

## La Mutuelle des municipalités du Québec - une réponse au déséquilibre

Bernard Deschamps

Volume 72, numéro 4, 2005

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1106845ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1106845ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté des sciences de l'administration, Université Laval

ISSN

1705-7299 (imprimé)

2371-4913 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Deschamps, B. (2005). La Mutuelle des municipalités du Québec - une réponse au déséquilibre. *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, 72(4), 661–680. <https://doi.org/10.7202/1106845ar>

Résumé de l'article

À l'automne 2002, la grogne régnait dans le monde municipal. Victimes depuis quelques années de la hausse des primes, aussi subite que vertigineuse, les municipalités décidaient de se prendre en main et de se doter d'une vision à long terme de la gestion du risque municipal. Le quasi-monopole de l'assurance générale au Québec aura eu pour conséquence d'indisposer la clientèle municipale, qui s'est sentie prise au piège, au point de favoriser l'écllosion d'un nouveau modèle d'affaires.

C'est ainsi que, sous le parrainage de la Fédération Québécoise des Municipalités, Groupe Ultima inc., un important réseau de courtiers d'assurance, entreprend tous les travaux nécessaires à la création et à la gestion d'une compagnie d'assurance mutuelle exclusive aux municipalités. La Mutuelle des municipalités du Québec, que nous vous présentons dans cet article, voit le jour en novembre 2003.

Ce projet, étalé sur plus de 18 mois, a nécessité de nombreuses démarches : les travaux d'analyse de viabilité financière, la rédaction d'un plan d'affaires détaillé et des projections financières sur 5 ans, la présentation du projet aux différents intervenants dont le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, l'Autorité des marchés financiers et bien sur les municipalités, la négociation et le montage de la structure financière ainsi que le recrutement des municipalités-membres, en raison du caractère volontaire de leur adhésion.

## La Mutuelle des municipalités du Québec – une réponse au déséquilibre

par Bernard Deschamps

### RÉSUMÉ

À l'automne 2002, la grogne régnait dans le monde municipal. Victimes depuis quelques années de la hausse des primes, aussi subite que vertigineuse, les municipalités décidaient de se prendre en main et de se doter d'une vision à long terme de la gestion du risque municipal. Le quasi-monopole de l'assurance générale au Québec aura eu pour conséquence d'indisposer la clientèle municipale, qui s'est sentie prise au piège, au point de favoriser l'éclosion d'un nouveau modèle d'affaires.

C'est ainsi que, sous le parrainage de la Fédération Québécoise des Municipalités, Groupe Ultima inc., un important réseau de courtiers d'assurance, entreprend tous les travaux nécessaires à la création et à la gestion d'une compagnie d'assurance mutuelle exclusive aux municipalités. La Mutuelle des municipalités du Québec, que nous vous présentons dans cet article, voit le jour en novembre 2003.

Ce projet, étalé sur plus de 18 mois, a nécessité de nombreuses démarches : les travaux d'analyse de viabilité financière, la rédaction d'un plan d'affaires détaillé et des projections financières sur 5 ans, la présentation du projet aux différents intervenants dont le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, l'Autorité des marchés financiers et bien sûr les municipalités, la négociation et le montage de la structure financière ainsi que le recrutement des municipalités-membres, en raison du caractère volontaire de leur adhésion.

**Mots clés :** Municipalités, assurances municipales, mutuelle, Mutuelle des municipalités du Québec.

---

### L'auteur :

M. Deschamps est président-directeur général de Groupe Ultima inc. et directeur général et secrétaire de La Mutuelle des municipalités du Québec. Il a également rédigé un mémoire intitulé « L'assurance IARD au Québec, un changement de paradigme, de gré ou de force ! » dans le cadre d'une maîtrise en administration publique à l'ENAP.

In the fall of 2002, discontent reigned supreme among the municipalities. In recent years, the municipalities had been victims of sudden unpredictable increases in premiums prompting them to take matters in hand and develop a long term plan for municipal risk management. The municipal clientele, who felt trapped by the quasi-monopoly existing in the property and casualty insurance field in Quebec, began to favor the emergence of a new business model.

With the sponsorship of the Fédération Québécoise des Municipalités, Groupe Ultima inc., a substantial network of insurance brokers, undertook all the work necessary to the creation and management of a mutual insurance company exclusive to municipalities. La Mutuelle des municipalités du Québec, which is being presented to you in this article, was established in November 2003.

Spanning a period of more than 18 months, this project involved many different steps, including the analysis of financial viability, drafting a detailed business plan and financial projections for a 5 year period, presentation of the project to various groups including the ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, the Autorité des marchés financiers, as well as the municipalities, negotiation and establishment of a financial structure in addition to the recruitment of member-municipalities due to the voluntary nature of their enrollment.

**Keywords:** Municipalities, municipal insurance, mutual, Mutuelle des municipalités du Québec.

## **I. QUAND L'ÉQUILIBRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE SE BRISE**

Par ses formes diverses, l'assurance de dommages, familièrement appelée assurance générale, joue un rôle de premier ordre dans notre économie. Ce produit singulier procure une sécurité financière aux citoyens, aux entreprises, aux organismes et associations, aux professionnels et aux actionnaires. De plus, l'assurance fournit une base pour l'obtention du crédit et permet de satisfaire certaines exigences des clients, fournisseurs et créanciers. En raison notamment de l'obligation pour la majorité des consommateurs, des professionnels ou des entreprises de se procurer le produit, l'État devient producteur et distributeur ou fixe les conditions du marché par une réglementation abondante et exerce une surveillance serrée sur ce secteur d'activité.

Mais voilà que le marché international de l'assurance générale est en profonde mutation, et le Québec, qui représente un maigre pourcentage de ce marché, n'est pas épargné. Tout au contraire, malgré les résultats techniques des assureurs québécois qui font pâlir d'envie nos voisins canadiens, une tendance lourde se dessine depuis plus d'une décennie. Une proportion de plus en plus importante de clients du secteur des entreprises subit les affres de la rareté de l'offre des produits spécialisés.

