

# Mémoire de l'Institut canadien des actuaires au Bureau du surintendant des institutions financières

**Mars 2009**

Document 209023

*This document is available in English*

© 2009 Institut canadien des actuaires

Le 6 mars 2009

Philippe-A. Sarrazin  
Directeur, Division de la législation/initiatives stratégiques  
Secteur de la réglementation  
Bureau du surintendant des institutions financières  
255, rue Albert, 15<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 0H2

**Objet : Document de travail sur l'approche du BSIF en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance (« le document »)**

Monsieur,

C'est avec plaisir que l'Institut canadien des actuaires (ICA) remet au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) ses commentaires au sujet du document et d'autres enjeux liés à la réassurance.

L'ICA est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. Dirigé par ses membres, l'ICA est voué au service de la population en veillant à ce que les services et les conseils actuariels fournis par la profession soient de la plus haute qualité. En fait, l'ICA fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres. Notre vision consiste à faire reconnaître les actuaires comme chefs de file en matière d'établissement de modèles financiers et de gestion des risques et des éventualités.

Nous tenons à féliciter le BSIF d'avoir pris l'initiative d'examiner les nombreuses lignes directrices et règles qu'il a instaurées à divers moments au cours des deux dernières décennies dans le but de consolider et de simplifier la réglementation de la réassurance. Nous apprécions également que le BSIF recherche le point de vue de l'industrie et qu'il participe à l'évolution de la situation à l'échelle internationale, l'influence et se tient à l'avant-garde des nouveautés.

Dans le présent mémoire, l'ICA fournit :

- des commentaires sur l'approche adoptée par le BSIF pour examiner son cadre de réglementation de la réassurance;
- un énoncé des motifs pour lesquels l'ICA estime qu'appliquée de façon prudente, une approche fondée sur des principes et des risques en matière de réglementation de la réassurance constitue une option de gestion des risques plus efficace qu'une démarche axée sur des règles et des facteurs;
- son point de vue sur les six enjeux précis, de même que sur d'autres questions se rapportant à la réassurance;
- des remarques en conclusion.

Tandis que le BSIF continue d'améliorer son approche en matière de réglementation de la réassurance, l'ICA se réjouit des occasions futures de collaborer avec lui pour participer à l'élaboration des politiques de réassurance futures.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "M. Hale". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Michael A. Hale, M.B.A., FICA  
Président

## **Approche adoptée par le BSIF pour examiner son cadre de réglementation de la réassurance**

L'ICA appuie la réglementation de la réassurance qui :

- continue de reconnaître la réassurance à titre d'outil valable de gestion des risques, et d'en faciliter l'utilisation;
- consolide et rationalise les diverses règles de limitation, les approbations et les exigences de capital et en matière de sûreté, dans un cadre bien intégré;
- continue de reconnaître que la réassurance fait partie du cadre de gestion du risque d'entreprise de l'assureur;
- vise le meilleur équilibre entre la protection des titulaires de police et une structure qui assure à l'industrie canadienne une capacité suffisante en matière de réassurance à l'échelle mondiale (de la part de réassureurs canadiens, de succursales de réassureurs étrangers et de réassureurs non agréés) pour faciliter la compétitivité des prix et la diversification du risque.

L'ICA encourage le BSIF à prendre part aux diverses initiatives de « reconnaissance mutuelle » (par exemple le cadre de modernisation de la réassurance adopté par la NAIC en décembre dernier) et à les influencer, car elles aident le Canada à participer aux efforts visant à faciliter le commerce équitable à l'échelle internationale. Dans le domaine de l'assurance et de la réassurance, le commerce équitable à l'échelle internationale semble suggérer qu'il ne devrait pas être sensiblement plus onéreux pour les réassureurs étrangers d'exercer leurs activités au Canada qu'il ne l'est pour les multinationales canadiennes d'exercer leurs activités d'assurance, et de réassurance, sur les marchés étrangers. Toutefois, le facteur primordial qui sous-tend l'adoption de politiques de reconnaissance mutuelle réside dans le maintien de la sécurité financière des titulaires de police.

