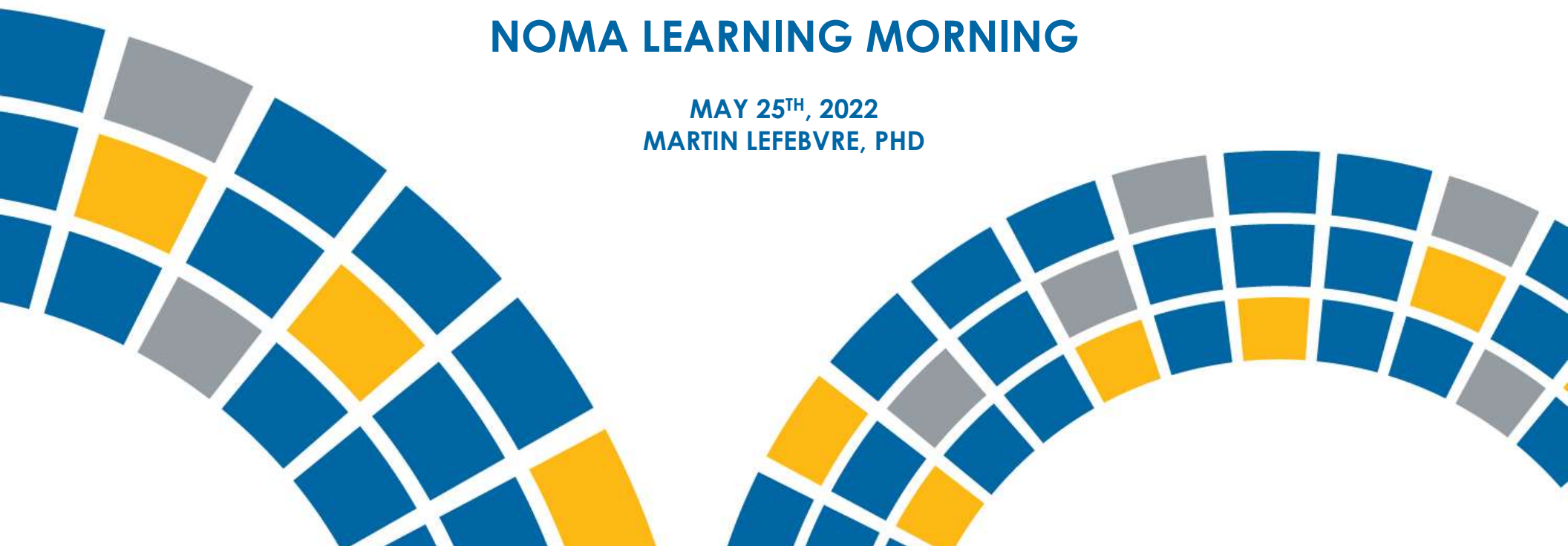


MUNICIPAL INSURANCE  
A QUESTION OF JOINT AND SEVERAL  
LIABILITY

**NOMA LEARNING MORNING**

MAY 25<sup>TH</sup>, 2022  
MARTIN LEFEBVRE, PHD



# Land Acknowledgement | Reconnaissance des territoires traditionnels

We recognize and appreciate the historic connection that Indigenous peoples have to these territories. We support their efforts to sustain and grow their nations. We also recognize the contributions that they have made in shaping and strengthening local communities, the province, and Canada.

Nous reconnaissons et apprécions le lien historique que les peuples autochtones entretiennent avec ces territoires. Nous reconnaissons les contributions qu'ils ont apportées pour façonner et renforcer ces communautés, la province et le pays dans son ensemble.

# Land Acknowledgement | Reconnaissance des territoires traditionnels

- **Thunder Bay** is on Robinson-Superior Treaty territory and the land is the traditional territory of the Anishnaabeg and Fort William First Nation.
  - **Sudbury** is on the Robinson-Huron Treaty territory and the land is the traditional territory of the Atikameksheng Anishnaabeg as well as Wahnapiatae First Nation.
  - **Kirkland Lake** is on the Robinson-Huron Treaty territory and the land is the traditional territory of Cree, Ojibway, and Algonquin Peoples.
- Celui de **Thunder Bay** sur le territoire visé par le Traité Robinson-Supérieur, sur le territoire traditionnel des Anishnaabeg et de la Première Nation de Fort William.
  - Celui de **Sudbury** sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des Atikameksheng Anishnaabeg ainsi que la Première Nation de Wahnapiatae.
  - Celui de **Kirkland Lake** sur le territoire du traité Robinson-Huron et la terre est le territoire traditionnel des peuples Cree, Ojibway et Algonquin.