L'intérêt croissant pour les mécanismes de transfert alternatif des risques par le biais de fonds d'assurance professionnels, de capitales ou de mutuelles confirme ce déséquilibre entre l'offre et la demande. Les clients incapables de s'organiser se retrouvent la proie des grossistes qui doivent répartir le risque entre une multitude d'assureurs qui, à tout moment, menacent de se retirer. Le problème pour les organismes, entreprises et associations professionnelles qui exercent des activités spécialisées n'est pas seulement lié au prix mais également à l'accès pur et simple au produit. Dans certains cas, l'accès limité au produit d'assurance devient une importante barrière à l'entrée de l'activité commerciale ou professionnelle.

Plutôt paradoxal dans un contexte de surcapitalisation, ce phénomène de rareté est issu des pressions exercées par les bailleurs de fonds et les actionnaires des grands groupes financiers internationaux, qui exigent des rendements plus élevés et surtout plus prévisibles sur les capitaux investis. Or, un encadrement accru des organismes de réglementation et des réserves actuarielles qualifiées d'insuffisantes ont forcé plusieurs assureurs à réinjecter de nouveaux capitaux. De plus, la faiblesse prolongée des taux d'intérêt et une révision des actifs admissibles pour le calcul des ratios de solvabilité réduisent d'autant l'appétit des assureurs pour des produits dont la rentabilité est jugée incertaine. Naturellement, ces derniers n'étant plus en mesure comme autrefois de tirer parti des rendements sur les investissements pour éponger leurs pertes techniques se sont tournés vers des risques sûrs et homogènes dont la rentabilité est hautement prévisible.

Au même moment, la mondialisation du marché de l'assurance fait son oeuvre. Au Québec, l'assurance générale est dominée par quelques grands groupes financiers européens. L'intensification de ce mouvement de consolidation nous entraîne progressivement vers la création d'un quasi-monopole et plus rapidement encore pour les produits d'assurance spécialisée. Malgré l'apparence d'une forte concurrence exercée dans le marché des risques courants, les assureurs et les réassureurs se font de plus en plus rares lorsque vient le temps d'offrir des solutions novatrices. L'unique incursion des assureurs traditionnels dans ce nouveau modèle d'affaires est d'offrir des services de gestion des fonds d'autoassurance et de « Fronting<sup>1</sup> ». Comment ces assureurs peuvent-ils prétendre être en mesure de gérer ces fonds efficacement pour le compte de tiers assurés alors qu'ils abandonnent eux-mêmes ces segments de marché?

Mais pour plusieurs, le déséquilibre entre l'offre et la demande est temporaire. Certains argumentent que le cycle haussier<sup>2</sup> des dernières années est la cause de l'inhabilité des assureurs à offrir les produits demandés par une clientèle dont les activités rendent le

transfert financier du risque de plus en plus complexe. Cependant, cette vision conjoncturelle, qui une fois de plus favorise la création de mécanismes d'autoassurance, cache un profond malaise. Rares sont les groupes ou associations qui choisissent la voie de l'autoassurance et qui reviennent ensuite au marché traditionnel. Les outils de transfert du risque mis en place leur permettent de profiter d'un marché baissier de la réassurance mais également de se prémunir contre les aléas des marchés haussiers puisqu'une bonne portion de la prime est contrôlée par les assurés eux-mêmes en assumant une saine gestion des surplus accumulés.

Inexorablement, les assureurs traditionnels délaissent des segments de marché de plus en plus importants sous prétexte qu'ils sont historiquement incapables de rentabiliser ces portefeuilles. Ce phénomène accélère la spirale des fusions et acquisitions pour nourrir la course effrénée aux parts de marché et amplifie la rareté des produits hors normes. Les réassureurs sont pour l'instant à l'abri de cet exode et, à la limite, profitent de la situation puisque les solutions d'autoassurance font toujours appel à eux, mais pour combien de temps encore?

L'assurance des municipalités au Québec est, elle aussi, grandement affectée par ce changement structurel. De par l'étendue de ses activités et sa complexité grandissante, le risque municipal devient de moins en moins attrayant pour les assureurs en quête de résultats prévisibles et de plus en plus problématique pour les assurés en quête de protection. Notons qu'une portion du risque municipal découle des transferts de responsabilité souvent imposés des gouvernements provinciaux aux municipalités. Les rares assureurs qui persistent à demeurer actifs dans ce créneau dictent leurs conditions et leurs prix. Dans un tel marché, où le bonheur des uns fait le malheur des autres, l'équilibre entre l'offre et la demande est brisé et l'harmonie ne peut être maintenue.

En effet, les solutions offertes aux municipalités par les assureurs traditionnels ont été improvisées et teintées de l'urgence de corriger les piètres résultats financiers passés. Ils ont entre autres fait subir aux municipalités d'importantes hausses de primes – de l'ordre de 35 % à 300 % – au cours des dernières années<sup>3</sup>, réduit les garanties offertes, exigé des mesures de protection additionnelles et augmenté de façon significative les franchises applicables de 2 500 \$ à 50 000 \$. D'autres ont introduit des mécanismes de rétention qui obligent les municipalités à partager le risque financier entre elles et assumer elles-mêmes le règlement de leurs sinistres, les plaçant ainsi dans une position jugée irrégulière par l'Autorité des marchés financiers (AMF)<sup>4</sup>.

Simple effets d'un autre cycle haussier qui semble tirer à sa fin ou tendance lourde qui modifiera en profondeur le rôle des assureurs traditionnels? Par la naissance de La Mutuelle des municipalités du Québec (MMQ), les municipalités ont répondu à cette question. À la fin 2003, la MMQ est née suite à un mandat octroyé par la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) à Groupe Ultima inc., son partenaire en assurance depuis 1988.

