



PRIORITÉS POUR LE BUDGET FÉDÉRAL DE 2012

DOCUMENT PRÉPARÉ PAR L'ASSOCIATION CANADIENNE DES COMPAGNIES D'ASSURANCE
MUTUELLES

À L'INTENTION DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Août 2011

L'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles (ACCAM) félicite le Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'organiser des consultations annuelles qui permettent aux Canadiens de préciser qu'elles doivent être les priorités du gouvernement fédéral dans le prochain budget.

L'ACCAM représente 91 compagnies mutuelles d'assurances multirisques, ce qui représente un pourcentage appréciable des 106 sociétés mutuelles d'assurance qui sont implantées au Canada. À leur tour, ces 106 sociétés mutuelles d'assurance représentent le tiers des 316 sociétés mutuelles d'assurances multirisques sur le marché canadien – dont 94 sont des sociétés canadiennes réglementées par le gouvernement fédéral, 92 sont des sociétés étrangères contrôlées par le gouvernement fédéral et environ 130 sont des compagnies canadiennes contrôlées par les gouvernements provinciaux. En 2010, les membres de l'ACCAM ont été au service de 5,1 millions titulaires de police, ont employé directement et indirectement plus de 15 000 personnes et ont souscrit des cotisations d'une valeur de 4,9 milliards de dollars, soit environ 12 % du marché canadien non gouvernemental.

Conformément à leurs valeurs démocratiques, les sociétés mutuelles d'assurance accordent à leurs membres le droit de vote lors des réunions annuelles et spéciales de leurs membres. Les titulaires d'une police élisent le conseil d'administration de la société, approuvent ses règlements, ses états financiers et fixent l'orientation de la société. Les sociétés mutuelles d'assurance sont réputées pour leur excellent bilan et leur participation aux affaires de la collectivité. La plupart des sociétés mutuelles d'assurance ont été créées par les collectivités agricoles il y a entre 100 et 170 ans et de nos jours, la grande majorité d'entre elles ont toujours leur siège dans les régions rurales du Canada.

Étant donné que les sociétés mutuelles d'assurance n'ont pas d'actionnaires et qu'elles sont administrées par les titulaires de police, elles n'ont que les intérêts des titulaires de police à défendre dans le cadre de leurs activités. Les bénéfices engrangés par les sociétés mutuelles d'assurance sont répartis par le conseil d'administration pour atteindre l'un des trois objectifs suivants, ou une combinaison des trois : 1) consolider le surplus des sociétés (ce qui leur permet de servir un plus grand nombre de titulaires); 2) rembourser les titulaires de police (ce qui permet aux sociétés de réduire leurs bénéfices et de facturer à leurs membres un prix définitif qui reflète le coût effectif des produits d'assurance); 3) verser des contributions pour atteindre des objectifs sociaux.

1) Démutualisation des compagnies mutuelles d'assurances multirisques

Il y a 11 ou 12 ans, un certain nombre de compagnies d'assurance-vie ont fait part de leur intention de se démutualiser volontairement pour devenir des sociétés par actions cotées en bourse. En guise de réponse, le gouvernement de l'époque a modifié la *Loi sur les compagnies d'assurances* pour autoriser la démutualisation des sociétés mutuelles d'assurance, aussi bien les compagnies d'assurance-vie que les compagnies mutuelles d'assurances multirisques. Toutefois, les éléments de la façon dont la démutualisation d'une compagnie d'assurance se produit, c'est-à-dire la procédure en vertu de laquelle la démutualisation d'une compagnie d'assurance intervient et la façon dont les produits de la démutualisation sont répartis, ont été déterminés par réglementation. Tandis que les compagnies d'assurance-vie demandaient à se démutualiser, le ministre des Finances a élaboré le *Règlement sur la transformation de sociétés mutuelles (assurance-vie)* qui s'applique uniquement aux compagnies d'assurance-vie. À l'époque, étant donné qu'aucune compagnie d'assurances multirisques ne souhaitait se démutualiser, le ministre des Finances a décidé de ne pas attribuer de ressources à l'élaboration de lois et de règlements visant la démutualisation des compagnies d'assurances multirisques.

