



Notes pour une allocution prononcée par

Patrick Déry
Surintendant de l'encadrement de la solvabilité
de l'Autorité des marchés financiers

35^e congrès annuel de l'Association canadienne
des compagnies d'assurance mutuelles

Le modèle coopératif et mutualiste : perspectives
de l'Autorité des marchés financiers

La Malbaie, lundi 5 octobre 2015

N.B. Seule l'allocution prononcée fait foi

Je remercie Messieurs Yvan Rose et Normand Lafrenière, de même que l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles de m'avoir invité ici ce matin. J'ai convenu avec M. Lafrenière, il y a de cela quelques mois, que je viendrais ce matin vous entretenir des perspectives de l'Autorité sur les modèles coopératifs et mutualistes.

Je vous dirai d'entrée de jeu qu'à l'Autorité, nous n'avons pas de « préférences » pour un modèle d'affaires par rapport à un autre. Nous encadrons des institutions de toutes les formes possibles et imaginables.

Il existe des différences entre les modèles d'affaires qui ont pour effet d'accroître ou de réduire certains risques ou enjeux potentiels. Il me fera plaisir de vous partager ce matin, en toute franchise, notre analyse à l'égard des modèles coopératifs et mutualistes, un modèle que nous connaissons bien étant donné sa longévité et son importance dans le paysage québécois.

Mon propos ce matin se divise en deux parties :

- d'abord quelques éléments de contexte sur les assureurs mutualistes québécois et sur l'Autorité des marchés financiers;
- ensuite, je voudrais vous parler de saines pratiques commerciales et de gouvernance.

Ces deux derniers éléments étant à la fois, selon moi, des atouts remarquables, mais aussi des sources de défis pour les sociétés mutuelles et le modèle coopératif en général.

Mon propos se concentre évidemment sur le Québec, mais je peux également vous assurer, à titre de président du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance, le CCRRA, qu'il trouve résonance dans l'ensemble des provinces canadiennes.

Mise en contexte : l'industrie mutualiste et l'Autorité

Si on va droit à l'essentiel, deux éléments caractérisent le modèle d'affaires mutualiste et le distinguent d'un modèle purement « capitaliste » :

- la finalité première : répondre à des besoins d'assurance de ses membres, qui sont aussi – du même coup – les propriétaires de la société;
- ensuite, une gouvernance démocratique et représentative, comportant un système électoral des administrateurs et, dans certains cas, du premier dirigeant exécutif.

Ce modèle est plus vieux que la fédération canadienne. En 1852 naissait la première mutuelle d'assurance au Québec. Des centaines de sociétés ont ainsi été créées, principalement dans les régions rurales, puis se sont regroupées au fil du temps.

Selon nos plus récentes données, 40 compagnies mutuelles opèrent actuellement au Québec : 36 en IARD et 4 en vie. Les parts de marché des mutuelles québécoises (primes directes souscrites) sont de 10,7 % (935 M\$) en IARD et de 2,3 % (340 M\$) en vie.

Une variable sous laquelle les sociétés mutuelles se distinguent clairement des autres modèles d'affaires est le taux de capitalisation :

- IARD : 318,6 % pour les mutualistes contre 252,3 % pour les autres modèles;
- Vie : 402,8 % pour les mutualistes contre 235,8 % pour les autres modèles.

En passant, cette tendance à la plus forte capitalisation est observée également du côté des institutions de dépôt (par exemple lorsque l'on compare Desjardins aux banques)

Réfléchissons aux raisons possibles d'une telle situation. Elle peut découler, en premier lieu, de pressions plus faibles pour verser l'équivalent des dividendes aux actionnaires. Ceci se reflète dans le capital de ces sociétés largement composé de bénéfices non répartis. Cette situation peut également découler du maintien de ratios de solvabilité plus élevés pouvant s'expliquer par une culture traditionnellement plus prudente et conservatrice, moins axée sur le court terme. C'est peut-être également le résultat d'un accès limité aux capitaux externes et donc, de la nécessité d'avoir un « coussin » plus confortable pour faire face aux fluctuations conjoncturelles et accumuler du capital en vue de réaliser des investissements ou des acquisitions.

Ce sont évidemment des données fort importantes pour l'Autorité, organisme dont j'aimerais vous entretenir quelques minutes.

Le rôle de supervision de l'Autorité

L'Autorité est un régulateur financier intégré. Nous sommes le résultat de la fusion, en 2004, des anciens régulateurs québécois en valeurs mobilières, distribution, surveillance prudentielle, assurance-dépôts et indemnisation contre la fraude. Je suis en quelque sorte, au sein de l'Autorité, l'équivalent de l'ancien « inspecteur général des institutions financières ».

