient le besoin d'être protégés en cas de pertes extraordinaires telles que celles survenues en 1965. Au cours de la même année, le Congrès américain adopta donc le *Urban Property Protection and Reinsurance Act* dans le but d'améliorer les conditions économiques des communautés touchées. Ce programme fédéral de réassurance encouragea les États à créer des programmes tel que le FAIR plan (Fair Access to Insurance Requirements)³, ainsi que d'autres mécanismes de partage des risques, en échange d'une protection gouvernementale en cas de catastrophe. Ceci devait permettre aux résidents des quartiers centraux d'accéder à l'assurance. Le programme fédéral de réassurance fut cependant rapidement remplacé (en 1983) par le marché privé de la réassurance mais les FAIR Plans et les autres programmes reliés au marché résiduel existent encore.

Toujours en 1968, le *Fair Housing Act* fut adopté suite au décès de Martin Luther King Jr. Celui-ci était conçu pour empêcher la discrimination sur la base de la race, de la couleur, de la religion, du sexe, du statut familial et des origines ethniques en matière d'habitation. Le terme assurance n'étant pas spécifiquement mentionné dans cette définition, plusieurs débats ont eu lieu et ont toujours lieu au sujet de l'applicabilité de cette législation aux compagnies d'assurance. En l'absence d'une décision officielle des autorités, l'application du *Fair Housing Act* aux compagnies d'assurance est une violation du *McCarren-Ferguson Act* qui attribue la réglementation de l'industrie de l'assurance aux États, à moins que le fédéral légifère autrement. Le *Housing and Urban Development Department* (organisme fédéral), qui veut depuis longtemps interdire l'utilisation de certains facteurs de tarification qu'il croit discriminatoires, a d'ailleurs maintes fois tenté de faire inclure le terme « assurance » dans le *Fair Housing Act* depuis sa création. Le cas échéant, l'utilisation de facteurs de tarification qui pénalisent systématiquement les résidents des quartiers urbains serait interdite et ce, même si l'utilisation de ces facteurs est justifiée du point de vue actuariel. Le *Housing and Urban Development Department* a également tenté de se voir attribuer plus d'autorité en matière d'assurance. À chaque reprise, le Congrès américain a rejeté ses demandes. Le *Housing and Urban Development Department* est encore aujourd'hui un des organismes les plus impliqués dans la lutte contre le *redlining* et réclame toujours l'application du *Fair Housing Act* aux compagnies d'assurance.

Les problèmes d'accès à l'assurance refirent surface en 1992 suite à une nouvelle gamme d'émeutes survenues à Los Angeles. Certaines petites entreprises détruites par le feu et le pillage ne

purent redémarrer leurs activités en raison des assurances inadéquates qu'elles possédaient. Au même moment, les groupes sociaux commencèrent à accuser l'industrie de l'assurance de délibérément agir de façon discriminatoire à l'égard des résidents des quartiers centraux. Pour prouver l'existence du *redlining*, ils citèrent la difficulté à obtenir de l'assurance dans les communautés urbaines où les maisons sont généralement plus vieilles et le fait que les propriétaires de ces maisons obtiennent presque uniquement des polices d'assurance fournissant la valeur au jour du sinistre plutôt qu'une assurance valeur à neuf.

L'industrie de l'assurance avait, depuis ces derniers événements, bien survécu aux accusations de discrimination raciale et géographique, mais la participation plus active des groupes de consommateurs dans le débat et l'entrée en jeu de la Cour fédérale en ce qui concerne certaines plaintes officielles enregistrées contre des compagnies d'assurance raniment le débat aux États-Unis. Au Québec, l'établissement par le BAC en 1996 d'une politique d'aide aux consommateurs qui ont des difficultés à accéder à l'assurance, l'étude du BAIL et du CRÉECQ, réalisée en 1995, ainsi que celle de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et de l'École d'Actuariat de l'Université Laval, réalisée en 1997, sont des indications que la question du *redlining* pourrait devenir un problème d'actualité.

■ QUELQUES ÉTUDES AMÉRICAINES

Comme mentionné précédemment, deux lignes de pensée ont émergé de la controverse qui entoure l'identification des causes du problème d'accès à l'assurance dans les quartiers centraux des villes américaines. La première, issue des consommateurs et des groupes sociaux, repose sur la conviction que les problèmes d'accès à l'assurance proviennent de pratiques discriminatoires de la part des assureurs (*redlining*) et qu'ils pourraient entre autres être éliminés par la réglementation de certains facteurs de tarification. La deuxième, populaire au sein de l'industrie de l'assurance, stipule que les problèmes d'accès découlent des mauvaises conditions sociales et économiques des quartiers centraux et que les facteurs de tarification utilisés par les assureurs sont justifiés.

Les études qui portent sur la problématique de l'accès à l'assurance dans les quartiers centraux des villes américaines peuvent être divisées suivant ces deux lignes de pensée. Des études concluant à

l'existence de pratiques discriminatoires seront d'abord exposés. Des études suggérant le maintien des facteurs de tarification seront ensuite exposées.

□ **Pratiques discriminatoires et *redlining***

Il existe plusieurs études américaines qui concluent à l'existence du *redlining*. Nous avons choisi de présenter ci-dessous trois études que nous considérons représentatives soit celle de Squires & Vélez (1987), ACORN (1993) et Schultz (1995).

La première étude, réalisée par la *U.S. Commission on civil rights* et par la *Faculty at the University of Wisconsin-Milwaukee* (Squires & Vélez), compare le nombre de polices d'assurance souscrites dans certaines régions par rapport à plusieurs variables démographiques, en utilisant le coefficient de corrélation Pearson. Les résultats démontrent que le nombre de polices d'assurance souscrites est plus associé à la race qu'au revenu, à l'âge, à la condition de la maison et au taux de criminalité, et ce, même une fois que les variables reliées à la condition financière, à la condition de la propriété et à d'autres facteurs de risque ont été contrôlées. Ces variables ont été contrôlées puisque ce sont des facteurs de tarification justifiés qui influencent le nombre de polices souscrites mais qui ont aussi tendance à pénaliser davantage les communautés noires. Si non contrôlées, ces variables pourraient compter pour une partie des résultats reliés à la variable « race » qui ont été obtenus. Les résultats ne seraient alors pas uniquement reliés à la discrimination intentionnelle mais également à l'application de facteurs de tarification justifiés. La raison invoquée par l'auteur pour expliquer ces résultats est la plus grande possibilité de profits pour les agents s'ils font des affaires dans les quartiers où les valeurs des propriétés sont grandes et où les revenus sont plus élevés.

Un des co-auteurs de ce premier article, Gregory D. Squires, professeur de sociologie et membre du *Urban Studies Programs Faculty* de l'Université du Wisconsin-Milwaukee, est un chercheur très engagé dans la lutte contre le *redlining*. Il est d'ailleurs, depuis les deux dernières années, consultant au *Housing and Urban Development Department (HUD)*, pour les affaires reliées aux politiques discriminatoires des institutions financières. Il est aussi membre du *Consumer Advisory Council of the Federal Reserve Board*.

À partir des résultats de son étude, Squires dénonce premièrement l'utilisation de règles de souscription subjectives qui sont, d'après lui, rarement justifiées par des données d'expérience de

perdes. Il dénonce également l'objectif de la maximisation des profits par les assureurs puisqu'il s'opère, selon lui, au détriment de la protection et de la revitalisation des quartiers centraux. Le *redlining*, dont l'existence est, selon Squires, prouvée par ces deux études, contribue à la concentration de la pauvreté et à la détérioration des milieux urbains.

Squires prône donc la mise sur pied de réglementations obligeant la divulgation obligatoire par les assureurs de données sur l'emplacement géographique des clients ainsi que l'application du *Federal Fair Housing Act* aux compagnies d'assurance. En effet, une réglementation fédérale est selon lui essentielle puisque les commissaires d'assurance des États entretiennent généralement de bonnes relations avec le milieu de l'assurance et que, par conséquent, peu de considérations sont portées aux consommateurs.

La deuxième étude retenue, celle réalisée par l'*Association of Community Organization for Reform Now (ACORN)* au Missouri en 1993, visait quant à elle à prouver l'existence de problèmes d'accès à l'assurance habitation par l'étude des taux, des primes et des expériences de pertes. Les résultats de l'étude montrent que la prime moyenne payée par les Noirs à faibles revenus pour 1 000 \$ de couverture est supérieure de 1,45 \$ à celle payée par les Blancs à faibles revenus.

Une troisième étude, complémentaire à celles décrites plus haut, a été réalisée en 1995 à St-Louis par un économiste du département d'assurance du Missouri, Jay D. Schultz. Les résultats et la méthodologie de l'étude sont présentés dans l'article *An analysis of agent location and homeowners insurance availability*, publié dans le *Journal of Insurance Regulation*.