Le mandat, en plusieurs volets, consistait à « accomplir tous les travaux préparatoires à la présentation au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL), d'une demande commune afin de constituer La Mutuelle des municipalités du Québec ». Les municipalités fondatrices, par le biais de la FQM, déléguaient alors des pouvoirs à Groupe Ultima inc. pour rédiger un plan d'affaires et fournir l'infrastructure nécessaire au démarrage et à la gestion de la MMQ. Le dossier était sous l'étroite surveillance d'un conseil d'administration constitué de neuf personnes, dont six maires élus.

La création d'un tel outil pour les municipalités visait à :

- Obtenir une indépendance relative par rapport aux assureurs commerciaux;
- Détenir toutes les informations requises pour mettre en place des mesures de prévention et de réduction des sinistres adaptées aux besoins des municipalités;
- Permettre une stabilité et potentiellement une réduction du coût de financement du risque municipal par le biais d'un mécanisme de ristourne;
- Accélérer et supporter l'application de la réglementation sous-jacente à la sécurité civile et à la sécurité incendie.

Au moment de sa création, la MMQ devait donc permettre une forme d'autonomie quant à :

- L'autofinancement du risque et le transfert des limites supérieures à des réassureurs;
- La création d'un service complet de gestion des risques et de prévention;
- La supervision du règlement des sinistres;
- La gestion et l'administration de la mutuelle.

La préparation du plan d'affaires détaillé de la MMQ et la production des états financiers provisoires sur cinq ans<sup>5</sup> ont été des activités indispensables pour assurer la mise en œuvre du projet et

ont procuré l'essentiel de la documentation nécessaire à l'obtention des lettres patentes et du permis d'assureur. Huit principaux volets ont été requis par l'AMF pour l'analyse du dossier :

- La problématique qui justifie la création d'un nouvel assureur;
- La clientèle visée, les objectifs de vente, la distribution et les moyens de mise en marché;
- La description détaillée des produits et services offerts;
- Les grilles de tarification et les normes de souscription pour chacune des garanties offertes;
- Les opérations d'assurance et les systèmes informatiques qui supportent ces opérations;
- La compétence et le recrutement des ressources humaines;
- La structure de réassurance, les traités finaux et les conditions de ces traités;
- Les projections financières sous forme de PC & 16 dont les hypothèses et la présentation auront été préalablement vérifiées et approuvées par des firmes indépendantes d'actuaire et de comptables.

L'acceptation du plan d'affaires a nécessité plusieurs rencontres avec les représentants de l'AMF et, malgré sa conformité, les lettres patentes n'ont été délivrées que quelques mois plus tard suite à de nombreuses démarches et négociations additionnelles. Au cœur de nos discussions avec l'AMF il était question de la viabilité financière du projet dans un contexte de concurrence, de l'unicité de la nature juridique de la solution retenue par les municipalités en raison de la législation municipale, du recrutement des membres, qui constituait le volet critique et incertain des projections financières et de tous les produits et services offerts comme élément de différenciation des assureurs traditionnels. Voyons donc en quoi ces volets sont particuliers à la MMQ.

## **2. LA VIABILITÉ FINANCIÈRE**

Sans grande surprise, et comme cela a été le cas pour la majorité des autres initiatives du genre, l'élément déclencheur du projet a été la hausse marquée et continue des primes d'assurance sur plusieurs années. La question de la viabilité financière a donc été le point de départ de la création de la MMQ. Le bassin de primes actuelles, qui

avait pratiquement doublé en trois ans, était-il suffisant pour permettre la mutualisation du risque et dégager des surplus? Cette viabilité constituait une des conditions minimales pour obtenir le permis d'assureur délivré par l'AMF.

L'analyse de la faisabilité financière du projet a été réalisée en collaboration avec deux firmes indépendantes d'actuaire et une firme comptable reconnue. Les données utilisées ont été tirées des rapports statistiques et des données réelles de 1999 à 2002 provenant de l'expérience de plus de 800 municipalités faisant partie du portefeuille d'assurance des municipalités de Groupe Ultima inc. Nos travaux auront permis :

- D'établir le niveau idéal de risque à mutualiser par sinistre, c'est-à-dire le seuil de mutualisation produisant un niveau de risque acceptable pour les membres tout en générant des surplus potentiels optimaux. Pour chaque niveau de mutualisation (de 25 000 \$ à 250 000 \$) et pour chacune des garanties d'assurance (automobile, biens et responsabilité civile) une simulation des sinistres par la méthode de Monte Carlo a été produite afin de déterminer la fluctuation de l'expérience des sinistres. Ensuite, le montant moyen du total des sinistres pour chacune des mille années simulées a été calculé, ainsi que les montants maximums et minimums de sinistres engagés qui surviennent également une fois tous les mille ans;
- De déterminer, pour chaque niveau de mutualisation, la prime qui devait être cédée à la réassurance. Les simulations ont également déterminé la proportion de la prime totale qui devrait être cédée à la réassurance pour financer les sinistres au-delà de différents niveaux de mutualisation. Une limite d'autoassurance de 100 000 \$ par événement a été retenue. À ce niveau, la proportion théorique de la prime cédée à la réassurance a été établie à 22 %. Dans les faits, les réassureurs ont exigé 8 points additionnels pour tenir compte de la volatilité du portefeuille des sinistres au-dessus de 100 000 \$ et couvrir les sinistres de nature catastrophique;
- De faire des projections de la sinistralité pour chaque niveau de mutualisation. Le taux de sinistres moyen projeté, incluant les frais de règlement, a été établi à 55 % de la mise en commun. Ce taux de sinistralité projeté s'appuyait également sur l'évolution des résultats techniques réels des trois dernières années (2000, 2001, 2002) et ne tenait pas compte de l'augmentation des primes de 12 % en 2003 et de 2 % projetée pour 2004. De plus, la combinaison des garanties



offertes par la MMQ (automobile, biens et responsabilité civile) permettait de réduire la volatilité sous-jacente du portefeuille puisque certaines années de fluctuation adverse de l'une sont compensées par des années de fluctuation favorable de l'autre.

