

Le Bureau de la concurrence conclut son examen portant sur les politiques de l'ICBC

le 15 août 2008

Contexte

Après avoir reçu une plainte de six résidents du Canada, le Bureau de la concurrence (le Bureau) a ouvert une enquête le 28 février 2007 afin de déterminer si certaines politiques et pratiques de l'Insurance Corporation of British Columbia (ICBC) constituaient un comportement susceptible d'examen en vertu de la *Loi sur la concurrence* (la Loi). Plus précisément, l'enquête portait sur la question de savoir si les politiques de l'ICBC constituaient une pratique d'agissements anticoncurrentiels qui avait pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence sur un marché pertinent, contrairement à la disposition de la Loi concernant l'abus de position dominante, l'article 79.

L'ICBC est une société d'État provinciale qui offre de l'assurance automobile de base obligatoire (principalement la couverture minimale pour la responsabilité civile et indemnités d'accident) à tous les conducteurs de la Colombie-Britannique. Elle fait concurrence à d'autres compagnies d'assurance dans la fourniture de produits d'assurance automobile facultative, y compris l'assurance responsabilité civile complémentaire, l'assurance collision et la garantie accidents sans collision ni versement. L'ICBC commercialise ses produits d'assurance sous le nom d'Autoplan et les vend par l'entremise de courtiers dans l'ensemble de la Colombie-Britannique.

Selon la plainte, l'ICBC aurait empêché ou diminué sensiblement la concurrence à l'égard de la fourniture de produits d'assurance automobile facultative en Colombie-Britannique :

- 1) en exigeant des courtiers affiliés qui vendent de l'assurance ICBC et qui sont affiliés avec une compagnie d'assurance concurrente qu'ils s'abstiennent de vendre les produits d'assurance automobile facultative de l'affiliée;
- 2) en contraignant certains courtiers non affiliés à s'abstenir de vendre des assurances facultatives privées ou à favoriser l'achat de produits d'assurance facultative de l'ICBC;
- 3) en interdisant aux courtiers d'effectuer du "grattage écran" pour récupérer les données relatives aux clients de la base de données en ligne de l'ICBC dans le cadre de la préparation des propositions de prix et du traitement des opérations se rapportant aux assurances facultatives offertes par les assureurs privés.

Le présent précis d'information résume les principales conclusions du Bureau dans ce dossier.

Le lecteur est invité à faire preuve de prudence dans son interprétation de l'évaluation du Bureau. Les décisions en matière d'application de la *Loi* sont prises au cas par cas; et les conclusions dont il est question dans le précis d'information lui sont propres et ne lient pas la commissaire de la concurrence (le commissaire). Par ailleurs, les prescriptions juridiques exposées à l'article 29 de la *Loi* ainsi que les politiques et pratiques du Bureau en ce qui concerne le traitement des renseignements confidentiels limitent la capacité du Bureau à dévoiler certains renseignements obtenus au cours d'une enquête.

Affaires antérieures

Le Bureau a examiné un certain nombre de plaintes au sujet de l'ICBC.

En juillet 1995, l'ICBC s'est engagée envers le Bureau à résoudre certaines préoccupations liées à la concurrence à l'égard d'un régime de rémunération que le Bureau considérait comme étant des incitatifs visant à encourager les agents de l'ICBC à offrir exclusivement les produits de celle-ci. En 1993 et 1994, l'ICBC a versé à ses agents une commission à échelle mobile qui augmentait en proportion des ventes totales de produits Autoplan par l'agent. Au début de 1995, l'ICBC a adopté un régime de rémunération non assorti de restrictions et a ensuite fourni au Bureau des engagements selon lesquels elle promettait de ne pas dissuader ses agents indépendants de représenter d'autres assureurs qui vendent des produits d'assurance concurrents. Ces engagements étaient en vigueur pour une période de dix ans. Néanmoins, d'après les renseignements portés à la connaissance du Bureau, l'ICBC ne se livre à aucune pratique qui aurait constitué une violation des engagements.