Pour démontrer l'existence de problèmes d'accès à l'assurance causés par le *redlining* dans certains quartiers, l'auteur croyait essentiel de vérifier si les compagnies d'assurance évitaient effectivement ces quartiers. De façon pratique, cela impliquait de mesurer la présence des assureurs dans certaines régions géographiques en analysant l'emplacement des courtiers et des agents. La présence physique de compagnies d'assurance et de bureaux d'agents dans une région donnée est, selon l'auteur, un bon indicateur de l'existence du *redlining*. En effet, Squires, Vélez & Taeuber (1991) ont démontré qu'il existe une relation positive entre le nombre d'agents présents dans une région et le nombre de polices d'assurance qui y sont vendues. La présence physique d'agents augmente donc l'espérance de ventes à de nouveaux clients dans cette région et montre ainsi l'intérêt de l'assureur pour celle-ci.

L'objectif de cette troisième étude était donc de tester l'hypothèse que la composition raciale et le revenu des résidents de certaines communautés affectent l'emplacement des agents et ce, indépendamment des facteurs économiques et des principes fondamentaux de l'assurance. Un modèle de régression multivariée a été utilisé. La variable dépendante employée était le nombre d'agents de la compagnie et de courtiers faisant des affaires avec cette compagnie dans une région donnée. Les variables indépendantes économiques et démographiques étaient les suivantes : le pourcentage de propriétés construites avant 1950, le revenu moyen, le nombre d'habitations occupées par leurs propriétaires, le pourcentage de propriétés valant moins de 35 000 \$, le pourcentage de la population représentant les minorités visibles et le ratio de profitabilité (montant des primes par rapport aux pertes) de la région. Deux facteurs de tarification ont aussi été introduits comme variables indépendantes, c'est-à-dire les propriétés construites avant 1950 et les propriétés valant moins de 35 000 \$, puisque ce sont des facteurs qui éliminent généralement une grande proportion des candidats de quartiers possiblement visés par le *redlining*. En effet, les propriétés sont en moyenne plus âgées et valent moins dans les quartiers pauvres et/ou habités par des minorités visibles. Ces deux facteurs étant susceptibles d'influencer l'emplacement géographique des agents, ils ont donc été contrôlés dans le modèle. Ils sont d'ailleurs les plus visés par les demandes de réglementation des groupes sociaux.

L'hypothèse testée n'a pu être rejetée. En effet, l'étude montra que le nombre d'agents et de courtiers dans une région diminue quand le pourcentage de résidents issus de minorités augmente et le que le revenu moyen diminue. Même après avoir contrôlé pour l'effet de certaines variables économiques et démographiques, comme l'âge et la valeur des propriétés, le nombre de propriétés occupées par les propriétaires et la rentabilité de la région, une relation négative entre le nombre d'agents et la taille de la population des minorités visibles est observée. Ces résultats indiquent qu'une des raisons expliquant le problème d'accessibilité dans les quartiers centraux de St-Louis est le fait que les compagnies d'assurance ne sont pas physiquement présentes. Les agents et les courtiers sont plus présents et offrent plus de choix aux résidents des quartiers de Blancs dont la moyenne des revenus est plus élevée.

De plus, la relation entre le nombre de courtiers et agents dans une région et le ratio de profitabilité ne s'est pas avérée significative. Étant donné l'objectif de maximisation des profits que poursuivent, comme les autres institutions, les compagnies d'assu-

rance, l'auteur s'attendait à obtenir une relation fortement significative. Ce résultat indique que le ratio de profitabilité n'est pas un déterminant significatif du nombre d'agents et courtiers dans une région. On ne peut donc pas justifier le faible nombre d'agents dans une région par le fait que le montant des réclamations soit trop élevé par rapport aux primes perçues.

Outre ces trois études réalisées par des organismes sociaux et des institutions académiques, d'autres recherches qui corroborent l'explication du *redlining* comme cause des problèmes d'accès à l'assurance dans les quartiers centraux ont également été réalisées par les départements d'assurance de différents États (e.g. *California Department of Insurance* [1994], *Illinois Department of Insurance* [1994], *Minnesota Department of Insurance* [1994], *North Carolina Department of Insurance* [1993] et du *Texas Department of Insurance* [1994]).

Finalement, une autre source d'information pour l'étude du *redlining* aux États-Unis est le livre *Insurance Redlining : Disinvestment, Reinvestment, and the Evolving Role of Financial Institution* édité par Gregory D. Squires en 1997 qui constitue un recueil de textes sur le sujet.

Trois des textes présentés dans ce volume (*Availability and affordability problems in urban markets*, Klein [1997], *Homeowners insurance availability and agent location*, Schultz [1997] et *Documenting discrimination by homeowners insurance companies through testing*, Smith et Cloud [1997]) exposent les résultats d'études empiriques sur la présence de problèmes d'accès à l'assurance ainsi que sur l'existence du *redlining* alors que d'autres textes discutent de l'applicabilité de certaines lois comme le *Federal Fair Housing Act*, des solutions possibles ainsi que des développements récents.

Conditions socio-économiques

Bien que certains aient identifié le *redlining* comme étant en partie responsable des problèmes d'accès à l'assurance, d'autres y voient plutôt un problème socio-économique dont les assureurs ne sont pas responsables. C'est le cas de la *National Association of Independent Insurers (NAII)*, dont le vice-président, John C. Lobert, a présenté le point de vue lors de la conférence annuelle de la *Society of Insurance Research*. Cette allocution a été reproduite dans *Research Review* (1996). Les opinions des partisans de cette théorie et les études qui l'appuient sont maintenant présentées.

Devant les accusations de discrimination et de participation à la dégradation des quartiers centraux, la NAII admet qu'il peut exister des cas où certains consommateurs sont traités injustement et illégalement par des agents ou des assureurs. Cependant, elle fait aussi remarquer que le système américain, basé sur une réglementation qui se fait au niveau des États, fournit des moyens pour redresser la situation. Il existe en effet, pour chacun des États, un ensemble de lois et de réglementations qui visent à protéger le consommateur de toute discrimination illégale et injustifiée. Ces lois interdisent, entre autres, aux assureurs de s'engager dans des pratiques de discrimination injustifiées, c'est-à-dire sur la base de la race, du sexe, de la couleur, de la religion, de l'ethnie et de l'emplacement géographique du consommateur. Il existe de plus des lois de droit civil déterminant les recours qui peuvent être entrepris par les consommateurs qui se croient victimes de discrimination.

La NAII prétend que les partisans de l'élimination du *redlining*, qui prônent le redressement du système de réglementation, ne comprennent pas les fondements économiques des marchés libres et les principes sur lesquels la théorie de l'assurance est fondée. Ceux-ci préfèrent, selon la NAII, voir le marché libre de l'assurance disparaître au profit d'un système socialiste contrôlé par le gouvernement. Le fait est que, selon l'association, le problème provient d'une situation socio-économique de pauvreté et de criminalité et non de facteurs de tarification injustifiés, et que, dans ce contexte, l'assurance n'est pas en cause et ne devrait pas servir à la redistribution des richesses. Selon la NAII, l'âge et la valeur du bâtiment sont effectivement des facteurs qui peuvent pénaliser certains groupes en raison de leur profil socio-économique, mais la réglementation ou l'abolition de ces facteurs n'est pas la solution puisqu'ils sont parfaitement justifiés et essentiels pour maintenir la rentabilité de l'industrie.

La NAII précise également que les plaignants ne le font généralement pas en raison d'un problème d'accès à l'assurance mais plutôt parce qu'ils doivent, pour trouver une police, être assurés par un « pool » d'assureurs qui se partagent les risques (Fair Plans) au lieu d'un seul assureur direct. L'ironie de cette situation réside dans le fait que les plaintes sont donc généralement enregistrées par rapport à une facette du système qui a été mise sur pied justement pour apaiser les préoccupations du public quant aux problèmes d'accès à l'assurance soulevés par les groupes sociaux.

L'*American Insurance Association (AIA)*, également préoccupée par les accusations de *redlining* et consciente du rôle de l'assurance dans la conservation de la santé financière des résidents

des quartiers urbains, a elle aussi commandé, en 1993, une étude basée sur un questionnaire qu'elle avait créé. L'étude portait sur les problèmes d'accès à l'assurance chez les propriétaires résidants de quartiers centraux de six villes américaines (Atlanta, Chicago, Cleveland, Los Angeles, Philadelphie et New York). De façon générale, l'étude a démontré qu'il n'y avait pas de problème d'accès à l'assurance pour les six villes sondées et qu'une police d'assurance est « très facile » et « assez facile » à obtenir pour la majorité des cas. Au cours des cinq dernières années, peu de répondants ont essuyé des refus et ce, peu importe le type de police demandé. Un pourcentage encore plus faible de polices a été annulé ou non renouvelé.

