



Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario

**Présentation prébudgétaire de 2017 au
Comité permanent des finances de la Chambre
des communes**

Août 2016

Résumé

Les évaluateurs indépendants du Canada fournissent des services d'évaluation des dommages subis par des véhicules à l'industrie de l'assurance de dommages. Comme bien d'autres entrepreneurs, les évaluateurs se sont adaptés à l'évolution de la technologie et des demandes des consommateurs.

Pour répondre aux changements, les entreprises canadiennes ont adopté de nouvelles technologies et de nouveaux modèles d'affaires et elles ont modifié leur structure. Les entreprises canadiennes s'adaptent, et les lois et règlements qui les régissent doivent également s'adapter, tout particulièrement en ce qui a trait à la fiscalité.

Le secteur des évaluateurs indépendants est un exemple de secteur qui s'est adapté à l'évolution de la technologie et des structures, mais pour lequel les lois fiscales n'ont pas évolué assez rapidement. Il en découle qu'il est maintenant confronté à d'importantes conséquences négatives potentielles, notamment des pertes d'emploi, des fermetures d'entreprises et une augmentation des coûts d'assurance.

Afin d'atteindre ses objectifs d'expansion, d'innovation et de prospérité, le gouvernement fédéral doit s'assurer que les lois, les règlements et les politiques s'ajustent à l'évolution de la technologie et des structures tout en *maintenant l'objectif stratégique initial*.

Le secteur des évaluateurs indépendants du Canada

Le secteur des évaluateurs indépendants du Canada fournit à l'industrie de l'assurance de dommages du pays des services d'évaluation des dommages subis par des véhicules comme des automobiles, des camions, des véhicules récréatifs, des roulettes, des bateaux, des véhicules tout-terrain et des motocyclettes.

Le pays compte environ 350 évaluateurs indépendants, parmi lesquels 250 sont des exploitants uniques, de petites entreprises. Bon nombre de ces évaluateurs vivent dans des régions rurales du Canada, où les sociétés d'assurance comptent sur des évaluateurs indépendants plutôt que sur leur personnel.

L'association des évaluateurs indépendants de l'Ontario est la seule voix officiellement organisée du secteur. Néanmoins, elle représente les opinions d'évaluateurs de partout au Canada.

Le défi technologique

Pour beaucoup d'entrepreneurs et de petites entreprises, l'évolution de la technologie a entraîné de nouvelles occasions et de nouveaux défis. Dans certains secteurs, la technologie a entraîné l'apparition de nouveaux venus dont le modèle d'affaires est différent. La société Uber est l'exemple le plus évident de ces « perturbateurs » économiques.

Le secteur des évaluateurs du Canada a connu son équivalent d'Uber il y a plus de dix ans, lors de l'apparition d'appareils photo numériques et de la transmission de données abordable. C'est la technologie qui a été la véritable perturbatrice du secteur. L'avènement des technologies numériques a considérablement modifié la façon dont les évaluateurs interagissent avec les utilisateurs finaux.

Pour faire face aux demandes du gouvernement et des consommateurs de réduire les primes d'assurance automobile, les sociétés d'assurance ont procédé à des réductions de coûts. S'il faut moins de temps pour réparer un véhicule, les coûts baissent et la satisfaction du client augmente.

L'imagerie numérique, les logiciels de gestion spécialisés, l'accès à des données en ligne et le partage de celles-ci entre les parties prenantes à la réclamation sont des solutions novatrices qui ont toutes permis de réduire de beaucoup les coûts d'évaluation et le temps de réparation.

Le défi de la politique fiscale

Dans le cadre de l'industrie canadienne de l'assurance individuelle et commerciale, les dépenses relatives à l'établissement et à l'évaluation des pertes automobiles sont exonérées de la TPS. L'alinéa j.1) de la *Loi sur la taxe d'accise* a été ajouté à la définition de *service financier*, en vigueur dès la création de la TPS en janvier 1991, de façon à exonérer la prestation des services d'évaluation de dommages fournis à des assureurs.

À ce moment, les services d'évaluation étaient directement fournis par des évaluateurs aux sociétés d'assurance, et la formulation de l'alinéa j.1) reflétait cette relation directe d'égal à égal.

