

La réforme des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie dans la province de Québec

Jean-Marie Bouchard

Volume 53, Number 4, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1104460ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1104460ar>

[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 réforme des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie dans la province de Québec. *Assurances*, 53(4), 399–407. <https://doi.org/10.7202/1104460ar>

Article abstract

In the past, a large number of small mutual insurance companies existed in Quebec. Servicing the rural community, these mutuals were necessarily of local interest. But then, the need to strengthen them was felt and the movement had to be reorganized. With the passing of a new law (Chapter 17) assented to 20th June 1985, mutuals were grouped into a federation. The founding of a reinsurance company capable of sustaining the movement's development represented the final stage in the implementing of this organization, thus providing it with the tools necessary for growth. It is from this perspective that the author examines the new status of mutual insurance in Quebec.

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 Chouinard,
Gérald Laberge, Lucien Bergeron,
Angus Ross, J.-François Outreville,
Monique Dumont, Monique Boissonnault,
Didier Luelles 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

53^e année

Montréal, Janvier 1986

N^o 4

La réforme des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie dans la province de Québec

par

Jean-Marie Bouchard,

Inspecteur général des Institutions financières

In the past, a large number of small mutual insurance companies existed in Quebec. Servicing the rural community, these mutuals were necessarily of local interest. But then, the need to strengthen them was felt and the movement had to be reorganized. With the passing of a new law (Chapter 17) assented to 20th June 1985, mutuals were grouped into a federation. The founding of a reinsurance company capable of sustaining the movement's development represented the final stage in the implementing of this organization, thus providing it with the tools necessary for growth. It is from this perspective that the author examines the new status of mutual insurance in Quebec.

~

Le 20 juin 1985, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une loi portant le titre « Loi modifiant la Loi sur les assurances et d'autres dispositions législatives » (chapitre 17 des lois de 1985). Cette loi

avait essentiellement pour but de réformer le cadre corporatif et financier des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie et des compagnies d'assurance mutuelles contre le feu, la foudre et le vent dans la province de Québec.

400 En raison de l'importance du mouvement mutualiste et des changements fondamentaux que la loi a apportés au mode d'opération du système mutualiste dans la province de Québec, c'est avec plaisir que j'ai accepté l'invitation qui m'a été faite de brosser à larges traits, pour le bénéfice des lecteurs de la Revue «*Assurances*», les points marquants de l'histoire de ce mouvement, ses traits caractéristiques, ses contraintes dans un contexte socio-économique évolutif et, enfin, les solutions mises de l'avant par la Loi 17 pour assurer le maintien, la cohésion et le développement de ce mouvement.

L'on comprendra que j'ai dû me restreindre à l'essentiel, puisque l'objectif recherché consistait à divulguer le plus succinctement possible les renseignements susceptibles de mieux faire comprendre la portée de cette Loi 17.

Historique

Le mouvement mutualiste, dans le domaine de l'assurance-incendie, remonte à 1852 sous l'impulsion d'un grand esprit de solidarité venant de citoyens d'une même région qui acceptaient de partager entre eux la perte financière due à un incendie subi par l'un des membres du groupe. Ces sociétés étaient considérées comme des mutuelles d'assurance-incendie agricole et elles offraient un service personnalisé à faible coût. Dans leur domaine, quasiment aucune compagnie d'assurance ne venait les concurrencer, tant sur le plan prix que service.

À l'origine, les mutuelles se répartissaient entre diverses classes, à savoir :

- les mutuelles de comté à permis d'opération dans toute la province ;
- les mutuelles de paroisse, par comté, à permis d'opération dans le seul comté municipal où était situé le siège social ;
- les mutuelles de municipalité à permis d'opération dans le territoire formant la municipalité.

Le développement moderne du mouvement mutualiste commence en 1956, par la création de la Fédération des mutuelles d'incendie du Québec Inc. La venue de cet organisme dote les mutuelles d'incendie d'un système de comptabilité et d'une gestion satisfaisante pour répondre aux besoins de l'assurance feu, foudre et vent.

La deuxième étape voit la constitution en 1975 de la Société mutuelle de réassurance du Québec qui permet aux mutuelles-incendie de gérer leurs risques, tout en conservant une partie plus importante des cotisations des membres au Québec.