En décembre 2010, l'Economical, Compagnie Mutuelle d'Assurance, une compagnie mutuelle d'assurances multirisques sous le contrôle du gouvernement fédéral, a fait part de son intention de se démutualiser volontairement et de se transformer en société par actions. Elle a été la première compagnie d'assurances multirisques à agir dans ce sens de mémoire récente.

En réponse à la demande de l'Economical, Compagnie Mutuelle d'Assurance, le ministre des Finances a annoncé dans le budget du 6 juin 2011 son intention d'élaborer une procédure en vertu de laquelle la démutualisation d'une **compagnie d'assurances multirisques** pouvait se faire. Le document budgétaire précisait :

Le gouvernement élabore un cadre de démutualisation des sociétés mutuelles d'assurances multirisques sous réglementation fédérale afin que les sociétés qui en font le choix puissent se démutualiser aux termes d'un processus ordonné et transparent, et que les souscripteurs aient droit à un traitement juste et équitable. Une fois la réglementation en vigueur, le gouvernement sera en mesure d'étudier les demandes de démutualisation. La Loi sur les sociétés d'assurance sera modifiée, de façon notamment à empêcher une société mutuelle de procéder à une démutualisation de manière indirecte. (Non souligné dans l'original.)

En juillet 2011, le ministère des Finances a tenu des consultations sur le dossier de la démutualisation. L'**ACCAM** a pris part à ces consultations, mais elle aimerait que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes fasse part de son adhésion à notre position au ministre des Finances.

L'**ACCAM** s'oppose vivement à la création d'un milieu où les conseillers, les membres du conseil d'administration, les gestionnaires et les titulaires de police peuvent tirer des avantages financiers personnels appréciables de la démutualisation des sociétés d'assurances multirisques. L'**ACCAM** estime que si la valeur des sociétés mutuelles est répartie entre les titulaires de police actuels uniquement, ou en particulier qu'elle est répartie entre une faible minorité des titulaires actuels d'une police, cela créera un « cercle d'intérêt personnel » parmi les actionnaires qui est appelé à devenir l'un des moteurs les plus puissants du processus.

Pour déterminer la procédure à suivre pour autoriser une **société d'assurances multirisques** à se démutualiser et, en particulier, ce dont il faut tenir compte pour déterminer qui doit avoir le droit de voter et de toucher les avantages de la démutualisation, il faut comprendre la manière dont les sociétés mutuelles d'assurance ont été créées, dont elles sont administrées et leur modèle fonctionnel.

Les **sociétés mutuelles d'assurance** ont été créées il y a quatre à six générations à une époque où il était difficile pour des particuliers, essentiellement des agriculteurs, de contracter une police d'assurance ou de trouver une assurance à prix raisonnable. Pour obtenir l'assurance dont ils avaient besoin, ils ont donc créé des sociétés mutuelles d'assurance fondées sur l'engagement pris par chaque participant (appelé membre) de s'assurer les uns les autres contre des risques spécifiés. L'objectif de la société mutuelle d'assurance était alors et est toujours de procurer les produits d'assurance dont les membres ont besoin au plus bas coût possible. Comme nous l'avons vu plus haut, la gouvernance de la plupart des sociétés mutuelles d'assurance est entièrement démocratique, c'est-à-dire que chaque membre a le droit de vote et que chaque membre bénéficie d'une voix seulement. Ce sont les membres qui élisent le conseil d'administration de leur société et les administrateurs élus qui administrent la société au nom de ses membres. Chaque année, selon le cas, le conseil d'administration décide de verser les bénéfices engrangés cette année à l'excédent de la société, ou d'accorder des ristournes sur les polices aux titulaires d'une police ou encore d'utiliser l'argent à des fins sociales. L'excédent actuel des sociétés mutuelles d'assurance est l'accumulation des affectations des bénéfices à l'excédent de la société. Étant donné que les sociétés mutuelles d'assurance n'ont pas accès à des capitaux de l'extérieur, elles assurent généralement leur solvabilité par d'importants excédents. Les sociétés qui parviennent à accumuler de gros excédents deviennent vulnérables aux tentatives de démutualisation afin d'engendrer des revenus aléatoires personnels.