De plus, le Bureau a précédemment examiné à quelques occasions la politique de l'ICBC au sujet des courtiers affiliés, mais ces examens n'ont pas permis de conclure que cette politique était vraisemblablement susceptible, en soi, de diminuer sensiblement la concurrence. D'après les renseignements fournis par de nombreux participants du marché et nouveaux venus éventuels au cours de l'enquête menée en 1995, la politique n'empêchait pas vraiment les assureurs de prendre de l'essor sur le marché. Les nouveaux venus éventuels n'ont pas considéré la politique comme un obstacle majeur à l'entrée sur le marché. Compte tenu des différentes solutions de rechange possibles, en l'absence de conséquence imprévue qui découlerait de la combinaison particulière des produits offerts par le courtier affilié, la politique de l'ICBC toucherait de façon minime seulement la concurrence sur l'ensemble du marché.¹ Un autre facteur était de déterminer si l'ICBC maintenait la politique visant à se protéger du conflit d'intérêts apparent qui serait créé dans les cas où une entreprise toucherait uniquement des commissions suite à la vente de produits d'assurance Autoplan, mais à la fois des commissions et des primes suite à la vente d'un produit concurrent. Le Bureau a conclu que, même si la politique relative aux courtiers affiliés pouvait, à cette époque, avoir pour effet de restreindre la concurrence sur le marché des produits d'assurance automobile facultative en Colombie-Britannique, elle ne justifiait pas la présentation d'une demande d'ordonnance sous le régime des dispositions civiles de la Loi.

Il convient de souligner que, en raison de récents changements qui ont peut-être eu pour effet d'abaisser certains obstacles à l'entrée, il se pourrait que la politique relative aux courtiers affiliés de l'ICBC soit encore moins susceptible, à elle seule, de diminuer sensiblement la concurrence. Par exemple, la British Columbia Utilities Commission a commencé à approuver des primes de base en 2004 afin d'empêcher l'interfinancement de l'assurance facultative; les coûts réglementaires engagés par l'ICBC depuis 2004; et surtout, le Basic Insurance Information Sharing (partage des renseignements en matière d'assurance de base). Ce dernier développement pourrait avoir des répercussions majeures à l'avenir, lorsqu'elle permet d'obtenir le type de

données générales sur les réclamations dont les concurrents de l'ICBC ont besoin pour vendre de l'assurance de manière rentable en Colombie-Britannique.

Abus de position dominante

Le Bureau a examiné les questions relatives aux politiques de l'ICBC en vertu de la disposition de la Loi traitant de l'abus de position dominante, qui porte sur les pratiques auxquelles se livrent les entreprises occupant une position dominante et qui sont susceptibles d'avoir des effets anticoncurrentiels importants. Le paragraphe 79(1) énonce trois éléments essentiels qui doivent être établis avant que le Tribunal de la concurrence (le Tribunal) puisse accorder une réparation à l'égard d'un abus de position dominante. Le Tribunal doit arriver aux conclusions suivantes :

- une ou plusieurs personnes contrôlent sensiblement ou complètement une catégorie ou espèce d'entreprises à la grandeur du Canada ou d'une de ses régions;
- cette personne ou ces personnes se livrent ou se sont livrées à une pratique d'agissements anti-concurrentiels;
- la pratique a, a eu ou aura vraisemblablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence dans un marché.

Chacun de ces éléments doit être présent dans toute affaire que le Bureau porte à l'attention du Tribunal sous le régime de la disposition relative à l'abus de position dominante. Lors de l'évaluation d'une situation en vertu de l'article 79, si le Bureau en arrive à la conclusion que l'un ou l'autre des éléments n'est pas présent, il n'est pas tenu d'en arriver à une décision au sujet des autres éléments. Dans la présente affaire, le Bureau a conclu que le comportement de l'ICBC n'avait pas vraisemblablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence.

L'enquête du Bureau

Le Bureau a interrogé un certain nombre de participants du marché, dont des courtiers et des représentants de l'ICBC et d'autres sociétés d'assurance, ainsi que des représentants d'associations commerciales, et a obtenu des renseignements de ces personnes.