...a **think tank** that conducts **independent** policy work, to provide **evidence-based solutions** to sustain and grow the regions of Northern Ontario.

- Independent
- Non-partisan
- Evidence based
- IN and FOR the North

- ...un **groupe de réflexion** qui mène un travail **indépendant** sur les politiques, afin de fournir des **solutions fondées sur des preuves** pour soutenir et développer les régions du Nord de l'Ontario.

- Indépendant
- Non partisan
- Fondé sur des données probantes
- DANS et POUR le Nord



# COLLECTIF D'ANALYSTES DU NORD

# NORTHERN ANALYST COLLECTIVE

- The Northern Analyst Collective (NAC), a project of Northern Policy Institute, allows members to “time share” a professional policy analyst
  - By merging our collective resources we can ensure that the smallest municipality or local charity can access high-end skills at an affordable price.
- Le Collectif d'analystes du Nord (CAN), un projet du Institut des politiques du Nord, permet aux membres de "partager" un analyste politique professionnel.
  - En fusionnant nos ressources collectives, nous pouvons faire en sorte que la plus petite municipalité ou l'organisme de bienfaisance local puisse avoir accès à des compétences de haut niveau à un prix abordable.

## Brief outline / Bref aperçu

- Insurance
    - Why is it so expensive?
  - Is Joint and Several Liability to blame?
  - What about the alternatives to Joint and Several liability?
  - Other options
    - Change in minimum coverage
    - Insurance mutuals
- Assurance
    - Pourquoi est-ce si dispendieux ?
  - La responsabilité conjointe et solidaire est-elle à blâmer ?
  - Quelles sont les alternatives à la responsabilité conjointe et solidaire ?
  - Autres options
    - Modification de la couverture minimale
    - Mutuelles d'assurance

