



consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Le 6 mai 2016

M^e Anne-Marie Beaudoin
Secrétaire de l'Autorité
Autorité des marchés financiers
800, square Victoria, 22^e étage
C.P. 246, tour de la bourse
Montréal (Québec) H4Z 1G3

Objet : Consultation sur le projet de modification de la Ligne directrice sur la gouvernance

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (l'ACCAP) apprécie grandement l'occasion qui lui est donnée aujourd'hui, de présenter ses commentaires lors de la Consultation sur le projet de modification de la Ligne directrice sur la gouvernance par l'Autorité des marchés financiers (Autorité) (la "Ligne directrice").

L'ACCAP est une association à adhésion libre représentant des sociétés qui détiennent 99 p. 100 des affaires d'assurances de personnes en vigueur au Canada. L'industrie commercialise une vaste gamme de produits essentiels à la sécurité financière de quelque 7,5 millions de Québécois. Parmi ces produits, tant individuels que collectifs, on retrouve de l'assurance vie, des assurances maladie et invalidité, des rentes et des produits d'épargne retraite variés.

Nos sociétés membres opèrent dans un marché très compétitif où les intervenants sont internationaux. Nous sommes fiers de notre contribution à l'économie du Québec. On estime à plus de 132 milliards de dollars les investissements faits au Québec à la fin de 2014 et les assureurs de personnes financent souvent des investissements à long terme, notamment en infrastructures essentielles à la croissance économique. Ils détiennent des placements importants en obligations tant provinciales que fédérales et ainsi aident les gouvernements à fournir des services publics essentiels.

À l'instar des organisations œuvrant au sein des marchés financiers, nos sociétés membres travaillent avant tout à la création de valeur. Ainsi, quotidiennement, leur direction et leur conseil d'administration (CA) s'assurent de la continuité et de la pérennité de l'organisation.

Notre mémoire vous présente en premier lieu nos commentaires généraux. Nous vous faisons ensuite part de nos commentaires particuliers.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Lors d'un échange récent avec l'ACCAP-Québec, l'Autorité a confirmé que la Ligne directrice s'applique à toutes les sociétés détenant un permis d'exploitation au Québec. Cependant, considérant que certaines sociétés à charte fédérale sont régies par les normes du Bureau du Surintendant des Institutions Financières (BSIF), et selon une approche de gestion par principe, l'Autorité dit reconnaître que celles-ci doivent en premier lieu se conformer aux règles du BSIF. Conséquemment et de façon générale, l'Autorité nous indique qu'elle n'exigera pas de ces sociétés plus d'information dans le cadre de leurs opérations au Québec. Toutefois, elle se réserve le droit d'intervenir si elle croit qu'il y a un risque et juge que l'information présentée au BSIF ne suffit pas. Ceci étant dit, l'ACCAP-Québec est d'avis que l'Autorité ne devrait intervenir auprès des sociétés à charte fédérale quant à leur gouvernance que dans des circonstances extrêmement exceptionnelles.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que la Ligne directrice sur la gouvernance doit éviter tout chevauchement avec les autres lignes directrices de l'Autorité, notamment celle portant sur la gestion des risques et celle sur la conformité.

Lorsque requis, il est suggéré de faire référence à la ligne directrice appropriée pour éviter le chevauchement ou la confusion. De plus, il serait souhaitable de référer aux principes généraux plutôt que d'en faire une présentation détaillée par le biais d'exemples. Il serait entre autres préférable de faire référence aux trois lignes de défense, sans toutefois les détailler. Ceci est plus conforme à l'approche d'application modulée selon la nature, la taille, la complexité et le profil de risque de l'institution de même qu'à la gestion par principe.

Finalement, les termes "parties intéressées" devraient être précisés afin de circonscrire la portée de la ligne directrice et les termes "parties prenantes" ne devraient pas être utilisés puisqu'ils ont une portée beaucoup trop large.