Lorsque des particuliers deviennent membres d'une société mutuelle d'assurance et qu'ils achètent une police d'assurance, ils n'engagent pas d'investissement dans la société. Au cours de leur adhésion, ils peuvent bénéficier de ristournes sur leur police sous forme d'une prime inférieure ou de remboursements en espèces si le conseil d'administration en décide ainsi. Toutefois, lorsqu'ils cessent de faire affaire avec la société mutuelle, ils s'en vont sans autre dédommagement, même s'ils ont contribué à la rentabilité de la société et à l'accumulation de son excédent en achetant des produits d'assurance à la société.

L'« actionnariat individuel » des titulaires de police dans la société n'est pas négociable ni échangeable et ne peut pas être transmis de génération en génération. Même si le membre vote aux assemblées annuelles et qu'il a droit aux ristournes décidées par le conseil d'administration, la police d'assurance ne permet pas aux membres de devenir propriétaires des avoirs sous-jacents de la société ni ne leur accorde le droit de demander la distribution d'une partie ou de la totalité de l'excédent de la compagnie. L'absence d'actionnaires dans une société mutuelle d'assurance ne doit pas être interprétée comme conférant au titulaire d'une police mutuelle un titre de participation dans la société. Le versement à la liste actuelle des titulaires de police de l'excédent accumulé depuis la création de la compagnie serait un vif encouragement à démutualiser les sociétés mutuelles d'assurance et constituerait un enrichissement injuste.

La remise de l'excédent des sociétés qui se démutualisent aux actuels titulaires de police, ou à une petite minorité des titulaires actuels d'une police, sans remettre à tous les titulaires de police, passés et présents, leur juste part de l'excédent représenterait des recettes aléatoires. L'ACCAM soutient que la génération actuelle de titulaires de police n'a pas généré l'excédent qui existe dans ces sociétés aujourd'hui et qu'en fait, elle a très peu contribué, sinon rien du tout à cet excédent. Le fait de permettre à ces titulaires de police de toucher des recettes aléatoires constituerait un vif encouragement à démutualiser les **sociétés d'assurances multirisques** sous réglementation fédérale.

L'ACCAM affirme que l'excédent d'une société mutuelle d'assurance est permanent et indivisible; il appartient à la société mutuelle d'assurance, et non pas à ses membres et il n'est pas destiné à leur appartenir. L'objet de l'excédent est 1) d'assurer la solvabilité de la compagnie d'assurance; 2) de fournir des services de grande qualité; et 3) d'assurer la pérennité de la société mutuelle d'assurance pour les générations futures.

Double structure de titulaires de police. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la plupart des **sociétés mutuelles d'assurance** offrent le droit de vote à tous les titulaires d'une police. Seul un faible nombre de **sociétés mutuelles d'assurance** sous réglementation fédérale sont dotées d'une structure double de titulaires de police : la structure des membres qui ont le droit de vote et de ceux qui ne l'ont pas, le nombre de titulaires ayant le droit de vote de ces sociétés ayant diminué au fil des ans. L'ACCAM est d'avis que, de par sa conception même, la société mutuelle d'assurance qui a fait part publiquement de son intention de se démutualiser a limité le nombre de titulaires d'une police avec droit de vote à une portion infime du nombre de ses titulaires de police. Il semble que pendant des années, les polices « mutuelles » n'aient été offertes qu'à certains particuliers. En raison du très petit nombre de sociétés dotées d'une structure double, même le consommateur d'assurance qui s'y connaît peut ne pas être conscient qu'il existe un contrat d'assurance qui lui donne le droit de vote ou non. Dans certaines sociétés mutuelles d'assurance, l'option d'une police avec droit de vote est bien connue et elle est publiée, dans d'autres, il se peut qu'elle n'ait été offerte qu'à une minorité sélecte. Dans certains cas, les membres du conseil d'administration, les mandants, les employés et d'autres « personnes triées sur le volet » se sont vu accorder le droit de vote. L'ACCAM recommande que tous les titulaires de police aient le droit de vote et que tous soient traités sur un pied d'égalité pour ce qui est de la distribution de l'excédent de la société.

