

Mémoire présenté dans le cadre des
consultations prébudgétaires

Budget du Québec 2020-2021

Les assureurs de personnes :
une contribution sociale
et économique au Québec

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes
Janvier 2020



Sommaire exécutif

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) est heureuse de présenter ses recommandations en vue du budget 2020-2021 du Québec. Notre association représente des sociétés détenant 99 % des assurances de personnes en vigueur au Canada. Ces sociétés jouent un rôle clé dans l'économie du Québec. Elles emploient près de 32 000 Québécoises et Québécois et ont versé, en 2018, 1,8 milliard de dollars en contribution fiscale au Québec. La vaste majorité des fournisseurs d'assurances vie et maladie sur le marché canadien sont habilités à mener des activités au Québec et quinze d'entre eux y ont leur siège social.

Les assureurs accompagnent les familles québécoises à différentes étapes de leur vie (naissance, études, voyages, retraite, maladie, décès). Que ce soit lors d'événements heureux ou malheureux, notre industrie fournit une large gamme de produits essentiels à la sécurité financière de 7,4 millions de Québécoises et de Québécois, comme l'assurance vie, les rentes et l'assurance maladie complémentaire qui inclut l'assurance médicaments.

Notre industrie administre également plusieurs régimes de retraite d'entreprises du Québec ainsi que des REER collectifs, des CELI et des régimes volontaires d'épargne-retrait (RVER). En 2018, plus de 20,6 milliards de dollars ont été versés aux Québécoises et au Québécois sous forme de rentes, de prestations d'assurance maladie, invalidité et vie.



Ils protègent 7,4 millions de Québécois

6 millions
ont une assurance maladie complémentaire (médicaments, soins dentaires, etc.)

6,5 millions
ont une assurance vie (protection moyenne de 156 000 \$ par assuré)

2,7 millions
ont une protection du revenu en cas d'invalidité



Ils versent aux Québécois 20,6 milliards de dollars

10,6 milliards
sous forme de rentes

7,1 milliards
de prestations maladie et invalidité, dont 2,6 milliards de prestations d'assurance médicaments

2,9 milliards
de prestations d'assurance vie



Leur contribution fiscale : 1,8 milliard de dollars

119 millions
Impôt sur le revenu des sociétés

328 millions
Cotisations sociales + autres taxes et impôts

510 millions
Taxe sur les primes

875 millions
Taxe de vente perçue



Ils investissent au Québec

138 milliards de dollars
au total,

dont 97 %
à long terme

Nos membres contribuent à la vitalité économique du Québec grâce aux emplois de qualité qui y sont créés. De plus, ils soutiennent les Québécoises et les Québécois ainsi que leurs familles en cas d'imprévu, comme la maladie ou la perte d'un être cher. Notre industrie est également un important partenaire de l'État en matière de retraite et d'accès aux médicaments et aux soins de santé. Nous proposons donc de poursuivre le dialogue et d'unir nos forces afin d'assurer la protection des citoyens québécois dans un contexte de saine gestion des finances publiques.

En tant que représentante des sociétés d'assurances, l'ACCAP recommande dans ce mémoire des mesures alignées sur les priorités du gouvernement du Québec. Concrètement, nous soumettons les cinq recommandations suivantes en vue du prochain budget du Québec :

1. Garantir l'accessibilité à l'assurance-médicaments et contenir le coût des médicaments

Le gouvernement doit s'assurer que tous les Québécoises et les Québécois continuent de bénéficier de leurs avantages en matière d'assurance-médicaments. Pour ce faire, nous encourageons le gouvernement à continuer sa collaboration avec les assureurs pour mettre en place des solutions pour contenir le coût des médicaments.

2. Apporter des modifications aux lois du secteur financier

Nous souhaitons que le gouvernement dépose un projet de loi permettant de combler les lacunes des lois du secteur financier afin que les assureurs de personnes puissent jouer un plus grand rôle dans l'économie québécoise.

