

# V.7. Principe d'autoassurance à la Ville de Montréal



**Vérificateur général**  
de la Ville de Montréal



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	299
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	302
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION.....	302
3.1.	Absence d'analyse coûts-avantages de l'option retenue en matière d'assurance ou d'autoassurance des risques .....	302



## V.7. PRINCIPE D'AUTOASSURANCE À LA VILLE DE MONTRÉAL

### 1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville), de par l'ampleur de son territoire et la diversité de ses activités, est exposée aux risques que des événements ou des incidents causent préjudice à autrui ou encore qu'ils compromettent ses propres actifs.

Ainsi, en matière de responsabilité civile, bien que le Code civil du Québec et la *Loi sur les cités et villes*, entre autres, prévoient certaines exonérations qui pourraient s'appliquer aux municipalités<sup>1</sup>, diverses situations peuvent néanmoins, selon les circonstances propres à chaque espèce, concerner la responsabilité de la Ville et donner lieu à une demande d'indemnité contre elle. Il peut s'agir de dommages corporels ou matériels portant préjudice à des tiers. À titre d'exemple :

- Une blessure subie par suite d'une chute sur le trottoir;
- Une propriété endommagée (inondation) par suite du bris d'une conduite d'eau ou du refoulement d'un égout;
- Un véhicule endommagé par la chute d'une branche d'un arbre appartenant à la Ville.

En outre, la Ville est exposée, entre autres, aux risques qui suivent :

- Incidents divers (p. ex. un bris, un accident mineur), sinistres (p. ex. un feu, une inondation), vols ou encore vandalisme venant compromettre la pérennité des nombreux actifs (p. ex. les bâtiments, la flotte de véhicules, les usines de production de l'eau potable et d'épuration des eaux usées, les équipements informatiques) nécessaires à la réalisation de ses activités;
- Délits, détournements de fonds ou fraudes.

Conséquemment, la Ville doit, après évaluation, décider si elle transfère en tout ou en partie ces risques à un assureur privé (contrat d'assurance) ou si elle opte plutôt pour la

---

<sup>1</sup> Par exemple : dommage causé aux pneus ou au système de suspension d'un véhicule en raison de l'état de la chaussée, *Loi sur les cités et villes*, article 604.1.

rétenion des risques en les assumant elle-même et en prenant en charge les coûts totaux des dommages subis lorsqu'ils surviennent (principe d'autoassurance).

Nous constatons que, depuis plusieurs décennies, la Ville autoassure ses risques afin de pourvoir aux demandes d'indemnité diverses autant en matière de responsabilité civile qu'en ce qui a trait aux dommages subis sur ses biens ou en rapport avec tout autre crime commis. Toutefois, dans les situations où, à titre d'exemple, la Ville confie l'exécution de travaux à des entrepreneurs (p. ex. pour la réalisation des opérations de déneigement, la réfection routière) ou lorsqu'elle autorise l'occupation de locaux lui appartenant (p. ex. le prêt de locaux à des organismes communautaires), elle transfère les risques à ces entrepreneurs ou organismes concernés en exigeant d'eux qu'ils souscrivent à leurs frais une police d'assurance responsabilité civile selon laquelle la Ville est désignée comme coassurée pour une protection pouvant atteindre, selon les cas, jusqu'à 5 M\$.

Deux unités d'affaires de la Ville assurent le traitement des diverses demandes d'indemnité signifiées. D'une part, le Bureau des réclamations, lequel relève du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, traite toutes les demandes d'indemnité en matière de responsabilité civile (demandes d'indemnité des citoyens). D'autre part, la Direction du budget relevant du Service des finances assure le traitement des demandes d'indemnité en provenance des diverses unités d'affaires de la Ville en rapport aux vols ou aux dommages subis sur ses biens.

Le paiement, le cas échéant, de ces indemnités assumées par la Ville en vertu du principe d'autoassurance est alors imputé au poste budgétaire « Crédit pour dépenses contingentes ». À cet égard, il est à préciser que la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte) fixe, à l'article 94 de l'annexe C, l'obligation pour la Ville de prévoir annuellement à son budget une somme d'au moins 1 % du budget global pour couvrir les dépenses non prévues, le règlement des demandes d'indemnité et le paiement des condamnations judiciaires. À titre indicatif, le poste budgétaire « Crédit pour dépenses contingentes » présentait pour les années 2010 et 2011 une somme budgétée de 43,3 M\$ et de 45 M\$ respectivement.

