



Bureau du surintendant des
institutions financières Canada

Office of the Superintendent of
Financial Institutions Canada

Réponse :
**Réforme du régime du BSIF en matière de
réglementation et de surveillance de la réassurance**

**Bureau du surintendant des institutions financières
Mars 2010**



255, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0H2

www.osfi-bsif.gc.ca

Canada

Table des matières

A. INTRODUCTION	1
B. CONTEXTE	2
C. DÉCISIONS STRATÉGIQUES ET RÉFORMES	4
1) La limite de 25 % sur la réassurance non agréée	4
2) La limite de 75 % sur la façade	6
3) Exigences de capital pour les réserves cédées à des réassureurs agréés en vertu du MPRCE	7
4) Gouvernance de la réassurance	8
5) Exigences de sûreté et reconnaissance mutuelle	13
6) Approbations réglementaires	15
D) CONCLUSION.....	16

A. INTRODUCTION

En décembre 2008, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a diffusé un document de travail sur son approche en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance (le [document de travail](#))¹. Cet ouvrage avait pour but de présenter le régime du BSIF en matière de réglementation de la réassurance, de faire le point sur ses initiatives dans ce domaine et, surtout, de prendre le pouls des divers intervenants sectoriels en ce qui a trait à l'orientation stratégique globale en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance au Canada.

Au total, le BSIF a reçu 28 mémoires provenant d'une vaste gamme d'intervenants sectoriels canadiens et étrangers au nombre desquels figuraient des sociétés d'assurances multirisques et des sociétés d'assurance-vie.

Après plusieurs mois d'analyse interne et une évaluation exhaustive des observations des intervenants sectoriels (qui a fait l'objet d'un suivi auprès du secteur), le BSIF a mis la dernière main à son approche stratégique en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance. À noter que nous avons également tenu compte de l'état de ce dossier ailleurs dans le monde, notamment en Australie et aux États-Unis.

La présente fait état des décisions stratégiques du BSIF et des réformes qu'il s'apprête à apporter à son cadre de réglementation et de surveillance de la réassurance, précise les motifs de ces décisions et propose un échéancier de mise en œuvre des réformes dans les domaines suivants :

- la limite de 25 % au titre de la réassurance non agréée;
- la limite de 75 % sur la façade;
- la gouvernance de la réassurance, plus particulièrement les pratiques et procédures judiciaires en matière de réassurance;
- les exigences en matière de sûreté et la reconnaissance mutuelle aux fins de l'encadrement de la réassurance sur le plan de la surveillance;
- le capital supplémentaire pour le secteur de l'assurance-vie relativement aux réserves cédées à des réassureurs agréés; et
- les exigences en matière d'approbation réglementaire.

Le BSIF espère être en mesure d'apporter les modifications prévues à son cadre de réglementation et de surveillance des activités de réassurance des sociétés d'assurances fédérales (« les sociétés ») d'ici la fin de 2010. Les directives actuelles devront être observées jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications; toutefois, pendant la transition, nous prévoyons que les sociétés intégreront les modifications énoncées dans le présent document à leurs plans et activités en prévision de leur entrée en vigueur.

¹ On trouvera le document de travail sur le site Web du BSIF, à l'adresse : http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/avis/bsif/dscp_reins_f.pdf#10

B. CONTEXTE

Les approches internationales en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance sont fort diverses. Certains pays n'ont édicté aucune règle en la matière. Toutefois, l'étendue de la réglementation et de la surveillance de la réassurance repose généralement sur l'agencement de deux points de vue² :

- les souscripteurs de contrats de réassurance (c'est-à-dire les sociétés cédantes) sont des acheteurs « avertis » de produits de gestion du risque d'assurance; il n'est donc pas nécessaire de les surveiller de près (point de vue 1);
- même si la réassurance peut atténuer l'exposition au risque d'assurance pour une société cédante agréée, elle peut également constituer un important risque de contrepartie si le réassureur n'est pas en mesure de régler les sinistres (point de vue 2).

Depuis fort longtemps, selon qu'elles souscrivaient au premier ou au deuxième point de vue, les instances de réglementation pouvaient opter pour très peu de réglementation ou de surveillance de la réassurance, ou encore mettre en œuvre des règles ou des exigences prudentielles de portée relativement grande pour atténuer la probabilité de perte pour les souscripteurs. Toutefois, les efforts déployés récemment à l'échelle internationale ont surtout visé à atteindre un équilibre plus constant entre la nécessité d'instituer des mesures de réglementation et de surveillance des activités de réassurance qui souscrivent au principe de la prudence, et la nécessité d'accorder aux assureurs et aux réassureurs la latitude dont ils ont besoin pour se tailler une place au pays et sur la scène mondiale.

