

La surveillance et le contrôle de l'assurance générale au Québec

Jean-Marie Bouchard

Volume 54, Number 3, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1104507ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1104507ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Bouchard, J.-M. (1986). La surveillance et le contrôle de l'assurance générale au Québec. *Assurances*, 54(3), 353–361. <https://doi.org/10.7202/1104507ar>

Article abstract

Given the seriousness of the situation, we have asked Mr. Jean-Marie Bouchard, General Inspector of Financial Institutions in Quebec, to describe the scope of his powers and of his dealings with insurers, firstly, to assess their current situation, secondly, to ensure that insurers are fulfilling their functions from a legal standpoint and, thirdly, to ascertain that their resources are always sufficient to cover their commitments. The article shows clearly that Mr. Bouchard is in the best position to determine the solvency of a company, assess the scope of its actions and implement the measures he feels are necessary. Indeed, he is perhaps the only person who can do so.

ASSURANCES

Revue trimestrielle consacrée à l'étude théorique et pratique
de l'assurance au Canada

Les articles signés n'engagent que leurs auteurs.

Prix au Canada :

L'abonnement \$20

Le numéro \$6

À l'étranger

L'abonnement \$25

Membres du comité :

Gérard Parizeau, Pierre Choulnard,
Gérald Laberge, Lucien Bergeron,
Angus Ross, J.-François Outreville,
Monique Dumont, Monique Boissonnault,
Didier Liuelles et Rémi Moreau

Administration

1140 ouest, boul.
de Maisonneuve
7^e étage
Montréal, Québec
H3A 3H1
(514) 282-1112

Secrétaire de la rédaction :
Me Rémi Moreau

Secrétaire de l'administration :
Mme Monique Boissonnault

353

54^e année

Montréal, Octobre 1986

N^o 3

La surveillance et le contrôle de l'assurance générale au Québec

par

Jean-Marie Bouchard

Inspecteur général des Institutions financières

Given the seriousness of the situation, we have asked Mr. Jean-Marie Bouchard, General Inspector of Financial Institutions in Quebec, to describe the scope of his powers and of his dealings with insurers, firstly, to assess their current situation, secondly, to ensure that insurers are fulfilling their functions from a legal standpoint and, thirdly, to ascertain that their resources are always sufficient to cover their commitments.

The article shows clearly that Mr. Bouchard is in the best position to determine the solvency of a company, assess the scope of its actions and implement the measures he feels are necessary. Indeed, he is perhaps the only person who can do so.

~

De par ses responsabilités, l'Inspecteur général des Institutions financières est chargé de l'administration de la Loi sur les assurances et ainsi, par voie de conséquences, d'assurer la protection du public dans ce secteur.

Cette responsabilité se traduit notamment par la surveillance et le contrôle des activités des personnes physiques et morales qui agissent à titre d'assureur, d'agent d'assurance, de courtier d'assurance ou d'expert en sinistre, et par la vérification de l'état de l'évolution et des tendances générales des affaires d'assurance au Québec.

354

Les assureurs, par les produits qu'ils offrent, doivent répondre à des normes de solvabilité sévères et user de pratiques commerciales telles que le public soit assuré d'un traitement sûr, rapide et équitable.

Au niveau du contrôle et de la surveillance des assureurs, l'Inspecteur général dispose d'un certain nombre de pouvoirs et de moyens d'intervention qui lui permettent de faire respecter par les assureurs les obligations assumées, de suivre des pratiques commerciales saines et prudentes et de maintenir des avoirs suffisants pour faire face à leurs responsabilités financières.

Dans ce court article, je m'emploierai à décrire sommairement les mesures et les pratiques de contrôle qui sont adoptées et suivies dans le secteur des assurances générales, au Bureau de l'Inspecteur général du Québec. J'en profiterai pour faire ressortir que, depuis la Loi 75, le contrôle du secteur des assurances a été élargi pour inclure non seulement les autorités publiques de surveillance, mais également toutes les parties directement impliquées dans le secteur.

La surveillance exercée au Québec est à base de prévention, c'est-à-dire que les normes, les tests, les mesures et les ratios sont d'abord et avant tout préventifs, de manière à pouvoir intervenir à temps. En effet, les normes de solvabilité sont des normes ultimes de liquidation, de sorte que, pour la protection du public, il importe de posséder et d'utiliser à temps des tests d'alerte qui n'indiquent pas nécessairement qu'une compagnie est en difficulté, mais qui peuvent être révélateurs de tendances qui, faute de corrections appropriées, peuvent dégénérer en une situation financière grave.