L'analyse des données aura permis de quantifier le risque, de faire les projections et d'établir la structure financière optimale. Le résultat de ces travaux a aussi confirmé ce qu'intuitivement toutes les municipalités croyaient; le niveau de tarification exercé par les assureurs commerciaux suite aux hausses vertigineuses des primes des dernières années était maintenant suffisant pour couvrir les sinistres, les frais d'opération et vraisemblablement constituer des surpluses.

La première étape franchie et fières de cette conclusion, les municipalités ont décidé de s'engager dans la formation de la structure administrative de la MMQ.

### **3. UNE FORME JURIDIQUE UNIQUE**

Les municipalités auraient pu opter pour d'autres formes juridiques que celle de la MMQ. Dans le cadre de nos travaux de recherche, plusieurs mécanismes de transfert de risque ont été considérés, notamment la création d'un assureur privé de type « captive » et l'utilisation d'un fonds d'autoassurance.

Plusieurs facteurs ont guidé la décision des municipalités et de la FQM. Toutefois, deux éléments clés ont influencé le choix :

- Tout d'abord, la nature même de la mutualité. Les mutuelles et les coopératives font partie du paysage historique et elles ont joué un rôle marquant au Québec. Les élus municipaux n'ont donc eu aucune difficulté à s'associer à un tel concept.
- En deuxième lieu, la réglementation municipale existante. Déjà en 1992, le législateur québécois avait introduit des dispositions légales<sup>7</sup> permettant aux municipalités de présenter une demande au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) pour constituer une personne morale dont l'objet serait de pratiquer l'assurance pour les municipalités qui en seraient membres et leurs organismes mandataires.

Cette réglementation découlait des pressions des municipalités et de leurs associations, l'Union des municipalités du Québec (UMQ)

et la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM)<sup>8</sup> lors de la dernière crise de l'assurance municipale des années 1987 à 1991. Elle prévoyait une série de conditions de formation et d'adhésion et procurait certains avantages pour les municipalités membres dont :

- Une exemption de la nécessité de disposer d'un capital de démarrage pour en faciliter la création s'appuyant sur la capacité financière quasi illimitée des municipalités. Bien que la MMQ soit un assureur légalement autorisé soumis aux dispositions de la Loi sur les assurances, le Code municipal et la Loi sur les cités et villes<sup>9</sup> stipulent qu'elle est exemptée de l'obligation de fournir un capital de démarrage. Ce qui n'a toutefois pas empêché les représentants de l'AMF, en 2003, d'exiger un capital de démarrage de 2,5 M\$ sous forme de lettre de crédit irrévocable, en raison de l'incertitude quant au nombre de municipalités qui allaient adhérer.
- Une dispense de l'application des règles d'adjudication des contrats par une municipalité. Ses adhérents allaient pouvoir se défaire du fardeau administratif que représentent les processus de soumission et échapper à toute éventualité de contentieux entre soumissionnaires.
- Une exonération de l'impôt sur le revenu, de la taxe sur le capital et de la taxe compensatoire des institutions financières<sup>10</sup>.
- En raison du contexte politique, le législateur, tout comme en 1992, a choisi de ne pas rendre l'adhésion obligatoire, contrairement à la majorité des ordres professionnels dont la clientèle est également exclusive. Ainsi, les municipalités ont le libre choix d'adhérer à la MMQ ou de faire appel aux assureurs encore présents sur ce marché spécialisé. La MMQ œuvre donc dans un environnement concurrentiel, mais sa chartre ne lui permet pas de niveler ses résultats par la souscription de risques prévisibles comme pourraient le faire les assureurs commerciaux.

La demande de constitution devait être accompagnée d'une convention qui contient les mentions suivantes, soit :

- Le nom de la personne morale;
- Le nom des municipalités qui présentent la demande;
- Le lieu, au Québec, où sera établi le siège social de la personne morale;
- Les catégories d'assurances de dommages envisagées;

- Les nom, prénom, adresse et profession des membres du premier conseil d'administration de la personne morale;
- Le mode de détermination et de paiement de la contribution annuelle et de toute autre contribution des municipalités ainsi que, le cas échéant, les catégories de municipalités établies à cette fin;
- Toute autre mesure requise pour l'administration et le fonctionnement de la personne morale, ce qui incluait le mandat de gestion des opérations octroyé à Groupe Ultima inc.

Les conseils de chacune des huit municipalités fondatrices qui ont présenté la demande ont dû préalablement faire adopter un règlement par leur conseil municipal respectif qui approuvait le contenu de la convention et qui autorisait la présentation de la demande de constitution<sup>11</sup> au MAMSL.

Lorsqu'une municipalité décide d'adhérer à la MMQ, elle devient liée par cette convention de fondation. En adhérant, la municipalité s'engage à s'assurer auprès de la MMQ pour toute la durée de l'adhésion, répondre aux critères d'évaluation du risque et aux pratiques de gestion du risque déterminées par le conseil d'administration et verser la contribution initiale d'adhésion (établie symboliquement à 100 \$) et toute somme requise en cas d'insuffisance de fonds de la MMQ. Cette insuffisance peut également être décrétée par l'AMF, ce qui entraînerait une contribution spéciale automatique.