## **Cadre fondé sur des principes et des risques en matière de réglementation de la réassurance**

L'ICA estime que la réglementation de la réassurance doit être centrée sur une approche fondée sur des principes et des risques plutôt que sur une approche basée sur des règles et des facteurs, dans la mesure où elle est appliquée de façon prudente. Le Canada est à l'avant-garde de la mise en œuvre des cadres avancés de gestion des risques et de solvabilité financière qui reposent davantage sur des principes, sur la dynamique propre à la société et sur la responsabilité de gestion que sur des règles et facteurs arbitraires. Lors de la récente crise financière mondiale, il a souvent été dit que le Canada possède l'un des meilleurs cadres de réglementation qui a aidé nos institutions financières à demeurer saines. Même si les diverses règles de réassurance adoptées au cours des deux dernières décennies ont atteint leur but lorsqu'elles ont été mises en place, l'ICA estime que le BSIF devrait éliminer les règles et facteurs qui sont désormais désuets à la suite de l'application aux assureurs et aux réassureurs de l'actuelle approche de réglementation axée sur des principes et des risques.

Dans la mesure du possible, le cadre de réglementation de la réassurance devrait insister davantage sur la situation propre d'une société, en tenant compte de ses enjeux, de ses pratiques internes de gestion des risques et de ses capacités de modélisation. L'approche fondée sur des

principes et des risques est conforme à l'orientation du BSIF, de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et d'Assuris. Le document de novembre 2008 énonce cette orientation future qui consiste à établir des normes de solvabilité pour les risques opérationnel, de marché, d'assurance et de crédit en vertu des approches fondées sur une « norme » et la « modélisation future/avancée ». La Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (SIMA) se dirige également dans cette voie, comme le mentionne le document de novembre 2008 sur l'assurance de la solvabilité. Pour les assureurs/réassureurs qui ne disposent pas de fonctions suffisantes de gestion interne des risques ou de modélisation interne, l'approche fondée sur des règles et des facteurs devrait être maintenue comme solution de rechange.

## **Commentaires de l'ICA sur les six enjeux précis et autres questions se rapportant à la réassurance**

### **1. Limite de 25 % des primes pour les cessions à des réassureurs non agréés (assurances IARD seulement)**

L'ICA est d'avis qu'en l'absence d'un régime de surveillance et de réglementation mutuellement acceptable, il convient de mettre en place une limite significative des risques cédés à des réassureurs non agréés pour apaiser les préoccupations de solvabilité se rapportant à la réassurance imprudente ou sur un recours excessif à des réassureurs non agréés. Un simple relâchement de la limite de 25 % effectué de façon isolée est contraire au mandat fondamental du BSIF, qui consiste à protéger les intérêts des titulaires de police canadiens.

La réassurance est considérée comme la principale cause, ou un facteur important, de l'insolvabilité de certains assureurs IARD. Dans bien des cas, les éléments de réassurance recouvrables constituaient le plus important actif d'un assureur insolvable. Dans le contexte actuel, une grande partie des principaux risques de catastrophe d'un assureur est cédée à des réassureurs non agréés où une sûreté n'est exigée qu'en cas de perte. La recouvrabilité de la réassurance constitue une préoccupation importante en cas de catastrophe car il est probable qu'un grand nombre d'assureurs seront affectés dans une telle situation. Même si le pourcentage spécifique de 25 % et le recours aux primes totales de la société peuvent être arbitraires et ne pas nécessairement constituer la meilleure mesure, ils ont permis d'analyser les risques de concentration et les problèmes de recouvrement. Les exigences en matière de sûreté ne traitent pas de ces questions car elles ne sont généralement imposées qu'aux sinistres encourus. En outre, la capacité de réassurance par des réassureurs agréés est habituellement suffisante au Canada pour les polices d'assurance IARD. En effet, les dix plus importants réassureurs du monde sont agréés au Canada.

