



***Apprivoiser le meilleur des mondes :
La réglementation prudentielle et le secteur canadien de
l'assurance-vie***

**Communication de Jeremy Rudin
Surintendant des institutions financières**

**Forum annuel sur invitation du secteur de l'assurance-vie
Cambridge (Ontario)
13 novembre 2014**

L'ÉNONCÉ FAIT FOI

Personne-ressource :

Brock Kruger
Communications et consultations
brock.kruger@osfi-bsif.gc.ca
www.osfi-bsif.gc.ca



Apprivoiser le meilleur des mondes :
La réglementation prudentielle et le secteur canadien de l'assurance-vie

Communication de Jeremy Rudin
Surintendant des institutions financières

Forum annuel sur invitation du secteur de l'assurance-vie

Cambridge (Ontario), le 13 novembre 2014

Cette année, la conférence a pour thème *Confronting a Brave New World* (apprivoiser le meilleur des mondes). Je suis persuadé que ce thème a été choisi pour évoquer les changements qui ont secoué le secteur des assurances depuis la crise financière mondiale. Nous sommes nombreux à penser que cette crise était une affaire de banques, mais elle a aussi eu de vastes répercussions sur le secteur de l'assurance-vie. Je m'explique.

En l'espèce, nous comprenons mieux maintenant à quel point la valeur des actifs peut être volatile et combien elle est difficile à prédire. Avant la crise, nous nous reportions tous à la très longue durée des passifs des polices d'assurance-vie et nous n'hésitions pas à utiliser comme prédicteurs les moyennes historiques à long terme du rendement des actifs. Notre nouvelle vision de la fragilité potentielle de cette approche a profondément marqué la façon dont les régulateurs et les sociétés envisagent les risques qui pèsent sur le secteur de l'assurance-vie.

Le cas de la société AIG est, bien entendu, une autre raison qui explique l'effet de la crise financière mondiale sur la réglementation des assurances. Même si ce ne sont pas ses activités d'assurance conventionnelles qui l'ont menée au bord de la faillite, AIG a misé sur sa cote très élevée pour se livrer à des activités beaucoup plus risquées.

Enfin, la crise financière a renforcé la notion du partenariat entre le secteur des services financiers et le public. Ce partenariat est né du fait qu'il est essentiel pour la croissance économique d'offrir des services financiers avec efficacité et sans interruption. Quand cette situation est menacée, il est probable que le public (par

l'entremise de l'État) sera motivé à intervenir en faveur du secteur d'activité. Le public a donc de fortes raisons de chercher à éviter des perturbations de cette nature.

Ce raisonnement s'applique autant aux services d'assurances qu'aux services bancaires. C'est ce que révèle la réaction à la faillite de sociétés d'assurances au Canada et ailleurs dans le monde. Quand une société d'assurances sombre, il s'ensuit un resserrement de la réglementation souvent plus rigoureux que celui qu'aurait provoqué une faillite survenue hors du giron des services financiers.

Au Canada, le Bureau du surintendant des assurances a été mis sur pied à la fin du XIX^e siècle en réponse aux problèmes qui touchaient ce secteur d'activité. Le Bureau de l'inspecteur général des banques ne verra le jour que bien des années plus tard, en 1925, à la suite de la faillite de la Home Bank. Jusqu'en 1974, l'effectif de l'inspecteur comptait en tout et partout quatre personnes, alors que celui du Bureau du surintendant des assurances était considérablement plus nombreux.

Heureusement, le Canada n'a connu aucune faillite de grande société d'assurance-vie depuis 20 ans. Cependant, nous savons tous que les inquiétudes au sujet de la viabilité de La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie ont forcé le gouvernement et le secteur à intervenir.

À l'étranger, nous constatons que la faillite de HIH Insurance en Australie il y a treize ans fait toujours planer une ombre sur le secteur financier australien et sa réputation. Les pertes occasionnées à ce moment se sont chiffrées à plus de cinq milliards de dollars, et il en a résulté le resserrement de la réglementation et de la surveillance des sociétés d'assurances dans ce pays.

Comment donc allons-nous apprivoiser le meilleur des mondes? À mon avis, le BSIF aura avantage à garder le cap sur quatre principes :

1. **Premièrement, la gestion responsable des risques.**
2. **Deuxièmement, la consultation** auprès de vous et des autres instances de contrôle.

3. **Troisièmement, la normalisation** de la réglementation et de la surveillance, sur les scènes tant internationale que nationale.
4. **Quatrièmement, la souplesse** pour adapter les règles mondiales à la réalité canadienne.