Le second principe à base de notre système repose sur le respect intégral de la loi. Il semble paradoxal de l'écrire, mais l'on serait

étonné de savoir la vigilance constante que requiert ce principe. L'interprétation de la loi n'est pas toujours facile et il est normal que l'expertise et la connaissance des usages et coutumes ne soient pas universellement répandues.

Enfin, est-il nécessaire de l'ajouter, un système ne vaut que dans la mesure où il est appliqué par une équipe compétente, alerte, dévouée et toujours à l'affût de la connaissance réelle du milieu.



Ce rappel étant fait, précisons maintenant de façon générale les moyens de contrôle existants, pour ensuite exposer plus en détail les pratiques suivies.

355

Le premier moyen consiste à contrôler la solvabilité et la situation financière des assureurs qui exercent au Québec. Le second a trait à la surveillance des activités dans le secteur des assurances. Par ce moyen, nous entendons identifier les institutions et les individus qui y oeuvrent, sans détenir les permis et les certificats requis. Il s'agit là, l'on en conviendra, d'un élément essentiel, puisqu'il a pour effet de consolider l'application de la loi, notamment en matière de contrôle des assureurs et des intermédiaires.

Enfin, le service au public est le troisième moyen utilisé pour réaliser notre objectif. Dans ce cadre, le consommateur d'assurance, que ce soit l'assuré, le bénéficiaire ou le souscripteur, peut faire appel à nos services qui voient alors à lui apporter une aide soit en le renseignant en matière d'assurance, soit en intervenant auprès des assureurs afin de favoriser un règlement équitable d'une situation ambiguë. Mais comme on peut le constater, la préoccupation première de nos activités est la solvabilité des assureurs, et c'est cette caractéristique que les pratiques suivies et les exigences de la loi vont mettre en évidence.

1. La production de documents

Afin de pouvoir s'assurer d'un contrôle approprié, divers états et documents sont exigés des assureurs exerçant au Québec.

Tout assureur doit, avant le premier mars de chaque année, préparer et déposer chez l'Inspecteur général, en la forme qu'il détermine, un état de ses opérations pour l'année se terminant le 31 dé-

cembre précédent. Dans le cas d'un assureur détenant un permis restreint aux activités de réassurance, il doit déposer l'état prévu avant le 15 mars de chaque année (art. 305).

356 L'évaluation des réserves est un point très important pour les compagnies d'assurance, car elles représentent un bon pourcentage du passif total d'une compagnie. Ainsi, tout assureur doit annexer à son état annuel le rapport d'un actuaire nommé responsable de l'évaluation des réserves. Ce rapport doit contenir un certificat de l'actuaire qui atteste que les réserves ne sont pas inférieures aux réserves requises par la loi (art. 309).

Si l'évaluation des réserves est importante, la vérification des états financiers, conformément aux normes de vérification généralement reconnues, l'est également. Elle permet de nous assurer que les états financiers sont rédigés de manière à présenter fidèlement l'état véritable et exact des affaires de la compagnie, ainsi que les résultats de son exploitation pour l'exercice terminé à cette date. C'est pourquoi la Loi sur les assurances exige que l'état annuel de tout assureur soit certifié, sous serment, par au moins deux de ses administrateurs et soit accompagné du rapport du vérificateur.

Dans certains cas où la situation financière d'un assureur mérite d'être suivie de plus près, des états financiers intérimaires sont exigés. La loi me permet de demander les états et renseignements supplémentaires que j'estime nécessaires, afin de pouvoir déterminer si l'assureur se conforme à la loi ou aux règlements (art. 303).

2. La publication des résultats

L'Inspecteur général doit, avant le premier juin de chaque année, publier, dans la *Gazette officielle du Québec*, un tableau récapitulatif des états annuels déposés par les assureurs et le distribuer à tous les assureurs (art. 313).

De plus, il doit, avant le 30 juin de chaque année, faire au ministre un rapport sur l'état des affaires de tous les assureurs exerçant au Québec pour l'année ayant pris fin le 31 décembre précédent.

La production de ces deux rapports permet au public de connaître la situation financière des assureurs détenteurs d'un permis au

Québec et, par un bref exposé, l'état du secteur des assurances au Québec pour l'année écoulée.



Afin de s'assurer d'une situation financière saine et adéquate pour les compagnies opérant au Québec, la loi contient plusieurs exigences qu'elles doivent respecter.

a) Cautionnement

357

Tout assureur autre qu'une société mutuelle d'assurance, qui demande un permis ou un renouvellement de permis, doit déposer auprès du ministre des Finances un cautionnement dont le montant est prévu au règlement, en application de la Loi sur les assurances. Ce cautionnement est déposé en garantie de l'exécution des contrats d'assurance délivrés par l'assureur au Québec (art. 224).

b) Capital minimum

Dans le cas des compagnies constituées après le 20 juin 1984, le capital-actions versé et l'excédent d'apport combinés doivent être d'au moins \$3 millions ; il s'agit là d'un minimum.