Le retrait du membre est quant à lui soumis à des conditions particulières. En effet, un membre ne peut se retirer qu'après un délai minimum de cinq ans et demeure assujéti à toute contribution spéciale déterminée par le conseil d'administration pour les deux ans suivant son retrait. Sa contribution, s'il y a lieu, est établie en fonction de la prime payée par ce membre et ses organismes mandataires avant son retrait<sup>12</sup>. De plus, le retrait du membre doit être autorisé par l'AMF et ce dernier donne son autorisation :

- S'il estime que la personne morale demeure financièrement viable malgré ce retrait;
- Si la personne morale s'engage à respecter les conditions que l'AMF estime nécessaires pour que la personne morale demeure financièrement viable malgré le retrait;
- Si la personne morale ne peut, de l'avis de l'AMF, demeurer financièrement viable malgré le retrait ou si la personne morale refuse de respecter les conditions que l'AMF estime nécessaires, celui-ci ordonne la liquidation de la personne morale et nomme un liquidateur.

Enfin, la loi prévoit que la personne morale est constituée dès la délivrance, par l'AMF, des lettres patentes après que le ministre des Affaires municipales et de la Métropole lui en fait la demande<sup>13</sup>. La MMQ a obtenu ses lettres patentes le 17 novembre 2003 et souscrit sa première police le 31 décembre suivant.

Une campagne de recrutement a donc été mise sur pied pour convaincre un nombre suffisant de municipalités afin d'assurer la viabilité financière de l'entreprise.

#### **4. LE RECRUTEMENT DES MEMBRES**

Nonobstant sa pertinence dans le marché et le solide soutien de la FQM, la MMQ devait recruter ses membres un à un. Généralement l'adhésion à un tel mécanisme d'autoassurance exclusif est obligatoire. C'est le cas par exemple pour plusieurs ordres professionnels dont la participation à un fonds d'assurance est une condition d'accès à la profession. Mais, en 1992, le législateur avait préféré laisser le libre choix aux municipalités d'adhérer et le contexte politique de 2003 ne se prêtait pas non plus à l'adhésion forcée.

Cette particularité a exercé une forte pression sur la prévisibilité des objectifs de recrutement et du volume d'affaires anticipé sans parler du risque d'antisélection pouvant découler du libre-choix. Tout en maintenant des critères de sélection rigoureux, une vaste campagne de promotion a donc été nécessaire pour recruter le nombre minimum de municipalités sans quoi le démarrage aurait été impossible et le projet irréalisable.

Le répertoire des municipalités du Québec dénombre 93 Municipalités régionales de comté (MRC) et 1 049 municipalités locales qui comptent une population de moins de 25 000 habitants. Ce qui totalisait 1 142 membres potentiels en supplément des régies intermunicipales qui possèdent également le statut de membres. L'objectif que s'était fixé la MMQ était de recruter 430 membres au cours des 12 premiers mois d'opération, soit environ 30 % du potentiel; il nous est permis de penser que, si la tendance se maintient, la MMQ devrait doubler cet objectif à la fin de sa première année d'opération.

Malgré les nombreuses critiques et réserves des assureurs traditionnels en matière d'assurance pour les municipalités, la création de la MMQ allait priver ces derniers d'un volume d'affaires important et raviver la concurrence. La MMQ venait donc changer les règles du jeu et compromettre les plans d'affaires des assureurs qui misaient

sur la rareté de l'offre pour exiger de plus en plus de primes aux municipalités. N'oublions pas qu'en 1992, les assureurs privés s'étaient vigoureusement objectés à la mise sur pied d'une mutuelle d'assurance pour les municipalités et, malgré l'appui du législateur, le projet fut abandonné. Les municipalités avaient été séduites par les baisses de primes et une apparence de concurrence entre les assureurs traditionnels et ce jusqu'en 1999.

C'est justement sur l'expérience passée que s'appuyait l'AMF pour exiger que les municipalités et MRC signifient leur intention d'adhérer à la MMQ par voie de résolution avant de délivrer les permis nécessaires au démarrage. C'était demander à une clientèle désillusionnée d'acheter un produit – police d'assurance – sans en connaître les conditions et le prix.

Les résultats d'un sondage effectué préalablement auprès de 500 municipalités confirmant que 78 % d'entre elles avaient l'intention d'adhérer à la MMQ et l'engagement des courtiers du Groupe Ultima inc. à transférer l'ensemble de leur volume d'affaires respectif en provenance de 835 polices d'assurance, n'ont pas su convaincre les représentants de l'AMF du réalisme des hypothèses de vente présentées du plan d'affaires de la MMQ.

Groupe Ultima inc., en partenariat avec la FQM, a donc mené une vaste campagne de communication auprès des municipalités afin de leur expliquer la MMQ et de les convaincre de confirmer leur intention d'y adhérer par voie de résolution. Ses efforts ont porté fruits puisque dès l'automne 2003, 780 municipalités avaient fait parvenir une résolution d'intention.

Le thème de la campagne d'adhésion, la MMQ, une solution qui vous appartient, venait en appui au concept de « prise en charge » qui avait rassemblé les municipalités autour de ce projet commun. La campagne misait sur le parrainage de la FQM, le déploiement d'outils d'information en phases successives et un travail de terrain soutenu par une équipe répartie dans plus de 100 points de vente au Québec. Il s'agissait de persuader les élus et dirigeants municipaux du bien-fondé de délaisser le marché traditionnel de l'assurance, de devenir propriétaires de leur propre compagnie d'assurance et d'exercer un contrôle accru sur la gestion du risque municipal.

La première phase de la campagne visait à établir la crédibilité du projet. La communication écrite personnalisée a d'abord été mise à profit. Les actions de la phase initiale ont pris la forme de lettres aux élus et dirigeants municipaux dans lesquelles les membres de la direction de la FQM expliquaient brièvement le projet de mutualisation et y donnaient clairement leur appui.

La deuxième phase consistait à documenter les élus et dirigeants afin qu'ils examinent le projet plus en détail. Elle avait aussi pour but d'amorcer la démonstration de la viabilité financière de la MMQ, une dimension capitale qui, par ailleurs, suscitait le plus grand nombre d'interrogations auprès des élus et dirigeants municipaux notamment en raison de la contre-offensive menée en parallèle par la concurrence. Les éléments clés de cette deuxième phase ont été l'envoi d'une vidéo sur cédérom et d'une brochure d'explication ainsi que d'une invitation à participer à une rencontre d'information.