En s'appuyant sur une autre recherche⁴ du même type, l'étude indique que le pourcentage de propriétaires urbains détenant un contrat d'assurance est comparable à celui des banlieues et des zones rurales. De plus, les raisons invoquées par les propriétaires qui ne détiennent pas d'assurance sont les contraintes économiques et le choix personnel de ne pas en détenir, et non le fait de ne pas avoir trouvé d'assurance. L'étude démontra aussi que moins de 2 % des propriétaires sondés ne détiennent pas de polices d'assurance, qu'il n'y a pas de différence significative entre les polices détenues par des Noirs et par des Blancs, en terme de couverture, et que seulement 3 % des répondants ont indiqué avoir été mis au courant que certains résidants de leur quartier avaient des problèmes d'accès au marché de l'assurance.

Beemer (1995) a réalisé une étude pour *Best's Review* sur les problèmes d'accès à l'assurance des quartiers centraux de Houston, Los Angeles, Miami, New York et Washington. Le but de l'étude était de déterminer à quel niveau les assureurs comblaient les besoins des résidants de minorités visibles des quartiers centraux. Un sondage téléphonique a permis de rejoindre plus de 200 d'entre eux.

La conclusion majeure que les chercheurs ont tirée du sondage est la suivante : ceux qui veulent de l'assurance en ont⁵. Toutefois, la majorité des répondants croient quand même que les compagnies d'assurance discriminent injustement dans leurs communautés et ce, même s'ils ne sont pas eux-mêmes des victimes. Ainsi, bien que 95,7 % des répondants n'aient jamais essuyé de refus, la perception du *redlining* existe pour plusieurs minorités. De plus, la plupart des répondants à qui l'on a refusé de l'assurance admettent que cela était pour des raisons valables.

Le sondage révèle également l'existence d'un potentiel de ventes plus important que ce que les assureurs croient généralement. Près de 69 % des répondants ont en effet répondu que l'assurance est très importante pour eux et leur famille et 22,7 % affirment que l'assurance est importante.

L'auteur suggère finalement aux assureurs de prendre conscience que ces consommateurs sont excessivement sensibles aux prix. En effet, bien qu'ils désirent détenir de l'assurance, leurs faibles revenus annuels (en moyenne de 25 000 \$ par an) font qu'ils ont aussi à tenir compte d'un budget généralement très serré. Les compagnies qui veulent atteindre ces marchés doivent tenir compte de ces facteurs.

■ SOLUTIONS PROPOSÉES AU PROBLÈME D'ACCÈS À L'ASSURANCE HABITATION

Le tableau 1 présente une comparaison des différentes études sur l'accès à l'assurance dans les quartiers centraux des villes américaines en mettant en évidence les disparités entre les objectifs, les méthodologies, les résultats et les conclusions de celles-ci.

Le tableau illustre encore une fois les divergences d'opinions quant aux causes exactes du problème d'accès à l'assurance, s'il en est un.

Cependant, la majorité des auteurs s'entendent pour dire que la difficulté à mesurer le problème et à identifier les causes ne devrait pas freiner l'implantation de mesures correctrices puisqu'un problème d'accès peut alimenter le déclin économique des quartiers centraux et augmenter les coûts sociaux reliés aux quartiers affectés.

La NAIC a produit un inventaire détaillé de l'ensemble des solutions possibles au problème d'accès à l'assurance, qu'elles soient relatives à l'une ou l'autre des causes possibles du problème, dans son document *Improving Urban Insurance Markets : a handbook of available options*, produit par le *Insurance Availability and Affordability Task Force*. Notons que le NAIC suggère que les solutions soient étudiées avec soin avant leur implantation et que la solution choisie soit adaptée à la gravité de la situation.

Les recommandations qui sont présentées dans ce document sont regroupées en quatre sections selon le degré d'intervention de

TABLEAU I
COMPARAISON DES OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIES, RÉSULTATS
ET CONCLUSIONS DES PRINCIPALES ÉTUDES RÉALISÉES
AUX ÉTATS-UNIS

	ACORN (1993)	BEEMER (1995)	SQUIRES (1987)	SCHULTZ (1995)	AIA (1993)
OBJECTIF	Vérifier l'existence du <i>redlining</i>	Vérifier l'existence d'un problème d'accès et du <i>redlining</i>	Vérifier l'existence du <i>redlining</i>	Vérifier l'existence du <i>redlining</i>	Vérifier l'existence d'un problème d'accès et du <i>redlining</i>
MÉTHODOLOGIE	Analyse des taux, des primes et des expériences de pertes	Sondage	Régression multi-variée pour identifier les variables déterminantes du nombre de polices souscrites	Régression multi-variée pour identifier les variables déterminantes de l'emplacement des agents	Sondage
RÉSULTAT	Prime moyenne des Noirs à faibles revenus supérieure à celle des Blancs à faibles revenus.	<ul style="list-style-type: none"> - Ceux qui veulent de l'assurance en ont - 95,7 % n'ont jamais essayé de refus 	Nombre de polices souscrites plus associé à la race qu'au revenu, à l'âge, à la condition de la maison et au taux de criminalité	Nombre d'agents diminue quand le pourcentage de résidents de minorités augmente et que le revenu moyen diminue	<ul style="list-style-type: none"> - 98 % des propriétaires sont assurés - pas de différence entre les polices des Noirs et des Blancs
CONCLUSION	Présence de <i>redlining</i>	Pas de problème d'accès, pas de <i>redlining</i>	Présence de <i>redlining</i>	Présence de <i>redlining</i>	Pas de problème d'accès, pas de <i>redlining</i>

l'État qu'elles impliquent. Nous résumons maintenant les recommandations de la NAIC.

I. Interventions limitées

Cette section regroupe les recommandations qui se basent sur le fait que peu d'imperfections de marché existent. L'État n'intervient donc que dans le but de corriger celles qui persistent et qui empêchent le marché de l'assurance de fonctionner adéquatement et de fournir une protection à tous, à un prix reflétant le risque réel du bien assuré. L'accent devrait ainsi être mis sur la réduction des barrières à la compétition ainsi que sur la maximisation des profits et la réduction des coûts. La réglementation ne devrait être centrée que sur le maintien d'une compétition équitable et sur l'interdiction de pratiquer une discrimination injustifiée.

Solution 1 : Forums d'information

Les informations qui peuvent être tirées des données et des analyses statistiques sont limitées et fournissent une information incomplète quant aux problèmes d'accès à l'assurance dans les quartiers centraux des villes. Par conséquent, l'organisation de forums, de rencontres communautaires et de sondages, dont le but est d'obtenir des informations de nature qualitative sur le marché de l'assurance en milieu urbain, serait une activité susceptible de fournir aux assureurs une information plus précise sur le risque que représentent les quartiers centraux.

Solution 2 : Souplesse dans la tarification et la classification

Une deuxième suggestion serait l'assouplissement plutôt que le renforcement des réglementations en matière de tarification. Selon plusieurs économistes, il est préférable de laisser aux compagnies la liberté d'établir leur tarification, leur classification et le découpage des territoires. Ils argumentent qu'une compétition parfaite au niveau du système de souscription améliorerait l'accessibilité à l'assurance pour les résidents des quartiers centraux. Ils suggèrent donc de limiter l'intervention du législateur au strict minimum et de faire confiance au marché.

Solution 3 : Implantation de programmes d'assistance du marché ou de partenariat

L'objectif de ces programmes volontaires est de permettre aux particuliers et aux assureurs de se rejoindre. Le principe d'un système type d'assistance de marché est de fournir un moyen aux

consommateurs de trouver un assureur suite à l'implantation d'un système par l'intermédiaire duquel un certain nombre d'assureurs se partagent à tour de rôle les risques non placés. Les programmes d'assistance de marché sont généralement instaurés de façon temporaire pour résoudre un problème d'accès relié à un type spécifique d'assurance et sont abandonnés lorsque le problème est partiellement résolu. Un groupe formé d'associations de quartier, d'assureurs, d'agents et de fonctionnaires publics peut contribuer au fonctionnement du système. Ces programmes peuvent être fondés sur l'établissement de liens de partenariat entre les intervenants. Des campagnes de prévention peuvent être mises sur pied pour sensibiliser les habitants du quartier.

Solution 4 : Implantation de centres d'information sur l'assurance

Les centres communautaires d'information sur l'assurance ont comme objectif de conscientiser les résidents des quartiers centraux à l'importance de détenir de l'assurance et aux moyens de réduction des risques disponibles, pouvant améliorer leur éligibilité. Ces centres peuvent également servir d'intermédiaires entre les clients et les assureurs lors de situations problématiques comme une annulation ou un non-renouvellement d'assurance. Ces centres ont pour mission de réduire l'écart entre l'information détenue par les consommateurs et celle détenue par les assureurs pour améliorer significativement la compétition et le fonctionnement du marché.