Les organismes de réglementation de diverses instances ont récemment amorcé de longs examens stratégiques dans le but de remanier et de mettre à jour leurs cadres de réassurance (p. ex. l'Australie et les États-Unis). En outre, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) s'est efforcée, au cours des cinq dernières années, d'élaborer des normes internationales en assurance et, dans une moindre mesure, en réassurance, dans l'espoir de faciliter la négociation d'ententes de reconnaissance mutuelle entre les pays.

Le régime fédéral canadien de réglementation et de surveillance de la réassurance est exhaustif, le Canada ayant souscrit au point de vue 2. Certains intervenants ont fait remarquer que l'approche relativement rigoureuse du BSIF a été profitable au cours de la récente crise financière mondiale, tandis que d'autres ont indiqué qu'en raison des diverses réformes en cours dans d'autres instances, certains volets du cadre de réassurance canadien s'éloignent des pratiques exemplaires internationales en matière de réglementation et de surveillance.

² Ces principes s'appliquent principalement à la réassurance aux fins d'indemnisation.

Il existe une certaine foi dans les arguments susmentionnés, car nombre d'éléments importants du cadre du BSIF en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance (p. ex. les exigences de sûreté, la limite de 25 % concernant la réassurance non agréée, la limite de 75 % sur la façade) existent depuis plusieurs décennies, sans aucune réforme de fond. En outre, la majeure partie du cadre de réassurance du BSIF n'est pas appliquée au secteur de l'assurance-vie pour des motifs qui ne sont peut-être plus valables, compte tenu du contexte actuel.³

La nature des activités d'assurance et de réassurance, dans les secteurs de l'assurance-vie et des assurances multirisques, a évolué rapidement au cours de la dernière décennie. Ces activités sont technologiquement plus avancées, elles sont de plus en plus segmentées ou groupées en créneaux et plus diversifiées à l'échelle mondiale; en outre, les sociétés d'assurance et de réassurance ont réagi en élaborant des programmes plus raffinés de gestion des risques.

Dans son document de travail, le BSIF a exposé divers principes de réglementation et de surveillance du secteur de la réassurance. Compte tenu de ces principes (qui sont généralement appuyés par les réassureurs) et du contexte énoncé précédemment, il a formulé les décisions stratégiques suivantes faisant fond sur des objectifs primordiaux en matière de réglementation et de surveillance :

- élaborer un cadre de réglementation et de surveillance de la réassurance davantage axé sur les risques, qui serait conforme à l'approche globale du BSIF en matière de réglementation et de surveillance des institutions financières, de même qu'aux tendances internationales;
- veiller à la « neutralité » de la réglementation entre la réassurance agréée et non agréée, compte tenu du fait que la réassurance est une activité internationale diversifiée et que la plupart des réassureurs actifs au Canada viennent de l'étranger;
- rendre plus équitable et plus uniforme le régime de réglementation (et plus particulièrement de capital) applicable aux risques semblables souscrits par les secteurs de l'assurance-vie et des assurances multirisques;
- appuyer les consignes du BSIF sur la gouvernance de la réassurance en insistant sur l'adoption de pratiques et de procédures judicieuses en matière de réassurance (dans le cadre de la gestion du risque général), notamment au plan de l'applicabilité des contrats de réassurance;
- renforcer les outils de surveillance dont dispose le BSIF pour permettre à son personnel de bien comprendre et d'analyser les risques qu'assument les

³ Dans les années 1980 et auparavant, exception faite de la part excédentaire et de certaines opérations sur quote-part, le secteur de l'assurance-vie assumait moins de réassurance qu'à l'heure actuelle, en raison du caractère à plus long terme des activités et de l'intérêt des sociétés cédantes pour la prise en charge du risque, de même que de l'existence de plusieurs sociétés de secours mutuels à l'époque. Ainsi, bien des règles prudentielles du BSIF n'étaient pas appliquées au secteur de l'assurance-vie. Toutefois, ce secteur réassure massivement ses polices à des fins de gestion des risques et du capital, puisque bon nombre des grandes sociétés appartiennent maintenant à leurs actionnaires.

sociétés en vertu de leurs programmes de réassurance, et prendre les mesures nécessaires si les pratiques de réassurance sont jugées imprudentes.