COMMENTAIRES PARTICULIERS

Afin de faciliter la lecture de nos commentaires, nous référons à la même numérotation et aux mêmes titres de section que ceux du projet de la Ligne directrice.

Prise d'effet et processus de mise à jour

La date d'entrée en vigueur prévue au 1^{er} juillet 2016 pose un grand problème pour certains de nos membres. Nous demandons à ce que le délai accordé pour se conformer à la nouvelle Ligne directrice soit d'au moins deux ans de la date de publication de la version révisée finale. À défaut de reporter la date d'entrée en vigueur, certains assureurs se trouveront dès juillet dans des situations où ils ne seront pas conformes aux exigences de la Ligne directrice, ce qui évidemment n'est pas du tout souhaitable pour des institutions de cette nature.

Introduction

Nous suggérons d'apporter certaines précisions quant à la culture d'entreprise et de reconnaître dès l'introduction le principe de proportionnalité. Après le second paragraphe, nous demandons d'ajouter ce qui suit:

"L'Autorité reconnaît que la culture d'entreprise est propre à chaque organisation et que chaque institution financière détermine elle-même les stratégies, les politiques et les procédures pour en arriver à une bonne culture d'entreprise."

De même, nous suggérons d'ajouter la phrase qui suit à la fin du 3^{ième} paragraphe:

"Cependant, l'Autorité conserve sa philosophie d'encadrement par principe et verra à l'application de la présente ligne directrice en fonction de la nature, de la taille et de la complexité des activités de chacune des sociétés supervisées."

1. Gouvernance de l'institution financière

L'Autorité fait référence au principe de proportionnalité lorsqu'elle indique que le programme de gouvernance à mettre en place sera modulé en fonction de la nature, la taille, la complexité des activités qu'elle exerce et le profil de risque de l'institution financière. Toutefois, au nouveau projet de Ligne directrice, l'Autorité créé un modèle plus prescriptif et

indique que ce modèle constitue une approche pouvant convenir à tous les types d'institutions financières.

Or, pour les compagnies de petite taille, l'implantation des trois lignes de défense tel que décrites et de façon indépendante les unes des autres, ne tiendrait pas compte de leurs structures et imposerait un fardeau important. La Ligne directrice devrait reconnaître cet enjeu et adopter une terminologie qui admet que les dispositifs de gestion de risques et de contrôle peuvent effectivement être modulés à la nature, la taille, la complexité et le profil de risque de l'institution financière selon qu'elle soit une compagnie publique, qu'elle soit détenue par une compagnie publique, qu'elle soit une mutuelle, ou encore une compagnie privée. Dans tous les cas, l'audit externe, qui constitue en quelque sorte l'ultime ligne de défense, serait mis en application.

Finalement, nous suggérons de modifier les deux derniers paragraphes comme suit:

"Le volet de la rémunération est un autre élément important et intrinsèque de la bonne gouvernance d'une institution financière, et à ce titre, il est recommandé ~~attendu~~ qu'une politique de rémunération des membres du conseil d'administration et de la haute direction, de même que des personnes responsables des fonctions de supervision ~~et des employés jouant un rôle clé dans la prise de risques,~~ soit adoptée. ~~Ladite politique devrait être élaborée de manière à ne pas induire~~ Il est recommandé que cette politique cherche à éviter les situations menant à une prise excessive de risques et à considérer les intérêts à long terme de l'institution financière.

Une saine gouvernance implique enfin que l'institution financière divulgue les principaux aspects de son cadre de gouvernance et soit suffisamment transparente envers toutes les parties intéressées pour leur permettre d'en apprécier l'efficacité et d'évaluer la performance de l'institution. Le mode ou le format de divulgation est déterminé par l'institution financière."

2. Rôles et responsabilités attribués au conseil d'administration et à la haute direction (paragraphe introductif)

L'Autorité s'attend à ce que les membres du CA soient majoritairement indépendants, ce avec quoi nous sommes en accord. L'Autorité doit par contre s'assurer que ses exigences s'harmonisent avec les exigences législatives existantes et ne créer pas de confusion (à titre d'exemple, voir nos commentaires quant au comité d'audit).