Solution 5 : Favoriser les innovations dans la conception des contrats

La réglementation pourrait permettre plus de flexibilité aux assureurs dans la conception des contrats d'assurance de façon à mieux servir les besoins des assurés en augmentant l'offre d'assurance. Ces polices pourraient permettre aux résidents des quartiers centraux de se munir de couvertures mieux adaptées à leur exposition aux risques et à leur situation économique, pour ainsi améliorer l'accès et le coût de l'assurance. Voici quelques exemples de contrats qui pourraient être disponibles pour les résidents des quartiers centraux : assurance de groupe pour réduire différents frais (le groupe serait formé des membres d'une association de quartier par exemple), contrats avec des franchises plus élevées, contrats avec prestations modifiées, etc.

Solution 6 : Amélioration de l'information détenue par les assureurs sur les centres urbains

L'obstacle majeur à l'amélioration de l'accessibilité au marché de l'assurance est le manque de connaissances et d'information. Les compagnies ou les agents qui posent des hypothèses incorrectes quant au potentiel économique des quartiers centraux, qui supposent que les résidents des régions ethniques ou à faible revenu ne sont pas des bons candidats, qu'ils n'ont pas les moyens de se payer de l'assurance ou qu'ils n'ont pas besoin d'assurance, ont pu baser leurs hypothèses sur des informations désuètes ou erronées en raison de l'accès difficile à l'information. Par conséquent, il est suggéré d'accroître l'information disponible sur les marchés urbains afin de réduire certaines hypothèses injustifiées à l'égard de ces milieux, pour ainsi diminuer les barrières à l'entrée et sensibiliser les assureurs à l'importance d'une information adéquate. Cela peut être possible par la mise sur pied d'une banque de données centrale à laquelle participeraient tous les assureurs concernés.

Solution 7 : Renforcer la compréhension du consommateur des prix, des produits, des pratiques et de la qualité des services fournis par les assureurs

Plusieurs analystes croient que les consommateurs ont de la difficulté à évaluer les prix, les couvertures, la qualité financière et la qualité des services offerts par les différents assureurs. Les résidents des quartiers centraux sont d'autant plus susceptibles d'avoir à faire face à de tels problèmes en raison du niveau d'éducation généralement moins élevé, des différentes langues parlées et des différences culturelles. Ces problèmes, si non résolus, peuvent amener les résidents à faire des choix qui ne sont pas optimaux. Dans un premier temps, deux types de programmes peuvent être mis de l'avant par les départements d'assurance des États et les groupes de consommateurs. On pense d'abord aux programmes généraux d'éducation/information qui amélioreraient la compréhension du marché et des moyens de magasiner de l'assurance. On pense ensuite aux programmes spécifiques d'information sur les prix, les produits et la qualité. En ciblant spécifiquement les habitants des centres urbains, on augmenterait les chances que les objectifs de sensibilisation soient atteints.

En plus de l'implantation de programmes d'information, le fait de rendre public le processus de réglementation auquel doivent se conformer les assureurs serait aussi un moyen de sensibiliser les consommateurs quant aux pratiques illégales qui pourraient s'opérer présentement dans le marché.

De plus, la divulgation publique obligatoire pour les assureurs du nombre de polices vendues par codes postaux, de certaines informations démographiques, des critères de souscription utilisés et des données relatives aux pertes subies, permettrait à l'industrie de se faire justice elle-même, aux consommateurs d'être informés des pratiques des assureurs et elle aurait un impact sur leurs comportements dans le marché. Cependant, cette possible divulgation obligatoire est fortement contestée par les assureurs qui croient que les critères de souscription et les données de pertes sont des facteurs par rapport auxquels les compagnies se concurrencent entre elles. Ces facteurs ne devraient donc pas être divulgués pour ne pas influencer le processus de concurrence.

Solution 8 : Mise sur pied de programmes de gestion du risque

L'analyse du *Insurance Availability and Affordability Task Force* indique que des expériences de pertes plus importantes dans les quartiers centraux contribuent de façon importante à l'augmentation des primes moyennes. Des programmes de gestions du risque peuvent donc aussi être mis sur pied par les assureurs. Ces services pourraient être offerts aux commerçants (inspections, etc.) et aux résidants (différentes mesures de sécurité, etc.). Comme l'administration de ces services peut être coûteuse pour les compagnies d'assurance, des chambres de commerce locales ou des associations de quartiers pourraient en assurer le parrainage.

Solution 9 : Maintien d'un marché résiduel (FAIR Plans) qui n'est pas en compétition avec le marché

Les marchés résiduels sont établis par la loi ou la réglementation et ont pour objectif de fournir de l'assurance aux consommateurs qui ont le droit d'en détenir mais qui sont incapables de se trouver une couverture minimale sur le marché libre. Plusieurs États ont déjà un marché résiduel mis sur pied (FAIR Plans) pour fournir de l'assurance habitation. Malheureusement, s'ils sont mal gérés et structurés, les marchés résiduels peuvent nuire au fonctionnement du marché.

En effet, le marché résiduel était historiquement vu comme un marché de dernier recours disponible aux consommateurs qui n'étaient pas assurables par un seul assureur. Par conséquent, les structures de taux étaient plus sévères et les couvertures limitées. Récemment, des failles dans le marché libre ont cependant entraîné une hausse des demandes provenant de consommateurs représentant un meilleur risque. Les mesures du marché résiduel sont ainsi apparues trop punitives pour ces « meilleurs » consommateurs.

Certains réclament donc une réglementation qui permettrait de plafonner les taux. Les partisans de la théorie de marché libre disent que de cette mesure résulterait un transfert des consommateurs vers le marché résiduel, qui affecterait le bon fonctionnement du marché libre. Il est donc recommandé que les FAIR Plans soient maintenus mais le défi est d'établir un mécanisme de marché de dernier recours qui ne pénalise pas les « bons » risques incapables de trouver de l'assurance mais qui ne favorise pas non plus l'abandon du marché libre par les consommateurs.

□ II. Interventions modérées

L'approche de l'intervention modérée introduit des limites aux comportements et aux pratiques des assureurs. Elle est basée sur le fait que les forces de marché non réglementées n'ont pas produit des résultats qui rencontrent complètement les objectifs sociaux des États. Dans ce groupe de solutions, on laisse donc aux assureurs et aux agents une assez bonne marge de manoeuvre dans un cadre posé par des normes publiques.

Solution 1 : Instauration des standards de tarification

Théoriquement, si la concurrence fonctionne, le prix imposé à chaque risque devrait être égal aux coûts espérés de l'assuré. Cependant, la réalité peut être autre et présenter des barrières à la compétition dont les résultats sont des prix excessifs. Pour s'assurer qu'en cas de faille dans le marché libre, les consommateurs se voient tout de même attribuer des primes équitables, le législateur pourrait influencer le système de tarification en exigeant que les facteurs utilisés rencontrent certains critères pour être acceptés.

Les facteurs de tarification devraient permettre aux assureurs de discriminer entre les assurés en terme de pertes espérées de façon efficace et équitable du point de vue actuariel. Pour ce faire, on pourrait demander aux assureurs d'exposer les relations théoriques qui existent entre les facteurs de tarification et les risques de pertes et de fournir des évidences empiriques suffisantes qui justifient leurs hypothèses. On pourrait aussi leur demander de démontrer que les facteurs de tarification qu'ils utilisent permettent de classier efficacement les risques et qu'il n'existe pas de meilleurs facteurs disponibles. La littérature actuarielle à propos de la tarification servirait de base à l'établissement des critères.

Une étape plus drastique pourrait également être franchie, celle d'interdire l'utilisation de certains facteurs de tarification. En effet, certains facteurs, même s'ils ne sont pas utilisés délibérément

pour discriminer injustement, pénalisent les résidents des quartiers centraux. La situation géographique, l'âge et la valeur du bâtiment en sont des exemples. Les États pourraient donc interdire aux assureurs d'utiliser ces facteurs (l'application du *Federal Fair Housing Act* aux compagnies d'assurance serait un moyen de le faire). L'implantation d'une telle réglementation devrait cependant être analysée minutieusement, car son impact sur le marché dépendra de la capacité des assureurs à identifier d'autres facteurs qui compensent ceux abandonnés sans pénaliser systématiquement les résidents de certains quartiers.

Solution 2 : Instaurer des standards de définition des territoires

Théoriquement, les territoires définis pour la tarification devraient inclure des régions géographiques similaires en terme de risque de pertes (c'est-à-dire par rapport au crime, aux services de police et d'incendie, à la concentration, etc.). En effet, plus les régions comprises dans le territoire sont homogènes, plus la prime chargée à chacun des assurés représentera le risque réel associé à sa situation géographique. En raffinant le découpage pour atteindre une plus grande homogénéité, il en résulte une augmentation des primes chargées aux habitants de quartiers avec de hauts risques et une diminution des primes chargées aux résidents de quartiers moins risqués. Au contraire, un découpage moins raffiné entraîne une réduction des primes pour les résidents à hauts risques (milieux urbains) mais une augmentation pour les assurés demeurant dans des quartiers à plus faible risque. Ainsi, les différents raffinements possibles de la définition des territoires permettent de faire varier les primes pour qu'elles représentent de façon plus ou moins précise le risque réel des assurés. Tout comme pour la solution précédente, le législateur pourrait donc imposer des normes aux assureurs dans le découpage des territoires pour arriver à la situation voulue.