Gestion des risques

Commençons par le « nord vrai » de notre cadre de réglementation : la gestion responsable des risques par les institutions financières canadiennes, notamment les sociétés d'assurances.

Dans ce contexte, l'expression « gestion responsable des risques » a un double sens. Au BSIF, nous insistons pour dire que ce sont le conseil d'administration et la direction des institutions financières, et eux seuls, qui sont responsables de prendre des risques et de les gérer. En même temps, nos activités de réglementation et de surveillance visent à garantir que la prise de risques demeure responsable plutôt qu'excessive. Et l'instrument de mesure à l'aune duquel nous traçons la ligne entre « responsable » et « excessive », c'est l'intérêt public.

Pour atteindre cet équilibre entre le rôle des assureurs et celui du BSIF, nous procédons comme il suit :

1. Premièrement, nous définissons les attentes auxquelles les institutions financières doivent répondre; autrement dit, nous diffusons des consignes.
2. Deuxièmement, nous contrôlons de près le degré de respect des consignes par chacune des institutions financières; voilà qui décrit nos travaux de surveillance.

Nous nous attendons notamment à ce que les membres du conseil d'administration et de la direction saisissent clairement le rapport réciproque entre le profil de risque de la société et ses besoins futurs en capital.

Nos récentes consignes sur l'évaluation interne des risques et de la solvabilité, ou dispositif ORSA, illustrent très bien cette position. Le BSIF, à l'instar d'autres régulateurs prudents de par le monde, a haussé ses attentes à l'égard de l'évaluation interne par les assureurs de leurs risques et de leurs besoins en capital.

Je tiens à préciser que, dans l'expression « évaluation interne des risques et de la solvabilité », le mot « interne » modifie « évaluation ». *(Je dois admettre que ce n'était pas clair la première fois que j'ai entendu cette expression.)* Nous nous attendons à ce que le dispositif ORSA témoigne de l'évaluation des risques que font le conseil d'administration et la direction, et non de la nôtre ou de celle de l'auditeur externe. Le BSIF oblige donc chaque société d'assurances à présenter les résultats de son dispositif ORSA à son conseil d'administration ou à son agent principal, et ce, tous les ans.

Le dispositif ORSA est un processus prospectif qui est conforme au plan d'activités et au plan stratégique d'une société d'assurances. Il sert à explorer et à évaluer les menaces potentielles aux positions en matière de capital et de solvabilité. Il informe le conseil d'administration ou l'agent principal de la vision qu'a la haute direction de l'évaluation des risques, de leur gestion et de la planification.

Dans sa ligne directrice E-19 publiée en janvier dernier, le BSIF fait part de ses attentes en ce qui concerne le dispositif ORSA d'un assureur. Le dispositif en soi est relativement nouveau au Canada, mais les assureurs canadiens devraient en connaître la plupart des composantes – par exemple l'essai dynamique de la suffisance du capital, la saine gouvernance et la gestion des risques.

Nous avons demandé de voir les dispositifs ORSA une fois approuvés dans le but, notamment, de dresser une liste des pratiques exemplaires au profit de l'ensemble du secteur.

Jusqu'ici, nous n'en n'avons reçu que quelques-uns provenant, pour la plupart, de petites sociétés d'assurance-vie moins complexes. Certains assureurs bénéficiaient déjà de perspectives évoluées fondées sur leurs propres pratiques

rigoureuses d'évaluation des risques. D'autres ont participé à l'exercice ORSA de leur société mère.

Enfin, un groupe (très peu nombreux, j'espère) en est toujours à faire ses premières armes avec le dispositif ORSA. Certaines sociétés luttent avec le risque émergent. Il est difficile de réfléchir aux « inconnus de l'inconnu », par définition.

Les cadres des sociétés peuvent, dans un premier temps, réfléchir à ce qui les tient réveillés la nuit. Cela peut se traduire officiellement par un robuste processus en matière de risques nouveaux.

Dans le même ordre d'idées, le conseil d'administration devrait remettre ce processus en question jusqu'à ce qu'il évolue au point d'aider les administrateurs à retrouver le sommeil.

Consultation

Le deuxième cap que nous visons, la consultation, est au cœur de notre travail. Pendant mes premiers mois au poste de surintendant, j'ai passé beaucoup de temps à recueillir les propos de dirigeants du secteur financier, dont ceux de sociétés d'assurances.

Ces entretiens m'ont grandement aidé à comprendre vos enjeux et vos points de vue. Je sais que la consultation périodique auprès de vous est intégrée aux processus de réglementation et de surveillance du BSIF, et c'est bien ainsi.