Par ailleurs, nous demandons que l'Autorité reconnaisse expressément qu'un administrateur n'est pas en conflit d'intérêt du seul fait qu'il est aussi administrateur de la société-mère ou d'une société du même groupe.

2.1 Rôle et responsabilité du CA

En premier lieu, la terminologie utilisée impose un fardeau plus important que ce qui est reconnu par la loi et semble imputer plus de responsabilités au président du conseil qu'aux autres administrateurs. Or, le président du conseil est un administrateur au même titre que les autres membres quoiqu'il agisse comme "chef d'orchestre". Cette terminologie pourrait conduire à des responsabilités plus grandes que celles prévues aux diverses lois auxquelles les institutions sont déjà assujetties.

Nous recommandons de modifier le 1^{er} paragraphe comme suit:

"Le conseil d'administration est responsable de superviser la gestion effectuée par la haute direction. Il doit donc recevoir l'assurance ~~s'assurer~~ de la mise en place des dispositifs nécessaires à l'atteinte d'une saine gouvernance et la confirmation ~~voir à~~ de leur efficacité, notamment en prenant connaissance des rapports pertinents provenant de la haute direction et découlant de l'application de ces dispositifs. Dans cette perspective, le conseil d'administration devrait également s'assurer que les rôles et responsabilités attribués aux membres du conseil, aux hauts dirigeants et aux personnes responsables des fonctions de supervision de l'institution soient clairement définis de manière à favoriser une séparation adéquate entre ces responsabilités de supervision et celles de gestion et ce en fonction de la nature, de la taille et de la complexité des activités de chacune des sociétés supervisées."

Nous recommandons que le 3^{ième} paragraphe soit amendé comme suit:

"Bien que les membres du conseil d'administration demeurent collectivement responsables des décisions prises ~~et des résultats de~~ par l'institution financière, le président du conseil joue un rôle important ~~crucial~~ pour en assurer le bon fonctionnement. À cet égard, afin de s'assurer de l'autonomie du conseil d'administration et de sa capacité à exercer efficacement son mandat, il est important que le rôle du président du conseil d'administration soit séparé de celui du président et chef de la direction de l'institution financière. Toutefois, l'Autorité considérera que la ligne directrice est satisfaite, malgré que la même personne occupe les deux postes, si des mesures suffisantes ont été mises en place afin d'assurer l'autonomie du conseil et sa capacité à exercer efficacement son mandat."

Nous recommandons de modifier le 4^{ième} paragraphe afin de tenir compte de nos commentaires quant au rôle du président du CA qui est trop étendu.

Finalement, nous recommandons que le 7^{ième} paragraphe soit amendé comme suit:

"Plus précisément, en regard des rôles et responsabilités qui lui sont habituellement dévolus, le conseil d'administration doit notamment :

- participer activement au choix, à l'examen et à l'approbation des objectifs, des stratégies et des plans d'affaires;
- obtenir ~~régulièrement~~ l'assurance raisonnable que l'institution financière comprenne et maîtrise bien son environnement et la gestion de ses risques;
- examiner et approuver les politiques cadres ~~élaborées en regard des fonctions de supervision, des initiatives majeures et des activités d'envergure~~¹⁰;
- examiner et approuver la structure organisationnelle et le cadre de gouvernance;
- veiller à ce que ses membres, ceux de la haute direction ainsi que les responsables des fonctions de supervision soient probes et compétents¹¹;

- veiller à l'élaboration ~~élaborer et approuver~~ d' une politique de rémunération des membres du conseil d'administration, de la haute direction et des autres postes clés qui soit alignée avec les intérêts à long terme de l'institution;
- planifier la relève des postes du conseil d'administration, de la haute direction et des autres postes clés;
- examiner régulièrement la performance réalisée par l'institution financière en lien avec ses objectifs, ses stratégies et ses plans d'affaires."