C. DÉCISIONS STRATÉGIQUES ET RÉFORMES

1) La limite de 25 % sur la réassurance non agréée

En vertu du *Règlement sur la réassurance (sociétés canadiennes)* et du *Règlement sur la réassurance (sociétés étrangères)* (les « Règlements »), une société d'assurances multirisques fédérale ne peut, au cours d'une année, réassurer plus de 25 % des risques qu'elle a assurés auprès d'un réassureur non agréé (« la limite de 25 % »).

Évaluation

Outre les exigences de sûreté (abordées plus loin), qui attirent plus d'attention à l'échelle internationale, la limite de 25 % est l'un des éléments les plus discutés du cadre canadien de réglementation de la réassurance.

La limite de 25 % peut être source de préoccupation pour certaines sociétés cédantes canadiennes qui comptent des clients multinationaux ou qui appliquent des programmes de réassurance mondiaux, de même que pour des sociétés de réassurance étrangères qui préfèrent souscrire des risques canadiens directement à partir de l'étranger sur une base non agréée. Les analystes ont fait remarquer dans leurs mémoires de consultation, de même que dans le cours de leurs discussions avec le BSIF, que la limite ne semble pas conforme à la politique générale du BSIF, qui consiste à aborder la réassurance agréée et non agréée d'une manière « neutre ».⁴

Même si la limite de 25 % est attrayante du point de vue prudentiel, elle n'incite pas les sociétés cédantes à analyser leurs risques en ce qui touche la situation/la capacité financière d'un réassureur non agréé, ni d'autres facteurs pertinents (p. ex. le cadre juridique ou d'insolvabilité du pays où le réassureur exerce son activité).

De plus, puisque les réassureurs ne sont pas assujettis à la limite de 25 %, la mesure n'empêche pas nécessairement les sociétés à céder un pourcentage plus élevé de risques à des réassureurs non agréés. Par exemple, une société d'assurances qui souhaite dépasser la limite peut réassurer la partie de ses risques qui dépasse la limite de 25 % auprès d'un réassureur agréé en sachant que le réassureur cédera à nouveau les risques à un réassureur non agréé choisi par l'assureur (souvent une société captive d'outre-mer). De telles ententes entre assureurs et réassureurs sont courantes.

⁴ Même si les règles de capital du BSIF tiennent compte du risque supplémentaire de contrepartie associé à la réassurance non agréée (par rapport à la réassurance agréée), le BSIF n'encourage ni ne décourage les sociétés à recourir à la réassurance non agréée.

Même si le BSIF intervient dans le cadre du processus de surveillance lorsqu'une société dépasse la limite de 25 %, l'échéancier habituel de négociation et de signature de conventions de réassurance (souvent à la fin de l'année civile) laisse très peu de latitude au BSIF pour appliquer des mesures de prévention.

Décision du BSIF

OSFI recommandera que des modifications soient apportées aux Règlements pour abroger la limite de 25 % après la mise en place des mesures suivantes de protection de la réglementation et de la surveillance :

- la ligne directrice B-3 (qui sera renommée *Ligne directrice sur les pratiques et procédures judiciaires en matière de réassurance* est appuyée et rétablie (abordée dans une autre section du présent document) de sorte qu'entre autres, les sociétés d'assurances doivent explicitement tenir compte de la probabilité de recouvrement des sinistres de réassurance, à partir de cessions à des réassureurs agréés et non agréés, dans le cadre du programme global de gestion des risques de l'institution;
- les sociétés d'assurances doivent fournir au BSIF, si on le leur demande, une description de toutes leurs conventions de réassurance, y compris les niveaux de réassurance et la proportion de cessions à des réassureurs agréés et à des réassureurs non agréés.⁵

Le BSIF est conscient que l'élimination de la limite de 25 % pourrait entraîner un recours accru à la réassurance non agréée et donc, la prise de risques de contrepartie plus complexes de la part d'institutions financières réglementées. Pour certaines institutions, l'élimination de la limite de 25 % pourrait se traduire par d'importants changements pour leurs modèles d'exploitation et leur recours à la réassurance en général. Le BSIF suivra de près les effets de ces changements sur les profils de risque globaux des institutions financières et, le cas échéant, il prendra les mesures qui s'imposent pour corriger la situation jugée non saine au plan prudentiel.

Échéancier

Le BSIF entend rétablir et revoir en conséquence la ligne directrice B-3, et adopter un nouveau régime de déclaration de la réassurance d'ici la fin de 2010. Par la suite, il recommandera dès que possible de retirer la limite de 25 % du règlement.