De façon plus concrète, les statistiques compilées par le Bureau des réclamations au regard des demandes d'indemnité réellement soumises font état d'indemnités payées et imputées au poste de dépenses contingentes de 3,1 M\$ en 2011 et de 1,9 M\$ en 2010.

Pour ce qui est des demandes d'indemnité traitées par la Direction du budget, le tableau 1 détaille les données compilées qui répertorient les indemnités payées et imputées au poste de dépenses contingentes.

**Tableau 1 – Dépenses contingentes de la Direction du budget**

Dépenses	Année		Total
	2010	2011	
<b>Immeubles</b>	782 418 \$	2 807 499 \$	3 589 917 \$
<b>Matériel roulant</b>	477 393 \$	302 224 \$	779 617 \$
<b>Total</b>	1 259 811 \$	3 109 723 \$	4 369 534 \$

Donc, au total, les sommes payées et imputées au poste de dépenses contingentes pour 2011 et 2010 sont décrites au tableau 2.

**Tableau 2 – Dépenses contingentes par unités**

Unité d'affaires	Année	
	2010	2011
<b>Direction du budget</b>	1,3 M\$	3,1 M\$
<b>Bureau des réclamations</b>	1,9 M\$	3,1 M\$
<b>Total</b>	3,2 M\$	6,2 M\$

En ce qui a trait aux autres types de biens de la Ville, notamment les ordinateurs, les outils, les équipements de communication et les fournitures de bureau, nous n'avons pas obtenu de statistiques quant à la valeur des dommages ou des pertes qui pourrait leur être attribuable. En effet, selon le Service des finances, il appert que les incidents concernant ces types de biens sont assumés en règle générale par les unités d'affaires à même leur budget prévu à cette fin conformément aux dispositions de la Charte (article 143.2).

Par ailleurs, précisons également que, pour les cas où la Ville a exigé des entrepreneurs à qui elle confie l'exécution de travaux ou des organismes avec qui elle

fait affaire de souscrire une police d'assurance responsabilité civile, c'est le Bureau des réclamations qui s'occupe d'acheminer les demandes d'indemnité reçues à l'entrepreneur ou à l'occupant des lieux ainsi qu'à l'assureur de ces derniers pour qu'ils les traitent.

## **2. PORTÉE DE LA MISSION**

Nos travaux de vérification avaient pour objectif de s'enquérir de l'existence d'études de marché ou d'analyses particulières permettant de soutenir la décision prise par la Ville d'autoassurer ses risques plutôt que de souscrire en tout ou en partie un contrat d'assurance auprès d'un assureur.

Ces travaux ont été réalisés auprès du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, plus particulièrement auprès du Bureau des réclamations, mais également auprès de la Direction du budget. Ces travaux ont principalement porté sur les années 2010 et 2011. Toutefois, des renseignements antérieurs à ces années ont également été considérés.

## **3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION**

### **3.1. ABSENCE D'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES DE L'OPTION RETENUE EN MATIÈRE D'ASSURANCE OU D'AUTOASSURANCE DES RISQUES**

#### **3.1.A. Contexte et constatations**

Selon les renseignements recueillis de l'ensemble des personnes jointes et aussi loin qu'il a été possible de remonter dans le temps, il appert qu'aucune analyse coûts-avantages soutenant la décision prise par la Ville d'autoassurer ses risques n'a été trouvée. Toutes les personnes consultées s'entendent pour affirmer que ce mode de fonctionnement existait à la Ville, et ce, bien avant la fusion municipale en 2002. À cet égard, certaines personnes rencontrées ont le souvenir qu'au moment de la fusion municipale la question de l'autoassurance avait donné lieu à des échanges verbaux du fait que certains arrondissements issus de l'ex-banlieue souscrivaient des polices d'assurance auprès d'assureurs privés. À la suite de ces échanges, la décision avait été

prise que le principe d'autoassurance serait l'option retenue pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Toutefois, aucune documentation n'a pu être trouvée à l'appui de la décision prise.