Nous avons travaillé très fort, ces 11 dernières années, pour optimiser nos processus et développer l'approche intégrée de l'Autorité, afin d'en maximiser les bénéfices pour le public et pour le secteur financier québécois. Ce n'est pas encore parfait, mais pas mal de chemin a été parcouru.

Vu de l'externe, nous sommes conscients que notre modèle intégré peut paraître un peu confus. Sous notre logo unique, notre « pin », cohabitent des réalités d'affaires et des enjeux différents – et parfois même divergents, du moins en apparence.

Il y a à l'Autorité des lignes d'affaires qui utilisent principalement comme outils de travail des lois, des règlements et les tribunaux. C'est normal, nous sommes un régulateur financier. Certains disent même un gendarme. Mais ce n'est pas que cela, l'Autorité.

La ligne d'affaires dont je suis responsable se préoccupe de la pérennité des institutions financières qui détiennent un permis de l'Autorité pour faire affaire au Québec.

J'oserais vous dire qu'en ce qui me concerne, le futur m'intéresse davantage que le passé, bien qu'il importe aussi de comprendre le passé pour apprécier le présent et les tendances à venir. Voici d'ailleurs des exemples de questions que nous nous posons constamment dans mon équipe :

- Quelles sont les chances que cette compagnie existe toujours lorsque l'ensemble des promesses faites à ce jour à ses clients deviendra exécutoire?
- Advenant une catastrophe écologique majeure (tremblement de terre) ou une nouvelle crise financière, combien de compagnies risquent d'être emportées? Lesquelles survivraient?

La conformité réglementaire fait certes partie des éléments essentiels que nous analysons. Toute personne et toute entreprise doivent respecter les lois en vigueur au Québec. Mais, en matière de solvabilité notre regard est plus englobant et nos outils d'intervention sont diversifiés.

Nous nous intéressons fondamentalement à la culture des entreprises, aux valeurs et à la compétence des personnes en position d'autorité. Nous nous intéressons aux processus et contrôles mis en place afin de faire en sorte que cette culture et ces valeurs soient reflétées et respectées dans les opérations quotidiennes. Nous nous intéressons évidemment à la santé financière des institutions. Mais encore ici, nous ne tenons rien pour acquis et nous regardons davantage l'avenir que les succès du passé. Il en est ainsi parce qu'une compagnie très bien capitalisée aujourd'hui, mais qui n'est pas en mesure d'identifier, de mesurer et de maîtriser efficacement ses risques, peut à tout moment disparaître, sinon rencontrer de graves difficultés.

C'est aussi pour cela que l'Autorité utilise, aux fins de l'encadrement et de la supervision prudentiels des institutions financières, une approche reposant sur des lignes directrices exposant des principes généraux, ainsi que nos attentes en termes de résultats, plutôt que d'édicter des règlements stricts, uniformes et précis.

Notre cadre de supervision est également basé sur les risques. Chaque fonction-clé de chacune des institutions financières que nous supervisons est ainsi évaluée en fonction des risques bruts (inhérents), des mesures de mitigation en place et des risques nets (résiduels).

Chaque entité supervisée se voit donc octroyer une cote globale de risque. Cette cote tient compte de sa situation financière et de l'ensemble des autres facteurs pertinents décrits dans nos lignes directrices prudentielles, allant de la gouvernance à la continuité des affaires, en passant par l'impartition et les saines pratiques commerciales.

Nos efforts en surveillance, en termes de fréquence et d'intensité, sont déployés de manière proportionnelle aux risques que nous estimons. Nous suivons de cette manière près de 300 compagnies d'assurance faisant affaire au Québec, ce qui nous permet de nous faire une idée assez précise des meilleures pratiques.

Cette surveillance repose également sur un dialogue étroit et confidentiel avec la direction de chaque institution. Elle vise, par le biais de recommandations, à sensibiliser l'institution à des risques qui nous apparaissent moins bien maîtrisés.

Notre encadrement basé sur des principes permet également une application plus efficace du principe de proportionnalité. Nos attentes sont exprimées en mettant la barre le plus haut possible, soit au niveau des meilleures pratiques recensées et prônées à l'échelle internationale.

Ce sont les pratiques que nous nous attendons d'observer chez les joueurs les plus gros et les plus complexes présents sur notre marché, ceux qui servent des millions de clients et qui gèrent des milliards de dollars à l'aide de milliers d'employés.

Nos institutions financières doivent cependant interpréter ces attentes et chercher à y répondre en tenant compte de leur taille, de la nature et la complexité de leurs activités. Ce principe est inscrit en toutes lettres en introduction de chacune de nos lignes directrices.