Les phases suivantes ont constitué la plate-forme du plan de communication. Elles misaient davantage sur le travail de terrain, le renforcement des actions et l'accompagnement des élus et dirigeants. Lors de 35 rencontres, tenues dans 16 régions du Québec, les principaux intervenants du projet ont pu rencontrer des représentants municipaux, leur expliquer le fonctionnement de la MMQ, présenter les résultats de divers examens financiers, actuariels, juridiques et autres et répondre à leurs questions.

Afin de tirer parti de l'effet de mobilisation créé par les rencontres d'information, la FQM et le Groupe Ultima ont stratégiquement confié le rôle d'ambassadeur à un certain nombre de leurs effectifs. Au terme de chaque rencontre, des représentants effectuaient des suivis téléphoniques afin de recueillir les commentaires des participants et répondre à leurs questions supplémentaires. Ces personnes répondaient également aux appels reçus provenant de la ligne d'information mise en service spécialement pour les municipalités. Elles ont aussi joué un rôle clé dans le processus menant à l'obtention des résolutions d'intention en appuyant les élus et dirigeants municipaux au moment de présenter le projet de mutualisation aux membres de leur conseil municipal.

L'information écrite a constitué un élément important du plan de communication. En mai 2003, par exemple, un cahier spécial consacré au projet de mutualisation paraissait dans *Quorum*, le magazine de la FQM. Afin de soutenir le travail de terrain, d'autres articles touchant divers aspects de la MMQ étaient également publiés tout au long de la campagne de communication. On retrouvait aussi sur le site Web de la FQM, devenu pour l'occasion une source officielle d'information, la description du projet, un argumentaire et des messages d'appui.

Enfin, le projet a été présenté lors de cinq congrès importants regroupant les acteurs les plus influents de la scène municipale, dont celui de la FQM, où l'on a d'ailleurs procédé au lancement officiel de la MMQ, point culminant de la campagne de communication.

Lors du congrès de la FQM, en octobre 2003, jour prévu du lancement, les conseils municipaux de 780 municipalités et MRC québécoises, soit près de quatre fois le nombre minimal exigé par l'AMF, avaient déjà adopté une résolution signifiant leur intention d'adhérer à la MMQ. Ce résultat venait en quelque sorte confirmer la pertinence et l'efficacité des stratégies et des outils de communication employés pour promouvoir la solution proposée aux municipalités.

Soulignons que Groupe Ultima inc. a été un joueur capital tant dans les démarches initiales que dans les opérations actuelles de la MMQ, notamment sur le plan de la relation avec les autorités réglementaires et politiques, la recherche de partenaires financiers en matière de réassurance et de capitalisation initiale, l'élaboration des pratiques de la gestion des risques, la mise en place d'une équipe de gestion des sinistres, la fabrication des produits et des algorithmes de tarification et la conception des systèmes informatiques pour répondre aux exigences particulières de la MMQ et des organismes de surveillance.

Cette réussite n'aurait pu être possible sans l'engagement inconditionnel d'un groupe d'employés dédiés et convaincus du bien-fondé de la solution retenue par les municipalités. L'équipe actuelle, de plus de 15 personnes réparties en 4 secteurs d'activités, (souscription, prévention, indemnisation et administration) possède la fougue et toute l'expertise requise pour réaliser la mission et les objectifs de la MMQ.

Fiers de leurs relations étroites avec quelque 835 clients du programme d'assurance municipalité en vigueur depuis 1988, Groupe Ultima inc. et ses courtiers allaient ainsi tenir un rôle déterminant dans le recrutement du nombre minimum de membres et la mise sur pied d'un outil unique de gestion du risque municipal. Le recrutement a également été facilité par une offre de produits et services qui se différencie de celle des assureurs traditionnels.

## **5. LES PRODUITS ET SERVICES OFFERTS PAR LA MMQ**

En premier lieu, la MMQ a opté pour livrer à ses membres des garanties d'assurance générale équivalentes à celles offertes par les assureurs commerciaux actuels. Cette gamme de produits standardisés dont la sinistralité était prévisible a été retenue parce que son utilisation facilitait la mise en œuvre des opérations et réduisait

grandement le risque d'affaires au démarrage. Rappelons que la MMQ avait pris l'engagement de maintenir la tarification au niveau de 2003 pour la très grande majorité des municipalités.

Les municipalités continuaient ainsi de bénéficier des mêmes protections que par le passé par une combinaison de produits offerts par la MMQ et ses assureurs partenaires. Parmi les principales catégories d'assurance offertes par la MMQ, on retrouve l'assurance de biens, l'assurance automobile, l'assurance de la responsabilité civile, l'assurance erreurs et omissions et l'assurance contre le vol et le détournement.

La MMQ souscrit ainsi directement un ensemble de garanties d'assurance jusqu'à concurrence d'une limite de 2 millions de dollars (M\$) en assurance de biens, assurance automobile et assurance de responsabilité civile et des limites additionnelles de 13 M\$ en assurance de biens.

En raison de la difficulté d'intéresser des réassureurs en assurance de responsabilité civile, Groupe Ultima inc. offre aux municipalités désireuses de se procurer une limite supérieure à 2 M\$ des produits d'assurance de responsabilité civile excédentaire et complémentaire à concurrence de 10 M\$.

La MMQ a également choisi de confier l'assurance bris de machine à un assureur partenaire, par l'intermédiaire de Groupe Ultima inc. Cette décision a été prise parce que ce produit aurait nécessité, de la part de la MMQ, l'embauche d'un personnel certifié et entraîné des frais d'inspection que le volume de primes n'aurait pu justifier. Une limite de 5 M\$ est ainsi offerte par notre partenaire aux municipalités.