3. Interdire le commerce de polices d'assurances à des fins spéculatives pour prévenir la maltraitance financière des personnes vulnérables

Le gouvernement doit collaborer avec notre industrie afin de trouver une solution pour interdire le commerce de polices d'assurance vie à des fins spéculatives, comme cela se fait ailleurs au pays.

4. Diminuer les charges fiscales et les taxes sur les assurances

Nous demandons au gouvernement d'éliminer la taxe compensatoire afin de réduire l'écart des charges fiscales entre le Québec et les autres provinces.

5. Maintenir les efforts pour atténuer les changements climatiques et prévenir les impacts sur la santé

Notre association appuie les initiatives entreprises par le gouvernement afin de lutter contre les effets des changements climatiques et nous nous réjouissons de collaborer avec lui sur cette question.

1. Garantir l'accessibilité à l'assurance-médicaments et contenir le coût des médicaments

Le modèle québécois d'assurance-médicaments : généreux et complet

Depuis la mise en place d'un régime général d'assurance-médicaments (« RGAM ») en 1997, la population du Québec bénéficie d'un meilleur accès aux médicaments. Notre modèle garantit que tous les résidents du Québec sont couverts par une assurance médicaments, qu'elle soit offerte par le volet

public ou privé du RGAM. À ce titre, notre industrie est un partenaire du gouvernement dans la gestion du RGAM. En effet, les Québécois couverts par le volet privé bénéficient d'un accès rapide à plus de 14 000 médicaments d'ordonnance. Les assureurs ont d'ailleurs versé près de 2,6 milliards de dollars en 2018 aux Québécois sous forme de remboursement de médicaments. Pour sa part, le régime public couvre également un grand nombre de médicaments, soit environ 8 000. C'est au Québec que l'on retrouve le régime public le plus généreux et le plus complet du pays.

La *Loi sur l'assurance médicaments* exige que tous les résidents du Québec soient couverts par un régime d'assurance-médicaments.

Pour les particuliers :

- Les personnes ayant accès à un régime d'assurance-médicaments par l'entremise de leur employeur, d'une association professionnelle ou de leur conjoint, sont tenues d'y adhérer.
- Les personnes n'ayant pas accès à un régime d'assurance-médicaments sont tenues de s'inscrire au régime d'assurance-médicaments public.

Pour les employeurs :

- Les employeurs qui offrent un régime d'assurance collective (p. ex., soins dentaires, soins de la vue, soins hospitaliers) sont obligés d'offrir l'assurance-médicaments.

Le gouvernement fédéral et le régime national d'assurance-médicaments: préserver les acquis des Québécois et assurer la pérennité du régime général d'assurance-médicaments du Québec

Dans son budget de 2018, le gouvernement fédéral avait annoncé la création du Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime national d'assurance-médicaments (le Conseil). Au cours des derniers mois, le Conseil a tenu des tables rondes partout au pays. L'ACCAP a été appelée à participer aux différentes discussions et nous avons également déposé un mémoire dans le cadre des consultations¹. Lors du dépôt de son dernier budget, le 19 mars 2019, le gouvernement fédéral a indiqué vouloir mettre en place trois mesures :

1 - Créer une agence canadienne des médicaments chargée de réduire le coût des médicaments pour l'ensemble de la population.

2 - Élaborer une liste nationale des médicaments assurant une couverture uniforme à tous les Canadiens.

3 - Mettre en place une stratégie nationale pour les médicaments coûteux et pour le traitement des maladies rares.