Solution 3 : Instaurer des normes quant aux choix des critères de souscription

La souscription fait ici référence à la décision de l'assureur d'accepter ou de refuser un individu, ou de l'accepter en limitant ses options. Le processus de souscription est très lié au processus de tarification dans le sens où la structure de primes influence la décision d'offrir certains produits à certains clients et que les critères de sélection et les risques cibles influencent la structure des primes. La réglementation d'une de ces dimensions influence donc l'autre. Ainsi, dans le même esprit que les solutions 1 et 2, l'instau-

ration de normes dans la souscription peut être accomplie en interdisant l'utilisation de certains critères et en spécifiant les critères acceptables (ex : lois « anti-redlining »).

Solution 4 : Instaurer des normes à l'égard des clauses de cessation d'un contrat

Bien que le *NAIC Property Insurance Declination, Termination and Disclosure Model Act* inclut l'interdiction de terminer un contrat en raison de la race, la nationalité, le groupe ethnique, l'âge, le sexe, l'occupation, l'âge ou l'emplacement de la résidence et la couverture précédente sur les marchés résiduels, d'autres mesures pourraient être prises. On pourrait, par exemple, étendre et préciser la définition des pratiques interdites et adopter des lois et des réglementations se rapportant au renouvellement obligatoire de polices pour des périodes de temps définies, à la divulgation des raisons expliquant le non renouvellement de polices et à l'instauration de provisions servant aux renouvellements de polices.

Solution 5 : Surveillance et autosurveillance de l'industrie

Un moyen disponible pour s'assurer que les assureurs ne soient pas impliqués dans des pratiques discriminatoires est la surveillance du marché, qu'elle soit réalisée par les autorités réglementaires ou par l'industrie elle-même. En plus de la surveillance effectuée par les autorités réglementaires, on peut en effet favoriser l'établissement d'un système interne exigeant de la part des assureurs qu'ils établissent un programme d'autosurveillance à l'intérieur de l'industrie. Le législateur établirait des directives générales et ce programme d'autosurveillance en assurerait l'application pratique. L'ensemble du processus de surveillance devrait impliquer l'examen des critères de souscription utilisés, des plaintes enregistrées contre les compagnies et une revue des applications refusées, des polices annulées ou non renouvelées et des décisions de souscription.

Solution 6 : Maintenir la présence de marchés résiduels compétitifs

Si les efforts mis en place pour maintenir un marché parfaitement concurrentiel s'avèrent inefficaces, les autorités pourraient établir des réglementations qui auraient pour but de rendre les couvertures offertes sur le marché résiduel (FAIR Plans) plus comparables à celles offertes sur le marché régulier (de façon à ne pas pénaliser les « bons risques » incapables de trouver de l'assurance). Cependant, pour éviter que ces programmes sup-

plantent les produits offerts généralement par les assureurs, différentes mesures ont été proposées. Parmi celles-ci, il est recommandé de développer des programmes *Take-Out* et *Keep-Out*, qui ont respectivement pour objectifs de récompenser les assureurs qui transfèrent des consommateurs du marché résiduel pour les assurer sur une base volontaire et d'inciter les assureurs à être davantage présents dans certaines régions géographiques.

III. Interventions significatives

Les solutions rapportées dans la section *interventions significatives* se basent sur le fait que des éléments significatifs démontrent l'existence d'anomalies ou d'imperfections de marché qui peuvent être corrigées par des interventions et une surveillance accrue des autorités réglementaires. Ces réglementations sont mises en place de façon à aider le marché à atteindre le niveau de compétition requis pour éliminer les problèmes d'accès à l'assurance.

Solution 1 : Renforcer les interventions modérées 1 à 4

On propose ici les mêmes interventions que celles décrites à la section précédente en renforçant cependant les restrictions et les limitations qu'elles imposent. Par exemple, le législateur pourrait imposer des tarifs minimums et maximums par territoire, imposer un découpage des territoires selon le risque et fournir une liste de critères de souscription que devront obligatoirement utiliser les assureurs.

Solution 2 : Obligation d'assurer

Le législateur pourrait obliger les assureurs à prendre tous les individus demandeurs d'assurance à l'exception de cas précis (des individus condamnés pour fraudes, etc.) par l'établissement d'une loi *Take-All-Comers*. Cette loi pourrait cependant entraîner certains problèmes. Les assureurs auraient par exemple à accepter des consommateurs qui ne sont pas assurables ou dont les caractéristiques ne correspondent pas aux objectifs de souscription de la compagnie. Ceci aurait pour effet de complexifier la gestion de l'exposition aux risques de la compagnie. Le problème de l'anti-sélection serait également plus important pour les assureurs physiquement présents dans les régions urbaines puisqu'ils seraient plus enclins à souscrire les risques de ces quartiers. L'annulation des contrats des agents présents dans les quartiers centraux et l'évitement de ces quartiers par les assureurs pourraient s'ensuivre. Si cette mesure était mise en place, ces problèmes devraient donc

être minutieusement surveillés. Ils pourraient d'ailleurs être en partie éliminés par une extension des lois qui permettrait de punir ces comportements et par l'établissement de « pool » de réassurance.

Toujours dans le but d'obliger les assureurs à fournir de l'assurance, une autre recommandation serait l'établissement d'un quota minimum du nombre de contrats à souscrire dans les régions urbaines. Ce quota serait établi à l'aide d'une formule tenant compte, par exemple, de la part du marché détenue par l'assureur.

Solution 3 : Obliger l'assureur à être présent dans le milieu urbain

En imposant la divulgation de l'emplacement géographique des agents et des courtiers qui vendent leurs produits, en obligeant les assureurs à donner le droit à tous leurs agents et courtiers de vendre l'ensemble des produits disponibles et en les obligeant à rencontrer une proportion de clients résidant dans les quartiers centraux égale au pourcentage d'habitants de quartiers centraux de la ville, le législateur pourrait ainsi améliorer la présence des assureurs dans les centres urbains.

IV. Prise en charge publique

Les solutions relevant d'une prise en charge publique sont issues de la perception que le marché est incapable, avec ou sans réglementation, de fournir adéquatement de l'assurance aux résidents des quartiers urbains à un prix raisonnable. La solution aux problèmes d'accès résiderait donc dans l'établissement par le gouvernement de bureaux d'assurance étatiques ou municipaux qui fourniraient des couvertures. Le gouvernement pourrait de plus décider de conserver un marché partiellement concurrentiel en permettant l'existence d'assureurs privés. Il pourrait aussi choisir d'éliminer complètement le marché privé de l'assurance en s'appropriant de façon monopolistique l'ensemble des consommateurs. Il est important de mentionner que la réalité socio-économique des quartiers serait la même et que le gouvernement y serait confronté, comme les assureurs privés actuels.

Solution 1 : Assureurs publics (gouvernementaux)

Une société d'État d'assurance habitation pourrait être créée pour fournir un programme d'assurance universel. De tels programmes ont d'ailleurs déjà été mis en place pour d'autres types d'assurance. Actuellement aux États-Unis, 27 États fournissent de l'assurance pour les accidents de travail. De ce nombre, six sociétés d'État évoluent dans un marché monopolistique et s'assurent ainsi

la distribution exclusive de ce type d'assurance. Au Québec, cette société pourrait se comparer à la Commission de Santé et Sécurité du Travail ou à la Société de l'Assurance Automobile du Québec.

Solution 2 : Versement de compensations gouvernementales

Dans l'éventualité où certains résidants à faible revenu des quartiers urbains sont incapables d'assumer le coût de leurs polices d'assurance, le gouvernement pourrait offrir des subventions gouvernementales. Toutefois, étant donné les coûts élevés d'un tel programme pour les contribuables, celui-ci pourrait rencontrer une opposition politique. De plus, certains affirment que l'efficacité d'une telle solution est loin d'être assurée puisqu'elle encouragera une prise de risque excessive par les bénéficiaires de subventions.

■ LES PROBLÈMES D'ACCÈS À L'ASSURANCE HABITATION AU QUÉBEC

La situation au Québec, quant aux problèmes d'accès à l'assurance habitation, diffère de celle des États-Unis. En premier lieu, bien que le problème d'accès à l'assurance se soit déjà manifesté, comme en témoigne le document du Bureau d'assurance du Canada (BAC, 1996), il ne semble pas connaître une ampleur telle que celle vécue aux États-Unis. En second lieu, la nature des plaintes enregistrées diffère de celles rapportées aux États-Unis. Alors que les discriminations géographique et raciale injustifiées sont au cœur du débat américain, la discrimination raciale n'a pas été relevée comme cause de plaintes individuellement enregistrées au Québec et au Canada, pas plus qu'elle n'a été l'objet de protestations de la part des groupes sociaux.