⁵ À l'heure actuelle, les sociétés d'assurances ne sont pas tenues de fournir cette information aux gestionnaires des relations du BSIF (et souvent, elles ne le font pas). Aux États-Unis, toutes les conventions de réassurance sont déclarées au tableau « S » sur la réglementation, que doivent déposer les sociétés d'assurances avec leurs relevés réglementaires.

2) La limite de 75 % sur la façade

Outre la limite de 25 % touchant la réassurance non agréée, les Règlements précisent qu'une société d'assurances multirisques ne peut céder plus de 75 % de tous ses risques assurés au cours d'une année (limite de 75 % sur la façade).

Évaluation

Bien que le terme « façade » soit souvent utilisé pour décrire cette limite, il s'agit en fait d'une limite de cession. En assurance multirisques, une « façade » peut comprendre la souscription d'un risque pour une autre société d'assurances non agréée au Canada. Elle vise souvent des sociétés d'assurances captives d'outre-mer (scénario 1). La limite de 75 % sur la façade visait le scénario 1.

Toutefois, dans d'autres cas, les sociétés d'assurances céderont une partie (voire la totalité) du risque à un réassureur parce que ce risque ne s'inscrit pas dans le profil de souscription de l'assureur ou que ce dernier ne possède pas l'expertise nécessaire (p. ex. l'assurance visant les chaudières et les pannes de machines; élément de risque catastrophique – dommage causés par une tornade ou une inondation, etc. – pour les assurances générales), mais il tente de souscrire les polices à des fins purement commerciales ou de relations. Dans ce cas, le réassureur possède l'expertise nécessaire pour exécuter l'évaluation complète du risque actuariel ou d'assurance (scénario 2). Cette pratique, qui consiste à céder des polices, est bien courante dans l'industrie et elle est acceptable du point de vue de la surveillance prudentielle; elle est également prise en compte par la limite de 75 % sur la façade.

Dans le scénario 2, dans la mesure où la société d'assurances fait preuve de diligence à l'égard de la souscription d'une police d'assurance en appliquant des pratiques et procédures prudentes, qu'elle connaît bien les risques rattachés à ses polices, et conserve des capitaux réglementaires suffisants pour tenir compte de ces risques, le *montant* des polices ainsi cédées devient un paramètre moins important d'un point de vue prudentiel.

Il n'est donc pas étonnant de constater que le secteur des assurances multirisques s'est montré indifférent au maintien de la limite de 75 % sur la façade puisque, comme il est mentionné dans divers mémoires de l'industrie au BISF, une façade « pure » décrite au scénario 1 ne représente pas un aspect naturel des polices d'assurances générales, contrairement à la souscription de risques.

À l'instar de la limite de 25 %, la limite de 75 % sur la façade n'était appliquée qu'au secteur des assurances multirisques. Même si elle empêche les sociétés d'assurances de faire des affaires uniquement à titre d'entités de façade, elle pourrait ne pas inciter les sociétés cédantes à analyser les risques liés à la souscription des polices. En outre, la limite peut être contournée entièrement à l'aide d'autres méthodes de transfert du risque (p. ex. la titrisation, les couvertures comme les obligations pour risque de catastrophe).

On prévoit qu'en éliminant la limite de 75 %, les sociétés d'assurances pourraient abandonner des conventions de réassurance compliquées (et coûteuses) entre des institutions financières affiliées, et elles seraient incitées à négocier des accords de mise en commun simplifiés qui, en effet, pourraient *réduire* le risque assumé par chaque institution financière – un résultat positif du point de vue de la surveillance.

Décision du BSIF

Le BSIF recommandera l'abrogation de la limite de 75 % sur la façade lorsque les mesures de protection suivantes au chapitre de la réglementation et de la surveillance seront en place :

- la ligne directrice B-3 est appuyée et rétablie de sorte qu'entre autres, les attentes du BSIF en ce qui touche les accords de façade et de cession d'assurance, et les normes de souscription sous-jacentes des sociétés fédérales cédantes soient énoncées de façon explicite;
- les sociétés d'assurances doivent divulguer au BSIF tous les accords de façade et de cession, si on le leur demande;
- une exigence minimale liée au risque opérationnel est imposée au secteur des assurances multirisques dans le Test du capital minimal (TCM); cette exigence est parallèle à celle appliquée au secteur de l'assurance-vie par le biais du Montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent (MMPRCE).