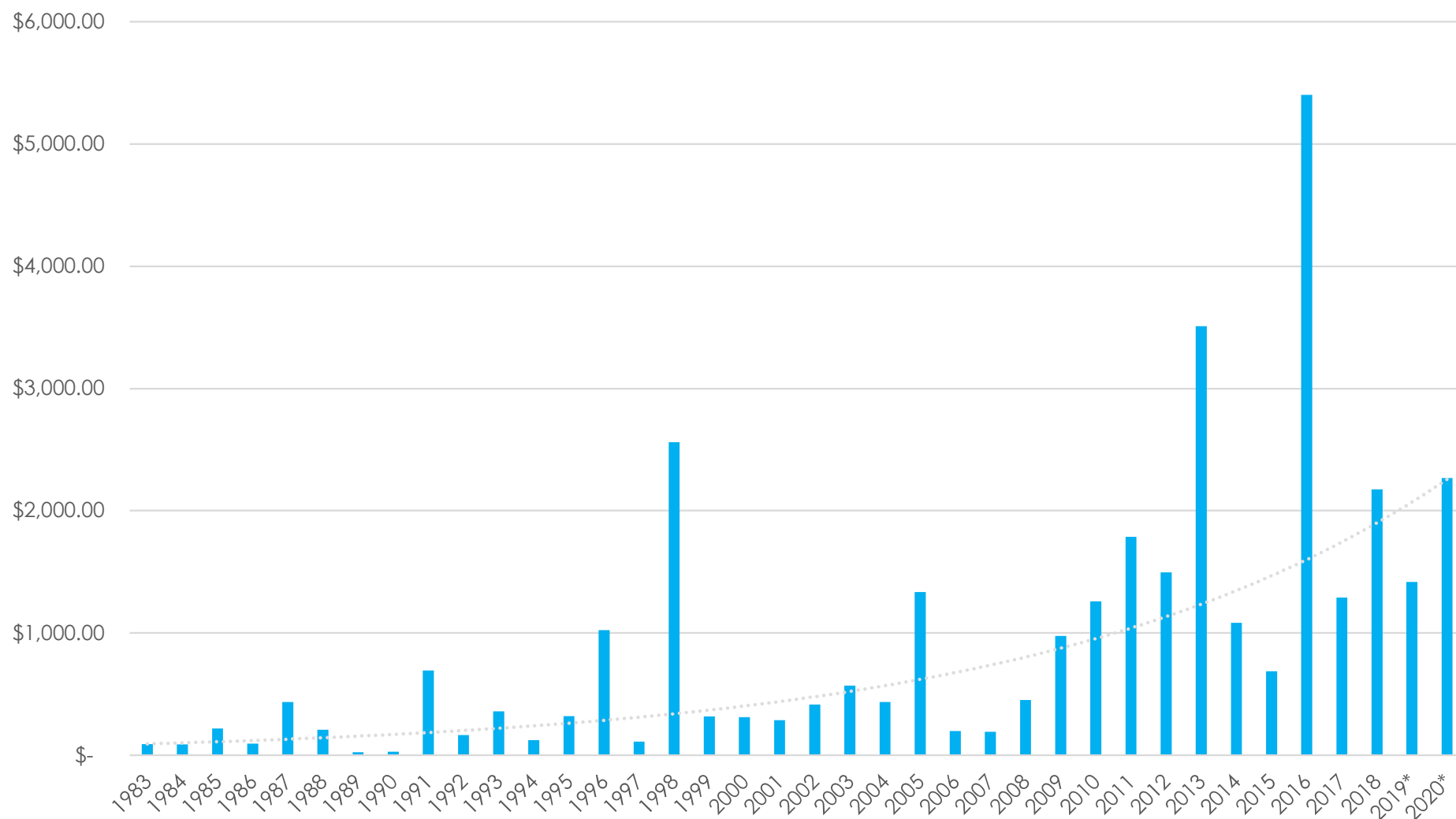
Municipality	2020 Cost	2021 Cost	% Change	Note/Potential Cause
Alberton	\$32,068.32	\$36,569.60	14%	Deductibles increased
Conmee	\$51,822.11	\$45,681.18	-11.90%	Lack of claims & renewal date
Dawson	\$22,618.96	\$26,300.64	16.30%	Deductibles increased
Ear Falls	\$91,044.00	\$104,730.00	15.00%	Asset additions
Fort Frances	\$220,357.68	\$261,020.36	18.50%	Airport not included
Greenstone	\$501,569.68	\$848,366.80	69.10%	Deductible increased, \$5M claims/3YR
Hearst	\$212,556.00	\$255,929.00	20.40%	Asset additions
Hornepayne	\$63,070.00	\$102,174.00	62%	Airport & Environmental not included
La Vallee	\$41,746.56	\$47,017.41	12.60%	Deductibles increased
Manitouwadge	\$99,100.00	\$128,046.00	30%	Deductibles increased
Neebing	\$68,833.68	\$78,954.32	14.70%	Decreased coverage
O'Connor	\$34,681.00	\$38,344.00	10.60%	Helipad excluded
Oliver Paipoonge	\$142,534.72	\$202,553.08	42.10%	Partially due to claims
Rainy River	\$96,209.56	\$109,486.92	13.80%	One claim
Schreiber	\$85,110.68	\$101,217.84	18.90%	No major claims, slip and fall in 2017
Terrace Bay	\$72,576.00	\$97,061.00	34%	Negotiated - initially 53% increase
Thunder Bay	\$2,157,294.60	\$2,908,023.87	36%	Cyber excluded
		<b>Average (All Municipalities)</b>	<b>21.50%</b>	

# Insurance / Assurance

- Price fundamentals
  - The insurance market is currently in a “Hard Market”
    - Historically low interest rates mean higher reliance on premiums
    - High inflation is also undercutting investments
  - Recalculating risk
    - Global warming has forced companies to re-calculate how they assign risk
- Les fondamentaux des prix
  - Le marché de l'assurance se trouve actuellement dans un "marché difficile".
    - Les taux d'intérêt historiquement bas impliquent une dépendance accrue vis-à-vis des primes.
    - L'inflation élevée réduit également les investissements
  - Recalculer le risque
    - Le réchauffement climatique a obligé les compagnies à recalculer la manière dont elles attribuent les risques.



Loss plus loss adjustment expenses in 2020 dollars  
 Sinistres et frais de règlement des sinistres en dollars de 2020



Source: (Insurance Bureau of Canada 2021). Note, claims for 2019 and 2020 are still preliminary and subject to change

# Joint and Several Liability / Responsabilité conjointe et solidaire

- Current system for torts in Ontario
  - Based in Common Law principle that whoever has been harmed is made whole to the best extent possible.
  - Ontario uses a contributory negligence (comparative negligence in the USA) framework
    - So if a plaintiff is 30% responsible for a tort, they are responsible for 30% of the award.
- Système actuel des délits civils en Ontario
  - Fondé sur le principe de la Common Law selon lequel toute personne ayant subi un préjudice doit être réparée dans la mesure du possible.
  - L'Ontario utilise un cadre de négligence contributive (négligence comparative aux États-Unis).
    - Ainsi, si un plaignant est responsable à 30 % d'un délit, il est responsable de 30 % de l'indemnité.