Vous vous souvenez sans doute que le BSIF avait amplement consulté les principaux intervenants du secteur des assurances lorsqu'il a conçu le Cadre de réglementation des sociétés d'assurance-vie, paru en 2012.

C'est avec plaisir que j'annonce que la mise en application du Cadre – ou feuille de route comme nous l'appelons – avance comme prévu. Les récentes études d'impact quantitatives ont permis de mettre en lumière les domaines où il est souhaitable d'apporter des changements au Montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent – le MMPRCE. En 2015, nous prévoyons effectuer une dernière ronde de consultation qui portera, cette fois, sur une vague de changements prévus en 2018.

Nous vous consultons également sur la scène internationale. Un Canadien, Frank Swedlove de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, vient tout juste de terminer son mandat de premier président de la Fédération mondiale des associations d'assurance. La Fédération est profondément engagée auprès de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, l'AICA, dont le BSIF est membre.

Le BSIF fait la promotion de mesures de réforme au sein de l'AICA. Nous constatons avec plaisir qu'elle adopte les pratiques et la structure de gouvernance d'autres organismes qui appuient le Conseil de stabilité financière. L'AICA renforce son processus de planification, son efficacité organisationnelle, son champ d'action et sa gouvernance. Elle élabore actuellement un processus officiel, robuste et transparent pour simplifier la consultation des intervenants. Compte tenu des dossiers extrêmement importants dont l'AICA s'est occupée pour le CSF, c'est une bonne nouvelle.

Au nombre de ces mesures de réforme, mentionnons l'élimination de la catégorie d'observateur à l'AICA. Je sais que certains assureurs craignent que cette mesure ait pour effet de réduire la transparence de l'organisme.

Je suis tout à fait d'accord pour dire que l'AICA doit continuer de permettre au secteur de contribuer à ses délibérations. J'appuie sans retenue le nouveau mécanisme de consultation de l'Association. Il ressemble à celui du BSIF, et je suis donc persuadé qu'il sera satisfaisant.

Compte tenu de ce nouveau mécanisme de consultation, je souscris à l'idée de supprimer la catégorie d'observateur. À mon avis, les délibérations en privé sont un volet important de la coopération et de la normalisation entre les organismes de réglementation. D'après mon expérience d'autres dossiers touchant le système financier international, j'ai de la difficulté à imaginer comment l'AICA a pu évoluer sans avoir accès à cette option.

Normes

Passons au troisième cap de notre parcours – les normes nationales et internationales qui évoluent pour chaque pilier du secteur financier.

Le BSIF continue de collaborer avec l'AICA pour instaurer des normes internationales, en particulier quand cela est clairement avantageux pour le Canada. L'AICA est devenue maître dans l'art de dégager un consensus parmi les diverses instances.

Après la crise, l'une des premières tâches que le Conseil de stabilité financière a confiées à l'AICA a été de recenser les assureurs d'importance systémique mondiale, ou AISM. Comme vous le savez, aucune société canadienne d'assurances ne figure sur la liste des AISM de 2014.

La deuxième tâche qui lui a été confiée a été d'établir des normes minimales internationales qui s'appliqueraient aux AISM : l'Exigence en capital de base et l'exigence connexe de capacité accrue d'absorption des pertes. L'AICA a publié jusqu'à présent deux documents de consultation sur l'exigence en capital de base.

Étant donné qu'aucune société canadienne ne figure sur la liste des AISM, l'exigence en capital de base et l'exigence de capacité accrue d'absorption des pertes de l'AICA ne s'appliqueront pas directement aux sociétés canadiennes pour le moment.

À plus long terme, l'AICA formulera des normes en matière de capital d'assurance qui s'appliqueront à l'ensemble du groupe pour les assureurs actifs sur la scène internationale, tout comme l'a fait le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour les banques exerçant des activités à l'échelon international.

On me demande même parfois si le secteur des assurances a besoin d'une norme internationale en matière de capital. Il va de soi que je pense que ce serait un pas en avant important. En particulier, le BSIF pourra se fonder sur une telle norme pour comparer plus facilement son approche à ce qui se fait ailleurs.

Si les régulateurs de par le monde souscrivent en grand nombre à cette norme de capital, nous entendons l'appliquer aux assureurs fédéraux qui mènent des activités à l'étranger. Tout comme nous le faisons avec les banques, nous nous efforcerions d'adapter avec soin toute norme internationale à la situation canadienne. J'expliquerai ce point plus en détail dans quelques minutes quand je

traiterai du quatrième cap que nous visons, soit la souplesse dans la réglementation canadienne.