La loi prévoit également des exigences concernant l'actif minimum qu'un assureur doit maintenir. Tout assureur doit maintenir un actif supérieur à son passif, conformément aux normes d'évaluation établies par règlement. Aussi, la loi permet à l'Inspecteur général de donner des directives écrites à un assureur pour qu'il maintienne un excédent supérieur à celui résultant de la méthode fixée par règlement. De plus, les sociétés mutuelles d'assurance générale doivent conserver des liquidités suffisantes pour respecter le ratio de liquidité établi selon les directives écrites de l'Inspecteur général (art. 275).

c) Réserves requises

Tout assureur doit maintenir des réserves suffisantes pour garantir ses obligations envers ses assurés (art. 277). Il doit, de plus, faire certifier par un actuaire *fellow* de l'Institut canadien des actuaires les montants des réserves inscrites aux états financiers.

d) Pouvoirs de placements

Quant aux placements qu'une compagnie peut effectuer, ils doivent l'être comme le ferait, en pareilles circonstances, une personne prudente et raisonnable et agir avec honnêteté et loyauté, dans le meilleur intérêt des assurés et des actionnaires ou membres de la compagnie (art. 244). Ainsi, la Loi sur les assurances fixe certaines limites, quant aux placements dans des biens-fonds, filiales, etc., afin de réaliser un meilleur équilibre dans les placements et minimiser les risques. De plus, les assureurs doivent se doter d'une politique de placement qui doit tenir compte des déboursés de la compagnie.

e) Normes de solvabilité et de capitaux minimums

En outre, différents ratios de solvabilité établis dans le domaine des assurances servent de points de référence et de mesures préventives, afin d'évaluer la situation financière de chaque assureur et d'intervenir, si nécessaire, pour faire corriger toute situation déficiente.

3. De la méthode de contrôle

a) Inspection

Afin de vérifier la qualité de l'information financière fournie par une compagnie, tout assureur autre qu'une société mutuelle d'assurance doit, chaque année, faire certifier ses livres et comptes par un vérificateur possédant les qualités requises, en vertu de la Loi sur les assurances (art. 291).

De plus, l'Inspecteur général doit procéder ou faire procéder à l'inspection des affaires de tout assureur au moins une fois tous les trois ans ou chaque fois qu'il juge qu'une inspection de ce genre est nécessaire pour la protection des assurés (art. 317).

Enfin, au moins une fois tous les cinq ans, l'Inspecteur général doit faire évaluer, conformément à la Loi sur les assurances, les réserves afférentes aux contrats délivrés par chaque assureur exerçant au Québec (art. 320).

b) Analyse

À chaque année, mes services procèdent à l'analyse de la situation financière des assureurs opérant au Québec, à l'aide des documents qu'ils doivent déposer.

Pour fins d'analyse, un nombre important de tests préventifs de rentabilité et de solvabilité sont utilisés, tel qu'expliqué précédemment.

Mes services s'assurent que tous les assureurs exerçant au Québec maintiennent des actifs suffisants, en respect de l'article 275 de la Loi sur les assurances, et appliquent des tests préventifs de rentabilité et de solvabilité, permettant de se prononcer sur la situation financière de chaque assureur et d'identifier ceux ayant une situation financière non satisfaisante. Pour ceux-ci, une analyse financière beaucoup plus détaillée est produite. À la suite de cette analyse, des recommandations me sont formulées et me permettent d'intervenir auprès des assureurs concernés.

359

Tout au long de l'année, la situation financière de ces assureurs est suivie de près par la production d'états financiers intérimaires, qui permettent de constater s'il y a eu évolution positive de leur situation financière et implicitement de juger de l'efficacité des mesures prises pour corriger les déficiences constatées.

4. Intervention

Pour les assureurs à charte du Québec, lorsqu'ils ne rencontrent pas les exigences financières de la Loi sur les assurances, j'interviens directement pour leur demander de produire tous documents supplémentaires jugés nécessaires pour une évaluation plus approfondie de leur situation financière et de m'indiquer les mesures qu'ils entendent prendre pour régulariser leur situation.