401

Finalement, en 1974, la Loi sur les assurances du Québec (L.R.Q., chapitre A-32) vient concrétiser la volonté de développement du mouvement mutualiste. Son adoption ouvre de nouveaux horizons, tout en restructurant le mouvement au niveau des comtés municipaux par fusion ou conversion, sous une nouvelle raison sociale « Société mutuelle d'assurance contre l'incendie du comté de... »

En effet, la Loi sur les assurances rend accessible le marché des cités ou villes, autant pour les risques résidentiels que commerciaux et industriels, permet la pratique de catégories d'assurance jusqu'alors interdites et conserve des privilèges administratifs consentis avant son adoption.

Situation actuelle du mouvement

Il existe actuellement au Québec quarante-six sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie. Ces sociétés ont des actifs de \$73,3 millions et ont un personnel de 850 personnes. Les capitaux propres du mouvement sont d'environ \$57 millions appartenant à plus de 200,000 membres qui ont souscrit, en 1984, tout près de \$82 millions de primes. Les sociétés mutuelles viennent au huitième rang des principaux assureurs de dommages au Québec avec 3,1% de la part du marché.

De plus, il existe deux sociétés mutuelles de municipalité et neuf sociétés mutuelles de paroisse. Les sociétés mutuelles de municipalité ont \$169,000 d'actif pour \$17,000 de primes. Quant aux sociétés mutuelles de paroisse, elles ont \$937,000 d'actifs pour \$220,000 de primes directes.

Évaluation du mouvement des sociétés mutuelles

Si les structures des mutuelles se sont modifiées au cours des années, la forme mutualiste est demeurée inchangée : l'assemblée générale des membres reste l'organisme suprême, quant à l'orientation des politiques de la société mutuelle, chaque membre a l'obligation de s'engager financièrement en signant un billet de souscription et une cotisation est prélevée ordinairement une fois l'an.

402 L'augmentation importante du volume d'affaires des sociétés mutuelles, depuis 1978, a rendu le contrôle de la sélection des risques beaucoup plus difficile et a accru les dépenses d'administration.

De plus, cette expansion rapide a rendu difficile d'application le système du billet de souscription à cotiser. Les sociétés ont établi leur tarification selon la notion des primes au comptant et, quand une police est annulée, la plupart des sociétés remboursent le membre pour la portion qui reste à couvrir, de la date d'annulation à la date d'échéance.

De plus, les représentants de la Fédération des mutuelles d'incendie (F.M.I.) et de la Société mutuelle de réassurance du Québec (S.M.R.Q.) ont fait part qu'il est apparu, suite au développement de chacun des deux instruments d'intervention collectifs que les mutuelles se sont donnés (F.M.I. et S.M.R.Q.) que, même s'ils poursuivent des objectifs complémentaires et parallèles, ces deux organismes ont, tour à tour, revendiqué le leadership du « mouvement mutualiste québécois », d'où certains conflits institutionnels et les réflexions qui ont eu lieu au sein du mouvement mutualiste québécois au cours des dernières années.

Objet de la réforme

La croissance certaine du mouvement mutualiste au Québec exigeait un besoin de couverture adéquat sur un plus grand nombre de risques. La concurrence est vive et seules les sociétés ou compagnies dont les bases financières sont saines et solides et qui possèdent une administration compétente et éclairée pourront y faire face.

La réforme adoptée consiste précisément à procurer aux mutuelles les outils dont elles ont besoin pour assurer leur viabilité et leur développement dans un secteur évolutif et concurrentiel.

Le *premier objectif* de cette réforme est de regrouper les mutuelles au sein d'une ou de plusieurs fédérations, avec les pouvoirs et la capacité de coordonner les activités, procurer les services d'expertise nécessaires à une saine administration et assurer la viabilité et le développement des sociétés qui en sont membres.

Le *deuxième objectif* consiste à corriger la base même du système qui est devenu inefficace et difficilement applicable, en permettant aux sociétés mutuelles de se procurer le capital nécessaire à leurs opérations et en remplaçant la garantie que devait procurer le billet de souscription par celle qu'assurera un fonds de garantie.

403

Le *troisième objectif* est de moderniser le cadre corporatif des mutuelles. Une description rapide des principaux changements fera ressortir l'importance de ces objectifs.