De la même manière que pour les produits offerts au démarrage, la tarification appliquée par la MMQ est demeurée très semblable à celle des assureurs traditionnels. Ce qui distingue toutefois la MMQ du marché régulier, c'est qu'au fil des ans elle sera en mesure de proposer une grille de tarification plus souple pour mieux refléter la spécificité de chacune des municipalités, contrairement ainsi les prédictions initiales de ses détracteurs à l'effet que les bons risques paient pour les mauvais. Les primes de la MMQ seront davantage individualisées et, en plus, elles seront positivement influencées par l'amélioration globale des résultats des membres. Au démarrage, Groupe Ultima inc. avait garanti aux municipalités une tarification équivalente à celle exercée par le marché régulier pour la période précédente. Cette position permettait de freiner la hausse des primes pour les municipalités et ainsi favoriser l'adhésion des membres.

Malgré ses ressemblances avec le marché régulier, deux éléments stratégiques distinguent la MMQ au démarrage : la gestion du risque municipal et le règlement des sinistres.



Généralement, les équipes de prévention des assureurs commerciaux interviennent de façon ponctuelle et limitent leur activité à la correction des situations ayant un impact sur leur capacité à assurer le client. Pour la MMQ, la gestion du risque municipal doit être abordée dans une perspective beaucoup plus vaste que celle de l'assurabilité. Elle doit s'adapter à des situations spécifiques et beaucoup plus complexes.

Pour concrétiser sa volonté de promouvoir une saine gestion des risques, la MMQ a prévu un budget spécifique à cette activité qui représente 3 % du volume prime net souscrit. Par le biais de Groupe Ultima inc., la mutuelle s'est dotée d'une équipe permanente de préventionnistes. Son approche se divise essentiellement en quatre niveaux d'intervention.

Les visites de prévention – Elles ont pour but d'aider les municipalités à mieux jauger leur degré de vulnérabilité et de tolérance aux risques, de juger de la qualité et de la pertinence de leurs mesures de prévention et d'évaluer l'état de préparation et d'intégration de leurs outils de gestion des risques au quotidien.

L'analyse de vulnérabilité – Elle consiste à appuyer les intervenants municipaux dans le choix des mesures à déployer en matière de gestion des risques. Une étape déterminante qui prévoit l'établissement de priorités et la mise en place de stratégies adaptées au contexte, à la culture, à la structure organisationnelle de même qu'aux ressources de la municipalité.

L'encadrement des initiatives – Il a essentiellement pour objectif de permettre aux municipalités d'intégrer des mesures préventives à leurs activités quotidiennes afin de réduire les risques au minimum. Cet encadrement prend la forme d'un plan d'action qui vise à rendre les mesures opérationnelles et à échelonner leur mise en place selon les priorités des municipalités. Le plan est conçu dans le but d'aider les administrations municipales à planifier leurs objectifs à long terme, à prévoir les ressources requises et à intégrer au nouveau cadre de prévention les procédures et outils pertinents dont elles disposent déjà.

La formation – Le programme de formation offert par la MMQ est orienté vers les particularités auxquelles font face les municipalités. En complément, ce volet prévoit la diffusion régulière de renseignements touchant les mesures et procédures de gestion des risques à mettre en œuvre.

En matière d'indemnisation, l'originalité des services offerts par la MMQ repose sur une approche adaptée aux besoins des municipalités. La satisfaction des membres-assurés est l'une des priorités

de la MMQ qui s'emploie à apporter à ceux-ci un soutien de qualité dans la gestion de leurs réclamations et à rationaliser les coûts administratifs par l'utilisation de politiques de règlement uniformes et équitables. Grâce à une communication soutenue, la constitution d'un comité d'indemnisation composé d'élus municipaux et une plus grande sensibilité, la MMQ vise à réduire la frustration des municipalités qui se voyaient imposer des règlements, parfois sans en être informés par l'assureur responsable du règlement.

Le règlement des sinistres est assumé par l'équipe expérimentée d'un des réassureurs sous la supervision de Groupe Ultima inc. Cette approche permet aux membres de la MMQ de confier leurs réclamations, y compris celles sous le seuil de la franchise, à des experts en sinistres qualifiés et dédiés au service des municipalités. Cette concentration de compétences permet d'analyser toute l'information passée concernant les réclamations et de dégager des mesures de prévention et de bâtir des programmes qui visent la réduction des sinistres pour l'ensemble des municipalités.

La gestion des risques des municipalités par la MMQ va donc bien au-delà de l'assurabilité. Elle jouera un rôle de plus en plus accru sur les moyens à être mis en place pour bonifier les risques en jeu et les procédures, et ce tant dans l'intérêt des membres que de la Mutuelle elle-même.

## **6. CONCLUSION**

Au terme de 18 mois de travaux, d'analyses, d'amendements au cadre législatif, après une tournée de promotion, des présentations aux municipalités et de multiples rencontres avec l'AMF pour étoffer le dossier et répondre aux exigences opérationnelles, administratives et financières de cette dernière, particulièrement en matière de capital minimal requis, la Mutuelle des municipalités du Québec recevait le 17 novembre 2003 la sanction du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et obtenait son permis d'exploitation à titre d'assureur quelques jours plus tard.

La MMQ est maintenant pleinement opérationnelle. D'abord un rêve, ensuite un projet, elle est devenue réalité et a le vent dans les voiles. Au 30 juin 2004, quelque 635 municipalités ont déjà joint ses rangs alors que l'entreprise prévoyait 430 adhésions à la fin de 2004. Depuis sa création, en novembre 2003, la MMQ s'est approprié plus de 50 % du marché de l'assurance des municipalités de moins de 25 000 habitants.