Sur la scène nationale, je salue les nouveaux développements au Conseil des normes actuarielles du Canada. Je parle de ses nouvelles normes actuarielles portant sur l'une de nos préoccupations communes, soit l'effet de la faiblesse soutenue des taux d'intérêt sur vos placements et vos garanties à long terme auprès des souscripteurs.

Grâce à la version révisée des normes du Conseil portant sur les évaluations des assureurs-vie, l'impact de la faiblesse des taux d'intérêt sur vos activités sera davantage transparent. Et c'est pour le mieux. Le BSIF continuera de surveiller la mise en œuvre de ces normes.

Souplesse de la réglementation canadienne

Et nous voilà arrivés au quatrième cap de notre itinéraire, c'est-à-dire la souplesse pour établir la position du Canada en matière de réglementation.

Les ententes internationales sur les normes minimales sont pour nous la meilleure façon d'imposer des normes de prudence à nos institutions financières actives sur la scène internationale sans nuire à leur capacité de concurrencer les institutions étrangères. Cela en soi plaide éloquemment en faveur d'adhérer à ces ententes et de donner l'image de le faire.

Cela dit, le BSIF suit de près la situation canadienne et les besoins des Canadiens avant de décider comment, et dans quelle mesure, souscrire à chaque norme internationale.

Nous avons parfois choisi d'imposer des normes supérieures aux normes minimales internationales.

En principe, cette façon de faire risque en quelque sorte de désavantager nos institutions qui rivalisent avec des concurrents étrangers, une conséquence non

voulue, et pourtant justifiable, de faire ce qui est nécessaire pour protéger la stabilité financière au Canada.

Par exemple, la décision prise par mes prédécesseurs du BSIF d'aller bien au-delà des exigences en capital de Bâle I et de Bâle II pour les banques a aidé le Canada à traverser la crise mondiale relativement indemne.

Si le BSIF estime que l'éventuelle norme internationale en matière de capital pour les sociétés d'assurances n'est pas assez élevée aux fins du Canada, il relèvera la barre. Mes successeurs auront peut-être à me remercier de l'avoir fait, tout comme je rends grâce à mes prédécesseurs d'avoir imposé une norme plus élevée aux banques.

Par contre, si nous jugeons qu'il est peu utile ou alors inutile d'excéder une norme minimale internationale, nous respectons d'assez près ce que nous avons convenu avec nos homologues. Cela veut dire parfois naviguer à contre-courant, ce que nous avons fait, par exemple, lorsque nous avons pris des décisions sur l'émission d'actions privilégiées et les limites au ratio de levier pour les banques.

Je souhaite signaler un point en particulier qui appellerait peut-être de la souplesse. Comme vous le savez, le projet des contrats d'assurance du Conseil des normes comptables internationales (CNCI) aura un impact appréciable sur le secteur.

Le CNCI a tenu compte des observations faites par les représentants du secteur et la collectivité de la réglementation. Nous nous attendons à ce qu'il publie la version définitive de sa directive en 2015.

Nous sommes parfaitement conscients que les normes proposées influenceront sur la production de rapports financiers à propos des polices d'assurance à long terme, notamment les produits d'assurance-vie canadiens.

Nous nous efforçons toujours d'abord de faire concorder la base d'évaluation selon les exigences en capital et la comptabilité publique. Cette démarche permet de diminuer le fardeau de la conformité et aide les contreparties et les analystes à comprendre des calculs souvent compliqués.

Cela dit, il est primordial que les exigences en matière de capital requis donnent les résultats escomptés. Ainsi, s'il est à prévoir que le maintien d'un lien étroit entre les règles comptables et la base d'évaluation selon le cadre de capital réglementaire se soldera par des exigences trop volatiles, nous ajusterons les règles en conséquence. Cette approche est expliquée en détail dans la *feuille de route* que nous avons publiée en 2012.

Conclusion

En guise de conclusion, notons que le BSIF, le secteur financier et les organismes mondiaux de réglementation ont suivi un parcours long et parfois incertain depuis la crise financière.

Nous savons tous que le Canada s'est tiré relativement bien de la crise financière mondiale. Je crois que c'est en grande partie grâce à la gestion prudente de nos institutions financières, et j'estime que les mesures prises par mes collègues compétents et dévoués du BSIF ont aussi joué un rôle important.

À l'avenir, nous poursuivrons notre chemin en gardant le cap sur les quatre principes dont j'ai parlé aujourd'hui.

1. La gestion responsable des risques
2. La consultation
3. Les normes nationales et internationales
4. La souplesse

Merci.