L'ACCAP a accueilli favorablement ces orientations et attend impatiemment d'avoir plus de détails sur ces mesures. Il est primordial pour notre association que les Québécois puissent continuer d'avoir accès à des médicaments d'ordonnance abordables. Selon nous, toute réforme de l'assurance-médicaments doit protéger et améliorer les régimes d'assurance en place, garantir une couverture d'assurance-médicaments pour tous et veiller à ce que les médicaments soient abordables. De plus, les réformes ne doivent pas imposer des coûts supplémentaires aux contribuables. C'est en tenant

¹ https://www.clhia.ca/web/clhia_lp4w_ind_webstation.nsf/page/04B8CED1BF7AA0858525831A00531035

compte de ces facteurs que nous réussirons à préserver la pérennité du régime général d'assurance-médicaments au Québec.

Mesures de contrôle du coût des médicaments

Depuis de nombreuses années, l'ACCAP-Québec sensibilise le gouvernement aux enjeux liés au coût des médicaments et à l'importance de mettre en œuvre des mesures visant à les contrôler. Les mesures proposées bénéficieront autant aux assurés couverts par le régime public que privé. Parmi les solutions identifiées par l'ACCAP-Québec, nous proposons une meilleure coordination des efforts entre les assureurs privés et le gouvernement afin de bénéficier d'un meilleur pouvoir d'achat lors des négociations du prix du médicament. C'est pour cette raison que nous aimerions avoir la possibilité de travailler avec l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (APP) afin d'obtenir les meilleurs prix possibles pour tous les Québécois. Par l'entremise de cette alliance, le gouvernement fédéral et les provinces négocient conjointement des prix plus bas pour les médicaments brevetés et les médicaments génériques. Pour les médicaments génériques, l'APP a recours à une formule qui réduit les prix de manière égale pour tous les Canadiens. Par contre, dans le cas des médicaments brevetés, l'APP négocie des réductions de coût qui profitent uniquement aux assurés du régime public. Nous voulons faire en sorte que les prix des médicaments d'origine, négociés par le gouvernement, puissent également bénéficier à ceux qui sont couverts par une assurance privé.

Par ailleurs, notre industrie a accueilli favorablement les modifications apportées au règlement touchant le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB)². Nous croyons que ces changements mèneront à une réduction importante du coût des médicaments pour tous les Québécois.

L'ACCAP-Québec estime que le gouvernement doit veiller à ce que les Québécoises et les Québécois continuent de bénéficier de leur couverture d'assurance-médicaments et qu'il collabore avec les assureurs de personnes pour mettre en place des mesures pour contenir le coût des médicaments.

2. Modification et bonification des lois du secteur financier

À l'automne 2017, le ministre des Finances déposait le projet de loi n° 141, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*. Ce projet de loi avait pour objet de réformer l'ensemble des lois du secteur financier, notamment la *Loi sur les assurances* et la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*. Cette révision était fort attendue puisque ces deux lois n'avaient pas été revues en profondeur depuis 1974 et 1998, respectivement. Dans le cadre du processus de consultation et d'adoption du projet de loi n° 141, les membres de l'ACCAP-Québec ont eu l'occasion de formuler divers commentaires ainsi que de présenter leurs analyses au ministre des Finances.

Au cours des derniers mois, les assureurs de personnes ont travaillé en collaboration avec le gouvernement et l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour mettre en œuvre ces réformes. Le 13 juin 2019, les nouvelles moutures de la *Loi sur les assureurs* et de la *Loi sur la distribution des produits et des services financiers* sont entrées en vigueur. Malgré tout le travail qui a été accompli, force est de constater que le texte final de certaines dispositions ne répond pas aux besoins qui ont été exprimés par nos membres lors des consultations sur le projet de loi n° 141. L'ACCAP-Québec est d'avis que des modifications sont nécessaires pour que les assureurs de personnes puissent bénéficier d'un