Nous nous interrogeons sur le bien-fondé de la solution retenue par la Ville en matière d'autoassurance du fait qu'aucune démarche récente n'a été entreprise en vue de valider la stratégie retenue au moyen d'une analyse documentée permettant d'évaluer ce qu'il en coûterait réellement à la Ville de souscrire en tout ou en partie des polices d'assurance plutôt que d'opter pour l'autoassurance :

- Serait-il plus avantageux de transférer à un assureur les risques pouvant toucher certaines catégories d'actifs?
- Existe-t-il sur le marché des assureurs qui accepteraient de couvrir une tranche excédentaire des risques qu'une municipalité de l'envergure de la Ville pourrait devoir affronter en cas de catastrophe majeure (p. ex. une inondation importante, l'incendie d'un actif stratégique important)?
- Quel serait le coût des primes d'assurance à prévoir en fonction des franchises applicables?

À l'heure actuelle, nous constatons que plusieurs questions demeurent sans réponse précise ou s'appuient sur des présomptions.

Par ailleurs, à la lumière des renseignements obtenus des représentants joints au sein des villes de Québec, de Laval, de Longueuil et de Gatineau, il est possible d'observer l'adoption de stratégies différentes en matière d'assurance des risques. En effet, deux d'entre elles (Québec et Longueuil) ont opté pour l'autoassurance à 100 % alors que les deux autres (Laval et Gatineau) ont plutôt opté pour une stratégie mixte où se côtoient l'autoassurance pour les dommages en responsabilité civile et le recours à un assureur privé pour les dommages à certains biens (p. ex. les véhicules, les bâtiments). Selon les renseignements obtenus, les villes de Québec et de Gatineau réévaluent annuellement la stratégie retenue.

Nous sommes conscients que divers facteurs propres à la Ville peuvent militer en faveur du principe d'autoassurance retenu, notamment :

- L'envergure de l'administration municipale et du territoire à couvrir (p. ex. 1,6 M d'habitants en 2011, 19 arrondissements disposant d'une structure de gouvernance distincte);
- La complexité du partage des rôles et responsabilités compte tenu de la structure organisationnelle en place et les difficultés qui pourraient en découler en matière d'attribution des risques assurables;
- La nécessité de devoir déterminer précisément les besoins de la Ville en matière d'assurance en vue de la confection d'un cahier des charges dans l'éventualité où un appel de proposition serait envisagé;
- La nécessité d'établir avec précision l'inventaire détaillé de l'ensemble des actifs possédés ou loués par l'administration municipale, afin d'en faire part à un assureur éventuel, avec les difficultés que cet exercice pourrait comporter.

Néanmoins, bien que l'option de l'autoassurance puisse ultimement s'avérer être la solution la plus économique pour la Ville, nous estimons qu'il est actuellement difficile d'en affirmer le bien-fondé compte tenu de l'absence de renseignements probants disponibles. En ce sens, nous sommes d'avis qu'il pourrait être pertinent de procéder à une analyse coûts-avantages en vue de confirmer le choix de l'option retenue par la Ville en matière d'assurance des risques. Pour ce faire, le marché des assureurs pourrait être sondé à l'aide d'appels de propositions ou par tout autre moyen qui pourrait s'avérer concluant.

### **3.1.B. Recommandations**

**Afin de lui permettre de confirmer, avec des renseignements probants à l'appui, que l'option actuellement retenue de l'autoassurance est toujours la solution la plus économique pour la Ville en fonction des risques qui la caractérisent, nous recommandons à la Direction générale :**

- **d'évaluer la pertinence de réaliser une analyse coûts-avantages et d'en documenter les résultats;**

- de désigner, le cas échéant, l'unité d'affaires qui sera responsable de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation d'une telle analyse et d'en rendre compte.

### **3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Le Service des finances a été désigné comme étant l'unité d'affaires responsable de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation de l'analyse et d'en rendre compte. (Échéancier prévu : avril 2012)*

*Évaluer la pertinence de réaliser une analyse coûts-avantages du principe d'autoassurance et en documenter les résultats » (Échéancier prévu : juin 2012)*