Principaux changements de la réforme

1. Territoires

L'on sait que jusqu'à l'adoption de la Loi 17, la Loi sur les assurances prévoyait elle-même que les sociétés mutuelles ne pouvaient souscrire des risques d'assurance que dans les comtés pour lesquels elles avaient été constituées ou dans toute municipalité locale limitrophe située dans un comté pour lequel il n'existait aucune société mutuelle. Exception était cependant faite pour les sociétés mutuelles qui, en 1974, étaient autorisées à assurer dans toute la province de Québec. Par suite des modifications qui ont été apportées au système de regroupement des municipalités, il devenait requis de réévaluer cette notion de territoire. Après examen, il est apparu que la notion de territoire devait être maintenue, mais sous la responsabilité de la Fédération, c'est-à-dire que dorénavant, il appartiendra à la Fédération et aux sociétés membres de la Fédération de déterminer le territoire pour chaque société. Ainsi, ce sont les membres eux-mêmes qui se diviseront le territoire.

2. Billets de souscription

Pour devenir membre d'une société mutuelle de paroisse ou de comté, une personne devait signer un billet de souscription qui ne devait pas être inférieur à un certain pourcentage du montant d'assurance. Pour payer les pertes causées par un incendie et les dépenses administratives, le conseil d'administration de la mutuelle décrétait

un pourcentage à prélever sur les billets de souscription sous forme de cotisation. La cotisation pouvait être imposée après chaque sinistre ou à la fin de l'année financière, pour l'ensemble des sinistres de l'année.

Pour les membres des mutuelles de municipalité, aucun billet de dépôt n'était requis, mais une cotisation pouvait être prélevée à même le montant d'évaluation du bien assuré inscrit au rôle d'évaluation de la municipalité.

404

Avec le développement des mutuelles, la pratique a voulu que les mutuelles établissent une cotisation à l'avance pour les pertes probables de l'année, en s'inspirant généralement des principes retenus par les compagnies d'assurances générales. Le système de souscription devenait de plus en plus difficile d'application, en raison notamment de la concurrence dans un marché relativement restreint. Il devenait donc nécessaire d'appliquer aux sociétés mutuelles les mêmes règles que celles imposées aux autres compagnies d'assurances générales, d'une part, et, d'autre part, de convertir la garantie que pouvait représenter le système du billet de souscription par une véritable institution, distincte de la Fédération et des sociétés membres, et dont le but consisterait à fournir la liquidité et l'aide financière aux membres qui en auraient besoin. C'est ainsi que le système du billet de souscription a été aboli et qu'il a été édicté que toute fédération doit avoir une corporation de fonds de garantie. Une telle corporation de fonds de garantie a pour objet de rembourser les assurés pour toute insuffisance de fonds d'une société mutuelle, advenant la liquidation ou la dissolution de cette dernière, et le capital requis pour la corporation de fonds de garantie est fourni par les sociétés mutuelles membres.

3. Regroupement des sociétés en fédérations

En 1956, quatorze mutuelles de paroisse, face à l'homogénéité de leurs structures et la similitude de leurs problèmes, ont décidé de donner naissance à la Fédération des mutuelles d'incendie du Québec. Cet organisme, sans reconnaissance légale à l'époque, se voulait l'instrument de leur réalisation collective et de leurs aspirations, tout en devenant, par le fait même, l'interlocuteur de la mutualité en milieu agricole.

Cette fédération a guidé ses membres vers l'uniformisation de la gestion, en les dotant d'un ensemble de processus administratifs répondant aux besoins de développement, compte tenu des pouvoirs limités consentis à cette époque par la Loi sur les assurances.

En 1971, soit l'année de l'incorporation de la Fédération sous la partie III de la Loi sur les compagnies, cent soixante mutuelles au Québec ont convenu de faire partie de cet organisme représentatif.

De plus, la Fédération est reconnue comme vérificateur au sens de l'article 293 de la Loi sur les assurances et agit comme tel pour la majorité de ses membres.

405

Même si, depuis quelques années, on parlait abondamment de *mouvement mutualiste québécois*, force était de constater que celui-ci n'avait pas d'assise juridique, si ce n'est que l'ensemble des sociétés mutuelles et/ou compagnies d'assurances mutuelles, faisant affaires au Québec, s'était donné deux instruments d'intervention collectifs, soit la F.M.I. et la S.M.R.Q.

Pourtant, il devenait évident que l'ensemble des sociétés mutuelles avait un besoin non équivoque de supports techniques, administratifs et professionnels pour assumer tant leur développement individuel que collectif. C'est d'ailleurs dans ce contexte que la F.M.I. et la S.M.R.Q. avaient vu le jour.