² <http://www.pmprb-cepmb.gc.ca/view.asp?ccid=1466&lang=fr>

encadrement solide, moderne et conforme aux attentes des consommateurs. En effet, certaines dispositions posent actuellement des contraintes importantes au niveau de la composition du conseil d'administration des assureurs de personnes. Par ailleurs, des mesures sont difficiles à appliquer du point de vue opérationnel, notamment parce qu'ils introduisent un droit de résolution de 10 jours pour les produits d'assurance voyage ou de placements qui sont achetés en ligne. De plus, la *Loi sur les assureurs* instaure de nouvelles règles strictes quant à l'acquisition et à la détention d'une quote-part d'un droit de propriété d'un immeuble, des titres de participation d'une fiducie ou des titres de capital d'apport d'une société en commandite. Ces restrictions viennent limiter la capacité des sociétés d'assurances à faire des placements et à investir dans l'économie québécoise. Cette situation fait en sorte que les assureurs, qui font des affaires au Québec, sont souvent désavantagés par rapport aux autres investisseurs institutionnels (par exemple, les banques ou les caisses de retraite).

Le gouvernement a indiqué à plusieurs reprises qu'il fallait mettre en place un environnement favorable pour stimuler les investissements privés, soutenir le développement des entreprises et créer des emplois payants pour les Québécois. Les sociétés d'assurances jouent un rôle de premier plan dans l'économie québécoise et offrent de bons emplois dans toutes les régions du Québec. Rappelons que les assureurs de personnes emploient plus de 32 000 Québécois et ont versé 1,8 milliard de dollars en contribution fiscale au Québec en 2018. De plus, elles investissent près de 138 milliards de dollars dans l'économie québécoise.

Il est important de souligner que l'ACCAP-Québec a accueilli favorablement certaines initiatives entreprises par le gouvernement comme les consultations visant à élaborer le prochain plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif pour la période 2020-2025³. Cependant, des aménagements à la *Loi sur les assureurs* et la *Loi sur la distribution des produits et des services financiers* sont nécessaires afin de favoriser un meilleur apport des assureurs de personnes dans l'écosystème financier québécois. À plusieurs reprises, nous avons fait part au gouvernement des amendements qui devraient être apportées afin de corriger cette situation. Nous sommes d'avis qu'il est urgent de déposer un projet de loi qui viendra corriger les imperfections de la réglementation dans le secteur financier permettant ainsi aux assureurs de personnes d'exploiter leur plein potentiel et de jouer un rôle plus accru dans l'économie québécoise.

L'ACCAP-Québec souhaite que le gouvernement dépose un projet de loi permettant de modifier et bonifier les lois du secteur financier.

3. Agir pour prévenir la maltraitance financière des personnes vulnérables

Le commerce de polices à des fins spéculatives : un phénomène de plus en plus présent au Québec

Depuis des années, les sociétés d'assurances réunies au sein de l'ACCAP constatent les divers risques associés au commerce de polices d'assurance vie à des fins spéculatives. Dans ce type de commerce, le titulaire d'une police d'assurance vie cède à un tiers tous les droits dans son contrat en échange d'une somme d'argent qui est, généralement, moins élevée que le montant pour lequel il est assuré. Ces pratiques visent particulièrement les consommateurs vulnérables, notamment les personnes malades, âgées ou ayant un urgent besoin d'argent.

³ <https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/consultations/consultation-au-sujet-du-plan-daction-gouvernemental-en-matiere-dallegement-reglementaire-et-administratif-2020-2025/>

Popularisé aux États-Unis, le commerce de polices a donné lieu à des abus dans de nombreux États américains. Le commerce de polices à des fins spéculatives prend habituellement l'une des trois formes suivantes :

1. **Le règlement d'assurance viatique (Viatical Settlement)** : Le titulaire de police (dont l'assuré est en phase terminale) peut « vendre » sa police à un promoteur en échange d'une somme d'argent.
2. **La cession de police à escompte (Life Settlement)** : Le promoteur prétend « monnayer » la police de la personne âgée assurée en offrant un montant pour devenir bénéficiaire de la police au décès. C'est le même principe que pour le règlement d'assurance viatique, sauf que dans ce cas, le détenteur de la police d'assurance n'est pas en phase terminale. Ce sont plutôt les personnes âgées qui sont ciblées.
3. **L'assurance détenue par un étranger (STOLI) – Financement sans recours** : Le promoteur (fiducie ou investisseur) souscrit une police d'assurance vie. Le promoteur n'a alors aucun intérêt assurable dans la vie de l'assuré, qui est aussi le titulaire de la police. Après une courte période de temps, le titulaire (souvent une personne âgée) cède sa police au promoteur en échange d'une somme. Le concept de l'assurance vie détenue par un étranger est propice à la fraude, car la police est souscrite uniquement dans le but de produire un retour sur l'investissement et non pour combler un besoin d'assurance.