Comme il en a été fait mention, l'avènement des technologies numériques a considérablement modifié la façon dont les assureurs et les évaluateurs font des affaires. Au sein de l'industrie de l'assurance, les bureaux locaux ont fait place à des structures organisationnelles centralisées possédant peu de bureaux régionaux, voire aucun.

La formulation de l'alinéa j.1) reflète la structure du secteur des services d'évaluation lors des années 1990. L'organisation des services d'évaluation en appui aux déclarations de sinistre a évolué pour refléter les avancées technologiques et la nécessité d'une efficacité accrue. Nous sommes passés d'une relation directe entre une société d'assurance et des évaluateurs indépendants à une relation où de grandes entreprises d'évaluation effectuent des tâches revenant à des sociétés d'assurance ou à des experts en sinistre en passant par un réseau national d'évaluateurs locaux.

Dans la plupart des cas, les évaluateurs offrent maintenant leurs services aux assureurs sur une base de « paliers multiples ». Les évaluateurs locaux fournissent toujours des services d'évaluation, comme dans les années 1990, mais de nos jours, il se peut que ces services soient fournis à une entreprise d'évaluation, laquelle est engagée pour effectuer l'évaluation pour le compte de l'assureur ou de l'expert en sinistres autorisé indépendant. Or, l'essence des services d'évaluation et leur rôle primordial dans l'établissement des demandes n'ont pas changé. Ils demeurent un élément essentiel de la compensation financière offerte par les assureurs de dommages à leurs clients.

Toutefois, à l'automne 2011, un bureau régional de l'Agence du revenu du Canada a remis à un évaluateur indépendant une interprétation selon laquelle l'exonération de la taxe ne s'appliquait pas à ses services d'évaluation. Comme il ne fournissait pas directement les services, il devait percevoir la TVH. En 2011, les deux tiers à peu près des évaluations étaient menées par des évaluateurs indépendants qui offraient leurs services à de grandes entreprises d'évaluation qui, à leur tour, traitaient avec des sociétés d'assurance de dommages.

En janvier 2013, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a publié un document de renseignements sur la TPS/TVH, « Assurance – évaluation des dommages causés à un bien », qui suggère que la restructuration du secteur de l'évaluation commencée plus de 10 ans auparavant signifie que les services d'évaluation devraient être assujettis aux taxes, même si aucun changement n'a touché les services offerts et les utilisateurs finaux, de même que l'industrie de l'assurance en général.

Cette interprétation s'oppose directement à l'objectif stratégique initial. En outre, elle nuirait grandement à plusieurs petites entreprises indépendantes partout au Canada.

Mesures du fédéral en appui à la prospérité et à la croissance de l'économie

Le Comité permanent sur les finances a demandé quelles mesures le gouvernement fédéral pourrait prendre pour aider les entreprises canadiennes à atteindre leurs objectifs d'expansion, d'innovation et de prospérité, et par le fait même contribuer à la croissance économique du Canada.

Comme il en a été fait mention, l'industrie doit changer et s'adapter aux « perturbateurs » et autres éléments externes, mais le gouvernement fédéral doit également appuyer les mesures prises en adoptant une politique fiscale équitable, souple et adaptable, au besoin.

La situation du secteur de l'évaluation au Canada illustre bien les conséquences d'un régime fiscal rigide. Si rien n'est fait, l'objectif stratégique initial visé pourrait ne pas être atteint, ce qui entraînerait des conséquences économiques négatives.

Un amendement de forme de l'alinéa j.1) pour l'adapter à la structure actuelle du marché des services d'évaluation est nécessaire pour prévenir les conséquences négatives sur le prix et l'efficacité pour les consommateurs de produits d'assurance de dommages. Ces conséquences découlent de la perturbation de la chaîne d'approvisionnement actuelle du traitement des demandes, qui à son tour exigera des sociétés d'assurance et des experts en sinistre qu'ils procèdent à des changements structureaux chers et inefficaces d'un point de vue fonctionnel. D'autres conséquences financières pourraient survenir si la réglementation actuelle de la TPS/TVH n'est pas modifiée et qu'elle s'applique rétroactivement aux services d'évaluation.