Sachant que l'Economical, Compagnie Mutuelle d'Assurance, a un excédent de 1,2 milliard de dollars, qu'elle compte environ un million de titulaires de police et moins de 1 000 qui ont le droit de vote ou une police « mutuelle », chaque titulaire d'une police mutuelle devrait en théorie recevoir plus d'un million de

dollars lors de la démutualisation de la compagnie. De l'avis de l'ACCAM, cela constituerait un enrichissement injuste.

La distribution des produits de la démutualisation à tous les titulaires de police, avec droit de vote ou non, passés et présents, selon la contribution de chaque titulaire à l'excédent de la compagnie serait juste, mais difficile à réaliser. À vrai dire, il serait ardu de déterminer dans quelle mesure chaque titulaire actuel d'une police a contribué aux bénéfices de la société une année donnée, sans parler des bénéfices générés par des générations successives de titulaires de police. C'est pourquoi l'ACCAM recommande que le gouvernement fédéral reconnaisse l'excédent d'une **compagnie d'assurances multirisques** comme indivisible et comme appartenant à la société mutuelle d'assurance et que, à la démutualisation d'une société, l'excédent de cette dernière soit conservé pour l'avantage à long terme du secteur économique des sociétés mutuelles et coopératives ou soit distribué au profit de tous les Canadiens par l'entremise du secteur caritatif.

La proposition avancée par l'ACCAM de distribuer l'excédent des sociétés qui se démutualisent aux secteurs des sociétés mutuelles / coopératives / œuvres caritatives n'est pas sans précédent. Entre autres, le « code des assurances » de France et la *Loi sur les coopératives de services financiers* du Québec ainsi que la *Loi sur les associations coopératives* du Québec contiennent des dispositions analogues.

Alors que la législation française prescrit que la société qui se démutualise doit virer son excédent à une autre société mutuelle d'assurance ou à une œuvre caritative, la législation du Québec prescrit que la coopérative qui se « démutualise » doit virer son excédent à la fédération de la société, à d'autres coopératives qui évoluent dans le même secteur d'activité ou à l'Association des coopératives du Québec de tous les types.

Il est incontestable que ces deux juridictions ont établi des règles strictes qui reconnaissent qu'il serait injuste qu'un groupe de particuliers s'approprient à un moment donné l'excédent accumulé par leurs prédécesseurs à seule fin de mettre en place une société d'assurance qui pourrait servir les générations futures des titulaires de police.

Avant d'autoriser une société à se démutualiser, l'ACCAM recommande que la société soit tenue d'apporter la preuve que toutes les options raisonnables en dehors de la démutualisation ont été envisagées et que la démutualisation servira au mieux les intérêts de *tous les titulaires d'une police*.

En conclusion, voici ce que nous recommandons à l'égard des règles de démutualisation :

- 1- que la législation / réglementation fédérale sur la démutualisation assure le traitement juste et équitable de tous les titulaires de police, avec ou sans droit de vote, passés et présents, en assurant la distribution des produits de la démutualisation aux secteurs des mutuelles/coopératives et des œuvres caritatives;
- 2- qu'avant d'autoriser une société à se démutualiser, celle-ci soit tenue de démontrer que toutes les solutions raisonnables en dehors de la démutualisation ont été envisagées et que la démutualisation sert au mieux les intérêts de tous les titulaires de police;
- 3- que tous les titulaires de police aient le droit de vote à la réunion de démutualisation et soient traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne la distribution de l'excédent de la compagnie.

2) Comment réduire le déficit fédéral

Dans votre invitation à préparer des documents prébudgétaires, vous avez demandé comment parvenir à un budget équilibré. Selon l'enquête sur la population active réalisée par Statistique Canada, en moyenne,

les employés du secteur privé prennent leur retraite à l'âge de 62 ans alors que ceux de la fonction publique prennent leur retraite à l'âge de 59 ans.