Ce phénomène est de plus en plus répandu au Québec. En effet, des groupes non réglementés tentent de développer un marché de cessions de polices d'assurance vie à des fins spéculatives ou commerciales. Le profit de celui qui rachète la police dépend du délai plus ou moins long dans lequel l'assuré décède : plus tôt l'assuré décède suivant l'achat de la police par le promoteur, plus profitable sera l'investissement.

Aucune mesure mise en place par le gouvernement du Québec pour contrer le commerce de polices à des fins spéculatives

Lors de son discours du budget 2017, le ministre des Finances annonçait son intention de modifier le Code civil du Québec pour encadrer le commerce de polices d'assurance vie à des fins spéculatives. Malheureusement, comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire sur le projet de loi 150⁴, les mesures ne suffisaient pas à assurer la protection du consommateur et à contrer les abus visant nos clients les plus vulnérables. Le projet de loi 150 a par la suite été transformé : son titre a changé⁵ et plusieurs dispositions ont été retirées, notamment celles portant sur le commerce de polices. À ce jour et contrairement à ce qui a été fait dans les autres provinces, aucune mesure ne vient encadrer le commerce de police d'assurance vie au Québec. C'est pour prévenir la croissance de ce marché en sol québécois que le gouvernement doit s'empresser de l'interdire, et collaborer avec notre industrie pour définir une solution efficace et durable.

⁴[https://www.clhia.ca/web/clhia_lp4w_lnd_webstation.nsf/page/25D8783CDCA1508F852582590080EC79/\\$file/M%C3%A9moire%20ACCAP%20PL150.pdf](https://www.clhia.ca/web/clhia_lp4w_lnd_webstation.nsf/page/25D8783CDCA1508F852582590080EC79/$file/M%C3%A9moire%20ACCAP%20PL150.pdf)

⁵ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-150-41-1.html>



Légende

- Rouge** : Provinces qui interdisent expressément le commerce de contrats d'assurance vie.
- Jaune** : Provinces qui reconnaissent la validité d'une clause dans un contrat d'assurance qui interdit toute cession des droits de l'assuré.
- Jaune/X** : Dans le cadre de la révision de sa *Loi sur les assurances*, la Saskatchewan a indiqué vouloir interdire le commerce d'assurance.
- Vert** : Aucune loi ne vient encadrer cette pratique.

Solution proposée

Nous souhaitons que le Québec interdise le commerce de polices d'assurance vie par des tiers à des fins spéculatives, comme ailleurs au pays.

Nous considérons que l'objectif devrait être une solution équilibrée pour le consommateur, soit la préservation de droits de cession, mais dans un cadre où celui-ci est adéquatement conseillé et protégé.

L'ACCAP-Québec souhaite collaborer avec le gouvernement pour interdire le commerce de polices à des fins spéculatives afin de protéger les personnes vulnérables.

4. Diminution des charges fiscales et des taxes sur les assurances

Élimination de la taxe temporaire

Depuis 2014, les institutions financières sont visées par une taxe compensatoire visant à financer les services publics. Cette taxe devait être réduite au 31 mars 2017 et abolie en 2019. Or, le budget 2018 a prolongé de 5 ans la taxe compensatoire. Cette taxe exerce une pression excessive pour les consommateurs et les entreprises et prive les promoteurs de régime d'assurance collective d'une baisse prévue de 0,18 %.