L'amendement proposé par l'Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario et soutenu par l'industrie canadienne de l'assurance de dommages réglerait la situation en assurant que les arrangements à palier unique et à paliers multiples répondent aux critères de l'alinéa j.1).

L'amendement serait aussi conforme au principe de neutralité fiscale qui se trouve dans les Principes directeurs de l'OCDE pour l'application de la TVA/TPS, puisque la formulation révisée de l'exonération offrirait un traitement égal aux opérateurs économiques (les évaluateurs) qui exercent les mêmes fonctions, et puisque l'incidence serait minime sur les décisions d'affaires des assureurs.

Si l'amendement n'avait pas lieu et que les assureurs devaient payer la TPS/TVH pour les évaluations, les décisions prises par les assureurs seraient touchées, ce qui va à l'encontre du principe de neutralité fiscale. Les assureurs décideraient souvent de *ne pas* envoyer d'évaluateur constater les dommages et tenteraient plutôt de gérer le risque à partir d'un bureau à Toronto. Le profil de risque des sinistres assurés changerait. Les petites entreprises des évaluateurs indépendants seraient sérieusement compromises et un certain nombre d'entre elles devraient fermer.

Notre recommandation

L'Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario recommande que le gouvernement collabore avec tous les secteurs de l'industrie pour s'assurer que les politiques fiscales reflètent le changement évolutif auquel les secteurs doivent procéder pour continuer de contribuer de manière importante à l'économie canadienne.

L'Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario soutient l'approche du gouvernement en matière de saines politiques budgétaires et fiscales. Elle soutient les efforts du gouvernement en vue d'éliminer les échappatoires et les pertes fiscales et d'éviter les conséquences involontaires des changements à la politique fiscale. Elle reconnaît aussi que toute modification de la *Loi sur la taxe d'accise* doit être faite avec précaution et en se préoccupant de l'établissement de précédents qui pourraient mener à d'autres demandes de modifications fiscales.

L'Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario, comme elle l'expose ci-dessous, croit que sa proposition de procéder à une modification de la formulation de l'alinéa j.1) ne créerait pas d'antécédent menant à des modifications additionnelles de la définition de *service financier*.

L'amendement proposé par l'association *ne créerait pas* de précédent puisqu'elle ne recherche pas une *nouvelle* exonération. En fait, elle souhaite un amendement de forme qui restaure la fonctionnalité et la neutralité fiscale d'une exonération qui existe déjà à l'alinéa j.1), ce qui refléterait les changements évolutifs du secteur.

De plus, l'amendement proposé resterait applicable aux mêmes types d'évaluation que visait l'alinéa j.1) lors de son adoption. Il ne vise pas à étendre l'exonération à d'autres types d'évaluation.

Enfin, la fonction de l'amendement ne serait pas nouvelle. L'amendement refléterait l'exonération actuelle pour les experts en sinistre de l'alinéa j en mettant l'accent sur la nature du service et sur bénéficiaire final. De même que l'exonération pour experts, elle s'appliquerait autant aux situations à palier unique qu'à paliers multiples.

En bref, la correction de l'exonération pour évaluation ne créerait pas de précédent puisque, dans le cas de l'Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario, une exonération existe déjà et la correction de sa fonctionnalité souhaitée ne ferait que maintenir l'état actuel des choses.

Conclusion

L'Association des évaluateurs indépendants de l'Ontario a collaboré avec le ministère des Finances et le cabinet du ministre des Finances pour trouver une solution viable. Après *trois ans* de travail constructif, l'Association a cru qu'une solution qui garderait en place l'exonération pour le secteur avait été trouvée. Malheureusement, les élections de 2015 ont temporairement arrêté les travaux à cet effet.

C'est au moyen d'une politique fiscale adaptable et réceptive que le gouvernement fédéral peut soutenir la prospérité et la croissance de l'économie.

Puisque le secteur de l'évaluation s'est adapté aux changements, nous proposons que le gouvernement fédéral continue de collaborer avec ce dernier pour apporter un amendement de forme qui restaurerait l'intention première de l'exonération.