Échéancier

Le BSIF rétablira et reverra la ligne directrice B-3 en conséquence, et il adoptera de nouvelles exigences en matière de production de données portant sur les mécanismes de façade d'ici la fin de 2010. Par la suite, il recommandera le retrait de la limite de 75 % sur la façade du Règlement et ce, dès que possible.

De même, le BSIF mettra en œuvre une exigence de seuil de capital brut dans le cadre de la prochaine série de modifications générales apportées au TCM (prévue pour 2012).

3) Exigences de capital pour les réserves cédées à des réassureurs agréés en vertu du MMPRCE

En vertu de la version actuelle de la ligne directrice sur le MMPRCE, les sociétés d'assurance-vie ne sont pas tenues de conserver des capitaux pour les sommes à recouvrer auprès de sociétés d'assurances fédérales ou de réassureurs provinciaux approuvés. En outre, les réserves cédées à ces entités ne sont pas considérées comme un actif distinct en vertu du test du MMPRCE et elles ne sont assujetties à aucuns frais de capital.

Évaluation

Les sociétés doivent conserver des capitaux pour les sommes à recouvrer et autres montants à recevoir de réassureurs, car ces actifs sont assujettis au même risque de crédit que les obligations, les prêts ou (dans le contexte d'autres types de transferts de risque) les obligations d'une contrepartie sur dérivés. Très souvent, le risque de crédit associé à l'impossibilité d'un réassureur de respecter ses obligations s'aggrave parce que l'exposition au réassureur peut être de très grande envergure. Ce risque de crédit se rapportant à la réassurance-vie n'a pas été correctement pris en compte jusqu'à maintenant, en partie parce que l'exposition des sociétés d'assurance-vie aux réassureurs a été déduite des provisions techniques inscrites au bilan en vertu des PCGR. Le MMPRCE est actuellement l'un des rares tests de solvabilité en assurance à l'échelle internationale qui n'impose pas aux réassureurs de frais de capital pour les expositions de contrepartie.

Décision du BSIF et échéancier

Un frais de capital pour risque de contrepartie sera établi (de concert avec l'industrie) et il sera appliqué au secteur de l'assurance-vie dans le MMPRCE – dans le cadre de la prochaine série de modifications prévue pour 2012 – qui est analogue à l'approche appliquée actuellement au secteur des assurances multirisques par le biais du TCM.

4) Gouvernance de la réassurance

Le cadre de gouvernance du BSIF en matière de réassurance se compose des trois lignes directrices (dont l'une a été récemment annulée et l'autre demeurait à l'état de projet) qui suivent :

- La *Ligne directrice sur la gouvernance d'entreprise*, qui vise toutes les institutions financières fédérales et insiste sur le besoin d'un conseil d'administration efficace et la mise au point de pratiques de gestion des risques judicieuses;
- La ligne directrice B-3 (Réassurance non agréée), qui ne portait que sur les cessions en réassurance-vie non agréée et qui ciblait l'évaluation effectuée par le cédant au sujet de la viabilité financière du réassureur et sa capacité de respecter ses obligations au plan des sinistres (abrogée le 1^{er} janvier 2010);
- Le projet de ligne directrice B-13 (Accords de réassurance), qui porte sur la question du décalage entre l'application d'un accord de réassurance et l'exécution du contrat entier.

Évaluation

À la suite d'une évaluation exhaustive des normes actuelles de gouvernance du BSIF en matière de réassurance, et d'un examen des commentaires fournis par l'industrie au sujet du document de travail, le BSIF estime que des consignes plus rigoureuses sont

nécessaires pour assurer l'efficacité du régime de réglementation et de surveillance de la réassurance.

La ligne directrice B-3, qui abordait certains éléments de gouvernance de la réassurance, n'était pas adéquate parce qu'elle ne s'appliquait qu'au secteur de l'assurance-vie et à la réassurance non agréée. De plus, elle ne traitait pas des éléments essentiels (négociation, approbation, échéancier, dispositions contractuelles, etc.) des accords de réassurance, qui reposent souvent sur les pratiques courantes de l'industrie, qui ne sont pas nécessairement conformes au principe de prudence de la réglementation.⁶