Pratiques commerciales et gouvernance : forces et défis

J'aborderai maintenant le second volet de mon allocution : les forces et défis découlant des enjeux de saines pratiques commerciales et de gouvernance.

Le modèle d'affaires coopératif et mutualiste contient, en son essence même, un fort potentiel de traitement équitable du consommateur. Comme je le notais d'entrée de jeu, l'existence même d'une société mutuelle découle du désir, sinon du besoin de consommateurs de se regrouper pour s'offrir des services mieux adaptés, moins onéreux, voire non disponibles pour eux sur le marché. Certains d'entre vous diraient peut-être que c'est même contraire aux valeurs du modèle mutualiste de développer et de vendre des produits qui visent d'autres fins que protéger et répondre aux réels besoins d'un assuré. J'ai personnellement déjà entendu, lors d'une assemblée générale d'une société mutuelle : « ici on ne vend pas de produits qu'on n'achèterait pas nous-mêmes, ou qu'on ne recommanderait pas à nos enfants ».

Après avoir longtemps mis uniquement l'accent sur le capital, les préoccupations des régulateurs ont évolué. Depuis une dizaine d'années, nous mettons également l'accent, comme je l'expliquais plus tôt, sur les aspects prudentiels, tels que la gouvernance et la saine gestion des risques. À l'Autorité, notre encadrement prudentiel visant la saine gouvernance, la gestion intégrée des risques et la conformité remonte à 2008. Ainsi, les grands pans des nouvelles attentes de type « own risks and solvency assessment » (ORSA) sont en place depuis un bon moment déjà au Québec.

Or, depuis la crise financière, le volet des saines pratiques commerciales a fait l'objet d'une préoccupation et de travaux majeurs au niveau des forums internationaux de régulateurs, travaux internationaux auxquels l'Autorité a d'ailleurs contribué d'une manière importante, je le souligne en passant.

Un nouvel encadrement harmonisé des pratiques commerciales est actuellement en train de se déployer dans tous les provinces et territoires du Canada, sous l'égide du CCRRA (CCIR). Car il ne fait aucun doute aujourd'hui que de mauvaises pratiques commerciales ont été à l'origine de la crise de 2008 (hypothèques « subprimes », mise en marché de produits complexes et opaques, etc.).

Ainsi, pour les régulateurs, une institution désormais jugée à risque faible en sera une qui est bien capitalisée et qui a mis en place une gouvernance solide et des mécanismes de contrôle adéquats et matures. Mais ce sera aussi une institution qui place le traitement équitable du consommateur au cœur de sa culture et de l'ensemble de ses processus.

C'est ce que j'appellerais « les trois pattes » du tabouret. Si une des trois pattes flanche (capital, gouvernance, pratiques commerciales), le tabouret (et la personne assise dessus!) est en danger!

Que ce soit dans la confection de produits, les paramètres de rémunération, le langage utilisé, la mise en marché, la protection des renseignements personnels, se préoccuper du traitement équitable du client ne peut qu'augmenter la « solidité durable » d'une institution financière.

C'est pourquoi à l'Autorité, nous sommes d'avis qu'à l'égard de ces nouvelles attentes des régulateurs prudents, les sociétés mutuelles jouissent en principe d'un avantage. Vous, ça fait plus de 160 ans que vous travaillez avec le principe du traitement équitable du client au cœur de votre modèle d'affaires.

Ça ne veut pas dire que tout est toujours parfait au sein des entreprises ayant adopté ce modèle d'affaires. Mais j'ai le sentiment que c'est clairement un atout culturel que vous avez, un atout porteur d'un fort potentiel économique et commercial dans le monde moderne.

La gouvernance démocratique du modèle mutualiste peut aussi, à certains égards, conférer des avantages à ce modèle d'affaires. Elle peut servir de rempart contre des décisions indûment risquées lorsque l'information est bien partagée et que les dirigeants et les administrateurs sont à l'écoute. En diffusant le pouvoir et en collectivisant la prise des décisions majeures, on peut plaider que ce type de gouvernance génère aussi une approche plus prudente et conservatrice, moins exposée aux « saveurs du mois ».

C'est toutefois un processus de gouvernance qui peut s'avérer plus lourd et onéreux, mais qui présente tout de même l'avantage potentiel de faciliter la mise en œuvre des grandes décisions. Lorsque les parties prenantes ont pu s'exprimer et voter, une orientation ainsi adoptée par le plus grand nombre peut en effet se déployer avec moins de « résistance au changement » que lorsqu'elle est le fruit de la réflexion isolée d'un petit groupe d'individus.