# Joint and Several Liability / Responsabilité conjointe et solidaire

- Examined by multiple legal commissions
  - Law Reform Commission of Saskatchewan (1997) and Law Commission of Ontario (2011) are key points of reference
- Found that the Joint and Several liability has minimal impact on insurance rates.
  - But changes could have a large impact on shortchanging plaintiffs.
- Examiné par de multiples commissions juridiques
  - La Commission de réforme du droit de la Saskatchewan (1997) et la Commission du droit de l'Ontario (2011) sont des points de référence clés.
- Il a été constaté que la responsabilité solidaire a un impact minimal sur les taux d'assurance.
  - Mais les changements pourraient avoir un impact important sur les plaignants.

# Reasonableness / Caractère raisonnable

- Municipalities have tort defenses that are unavailable to private corporations and individuals
    - Core policy decisions are not reviewable by the courts
    - Minimum maintenance standards
  - Duty of care does not apply to activities that are dangerous on their face.
- Les municipalités disposent de moyens de défense en matière de responsabilité civile qui ne sont pas disponibles pour les sociétés privées et les particuliers.
    - Les décisions politiques fondamentales ne sont pas révisables par les tribunaux.
    - Normes minimales d'entretien
  - L'obligation de diligence ne s'applique pas aux activités qui sont dangereuses à première vue.

# Americanization of Canadian law / L'américanisation du droit canadien

- Many aspects of US tort reform are already standard in Canadian law
  - Caps on pain and suffering awards
  - Much less forum shopping
  - Depositions and discovery is more limited
  - Loser pays principle acts as a gatekeeping function
- De nombreux aspects de la réforme américaine de la responsabilité civile délictuelle sont déjà standard dans le droit canadien
  - Plafonnement des indemnités pour souffrances et douleurs
  - Beaucoup moins de recherche de forum
  - Les dépositions et la découverte sont plus limitées
  - Le principe du perdant-payeur agit comme une fonction de contrôle.

# 2014 Ministry of the Attorney General / 2014 Ministère du Procureur général

- Pursuant to a private members bill by MP Randy Pettapiece, MAG looked at modifying Joint and Several Liability
- Found that changes to the current system would negatively impact most Ontarians and have minimal impacts on insurance costs for municipalities
- À la suite d'un projet de loi d'initiative parlementaire présenté par le député Randy Pettapiece, le GAM a examiné la possibilité de modifier la responsabilité conjointe et solidaire.
- Il a constaté que les changements apportés au système actuel auraient des répercussions négatives sur la plupart des Ontariens et des répercussions minimales sur les coûts d'assurance des municipalités.

# Saskatchewan Model / Modèle de la Saskatchewan

- Keeps Joint and Several Liability for blameless plaintiffs
  - Modified liability in cases of negligence where the insolvent amount is re-apportioned per share of liability.
  - Saskatchewan's drop in insurance prices in the 2000s must be viewed in context of the entire reform
    - Changes in greater protections on building inspections good faith immunity and duty of care among others
- Maintien de la responsabilité conjointe et solidaire pour les plaignants irréprochables.
  - Responsabilité modifiée dans les cas de négligence où le montant insolvable est réparti selon la part de responsabilité.
  - La baisse des prix des assurances en Saskatchewan dans les années 2000 doit être considérée dans le contexte de l'ensemble de la réforme
    - Changements dans les protections accrues sur les inspections de bâtiments : immunité de bonne foi et devoir de diligence, entre autres.

	Joint and Several Liability	Saskatchewan Model
<b>D3 liability =</b>	$\frac{\text{Award} * \text{liability}}{\$100\,000 * 10\%}$ \$10 000	$\frac{\text{Award} * \text{liability}}{\$100\,000 * 10\%}$ \$10 000
<b>Initial Plaintiff's award =</b>	$\frac{\text{Full award} - \text{negligence amount}}{\$100\,000 - (\$100\,000 * 20\%)}$ \$80 000	$\frac{\text{Full award} - \text{negligence amount}}{\$100\,000 - (\$100\,000 * 20\%)}$ \$80 000
<b>D2's share of D1 after re-allocation:</b>	\$50 000	$\frac{\text{D1's award} * \text{D2's share}}{\$50\,000 * 20\%}$ \$10 000
<b>D2's share of D3 after re-allocation:</b>	\$10 000	$\frac{\text{D3's award} * \text{D2's share}}{\$10\,000 * 20\%}$ \$2 000
<b>D2's Final Liability</b>	Original liability +D1 Liability + <u>D3 Liability</u> \$20 000 +\$50 000 +\$10 000 \$80 000	Original liability +D1 Liability + <u>D3 Liability</u> \$20 000 +\$10 000 +\$ 2 000 \$32 000
<b>Plaintiff's Final Award</b>	\$80 000	\$32 000
<b>Percentage of Joint and Several award to plaintiff</b>	100%	40%