Pour les compagnies à charte d'une autre juridiction que celle du Québec, j'interviens directement auprès de l'autorité du contrôle de la juridiction, de qui relèvent de tels assureurs, pour lui faire part de mes constatations, lui demander ses commentaires de même que les mesures que les assureurs concernés entendent prendre pour régulariser leur situation. À défaut de réponses satisfaisantes, j'interviens directement auprès des assureurs, dont la situation financière n'est pas satisfaisante, selon les exigences des lois du Québec.

5. Pouvoirs légaux

Dans le cas où un assureur ne répondrait pas aux normes et pratiques, la Loi sur les assurances accorde à l'Inspecteur général certains pouvoirs légaux. En tout temps, après qu'un permis est délivré, je peux, en conformité de l'article 219.1 de la Loi sur les assurances :

- a) réduire sa période de validité ;
- b) imposer, relativement aux opérations de la compagnie, les conditions ou les restrictions que je juge nécessaires pour donner effet à la Loi sur les assurances ;
- c) modifier ou annuler les conditions ou les restrictions auxquelles le permis est assujéti.

De plus, l'article 358 de la Loi sur les assurances me permet de suspendre ou d'annuler le permis de tout assureur :

360

- a) qui cesse de remplir les conditions voulues ;
- b) qui est insolvable ou est sur le point de le devenir ;
- c) dont l'actif est insuffisant pour assurer efficacement la protection des assurés ;
- d) qui n'a pas déposé le cautionnement exigible, en vertu de la Loi sur les assurances ;
- e) dont le cautionnement cesse d'être conforme aux exigences de la loi ;
- f) qui omet de payer, dans les 60 jours suivants, une offre de quittance ou un avis de non-paiement que j'ai moi-même signifié ;
- g) qui ne suit pas des pratiques commerciales et financières saines ;
- h) qui est dans une situation financière insatisfaisante qui ne pourra être corrigée ;
- i) qui a commis une infraction ou qui contrevient à une loi qui régit ses activités ;
- j) qui a obtenu son permis par fraude ou à la suite d'une erreur.

Enfin, la loi prévoit, à l'article 378, que l'Inspecteur général peut même, suite à une inspection ou à la production de l'état annuel d'assureurs à charte du Québec, en assumer provisoirement l'administration, s'il a raison de croire notamment que l'actif est insuffisant pour garantir efficacement la protection des assurés.

6. Autres considérations

Un autre aspect du système québécois concerne l'approche nouvelle du contrôle exercé jusqu'à récemment par les autorités pu-

bliques. Dans la mesure où une institution est en bonne santé financière, il est tout à fait indiqué de répartir la responsabilité du contrôle sur les personnes qui sont choisies pour administrer la compagnie ou sur les professionnels dont elle s'entoure. C'est la raison pour laquelle, dans la province de Québec, la disparition des critères qualitatifs de placement a été remplacée par la règle de l'administrateur prudent, accompagnée d'une présomption de responsabilité solidaire des administrateurs. De plus, la loi rend obligatoire la formation d'un comité de vérification et exige que les assureurs informent sans délai l'Inspecteur général de la démission, du non-renouvellement de mandat ou de la décision de proposer la destitution, en cours de mandat, du vérificateur et de l'actuaire responsable de l'évaluation.

361

En ce qui concerne les professionnels, le rôle du vérificateur a été renforcé et une responsabilité plus grande lui a été conférée dans le comité de vérification.

7. Conclusion

L'on peut dire, en guise de conclusion, que le système québécois repose sur un sain équilibre, que l'on retrouve à tous les niveaux : au niveau des pouvoirs comme au niveau des devoirs et des obligations. Si les activités des assureurs sont plus étendues, un cadre organisationnel vient assurer le respect des lois organiques pertinentes. À des pouvoirs de placements souples et adaptables aux nouveautés du marché correspondent des responsabilités accrues pour les dirigeants des institutions. Et c'est par une répartition des tâches de contrôle entre toutes les parties concernées, allant du conseil d'administration, en passant par les professionnels et jusqu'à l'autorité publique de surveillance, que la solvabilité de l'institution est assurée et que la protection du public est garantie.

On ne se questionne plus sur le décloisonnement des institutions financières ; on s'interroge sur ses multiples développements, les conséquences qui en découlent et les moyens à prendre pour composer adéquatement avec un futur qui est déjà à demi réalité. Des intérêts financiers fort importants sont en cause qui, faute de mesures satisfaisantes, risquent d'affecter la protection du public. Dès lors, il est normal que, dans un tel contexte, il faille allier à des principes de développement des mesures de contrôle appropriées. C'est à cette tâche complexe que sont confiées présentement toutes les autorités publiques de surveillance au Canada.