Enfin, la propriété par les membres peut également servir de rempart contre des « acquisitions hostiles », quoique cela me semble une façon défensive de promouvoir ce modèle. Cela vient avec le revers de la médaille qu'il est parfois plus difficile aussi pour les sociétés à capital fermé de réaliser des acquisitions et des partenariats d'affaires que les sociétés à capital ouvert.

Au-delà de ces réflexions un peu plus philosophiques, j'aimerais vous faire part d'enjeux et de risques très concrets.

Les standards modernes en matière de gouvernance visent à assurer la probité, une diversité des compétences et l'absence de conflits d'intérêts des membres des conseils d'administration. C'est autour de cette table que les décisions et orientations des dirigeants de l'entreprise doivent être remises en question et contrôlées. Le modèle démocratique, quant à lui, poursuit fondamentalement d'autres objectifs : représentativité, légitimité, égalité du droit de vote des membres.

Ceci dit, les objectifs et standards des deux modèles ne sont pas nécessairement contradictoires. Légitimité démocratique et diversité des compétences ne sont pas des objectifs incompatibles. Représentativité et capacité d'indépendance face à la haute direction non plus.

Plusieurs sociétés mutuelles et coopératives ont recours à divers moyens pour renforcer leur gouvernance. On retrouve par exemple toutes sortes de programmes de formation offerts, de manière ponctuelle et continue, aux administrateurs élus. Certains conseils ou comités de conseils vont également demander régulièrement des avis d'experts externes et indépendants pour valider leurs constats ou avoir une meilleure capacité d'apprécier les risques des orientations proposées par la direction. Il importe de souligner ici l'importance, le cas échéant, pour les administrateurs de ne pas se fier aveuglément aux experts indépendants et de toujours conserver leur sens critique.

« Ça n'arrive qu'aux autres »

Ceci étant dit, des accidents de gouvernance, dans le monde mutualiste et coopératif, ça peut arriver. Je vous en parle ce matin pour vous mettre en garde contre le syndrome « ça n'arrive qu'aux autres ». Ce n'est malheureusement pas vrai. Mon expérience et les informations auxquelles j'ai accès dans le cadre de mes fonctions m'ont permis de me forger la conviction qu'aucune compagnie n'est parfaitement, et pour toujours, à l'abri. Et lorsqu'une société qui existe depuis des décennies, qui a toujours démontré de solides performances financières, disparaît du jour au lendemain, c'est généralement en raison de lacunes critiques au niveau de la gouvernance.

J'aimerais vous donner trois exemples que j'ai volontairement choisis dans le secteur des coopératives de crédit œuvrant ailleurs qu'au Québec. Comme vous le verrez : les enjeux potentiels sont néanmoins pertinents.

Le premier exemple a fait les manchettes des quotidiens de Colombie plus tôt cette année. La coopérative de crédit CooPetrol, regroupant 27 000 employés de la plus importante compagnie pétrolière de Colombie, a été mise en administration provisoire en 2014. Cette société, fondée il y a plus de 60 ans, avec des actifs de 69 milliards de pesos colombiens, fait aujourd'hui face à l'insolvabilité.

Voici un aperçu des faits découverts à la suite d'un audit de la société :

- l'information présentée au Conseil et aux autorités de surveillance était falsifiée, notamment pour cacher les taux réels de défaut sur certains prêts;
- il y avait une très forte concentration des pouvoirs entre les mains du président du conseil et les gestionnaires;
- le président du conseil était membre de la plupart des comités du conseil, ayant ainsi le contrôle sur la plupart des décisions, des ressources et des actifs de la coopérative.

En dépit des règles en vigueur qui prévoient que les administrateurs devaient assumer leurs responsabilités de manière bénévole, ces derniers se sont octroyés, avec la complicité du président du conseil, des avantages financiers totalisant près de 850 M\$ de pesos colombiens entre 2012 à 2014.

Vous avez par ailleurs peut-être entendu parler de la faillite de CoopBank au Royaume-Uni. Cette coopérative fondée en 1872 se définissait et se décrivait publiquement comme une « banque éthique ». Elle avait approuvé, en 1992, un code qui lui interdisait notamment d'investir dans des compagnies impliquées dans le commerce des armes, l'extraction de combustibles fossiles, de même que dans les compagnies qui font des tests sur des animaux et qui emploient du « sweat labour ».

Le « Cooperative Banking Group » était devenu, en 2011, le 7^e plus important prêteur bancaire du Royaume-Uni, sous la direction du révérend méthodiste Paul Flower. Ce dernier avait été élu président du conseil en 2009 après avoir graduellement gravi les échelons électifs au sein du groupe coopératif.