# Risk Pooling / Mutualisation des risques

- Waterloo
    - Its three cities, four townships, and entire region, were able to negotiate better coverage and obtain lower rates than they could have as individuals
  - Hard to accomplish in practice, while it helps smaller municipalities, it offers little to larger municipalities
- Waterloo
    - Ses trois villes, ses quatre cantons et sa région entière ont pu négocier une meilleure couverture et obtenir des taux plus bas que ceux qu'ils auraient pu obtenir individuellement.
    - Difficile à réaliser dans la pratique, car si elle aide les petites municipalités, elle offre peu aux grandes municipalités.

# Mutual insurance / Assurance mutuelle

- Mutuals work by lowering prices due to absence of profit, and by focusing on a narrow line, develop risk management expertise to lower risks and better tailor coverage.
- Australia was in a similar situation in 1992
  - Victoria Government mandated the creation of a mutual insurance
    - Now currently known under the name of Liability Mutual Insurance (LMI)
- Les mutuelles fonctionnent en baissant les prix en raison de l'absence de profit, et en se concentrant sur une ligne étroite, elles développent une expertise en matière de gestion des risques pour réduire les risques et mieux adapter la couverture.
- L'Australie s'est trouvée dans une situation similaire en 1992
  - Le gouvernement de Victoria a mandaté la création d'une assurance mutuelle.
    - Actuellement connue sous le nom de Liability Mutual Insurance (LMI).

# Belgian model / Modèle belge

- Belgian state-owned insurance and investment company Ethias.
- Stated as a mutual that is owned by the federal state and the two regions
- Ethias diversified from just insurance into to a consulting company, real estate acquisition and management company, a sustainable investment fund and a tech holding company
- Ethias, société d'assurance et d'investissement appartenant à l'État belge.
- Il s'agit d'une mutuelle détenue par l'État fédéral et les deux régions.
- Ethias s'est diversifiée en passant de la simple assurance à une société de conseil, une société d'acquisition et de gestion de biens immobiliers, un fonds d'investissement durable et une holding technologique.

# Recommendation

- Quick win: Roll back decreases in mandatory insurance coverage
  - Unfortunately, this goes against recent government policy, but it would reduce the amounts of underinsured plaintiffs and increase accountability for those who cause serious harms.
- Short Term: Form risk pools
  - Buying insurance at scale can reduce costs
  - Could need sweeteners from the Province to help
- Une victoire rapide : Revenir sur les diminutions de la couverture d'assurance obligatoire
  - Cela va à l'encontre de la politique récente du gouvernement, mais cela réduirait le nombre de plaignants sous-assurés et augmenterait la responsabilité de ceux qui causent des préjudices graves.
- Court terme : Former des pools de risques
  - L'achat d'assurance à grande échelle peut réduire les coûts
  - Pourrait nécessiter des mesures d'incitation de la part de la province.

# Recommandation

- Medium term: Mutual insurance
  - If fully voluntary, might lead to adverse selection as insurer of last resort
- Long-term: Belgian model
  - Very complex with multiple moving parts.
  - Hard to replicate
- Moyen terme : Assurance mutuelle
  - Si elle est entièrement volontaire, elle pourrait entraîner une sélection adverse en tant qu'assureur de dernier recours.
  - Long terme : Modèle belge
    - Très complexe avec de nombreux éléments mobiles.
    - Difficile à reproduire



# Questions?

**Website/Site Web:** <https://www.northernpolicy.ca/>  
**Email/Courriel:** [mlefebvre@northernpolicy.ca](mailto:mlefebvre@northernpolicy.ca)

**NORTHERN**  
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES  
**DU NORD**

**Giwednong Aakomenjigewin Teg**  
ᑲ ᐃᑕᑦᐃᑦᐃᑦ ᑭᐅᑦᑕᑦᐃᑦ ᐃᑕᑦᐃᑦᐃᑦ  
Institu dPolitik di Nor

Thank you. Marsee. ᑭᐅᑦᐃᑦᐃᑦᐃᑦ  
Merci. Miigwech.

1 (807) 343-8956 | [info@northernpolicy.ca](mailto:info@northernpolicy.ca)

[www.northernpolicy.ca](http://www.northernpolicy.ca)



[/NorthernPolicy](#)