Comité d'audit

Nous sommes d'avis que les institutions financières devraient avoir en place un comité d'audit, dont la composition et le mandat sont établis en conformité aux lois et aux pratiques comptables généralement acceptées.

Par exemple, la *Loi sur les assurances* comporte des exigences particulières quant à l'indépendance du comité "de vérification". À l'article 298.2, on prévoit que le comité doit être composé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas constituée:

- 1° de dirigeants et employés de l'assureur;
- 2° de membres d'un autre comité du conseil d'administration;
- 3° d'administrateurs, dirigeants, autres mandataires et employés d'une personne morale affiliée à l'assureur;
- 4° si l'assureur est une société mutuelle d'assurance, d'administrateurs, dirigeants et autres mandataires de la fédération à laquelle elle est affiliée, du fonds de garantie dont elle est membre ou d'une personne morale faisant partie du même groupe que cette fédération;
- 5° d'actionnaires qui détiennent 10% ou plus des droits de vote rattachés aux actions émises par l'assureur ou par une personne morale affiliée à l'assureur, ou 10% ou plus de telles actions.

De plus, on y prévoit que l'Autorité peut autoriser la formation d'un comité dont la composition ne répond pas aux prescriptions du premier alinéa lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient. Il nous est difficile de réconcilier les exigences du projet de Ligne directrice avec les dispositions de la *Loi sur les assurances* en regard de la composition du comité.

De même, l'article 298.2.1 prévoit déjà que le "comité de vérification" doit veiller à ce que les assureurs suivent des pratiques de gestion saines et prudentes. Il doit aviser par écrit le conseil d'administration dès qu'il découvre des pratiques de gestion pouvant entraîner une détérioration de la situation financière de l'assureur. Finalement, il doit aviser l'Autorité lorsqu'il estime que le conseil d'administration néglige de prendre dans les meilleurs délais, eu égard aux circonstances, les mesures appropriées pour remédier à la situation qu'il a identifiée dans son avis.

Nous sommes d'avis que comme la *Loi sur les assurances* comporte des exigences précises quant au comité d'audit, il n'est pas souhaitable que La ligne directrice modifie les exigences quant à la composition du comité ou quant à ses fonctions et responsabilités.

3. Cadre de gouvernance

Nos membres sont d'avis que le cadre de gouvernance établi selon les 3 lignes de défense ne devrait pas être aussi descriptif et prescriptif tel qu'indiqué précédemment. En plus de l'encadré, le contenu de cette section pourrait seulement comprendre les 7 premiers paragraphes de celle-ci.

4. Contrôle interne

Nous ne comprenons pas ce que sont les attentes de l'Autorité quant au 4^{ème} paragraphe. Nous suggérons que ce paragraphe soit clarifié ou éliminé.

5. Gestion des risques

Nous sommes d'avis que cette section est redondante avec la Ligne directrice sur la gestion intégrée des risques. Il serait préférable de seulement y faire référence.

6. Conformité

Tout comme la gestion des risques, nous sommes d'avis que cette section est redondante avec la Ligne directrice sur la conformité. Il serait préférable de seulement y faire référence.

7. Fonctions d'audit

L'Autorité indique que l'audit interne serait la troisième ligne de défense et servirait à obtenir l'assurance raisonnable globale que le CA a fait les validations nécessaires et objectives.

L'ajout du mot "globale" rend non seulement cette obligation très lourde mais la rend difficile à respecter pour plusieurs assureurs avant de nombreuses années.