À l'instar du mouvement coopératif dans d'autres secteurs, il est apparu essentiel que l'existence légale de l'organisme de regroupement soit reconnue dans la loi organique même, qui régit ce mouvement, et que l'appartenance à une fédération soit impérative pour les sociétés mutuelles.

4. Révision du cadre corporatif

a) Constitution des sociétés

Les critères de formation d'une société mutuelle ont été modifiés pour les rendre compatibles avec ceux des autres assureurs. La formation d'une société mutuelle reposera sur des critères de compétence, de solvabilité et de rentabilité.

Toute société mutuelle devra être membre d'une fédération reconnue par l'Inspecteur général, participer à une corporation de

fonds de garantie et être réassurée auprès d'un réassureur agréé et désigné par la fédération.

b) *Membres*

Comme le système du billet de souscription est aboli, une personne pourra adhérer à une société mutuelle en souscrivant le nombre de parts sociales exigé par les règlements de cette société.

c) *Assemblée générale*

406

Les pouvoirs des membres réunis en assemblée générale ont été révisés pour les rendre similaires à ceux de toute corporation de type coopératif.

d) *Cotisation et capital*

Les sociétés mutuelles auront dorénavant une capitalisation spécifique constituée de parts sociales et de parts privilégiées auxquelles pourront s'ajouter évidemment les surplus. L'émission des parts privilégiées est toutefois sujette aux mesures de contrôle édictées par la loi.

e) *Pouvoirs de placements*

Les pouvoirs de placements des sociétés mutuelles demeurent inchangés, mais les sociétés membres d'une fédération pourront participer à un fonds de placements administré par la Fédération sujet à certaines limites. Les pouvoirs de placements de ces fonds seront déterminés par règlement du gouvernement.

f) *Plein de conservation*

Le plein de conservation pour chaque société mutuelle, c'est-à-dire le montant d'assurance qu'elle est autorisée à conserver, sera déterminé par la fédération elle-même et ses membres, et non pas par règlement du gouvernement, comme c'est le cas actuellement.

Conclusion

Comme on peut le constater, la révision du secteur mutualiste en assurances générales est exhaustive en ce qu'elle ne laisse subsister aucune norme, ni structure non appropriée au nouveau contexte. Mais, il y a plus. Cette révision est impérative pour toutes les sociétés mutuelles et pour toutes les compagnies d'assurances mutuelles contre le feu, la foudre et le vent.

En effet, par suite de l'entrée en vigueur de la loi, le 11 septembre dernier, toutes les sociétés mutuelles et toutes les compagnies mutuelles contre le feu, la foudre et le vent auront un des choix suivants à faire :

- a) demeurer membre de la fédération ou s'affilier avec celle-ci ;
- b) se convertir en compagnie mutuelle de dommages ;
- c) s'affilier à une autre fédération à créer ;
- d) se soumettre à une liquidation.

407

Pour sa part, la fédération actuelle pourra, à certaines conditions et dans un délai allant du 90^e jour de l'entrée en vigueur de la loi au 120^e jour de l'entrée en vigueur de la loi, continuer son existence sous le nouveau régime juridique prévu par la loi, avec toutes les obligations et tous les pouvoirs qui en découlent.

À défaut pour une société mutuelle ou une compagnie mutuelle d'assurance contre le feu, la foudre et le vent d'avoir adopté dans un délai imparti l'une ou l'autre orientation autorisée, l'Inspecteur général devra, le 130^e jour de l'entrée en vigueur de la loi, liquider cette société ou compagnie. Ainsi, est-il certain que le 130^e jour de l'entrée en vigueur de la loi, le mouvement mutualiste tout entier sera sous l'empire d'un nouveau cadre législatif, soit comme société mutuelle, soit comme compagnie mutuelle d'assurance. Les sociétés mutuelles feront obligatoirement partie d'une fédération, véritable organisme de surveillance et de contrôle, et d'une corporation de fonds de garantie, organisme de soutien financier et de solvabilité. Quant aux sociétés mutuelles converties en compagnies mutuelles, elles seront régies par la Loi sur les assurances, selon les dispositions applicables aux compagnies d'assurance.

La Loi 17 se veut une réponse au défi nouveau que doit relever le mouvement mutualiste. Il appartient dorénavant à ce dernier de s'en prévaloir.