Rappelons qu'au Québec, le fardeau fiscal des régimes d'assurance collective est plus lourd que partout ailleurs au Canada. En plus de la taxe compensatoire de 0,48 %, de la taxe sur les primes d'assurance de 3 % et de la taxe de vente non remboursable de 9 %, le Québec est la seule province où la contribution de l'employeur à un régime collectif d'assurance soins médicaux ou dentaires constitue un avantage imposable pour les employés. L'abolition de la taxe compensatoire contribuerait à réduire l'écart entre les charges fiscales que paient les sociétés d'assurance au Québec et dans les autres provinces.

Province	Taxe sur primes %	Taxe compensatoire %	Taxe de vente %	Total %	Taxe sur le capital
Qué	3	0,48 %	9 %	12,79 %	1,25 %
On	2		8 %	10,16 %	1,25 %
AI	3 ⁶			3 %	
CB	2			2 %	
SK	3 ⁷		6 ⁸	9,18 %	
MB	2		7	9,14 %	
NE	3			3 %	
TN	5 ⁹			5 %	
NB	2			2 %	
IPE	3,5 ¹⁰			3,5 %	

Les sociétés d'assurances de personnes accueillent favorablement l'intention du gouvernement du Québec de réduire le fardeau fiscal des familles québécoises et des entreprises. L'une des mesures énoncées dans le Plan stratégique 2019-2023¹¹ du ministère des Finances consiste à rendre concurrentiel le régime fiscal des sociétés du point de vue des investissements. Nous considérons que notre demande pour abolir la taxe temporaire est conforme aux objectifs du gouvernement.

L'ACCAP-Québec demande que le gouvernement supprime la taxe compensatoire afin de réduire l'écart entre les charges fiscales imposées au Québec et dans les autres provinces.

⁶ Passé de 2 % à 3 % le 1^{er} avril 2016

⁷ Exception à 2 % pour les renouvellements des contrats d'assurance individuels émis avant le 1^{er} avril 2000

⁸ Taxe de vente de 6% appliquée à la prime d'assurance au 1^{er} juillet 2017

⁹ Passé de 4 % à 5 % le 1^{er} juillet 2016

¹⁰ Passé de 3,5 % à 3,75 % au 1^{er} janvier 2017

¹¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/finances/publications-adm/plan-strategique/PlanStrategique1923_MFQ.pdf?1575474744 p. 14

5. Appui donné aux efforts pour atténuer les changements climatiques

Les assureurs de personnes appuient tous les efforts qui seront entrepris par le gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques, notamment en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de diminuer la pollution de l'air et de protéger nos lacs ainsi que nos cours d'eau. Les changements climatiques sont à l'origine de nombreux problèmes de santé et posent donc un risque particulier pour les assureurs de personnes. En effet, la pollution de l'air et les émissions de gaz à effet de serre ont des effets négatifs sur la santé entraînant des maladies respiratoires, cardio-vasculaires et même parfois la mort.

Les sociétés d'assurances de personnes offrent également des protections en assurance voyage et les catastrophes naturelles sont de plus en plus nombreuses, ce qui pose des défis importants pour les voyageurs. Ces risques accrus imposent une meilleure gestion des changements climatiques, un enjeu qui intéresse au premier chef l'industrie des assurances vie et maladie.

Les sociétés d'assurance de personnes appuieront toute mesure prise par le gouvernement pour gérer les risques associés aux changements climatiques. L'industrie encourage le gouvernement à investir dans la réduction des émissions et de la pollution de l'air ainsi que dans la protection des sols et de l'eau.

L'ACCAP-Québec appuie les initiatives entreprises par le gouvernement afin de lutter contre les effets des changements climatiques et nous nous réjouissons de collaborer avec lui sur cette question.



1001, boul. de Maisonneuve Ouest, bureau 630
Montréal (Québec) H3A 3C8
514-845-9004
info@dhia.ca