De plus, compte tenu d'un vocabulaire différent de celui utilisé pour l'exercice de cette profession par l'Institut de l'audit interne, auquel fait par ailleurs référence la ligne directrice à sa note de bas de page numéro 7, nous suggérons que cette partie soit révisée pour refléter ce qui est promulgué aux normes de l'Institut de l'audit interne et éviter toute confusion ou même ajout. Ceci est d'autant vrai que nous comprenons de l'échange récent entre l'ACCAP-Québec et l'Autorité, que si l'audit est effectué conformément aux normes de l'Institut de l'audit interne, il satisferait aux exigences de l'Autorité.

7.2 Auditeurs externes

L'Autorité exige que les auditeurs externes fassent l'objet d'une rotation continue pour éviter d'être dans des situations pouvant affecter leur indépendance et leur objectivité. Cependant, selon le CCRC ¹ : "Les avantages de la rotation obligatoire des cabinets d'audit et de l'obligation d'aller en appel d'offres, dans une optique d'amélioration de la qualité de l'audit par l'accroissement de l'indépendance, de l'objectivité et de l'esprit critique de l'auditeur (dans les faits et en apparence), ont donné lieu à d'importants débats sur la scène internationale. Le CCRC n'est en faveur ni de la rotation obligatoire des cabinets ni de l'obligation d'aller en appel d'offres". Il est généralement reconnu que l'efficience de l'audit augmente avec le nombre de mandats consécutifs. Or, une simple rotation des associés responsables affectés au mandat au sein des cabinets d'audit permet d'éviter ces situations.

De plus, les méthodes et les normes comptables encadrant les audits exigent déjà indépendance et objectivité. Dans certains groupes financiers dont les titres sont offerts au public, l'exigence de rotation continue pourrait même créer des difficultés importantes. L'Autorité devrait reconnaître la force des encadrements déjà en place en adéquation avec les normes canadiennes en la matière.

Ajoutons que les articles 231 et 236 de la *Loi sur les sociétés par actions* (pour les compagnies régies accessoirement par cette loi) doivent être considérés, eu égard au rôle des actionnaires dans le cadre de l'assemblée générale annuelle quant à la nomination des auditeurs externes. Les actionnaires assument un rôle envers les auditeurs externes et la Ligne directrice doit être ajustée pour tenir compte de cette réalité.

¹ CPAB/CCRC – Canadian Public Accountability Board /Conseil canadien sur la reddition de comptes

Finalement, nous suggérons de modifier cette section afin de mieux refléter la terminologie qui a cours en matière d'audit. Voici ce que nous recommandons:

"Les auditeurs externes jouent un rôle vital dans le maintien de la confiance ~~des consommateurs du public~~ à l'égard de l'information financière en évaluant les risques d'anomalies significatives (fraude ou erreur), notamment au niveau des assertions et des états financiers (~~fraude ou erreur etc..~~) et en s'assurant que ces derniers soient préparés et divulgués présentés conformément aux règlements et aux principes comptables applicables à un cadre référentiel d'information financière ou à des exigences légales ou réglementaires.

Sur la base des meilleures pratiques en la matière, les auditeurs externes devraient :

- faire l'objet d'une supervision et d'une évaluation de la part du comité d'audit/conseil d'administration en ce qui a trait à la qualité et à l'efficacité de leurs travaux;
- ~~faire l'objet d'une rotation continue pour éviter d'être dans des situations pouvant affecter leur indépendance et leur objectivité~~
- être ~~désignés-nommés~~, reconduits, destitués, supervisés, évalués et rémunérés à la suite d'une décision du comité d'audit/conseil d'administration, ou lors de l'assemblée générale annuelle le cas échéant;
- posséder les compétences et ~~l'intégrité~~ des capacités nécessaires pour mener à bien leur mandat d'audit ~~global~~;
- pouvoir communiquer directement avec le comité d'audit/conseil d'administration, sans la présence de la haute direction;
- bénéficier d'un accès libre aux personnes et informations pour conduire ses mandats d'audit;
- coordonner leurs travaux avec ceux des auditeurs internes afin d'éviter la duplication des tâches et optimiser l'efficacité.