Compte tenu des renseignements disponibles, le Bureau estime que l'ICBC occupe une position dominante sur le marché pertinent, de sorte que le premier élément de l'article 79 de la Loi est établi. L'ICBC possède une part élevée du marché des produits d'assurance automobile facultative en Colombie-Britannique et le marché est caractérisé par des obstacles importants à l'entrée.²

En ce qui concerne les pratiques d'agissements anticoncurrentiels, le Bureau n'a trouvé aucun élément de preuve appuyant l'allégation selon laquelle l'ICBC exerce des contraintes sur les courtiers qui ne sont pas affiliés à un assureur concurrent. En revanche, le Bureau estime que les politiques de l'ICBC au sujet des courtiers affiliés et du grattage écran pourraient avoir un effet

d'exclusion. Cependant, il se peut que des raisons commerciales légitimes sous-jacentes à ces politiques suscitent un doute quant à la question de savoir si l'ICBC se livre à ces pratiques dans le but d'exclure, d'évincer ou de mettre au pas un ou des concurrents. Pour qu'une pratique constitue un agissement anticoncurrentiel, elle doit viser une fin de cette nature. Afin d'en arriver à une conclusion sur cette question, le Bureau aurait été tenu de mener une enquête plus poussée, ce qu'il n'a pas fait en raison de la conclusion qu'il a tirée au sujet du troisième élément de l'article 79.

En ce qui concerne le troisième élément, le Bureau n'a pas conclu que les pratiques anticoncurrentielles reprochées à l'ICBC avaient un effet sensible sur la concurrence. Bien que les politiques imposent des restrictions quant à la façon dont les concurrents de l'ICBC poursuivent leurs activités commerciales, des solutions de rechange raisonnables sont disponibles dans une large mesure.

1. *Politique relative aux courtiers affiliés.* En ce qui a trait à la vente de produits d'assurance facultative, les assureurs privés (c'est-à-dire les concurrents réels et possibles de l'ICBC) ont la possibilité de vendre leurs produits par l'entremise d'un nombre élevé de courtiers non affiliés. En fait, la grande majorité des courtiers de la Colombie-Britannique ne sont pas affiliés et peuvent donc librement offrir des produits d'assurance facultative tant de l'ICBC que des assureurs privés. Même si un assureur privé était affilié à un courtier, de sorte que celui-ci ne pourrait, de ce fait, vendre à la fois les produits de l'assureur en question et ceux de l'ICBC, l'assureur privé aurait la possibilité de faire concurrence aux autres assureurs sur le marché en offrant ses produits par l'entremise de centaines de courtiers non affiliés de la Colombie-Britannique. L'accès à ce vaste choix de courtiers signifie que la diminution ou la prévention de la concurrence découlant de la politique relative aux courtiers affiliés de l'ICBC ne peut être considérée comme un effet sensible.
2. *Politique de grattage écran.* D'après les renseignements obtenus de l'industrie, la politique de grattage écran de l'ICBC représente un inconvénient, mais n'affaiblit pas de façon importante la capacité des courtiers de vendre des assurances facultatives des assureurs privés. Malgré ce qui précède, le Bureau estime qu'il serait utile de permettre aux courtiers d'utiliser, sur une base individuelle, les données relatives à la clientèle qui sont consignées dans le système de l'ICBC afin de faciliter la concurrence sur le marché des produits d'assurance automobile facultative de la Colombie-Britannique, et il encourage l'ICBC à revoir sa politique en ce sens.

Considérant ce qui précède, étant donné qu'au moins un élément de l'article 79 n'est pas établi en l'espèce, il n'existe aucun motif à l'appui d'une ordonnance que le Tribunal serait appelé à rendre.

Néanmoins, même si le Bureau a conclu, par suite de l'enquête, que les politiques de l'ICBC n'avaient pas vraisemblablement pour effet, à elles seules, de diminuer sensiblement la

concurrence à ce moment-ci, elles sont peut-être anticoncurrentielles et pourraient éventuellement avoir une incidence plus importante sur la concurrence et faire ainsi l'objet d'un autre examen, si les circonstances le justifient. Ainsi, cet examen pourrait être justifié si les conditions du marché évoluent suffisamment pour que les répercussions desdites politiques sur la concurrence soient beaucoup plus importantes ou si l'ICBC se livre à d'autres comportements qui, conjugués avec les politiques, constitueraient des agissements anticoncurrentiels ayant vraisemblablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence.

Renseignements

Pour avoir de plus amples renseignements sur le rôle et les activités du Bureau, visitez le site web du Bureau.