La publication des résultats d'une étude réalisée à Québec en 1995 par le Bureau d'Animation et Information Logement du Québec métropolitain (BAIL) en collaboration avec le Carrefour pour la Relance de l'Économie et de l'Emploi du Centre du Québec (CRÉECQ), dont l'interprétation démontrait la difficulté à accéder à un service d'assurances pour les résidants du quartier St-Roch, amena la ville de Québec ainsi que les villes de Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières à commander, en 1997, à la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et l'École d'Actuariat de l'Université Laval, la production d'une étude élargie du phénomène. Elle voulait ainsi valider l'information qui ressortait de

l'étude de BAIL et vérifier si cette tendance s'observait dans d'autres quartiers centraux du Québec.

Alors que l'étude du BAIL et du CRÉECQ conclut à l'existence d'un problème apparenté au *redlining*, celle de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance retient plutôt le profil socio-économique comme cause potentielle d'un éventuel problème d'accès à l'assurance. Voici une brève description de ces deux études.

□ **Problèmes d'accès causés par le *redlining*: l'étude du BAIL et du CRÉECQ**

L'étude du BAIL et du CRÉECQ porte sur la situation des assurances habitation résidentielles et commerciales dans le quartier St-Roch de Québec. Cette étude met en évidence des données tendant à montrer l'existence d'un problème d'accès à l'assurance habitation rencontré par les résidents, les commerçants, les compagnies qui y ont place d'affaires et les propriétaires d'immeubles. Ce problème d'accès résulterait, selon les auteurs, de primes élevées et de disparités de toute sorte envers le quartier St-Roch. Cette étude s'inscrit donc dans la lignée des études américaines qui identifient le *redlining* comme la cause principale des problèmes d'accès à l'assurance des quartiers centraux des grandes villes.

L'enquête sur la situation des assurances résidentielles et commerciales dans le quartier St-Roch visait à déterminer l'ampleur des problèmes rencontrés. Par cette enquête, le BAIL et le CRÉECQ voulaient connaître le niveau d'assurance des résidents et des résidentes, locataires ou propriétaires, la façon dont les demandes et les dossiers sont traités par les assureurs et les courtiers ainsi que les attitudes et les perceptions des assureurs et des courtiers à l'endroit du quartier St-Roch.

L'atteinte de ces objectifs devait permettre d'identifier certaines causes du problème et de proposer les solutions les plus adéquates.

Les données utiles à l'atteinte des objectifs ont été obtenues de deux façons. Un sondage auprès de cinq populations différentes, les résidents, les propriétaires de locaux commerciaux, les propriétaires immobiliers, les assureurs et les courtiers, a d'abord été réalisé. Au total, 300 résidents, 40 occupants de locaux commerciaux, 31 propriétaires d'immeubles, 3 compagnies d'assurance et 4 courtiers d'assurances ont répondu au sondage. Des données statistiques ont ensuite été recueillies. Celles concernant la criminalité et les incendies l'ont été à partir des rapports d'activité des services de police

et d'incendie des villes de Québec, Sainte-Foy et Charlesbourg. Les statistiques socio-économiques proviennent quant à elles du *recensement canadien* de 1991, publiées par Statistiques Canada.

Les tableaux 2 et 3 présentent les principaux résultats que fait ressortir l'étude du BAIL.⁶

TABLEAU 2
PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS
DES RÉSIDANTS COMMERÇANTS ET PROPRIÉTAIRES

Résidants assurés

- 61,6 % des ménages locataires du quartier St-Roch sont assurés
- 95,6 % des propriétaires résidants sont assurés
- 97,5 % des occupants de locaux commerciaux et des propriétaires immobiliers sont assurés
- 32,5 % des occupants de locaux commerciaux et 51,2 % des propriétaires immobiliers ont subi au moins un refus de la part des assureurs
- les résidants affirment que la raison la plus souvent invoquée par les assureurs pour justifier leur refus est qu'il s'agit du quartier St-Roch
- posséder des assurances est étroitement lié au revenu disponible

Résidants sans assurance

- les trois principales raisons invoquées pour expliquer le fait de ne pas être assuré sont le manque de moyens pour le faire (à 26 %), le fait d'avoir peu ou pas de biens (à 26 %) et les primes trop élevées (à 25 %)

TABLEAU 3
PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS
DES ASSUREURS ET DES COURTIERS

Assureurs

- deux assureurs sur trois établissent le quartier St-Roch comme étant un quartier risqué et un assureur le considère comme assez risqué
- l'évaluation du risque est basée sur l'âge des maisons, la proximité des maisons, le fait que ce soit un quartier défavorisé et que la clientèle soit moins éduquée, le nombre de vols, le nombre d'incendies, etc.

Courtiers

- trois courtiers sur cinq établissent le quartier St-Roch comme étant un quartier risqué et deux courtiers le considère comme assez risqué ou très risqué

Selon le BAIL, les statistiques tirées de cette étude laissent percevoir un problème potentiel au niveau de l'accès aux services d'assurance résultant d'une sélection et d'une tarification basée sur des critères « erronés » et sur des facteurs « peu objectifs ». Le BAIL interprète en effet les résultats précédents de la façon suivante :

Même si le nombre de répondants chez les assureurs et les courtiers est faible, on peut y voir cependant des lacunes importantes chez ceux et celles qui ont à prendre des décisions sur la demande d'assurance d'un-e client-e, le déménagement de ce client ou cette cliente dans le quartier St-Roch et le montant à lui charger pour le risque qu'il ou elle leur fait courir [...]. On peut dire sans se tromper qu'un assureur et un courtier sur huit, au moins, ne connaissent pas la situation réelle des milieux dans lesquels ils interviennent. Ce faisant, leurs décisions ne reposent pas sur des données objectives [...]. Tous ces préjugés cachent l'amélioration de la situation dans le quartier St-Roch et les autres quartiers. Ce faisant, les résidents et les résidentes, les occupant-e-s de locaux commerciaux et les propriétaires d'immeubles résidentiels ou commerciaux sont victimes de primes plus élevées et de disparités de toutes sortes.

Le BAIL recommande donc de tenir des rencontres d'étude annuelles ou biennuelles entre les assureurs, les courtiers, les responsables municipaux et les milieux sociaux et économiques afin qu'ils se tiennent continuellement à jour quant aux facteurs qui guident la prise de décision : l'état du cadre bâti, la criminalité, les incendies, l'état de risque et les coûts. Il recommande également que les assureurs et les courtiers aient à justifier par écrit les raisons qui motivent leurs décisions, que ce soit pour augmenter la prime, refuser une demande ou résilier un contrat.

Une réglementation plus sévère sur l'entretien des immeubles et des inspections plus fréquentes qui amènerait possiblement un changement d'attitude des assureurs et des courtiers à l'égard du quartier est aussi souhaitable selon le BAIL. Il recommande finalement au gouvernement provincial d'intervenir. Une assurance habitation publique pourrait répondre à l'absence de concurrence entre les assureurs ressentie par le public et un contrôle pourrait s'effectuer sur les activités des assureurs.

Problèmes d'accès causés par le profil socio-économique: l'étude de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et l'École d'Actuariat de l'Université Laval

Suite à la divulgation des résultats de l'étude du BAIL et du CRÉECQ, les villes de Québec, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-

Rivières mandataient, le 11 juin 1997, un groupe de recherche de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et de l'École d'Actuariat de l'Université Laval, pour procéder à une étude sur les problèmes d'accès à l'assurance dans certains de leurs quartiers centraux.

L'étude visait l'atteinte de trois objectifs distincts : vérifier l'existence et mesurer l'étendue du problème d'accès à l'assurance habitation et commerciale dans les quartiers visés des villes de Québec, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières, documenter et analyser qualitativement le risque que représentent ces quartiers centraux et suggérer des pistes de solutions.

Chacun de ces trois objectifs généraux comprenait un ensemble de sous-objectifs déterminés. Ainsi, pour vérifier l'existence et mesurer l'étendue du problème d'accès à l'assurance, l'équipe de recherche a procédé aux travaux suivants :

- Identifier des problèmes d'accès à l'assurance dans certains quartiers (c'est-à-dire évaluer le niveau d'assurance).

- Connaître les démarches qui ont été entreprises par les consommateurs pour trouver une assurance répondant à leurs besoins.

- Connaître les attitudes et perceptions des assureurs et des courtiers en regard des zones étudiées.

- Vérifier si un faible niveau d'assurance provient de la faible demande des assurés ou de pratiques restrictives des assureurs.

Pour ce qui est de l'analyse du risque, les étapes suivantes ont été réalisées :

- Identifier les facteurs de risque utilisés par les assureurs lors de la tarification.

- Établir le niveau d'exposition des quartiers visés à ces facteurs.

- Identifier les quartiers à haut et à faible risque.

Finalement, pour suggérer des pistes de solutions, l'équipe a procédé ainsi :

- Rassembler et évaluer les solutions avancées ailleurs pour des problèmes similaires.