En y adhérant, les municipalités contribuent désormais non seulement à stabiliser leurs primes mais également à se doter d'outils de gestion des risques pour mieux faire face à leurs responsabilités grandissantes. Elles doivent maintenant se prendre en main et s'engager fermement dans la prévention des sinistres.

En plus d'appuyer ses membres dans leurs efforts quotidiens de prévention, la MMQ prévoit entre autres les soutenir dans l'élaboration et l'application de leurs schémas de couverture de risques en matière de sécurité incendie et de sécurité civile et veiller à ce que leurs activités soient conformes à la nouvelle réglementation.

Elle entend aussi fournir aux municipalités l'analyse des impacts des futurs transferts de pouvoirs et compétences des gouvernements et organismes publics sur leur responsabilité civile pour ensuite les seconder, en partenariat avec divers organismes et ministères, dans l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures qui leur permettront de mieux faire face aux grands enjeux – la gestion des barrages, de l'environnement, de l'eau potable, des matières résiduelles, etc. – auxquels elles seront désormais confrontées.

D'un rôle de substitut au marché régulier, la MMQ évoluera vers un rôle d'éducation, de responsabilisation et de chef d'orchestre dans la mise en place de solutions et de mécanismes de gestion des risques. La MMQ voit le jour au moment où les municipalités sont appelées à assumer un nombre grandissant de responsabilités et sont soumises à de nouvelles exigences réglementaires. Créée en vertu du Code municipal du Québec et de la Loi sur les cités et villes, elle fait des municipalités les propriétaires de leur propre compagnie d'assurance.

De son côté, la MMQ est en quelque sorte le prolongement de la municipalité, et doit ainsi avoir la même transparence qu'une municipalité, notamment sur le plan de l'accessibilité aux renseignements et du caractère public de ses activités.

La participation active des municipalités à cette nouvelle façon d'aborder la gestion du risque pourrait permettre à la MMQ de devenir un illustre exemple de la vigueur du monde municipal au Québec et de marquer un tournant dans l'histoire de l'assurance des municipalités.

Loin d'être une fin en soi, la naissance de la MMQ nous conduit certainement vers un nouveau modèle d'affaires qui nous apparaît très prometteur. Cet article pourrait donc être suivi d'un autre texte expliquant plus en détail le mode d'opération et les services offerts aux municipalités. D'ici là, laissons la MMQ atteindre sa vitesse de croisière!

## Références

- Autorité des marchés financiers, (2004) « Rapport annuel sur les assurances 2003, Québec », Bibliothèque nationale du Québec.
- Bureau du surintendant des institutions financières Canada, (2003) « Ligne directrice, Test du capital minimal (TCM) ».
- Canadian Underwriter, Canada's Insurance and Risk Magazine, (2003) « 2003 Statistical Issue ».
- « Code municipal du Québec » (2002), Éditions Yvon Blais.
- Groupe Ultima, (août 2003) « Projet d'activités et plan de développement, exigences de l'IGIF ».
- L'Inspecteur général des institutions financières, « Guide pour la formation d'une compagnie d'assurances IARD à charte du Québec ».
- L'Inspecteur général des institutions financières, « Exigences spécifiques du Québec lors d'une demande initiale de permis d'assureur ».
- L'Inspecteur général des institutions financières, (2002), ébauche No 3 révisée « Test du capital minimal (TCM) ».
- « Loi sur les cités et villes » Éditeur officiel du Québec.
- « Loi sur les assurances » (2003), Éditeur officiel du Québec.
- Société d'actuariat conseil Avalon inc., (2003) « Rapport sur la mutualisation des risques d'assurance générale de municipalités du Québec ».
- Swiss Reinsurance Company, Economic Research & Consulting (2002), Sigma No 1/2003, « The Picture of Art ».
- Tillinghast, Towers Perrin, (2003) « Analyse actuarielle du plan d'affaires », Mutuelle des municipalités du Québec.
- Tremblay, Bois, Migneault, Lemay, Avocats « Convention en vertu des articles 465.1 et suivants de la Loi sur les cités et villes et 711.2 et suivants du Code municipal du Québec ».

## Notes

1. Technique par laquelle un assureur légalement autorisé publie les documents d'assurance pour le compte d'un tiers moyennant des frais de gestion. L'assureur n'assume aucune responsabilité financière.
2. L'assurance moderne a toujours été marquée par des cycles haussiers et baissiers, sans affecter l'offre d'assurance, et dont la durée, il est vrai, est de moins en moins prévisible que par le passé.
3. Selon les données du portefeuille d'assurance des municipalités de Groupe Ultima inc. et de l'observation des fluctuations de primes chez les concurrents, ce mouvement s'est amorcé vers la moitié des années 1980.
4. L'Autorité des marchés financiers a remplacé l'Inspecteur des institutions financières en février 2004.
5. Bien que la loi exige des projections financières sur 3 ans, les représentants de l'AMF ont exigé des états financiers provisoires sur 5 ans.
6. État annuel uniforme autorisé par le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance pour la présentation des résultats financiers des assureurs.

7. Au *Code municipal* (art. 711.2 et 711.19) et à la *Loi sur les cités et villes* (art. 465.1 et 465.18).

8. Anciennement l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ).

9. Articles 711.11 du *Code municipal* et 465.1 de la *Loi sur les cités et villes*.

10. Opinion exprimée par Samson, Bélair, Deloitte & Touche sur l'exemption du paiement de l'impôt pour une mutuelle d'assurance détenue par des municipalités.

11. En vertu de la *Loi sur les cités et villes*, art. 465.2 et du *Code civil*, art. 711.3.

12. La MMQ a le pouvoir d'expulser un membre qui ne répond pas aux critères d'évaluation du risque et qui refuse de se conformer aux recommandations suggérées.

13. Projet de loi 22 intitulé *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes et le Code municipal* (Au *Code municipal* articles 711.7 et 711.8 C.M. et à la *Loi sur les cités et villes* articles 465.6 et 465.7 L.C.V.).