### **2. Lettres de crédit**

L'ICA estime que la limite de 15 % est arbitraire et s'interroge même sur l'existence de la limite, du moins au niveau de chaque opération. Les lignes directrices générales du BSIF concernant l'utilisation des lettres de crédit (les lettres de crédit doivent être émises ou confirmées par une institution assujettie à la réglementation du BSIF; les lettres de crédit doivent être approuvées par le surintendant au titre de crédit du capital; et les lettres de crédit doivent être permanentes, inconditionnelles et irrévocables) atténuent le risque de recouvrement ce qui, à notre avis, a incité le BSIF à appliquer la limite.

Même si l'ICA exprime des réserves au sujet du commentaire « les lettres de crédit servant de sûreté sont généralement sûres » inséré dans le document, il estime que les risques liés aux lettres

de crédit doivent être traités de façon plus cohérente avec les autres actifs du cédant relativement aux exigences de capital. De même, il convient de tenir dûment compte des risques de contagion découlant d'un recours excessif aux lettres de crédit par un bénéficiaire (c.-à-d. le cédant), par l'ensemble des bénéficiaires (c.-à-d. tous les cédants), de même que de l'émission excessive par un émetteur (c.-à-d. une banque canadienne) et par tous les émetteurs (c.-à-d. toutes les banques canadiennes).

L'ICA recommande qu'aux fins de l'établissement de sa politique concernant l'utilisation des lettres de crédit, le BSIF s'interroge sur la possibilité d'utiliser les lettres de crédit pour appuyer le passif et(ou) les crédits de capital requis. Ensuite, la portée du crédit accordé doit tenir compte de la « permanence » de la lettre de crédit (à savoir si le cédant peut faire appel à la lettre de crédit si cette dernière n'aurait par ailleurs pas été renouvelée ou renouvelée avec un montant réduit). Au sujet du premier point, une considération serait que les lettres de crédit offrent de meilleures chances de recouvrement aux premières étapes d'une crise systémique du marché, ce qui pourrait permettre de conclure que les lettres de crédit devraient appuyer les crédits au titre du passif. Pour ce qui est du second point, il conviendrait d'envisager la possibilité d'autoriser les crédits liés au passif ou aux exigences de capital, selon la capacité d'acheter suffisamment d'actifs de durée convenable en utilisant le produit en espèces des lettres de crédit retirées.

Enfin, l'ICA recommande que la capacité de reconnaître les lettres de crédit comme un actif soit basé uniformément sur la possibilité de recouvrement dans l'ensemble des sociétés d'assurance-vie et d'assurance IARD, y compris leurs succursales.

### **3. Régime du capital et en matière de sûreté au titre de la réassurance non agréée**

L'ICA appuie les principes suivants :

- le BSIF doit être convaincu, de concert avec les organismes de réglementation étrangers, que la priorité réside dans la protection des titulaires de police;
- à défaut de systèmes efficaces de reconnaissance mutuelle, il faut inévitablement appliquer une certaine forme d'exigence en matière de sûreté; par conséquent, le régime actuel ne devrait pas être modifié à l'heure actuelle;
- les réassureurs non agréés ne devraient pas jouir d'un avantage concurrentiel (arbitrage) par rapport aux réassureurs agréés.

Le régime actuel du MMPRCE/TCM ou du TSAS au titre du crédit pour réassurance non agréée est complexe et devrait faire l'objet d'un examen.

### **4. Approbation de la réassurance non agréée avec apparentés**

L'ICA estime que le BSIF devrait envisager la possibilité d'assouplir les exigences d'approbation dans les situations suivantes :

- l'apparenté non agréé est une filiale directe ou indirecte d'une institution financière fédérale (IFF) assujettie à la réglementation du BSIF;
- l'opération de réassurance repose sur la tarification sans liens de dépendance;
- l'opération est peu importante.