Le révérend Flowers a dû démissionner en juin 2013, en plein scandale, car il avait notamment été filmé en train d'acheter du crystal meth et d'autres drogues, une vidéo qui s'est retrouvée dans les médias. Cela survenait à un moment où la CoopBank s'est mise à faire face à de graves difficultés financières, annonçant des pertes « surprises » de près de 700 millions de livres. Un sauvetage de type « bail-in » de 2 milliards de livres, impliquant quelques « hedge funds » américains, s'en est suivi.

Tout comme les substances illicites qu'affectionnait le révérend Flowers, les valeurs coopératives et éthiques, qui étaient au cœur du modèle de cette coopérative depuis près de 150 ans, sont parties en fumée dans le temps de le dire.

En août dernier, CoopBank était écorchée publiquement par les régulateurs anglais (FCA et PRA), pour avoir failli à ses obligations de gérer ses affaires de manière saine et prudente. Les régulateurs anglais ont également conclu que le modèle des trois lignes de défense en place chez CoopBank était déficient dans sa conception et son exécution. Ils ont enfin reproché à l'institution d'avoir failli à ses obligations de transparence à l'égard des régulateurs et des investisseurs.

Un dernier exemple, un peu plus près de nous : la liquidation de la Portuguese Canadian Credit Union en 2009 en Ontario, une institution fondée en 1966. Selon mes collègues ontariens, les principaux facteurs ayant conduit à la faillite de cette caisse étaient les suivants :

- La direction de la caisse n'avait pas les connaissances nécessaires pour opérer une entreprise complexe. Les mécanismes de contrôle étaient faibles.
- La supervision exercée par le conseil d'administration était insuffisante, pour ne pas dire inexistante.
- La caisse a fait un certain nombre de prêts de complaisance, d'une valeur significative, qui se sont avérés de très mauvaises décisions.
- Le directeur général a décidé de prendre sa retraite et d'embaucher un membre de sa famille pour le remplacer.
- Non seulement le nouveau directeur général n'a pas été en mesure de récupérer les sommes prêtées, il a engagé des ressources additionnelles de la caisse dans ces projets, afin de masquer un défaut imminent.

- Lorsque ce nouveau directeur général démissionna, le président du conseil, qui était également le conseiller juridique de la caisse, l'a remplacé par intérim.
- Ce dernier décida alors de faire acheter les entreprises défailtantes par la caisse, et de les gérer en créant une filiale pour laquelle il ne demanda pas les autorisations requises.
- Et il a investi encore davantage des ressources de la caisse pour tenter de sauver les entreprises.

Au final, cette caisse a perdu la totalité des sommes englouties dans cette mésaventure. Cela représentait environ 50 % de ses actifs.

Ces histoires d'horreur sont survenues dans des institutions qui se disaient sans doute : « les problèmes de gouvernance, ça n'arrive qu'aux autres... ».

C'est vrai, jusqu'à ce que ça nous arrive!

Personne n'est à l'abri de tels « accidents » de gouvernance.

Et c'est à nous tous qu'il incombe d'y voir.

Conclusion

En conclusion, l'industrie de l'assurance fait face à de grands défis : changements climatiques, faibles taux d'intérêt, enjeux et risques technologiques, etc. Le programme de votre conférence est éloquent à cet égard. Vous prenez ces enjeux au sérieux et je vous en félicite.

J'espère que ma présence ici ce matin vous rappellera l'importance de vous préoccuper également de certains enjeux internes, propres au modèle d'affaire qui est le vôtre.

Quel est l'avenir du modèle mutualiste au Québec? Voilà une grande et grave question! C'est un modèle qui s'est adapté, qui a survécu à l'urbanisation massive et qui a déjà traversé de nombreuses révolutions technologiques. Pourquoi ce modèle cesserait soudainement d'innover, de s'adapter et de croître?

La réponse ultime vous appartient, dirigeants et administrateurs de ces compagnies. Elle interpelle aussi directement vos titulaires de polices – vos membres / clients / propriétaires.

Le modèle mutualiste a clairement des forces – j'en ai nommé plusieurs. Il comporte également certains défis particuliers.

Retenez qu'il faut « trois pattes », d'une bonne et égale longueur, pour qu'un tabouret tienne debout et qu'il soit confortable!

C'est seulement ainsi que nous augmenterons la probabilité que lors du 100^e congrès annuel de l'ACCAM, nos arrières petits-enfants posent un jugement positif sur les gestes posés dans les prochaines années.

Je vous remercie.