- Élaborer des pistes de solutions en fonction des sources du problème.

Ces objectifs spécifiques ont été atteints à partir d'un sondage auprès des consommateurs, d'entrevues auprès des courtiers et des

assureurs, du recueil de données d'incendie et de criminalité sur les quartiers visés ainsi que de l'élaboration d'une revue de littérature portant sur les expériences hors Québec.

Le tableau 4 résume les principaux résultats de l'analyse du sondage, auquel 1 520 résidents, 505 commerçants et 500 propriétaires non résidents des quatre villes ont répondu.

TABLEAU 4
PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SONDRAGE AUPRÈS
DES RÉSIDENTS, COMMERÇANTS ET PROPRIÉTAIRES
NON RÉSIDENTS

Répondants assurés

- 99 % des propriétaires sont assurés et 75 % des locataires sont assurés sauf pour la ville de Sherbrooke (59 % des locataires sont assurés) où les revenus sont les plus faibles
- Les raisons invoquées pour justifier les quelques refus essayés sont le quartier, l'immeuble, l'expérience de sinistre, la concentration et les voisins
- 98 % des commerçants sont assurés
- 99 % des propriétaires non résidents sont assurés
- Le pourcentage de locataires assurés augmente avec le revenu
- Les montants que les ménages consacrent à l'assurance augmentent avec le revenu
- À l'intérieur des zones définies par les villes (qui sont constituées de plusieurs quartiers), il existe des quartiers où le taux de locataires assurés est faible par rapport à celui de l'ensemble de la zone (St-Roch et St-Jean-Baptiste à Québec, Ste-Cécile et Notre-Dame à Trois-Rivières, Du Bassin à Chicoutimi, Mont-Bellevue et St-Jean-Baptiste à Sherbrooke)
- 97 % des résidents assurés, 94 % des commerçants et 93 % des propriétaires n'ont jamais essayé de refus ou d'annulation de police
- Les nouveaux arrivants des quartiers centraux visés paient une prime moyenne plus élevée

Répondants sans assurance

- Les principales raisons invoquées par les résidents non assurés sont leur faible besoin d'assurance et leurs faibles moyens financiers
- 80 % à 87 % des non assurés n'ont pas cherché à s'assurer au cours de la dernière année
- 6 sur 1 520 répondants ne sont pas assurés parce qu'on leur a refusé de l'assurance en raison du quartier où ils habitent
- 118 sur 1 520 répondants ne sont pas assurés en raison du quartier où ils habitent, parce qu'ils trouvent la prime trop élevée ou parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer

Le tableau 5 présente les principaux résultats tirés des entrevues auprès des courtiers et des assureurs. Mentionnons qu'au total 13 actuaire ou vice-présidents opérations de compagnies d'assurance différentes ont été rencontrés. Ces compagnies détiennent d'ailleurs plus du tiers des primes souscrites en assurance habitation et biens commerciaux au Québec. 13 courtiers ont également répondu au questionnaire et ont été choisis le plus possible en fonction de leur niveau d'activité dans les quartiers étudiés.

**TABLEAU 5
PRINCIPAUX RÉSULTATS DES ENQUÊTES AUPRÈS
DES ASSUREURS ET COURTIER**

Assureurs

- Les assureurs croient à l'existence d'un problème potentiel d'accès au marché de l'assurance habitation
- Les assureurs pensent qu'à la fois assureurs et assurés sont responsables
- Les assureurs sont favorables à des programmes de partage des risques
- Les assureurs perçoivent certains quartiers centraux visés comme étant plus risqués
- Les raisons invoquées par les assureurs pour expliquer les différences de tarification semblent plausibles

Courtiers

- Les courtiers croient à l'existence d'un problème potentiel d'accès au marché de l'assurance habitation
- Les courtiers pensent qu'à la fois assureurs et assurés sont responsables
- Les courtiers perçoivent certains quartiers centraux visés comme étant plus risqués
- Les courtiers ne sont pas favorables à une assurance automatique basée sur des exigences minimales

Les principaux résultats de l'analyse du risque des quartiers visés par l'étude sont présentés dans le tableau 6. Ces résultats ont été obtenus à partir des données relatives à la criminalité et aux incendies qui ont été fournies par les villes et qui ont permis d'évaluer le degré de dangerosité des quartiers par le calcul et la comparaison de certains chiffres et ratios. Le montant des réclamations reliées aux incendies par habitant du secteur, le nombre d'incendies criminels par 1 000 habitants du secteur ainsi que le nombre d'introductions par infractions dans les résidences et les commerces par 1 000 habitants du secteur en sont des exemples.

TABLEAU 6
PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ANALYSE DU RISQUE
DES QUARTIERS CENTRAUX

Analyse des données d'incendie et de criminalité

- Le secteur composé des quartiers centraux de la ville de Québec est plus risqué que la zone de comparaison, supposée non problématique
- On ne peut se prononcer sur Trois-Rivières, Sherbrooke et Chicoutimi (en raison des disparités entre les données fournies par chacune des villes)

Les auteurs notent que ces derniers résultats relèvent plus d'une inspection visuelle des chiffres fournis par les villes que d'une analyse de risque élaborée et que la présence d'un risque plus ou moins élevé n'implique pas nécessairement la présence d'un problème d'accès au niveau de l'assurance habitation. L'objectif de l'étude n'était en effet pas de vérifier si la tarification des contrats souscrits dans les quartiers centraux était bien effectuée, mais plutôt de valider la justesse des perceptions des assureurs quant aux risques que ces quartiers représentent.

Les pistes de solutions ont été formulées à partir des solutions avancées pour d'autres villes aux prises avec un problème d'accès au marché de l'assurance et à partir des informations obtenues dans les deux étapes précédentes. Les solutions exposées dans le rapport ont été inspirées des solutions présentées précédemment.

À partir de ces résultats, les membres de l'équipe de recherche de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et de l'École d'Actuariat concluent leur étude de la façon suivante :

Puisque la grande majorité des propriétaires, résidents ou non, et des commerçants sont assurés, que plus de 80 % des locataires non assurés n'ont pas cherché d'assurance et puisque seulement 6 non assurés sur 1 520 ont été refusés en raison du quartier, nous concluons qu'il n'y a pas de problème d'accès au marché de l'assurance en raison du quartier (*redlining* ou discrimination injustifiée en raison de l'emplacement géographique du consommateur).

Toutefois, nous constatons quand même que le pourcentage de locataires assurés est plus faible dans certains quartiers centraux. La dimension socio-économique est, selon nous, la composante déterminante de ce problème, puisque le pourcentage de locataires assurés et le montant que les ménages consacrent aux primes augmentent avec le revenu.

Ces conclusions sont confirmées par les deux principales raisons invoquées par les locataires non assurés pour expliquer leur situation, soit le manque de ressources pour se payer de l'assurance et le fait qu'ils n'aient simplement pas besoin d'assurance.⁷

Suite à ces conclusions, le type d'interventions dites limitées qui fait appel aux initiatives des assureurs et à une collaboration spéciale entre ceux-ci et les citoyens serait, d'après l'équipe, le mieux adapté à la situation.

Ainsi, la première mesure à prendre serait la production et la diffusion d'information, à la fois auprès des assureurs quant à la nature précise des risques que représentent réellement les quartiers et auprès des citoyens quant au fonctionnement et à l'utilité du mécanisme de l'assurance. Par conséquent, l'organisation de forums, de rencontres communautaires et de sondages, dont le but est d'obtenir des informations de nature qualitative sur le marché de l'assurance en milieu urbain, serait une activité susceptible de fournir aux assureurs une information plus précise sur le risque que représentent les quartiers centraux. Cela pourrait aussi être possible par la mise sur pied d'une banque de données centrale à laquelle participeraient tous les assureurs concernés. Cet accroissement de l'information disponible sur les marchés urbains permettrait de réduire certaines hypothèses injustifiées posées par les assureurs à l'égard de ces milieux pour ainsi diminuer les barrières à l'entrée et, peut-être, permettre aux assureurs d'offrir des produits spécifiques plus attrayants pour la clientèle du quartier. Les centres communautaires d'information sur l'assurance, qui ont comme objectifs de conscientiser les résidents des quartiers centraux sur l'importance de détenir de l'assurance et sur les moyens de réduction des risques disponibles, pourraient également aider à l'amélioration de leur éligibilité. La sensibilisation des consommateurs aux bénéfices de l'assurance, en termes de gestion des risques et de protection du patrimoine, pourrait les amener à réviser leur position quant à leurs besoins d'assurance et à leur perception du coût.

L'équipe propose qu'au besoin des programmes d'assistance au marché ou de partenariat puissent être mis de l'avant parallèlement à des programmes de gestion des risques auprès des citoyens. L'objectif de ces programmes serait de permettre aux particuliers et aux assureurs de se rejoindre. Des groupes formés d'associations de quartier, d'assureurs, d'agents et de fonctionnaires publics peuvent contribuer au fonctionnement du système. Des campagnes de prévention peuvent aussi être mises sur pied pour sensibiliser les habitants du quartier.