Sous réserve d'une coordination efficace, les auditeurs externes peuvent être considérés comme une ligne de défense additionnelle²⁶ fournissant au conseil d'administration, à la direction générale et aux actionnaires une assurance complémentaire à celle présentée par les auditeurs internes."

8. Politique de rémunération

Il n'est pas clair à la lecture de la Ligne directrice si une institution devra divulguer la politique de rémunération, la méthode ou les montants versés. Cette nouvelle exigence reflète un cadre de gouvernance inspiré des valeurs mobilières auquel les compagnies publiques doivent se conformer. Cependant, elle ne reconnaît pas la réalité des institutions québécoises "non publiques" pour lesquelles seuls les membres du CA ont accès à cette information. Si l'Autorité maintient cette obligation, elle devrait préciser ce qui devra être divulgué afin d'établir des balises. La rémunération est un concept large qui peut englober plusieurs facettes. Compte tenu du risque lié à la concurrence pour la dotation des ressources dans le secteur financier, nous recommandons la prudence en matière de divulgation des politiques de rémunération.

Ajoutons que la *Loi sur les assurances* prévoit à l'article 56.1 l'obligation pour une compagnie d'assurance d'adopter un règlement sur la rémunération des membres du conseil d'administration. Aussi, la *Loi sur les sociétés par actions* du Québec, qui est supplétive à la *Loi sur les assurances*, prévoit que sauf disposition du règlement intérieur ou d'une convention unanime d'actionnaires, le CA fixe la rémunération des administrateurs et des dirigeants de la société (voir articles 117 et 118 de la LSA (Québec)). Encore une fois, les lois existantes comportant leurs propres exigences en matière de rémunération, le niveau de détails qu'on trouve à la section 8 est non seulement inutile mais créera des ambiguïtés.

Enfin, nous nous questionnons quant à l'aspect pratique du dernier paragraphe de la page 27 où on indique que [...l'établissement de la politique de rémunération devrait être indépendant puis renforcé par une supervision objective de son application.]. Il nous est difficile de comprendre exactement à quoi et à qui on fait référence.

9. Divulgation et transparence

Cette section de la Ligne directrice a comme conséquence de requérir de toutes les institutions une divulgation qui s'apparente à celle requise pour les sociétés publiques. Or, lorsqu'une société est privée, son niveau de divulgation ne peut être le même que celui

d'une société dont les actions sont transigées sur les marchés publics. Ceci est astreindre les sociétés privées à des obligations qu'aucune loi n'exige d'elles.

Par ailleurs, la Ligne directrice mentionne que la divulgation d'information devrait être suffisamment complète et détaillée pour que toutes les "parties prenantes" soient en mesure de se faire une opinion claire sur la performance de l'institution en lien avec sa capacité à exercer une saine gouvernance. Or, certaines de ces informations sont déjà divulguées au Rapport annuel et sont suffisantes.

De même, certains éléments doivent nécessairement être retirés de l'obligation de divulgation dont principalement: les objectifs stratégiques, la politique de rémunération, l'actionnariat, les principales affiliations et alliances ainsi que les transactions importantes entre parties liées. Dans certaines circonstances, il peut être requis de divulguer ce type d'information mais les obligations relatives aux sociétés publiques, en ce qui a trait à celles-ci, de même que les principes généraux en matière de gouvernance sont suffisants pour s'assurer que cela soit fait. De la même façon, l'obligation de divulguer certains événements survenus au cours de la période est imprécise.

CONCLUSION

Afin de préserver un environnement compétitif et répondre aux besoins variés des consommateurs, nous réitérons que les lignes directrices de l'Autorité doivent encourager les institutions à se doter d'une gouvernance efficiente en reconnaissance des règles déjà établies.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos commentaires et demeurons disposés à vous rencontrer si vous souhaitez en discuter plus avant.

Veillez agréer, madame Beaudoin, nos salutations les plus distinguées.



Lyne Duhaime
Présidente, ACCAP-Québec