Ce phénomène s'explique partiellement par le fait que les fonctionnaires jouissent d'un milieu de travail très stable et que la plupart du temps, ils travaillent pour le même employeur tout au long de leur carrière professionnelle. Cela s'explique en outre par le fait que les fonctionnaires contribuent à un régime de pension enregistré à prestations déterminées entièrement indexées, lequel est subventionné dans une large mesure par les contribuables.

En revanche, près des trois quarts de la population qui travaille dans le secteur privé ne bénéficient pas d'un régime de retraite enregistré, encore moins d'un régime de retraite enregistré à prestations déterminées entièrement indexées. À leur retraite, ces personnes comptent sur leurs économies à l'intérieur et à l'extérieur de leur REER, du Régime de pensions du Canada et d'autres programmes de l'État, le cas échéant – ce qui est un ensemble nettement moins généreux que leurs homologues du secteur public.

Recommandation : Le gouvernement fédéral doit mettre en place des mesures qui uniformiseront dans une large mesure les règles du jeu de l'âge de la retraite et des prestations de retraite entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public.

3) Comment créer des emplois durables de qualité

Dans votre invitation à préparer des documents prébudgétaires, vous nous avez demandé de quelle façon créer des emplois durables de qualité. L'ACCAM soutient que le type de société mutuelle et coopérative est idéal pour créer des emplois durables de qualité, car ce modèle fonctionnel ne repose pas sur la maximisation des bénéfices, mais plutôt sur la maximisation des avantages pour le client (membre). La pérennité de l'assurance mutuelle au Canada est un exemple concret. Les sociétés mutuelles d'assurance canadiennes existent au Canada depuis 100 à 170 ans et n'ont jamais été à l'origine d'excès commerciaux qui nécessitent l'intervention de l'État. Étant donné que les bénéfices ne sont pas le principal motif de leur modèle fonctionnel et que les sociétés mutuelles et coopératives n'ont pas d'actionnaires pour qui ils doivent assurer le rendement maximum de leurs investissements, ces mêmes sociétés peuvent fonctionner moyennant un taux de rendement inférieur à celui de la plupart des sociétés appartenant à des intérêts privés et publics (actionnaires). Nous souscrivons à la recommandation de l'Association canadienne des coopératives et du Conseil canadien de la coopération et de la mutualité visant à mettre en place un plan d'investissement coopératif analogue au *Régime d'investissement coopératif* qui existe au Québec depuis 1985.

Recommandation : Favoriser la création d'emplois par la création d'un plan fédéral d'investissement coopératif qui offrira un crédit d'impôt fédéral aux membres et aux employés de coopératives qui investissent dans les coopératives appartenant aux producteurs (dans les secteurs de l'agriculture, des pêches, des forêts) et aux employés.

Résumé : L'ACCAM formule les trois recommandations suivantes :

- 1- Pour ce qui est de la démutualisation :
 - a. que la législation / réglementation fédérale sur la démutualisation assure le traitement juste et équitable de tous les titulaires de police, avec ou sans droit de vote, passés et présents, en assurant la distribution des produits de la démutualisation aux secteurs des mutuelles/coopératives et des œuvres caritatives;
 - b. qu'avant d'autoriser une société à se démutualiser, celle-ci soit tenue de démontrer que toutes les solutions raisonnables en dehors de la démutualisation ont été envisagées et que la démutualisation sert au mieux les intérêts de tous les titulaires de police;

- c. que tous les titulaires de police aient le droit de vote à la réunion de démutualisation et soient traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne la distribution de l'excédent de la compagnie.

2- Pour ce qui est de réduire le déficit fédéral :

- Le gouvernement fédéral doit mettre en place des mesures qui uniformiseront dans une large mesure les règles du jeu de l'âge de la retraite et des prestations de retraite entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public.

3- En ce qui concerne la création d'emplois :

- Le gouvernement fédéral doit mettre en place un plan fédéral d'investissement coopératif qui offrira un crédit d'impôt fédéral aux membres et aux employés de coopératives qui investissent dans les coopératives appartenant aux producteurs (dans les secteurs de l'agriculture, des pêches, des forêts) et aux employés.