En regard de la dimension somme toute restreinte du problème d'accès à l'assurance habitation dans les villes étudiées, l'équipe de recherche souligne finalement l'adéquation de l'initiative du Bureau d'assurance du Canada, détaillée dans le document *procédure pour le traitement des difficultés d'accès au marché d'assurance habitation*.

Tout en considérant que certains assureurs considèrent quelques quartiers centraux comme plus risqués, l'étude de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance n'a pas identifié l'existence d'un problème d'accès systématique à l'assurance habitation qui témoignerait d'une politique discriminatoire injustifiée par les assureurs. Les auteurs relient plutôt le niveau plus faible d'assurance observé dans certains quartiers à leurs situations socio-économiques. Ces résultats rejoignent donc la ligne de pensée des partisans américains du maintien des facteurs de tarification.

Comme tout travail de recherche et d'analyse, l'étude de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance a été sujette à certaines contraintes dont on doit tenir compte lors de l'interprétation des résultats et des conclusions.

La définition des zones étudiées, qui comprenaient plusieurs quartiers, est un élément qui peut être considéré comme une limite de l'étude. Une définition plus restreinte, composée d'un seul quartier ou même de certaines rues, aurait pu amener l'équipe de recherche à tirer des conclusions différentes. Il est d'ailleurs bien souligné dans l'étude que l'équipe n'exclut pas la possibilité que certains petits sous-secteurs soient confrontés à des problèmes d'accès à l'assurance plus marqués; ceux-ci n'étant cependant pas assez généralisés pour être perçus à travers les résultats des zones étudiées. L'utilisation des courtiers par les consommateurs lors de la recherche d'assurance pose également problème pour les fins de l'étude. En effet, le nombre exact de refus essayés par l'ensemble des répondants n'a pas pu être déterminé, puisque la plupart des consommateurs ignorent le nombre de refus essayés par leurs courtiers. L'équipe de recherche mentionne finalement que les résultats de l'étude ne tiennent pas compte des investisseurs qui, faute de pouvoir trouver de l'assurance, n'ont pas acheté dans les quartiers visés et que l'étude ne s'applique qu'aux villes étudiées.

L'élimination de ces contraintes ou l'utilisation d'une méthodologie différente (telle que celle employée par Squires et Vélez, 1987, Squires, Vélez et Taeuber, 1991, ACORN, 1993 et Schultz, 1995) aurait-elle entraîné des résultats différents ? Le suivi des plaintes enregistrées par le BAC et les villes ainsi que l'application

de l'étude à des secteurs plus petits permettraient de répondre à cette question et de rester vigilant quant à l'existence d'un problème potentiellement dommageable pour la santé économique et l'avenir des quartiers centraux.

■ CONCLUSION

Bien que plusieurs études aient été menées et que plusieurs indicateurs statistiques aient été utilisés dans le but de mesurer le problème d'accès à l'assurance dans les quartiers centraux américains et de trouver des preuves de discrimination raciale et géographique, les causes exactes du problème d'accès à l'assurance habitation semblent difficiles à identifier. Le débat quant à l'existence de pratiques discriminatoires, qui a débuté il y a plus de trente ans, semble donc toujours d'actualité.

Le problème d'accès à l'assurance ne semble cependant pas connaître, au Québec et au Canada, une ampleur telle que celle vécue aux États-Unis. Toutefois, les conclusions divergeantes des deux premières études réalisées au Québec suggèrent qu'advenant une hausse du nombre de cas d'accès difficile à l'assurance, le Québec pourrait, tout comme les États-Unis, être confronté à un débat entre les groupes sociaux, les consommateurs et les autorités réglementaires quant à l'existence d'un problème d'accès à l'assurance, à ses causes et aux solutions à apporter. En effet, alors que l'étude du BAIL (1995) concluait à l'existence de problèmes généralement associés au phénomène du *redlining*, celle de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance (1997) retenait plutôt le profil socio-économique comme cause potentielle d'un éventuel problème d'accès à l'assurance.

La nouveauté de la problématique au Québec et l'impasse dans laquelle se retrouvent les Américains, suite aux études dont les résultats diffèrent, font donc que l'incertitude règne à la fois quant à l'existence d'un problème d'accès à l'assurance et, s'il en est un, quant aux causes de ce problème. Cette incertitude est préoccupante en raison des enjeux importants pour les assureurs qui craignent la réglementation et pour les organismes sociaux et les résidents qui craignent que la détérioration des quartiers s'accroisse. L'importance de détenir de l'assurance pour les propriétaires de maisons ou d'immeubles et pour les commerçants fait également de ce problème d'accès à l'assurance une préoccupation économique centrale pour l'ensemble des communautés.

□ Notes

1. Mark Feldstein, « Hitting the poor where they live », *The Nation*, Vol. 258, avril 1994, p.450+.
2. Baptiste, Carson, Flanigan, Jolliff, Watkins, « Redlining, property insurance and urban markets : concepts, issues, initiatives and solutions », *CPCU Journal*, été 1996, p.82+.
3. Les FAIR Plan's sont des marchés résiduels qui sont établis par la loi ou la réglementation et qui ont pour objectif de fournir de l'assurance aux consommateurs qui ont le droit d'en détenir, mais qui sont incapables de se trouver une couverture minimale sur le marché libre.
4. Étude nationale réalisée par Roper Organization Inc. sur plus de 1500 adultes. L'étude démontre que 94 % des propriétaires détiennent une police d'assurance. Les propriétaires résidants des quartiers centraux des villes sont les plus susceptibles de détenir de l'assurance (96 %), suivi des résidants des quartiers non centraux et des banlieues (95 %). *Public Attitude Monitor 1992*, Insurance Research Council, décembre 1992.
5. *The redlining lie*, C. Britt Beemer, *Best's Review*, 1996.
6. *Les assurances sur les biens dans le quartier St-Roch, Rapport préliminaire*, Bureau d'animation et information logement du Québec métropolitain en collaboration avec le Carrefour pour la relance de l'économie et de l'emploi de Québec, Juin 1995.
7. *Étude sur l'accès au marché des assurances dans les quartiers centraux de quatre villes centres du Québec*, la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance et l'École d'Actuariat, Université Laval, octobre 1997.

□ Bibliographie

- BEEMER, C. Britt, *The Redlining Lie*, *Best's Review Property/Casualty*, janvier 1995.
- KLEIN, Robert W., *Availability and Affordability Problems in Urban Homeowners Insurance Markets*, *Insurance Redlining*, 1997.
- LOBERT, John C., *The Regulation of Insurance and Urban Markets*, *Research Review*, 1996.
- SCHULTZ, Jay D., *Homeowners Insurance Availability and Agent Location*, *Insurance Redlining*, pp. 83 - 96, 1997.
- SCHULTZ, Jay D., *An analysis of agent location and homeowners insurance availability*, *Journal of Insurance Regulation*, 1995.
- SMITH, Shanna L. et Cathy CLOUD, *Documenting Discrimination by Homeowners Insurance Companies through Testing*, *Insurance Redlining*, pp. 97 - 118, 1997.
- SQUIRES, Gregory D. et William VELEZ, *Insurance Redlining and the Transformation of Urban Metropolis*, *Urban Affairs Quarterly*, 23 (1), pp. 63 - 83, 1987.
- SQUIRES, Gregory D., William VELEZ et Karl TAEUBER, *Insurance Redlining, Agency Location, and the Process of Urban Disinvestment*, *Urban Affairs Quarterly*, 26 (4), pp. 567 - 588, 1991.
- American Insurance Association, *Availability and Use of Homeowners Insurance in the Urban Core of Major American Cities*, publication, juin 1993.
- Association of Community Organizations for Reform Now, *A Policy of Discrimination ? Homeowners Insurance Redlining in 14 Cities*, 1993.
- Bureau d'Animation et d'Information Logement du Québec Métropolitain, *Les Assurances sur les Biens dans le Quartier Saint-Roch*, Juin 1995.

- California Department of Insurance, *Selling and Service Levels in Urban Cities for Private Passengers Auto Liability*, 1994.
- Illinois Department of Insurance, *Status of Homeowners Insurance in Illinois*, 1994.
- Minnesota Department of Insurance, *Homeowners Insurance : An Investigation Into Possible Illegal Discrimination*, 1994.
- National Association of Independent Insurers, *An Analysis of Crime and Fire Statistics, Dwelling Characteristics, and Homeowners Insurance Losses for Selected Urban Areas*, 1994.
- North Carolina Department of Insurance, *Residential Property Insurance Availability Study*, 1993.
- Texas Department of Insurance, *Cause of Loss Reported for Homeowners Insurance*, Juin 1994.
- Étude sur l'Accès au Marché des Assurances dans les Quartiers Centraux de Quatre Villes Centres du Québec*, Rapport de recherche de la Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance, Université Laval, 1997.