## **5. Limite de 75 % sur la façade pour les réassureurs non agréés (assurance IARD seulement)**

L'ICA appuie le maintien d'une certaine limite prudentielle du montant des cessions. Les cédants qui conservent une participation importante dans les résultats de l'entreprise réassurée ou faisant l'objet d'une façade appuient de saines pratiques de gouvernance d'entreprise et de souscription.

L'ICA reconnaît que la limite de 75 % ne constitue peut-être pas la meilleure mesure et(ou) la mesure la plus efficace pour atténuer le risque moral et assurer un exercice de souscription minutieux. Il estime que la limite du montant des cessions en réassurance doit être appliquée à tous les types de polices, même si nous ne sommes pas certains de la façon d'appliquer cette limite (un pourcentage ou une exigence de capital).

Le BSIF doit veiller à ce que l'ajout de limites ou d'exigences de capital n'entraîne pas un double comptage (p. ex. si les limites de façade et les exigences liées au risque de contrepartie sont conservées pour l'assurance IARD, l'instauration d'une exigence pour risque opérationnel lié à la réassurance se traduit par un double comptage).

## **6. Régime d'approbation de la réassurance agréée**

L'ICA appuie les changements apportés en avril 2007 au régime d'approbation, de même que le maintien du processus d'approbation de la réassurance avec prise en charge.

## **7. Autres points**

### **(i) Exigences de capital et d'actif (page 14 du document)**

Même si les ententes de réassurance engendrent manifestement un risque de contrepartie pour la société cédante, il convient de reconnaître que les méthodes actuelles d'évaluation comprennent des provisions pour risque de défaut, que la priorité accordée aux titulaires de police s'applique en cas d'insolvabilité d'un réassureur agréé, et que les ententes de réassurance permettent à la société cédante de diversifier davantage ses risques.

Tous ces éléments suggèrent que l'exigence de capital appliquée à la réassurance cédée devrait être sensiblement moins élevée que celle visant les obligations de société émises par le même réassureur. Les provisions relatives au risque de contrepartie de sociétés cédantes à l'égard de la réassurance agréée et non agréée devrait tenir compte des risques de crédit particuliers de l'entente de réassurance.

### **(ii) Risque opérationnel**

Le risque opérationnel nécessitera une étude plus poussée, mais nous croyons à prime abord que la proposition du BSIF est acceptable à titre de mesure provisoire et que les exigences futures devraient éviter le double comptage pour le risque opérationnel et le risque de crédit. Le BSIF devrait continuer de tenir compte des nouveautés en vertu de Solvabilité II.

### **(iii) B-3 – Saines pratiques et procédures de réassurance**

Nous appuyons la saine gouvernance de la réassurance; toutefois, nous croyons que la version actuelle de la ligne directrice B-3 est trop normative et qu'elle renferme des éléments auxquels il serait difficile de se conformer.

**(iv) B-13 – Conventions de réassurance**

L'ICA appuie massivement le resserrement des pratiques assurant une exécution plus rapide des « sommaires » et traités.

**Conclusion**

La réassurance est un outil de gestion important. L'ICA félicite le BSIF d'avoir pris l'initiative d'examiner son cadre de réglementation de la réassurance, tâche rendue plus complexe par la nature mondiale de la réassurance. Nous encourageons le BSIF à adopter des approches fondées sur des principes et des risques dans la mesure où il est prudent de procéder ainsi, et de réserver les approches fondées sur des règles et des facteurs aux sociétés qui ne disposent pas de processus internes rigoureux. Le cadre réglementaire devrait faciliter le recours à la réassurance agréée et non agréée selon des règles du jeu équitables de manière à atteindre l'objectif premier consistant à assurer la sécurité financière des titulaires de police. L'ICA serait heureux d'aider le BSIF dans ses développements futurs.