La ligne directrice B-3 n'oblige pas les sociétés à intégrer leur programme de réassurance à leurs pratiques et procédures globales de gestion du risque général. Par exemple, elle ne renferme pas de consigne *spécifique* sur le rôle du conseil d'administration au sujet de la stratégie, les méthodes et les pratiques de réassurance d'une société.⁷ Il existe de nombreuses preuves qui laissent à entendre que souvent, le conseil d'administration de certaines sociétés d'assurances canadiennes ne participe pas à l'établissement du programme de réassurance de l'ensemble de la société. Dans certains cas, il est fréquent que le conseil d'administration d'une telle société n'examine pas les accords de réassurance importants, qui sont souvent négociés et mis en œuvre au niveau opérationnel.⁸

En outre, la ligne directrice B-3 ne donne pas de directive explicite aux sociétés d'assurances au sujet de l'élaboration de programmes de gestion du risque de réassurance qui tiennent compte des risques juridique et de contrepartie qui accompagnent les cessions à des sociétés de réassurance non agréées. Plus particulièrement, une société cédante n'est pas tenue d'appliquer un niveau donné de diligence à la capacité du réassureur non agréé de respecter ses obligations relatives aux sinistres.⁹

La ligne directrice B-13, qui est de nature plus spécifique, tente de régler un problème de longue date au sein de l'industrie, c'est-à-dire le décalage entre l'entente initiale au sujet d'une convention de réassurance et la signature officielle du contrat de réassurance. La couverture a déjà fait l'objet de différends par le passé, lorsqu'un sinistre était déclaré avant la signature officielle du contrat proprement dit.

⁶ Les principales dispositions de la ligne directrice ont été intégrées aux consignes de capital revues pour les sociétés d'assurance-vie en 2006, tandis que d'autres dispositions ont été ajoutées à la ligne directrice revue de 2009 sur le capital.

⁷ La ligne directrice B-3 proposait au conseil d'administration de participer activement à l'élaboration de pratiques judicieuses en matière de réassurance, mais elle ne traitait pas des détails, et insistait davantage sur les exigences de capital et de marge, et sur une sùreté acceptable pour les cessions non agréées.

⁸ À bien des égards, cette démarche est contraire à l'esprit de la *Ligne directrice sur la gouvernance d'entreprise*, qui énonce les attentes générales du BSIF au sujet du rôle du conseil d'administration en matière de gestion des risques.

⁹ Des preuves laissent à entendre que la diligence de la société cédante à l'égard des réassureurs agréés et non agréés au chapitre de leur capacité de respecter leurs obligations relatives aux sinistres (au plan financier et des contrôles internes) est souvent faible.

Pendant tout le processus de préparation de la ligne directrice B-13, qui a été mis en veilleuse pendant le présent examen stratégique, le BSIF et l'industrie ont débattu de l'application d'un décalage acceptable de trois mois pour permettre l'exécution de documents sommaires et d'une période de six mois par la suite pour les accords de réassurance, souvent en ne tenant pas compte du principe juridique et opérationnel que représentent la *certitude* du contrat et sa mise en application.

Le BSIF ne donne actuellement aucune consigne touchant le libellé des contrats et des dispositions de plus en plus courantes dans les accords de réassurance qui peuvent également entraîner l'incertitude au sujet de la couverture, et nuire aux souscripteurs en cas d'insolvabilité de l'assureur. Par exemple, selon divers experts en droit et en liquidation, les dispositions de « compensation » et les avenants transparents dans les conventions de réassurance peuvent en effet accorder la priorité aux sinistres des réassureurs (c'est-à-dire les dettes et crédits mutuels) ou aux sinistres d'un créancier ou d'un souscripteur particulier du cédant, au détriment des créances prévues par la loi à l'endroit de la succession en vertu de la *Loi sur les liquidations et les restructurations*.

En outre, en vertu de la réglementation canadienne, il n'est pas requis pour le moment d'inclure dans les conventions de réassurance une série d'éléments importants, notamment une « disposition d'insolvabilité » (qui est de plus en plus courante) qui précise qu'un réassureur doit continuer d'effectuer tous les paiements à un assureur insolvable, sans réduction découlant de l'insolvabilité du cédant. Cette question a été soulignée par la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD dans un document de recherche récemment diffusé.¹⁰

Le BSIF offre de bonne foi un crédit aux sociétés cédantes aux fins du capital réglementaire sans appliquer une vaste série de normes pour garantir que les sociétés gèrent convenablement tous leurs risques de réassurance. Cette démarche est contraire à la pratique réglementaire en vigueur dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, où il est obligatoire d'intégrer, entre autres éléments essentiels, une disposition d'insolvabilité acceptable avant que l'organisme de réglementation n'accorde un crédit de capital à la société cédante.

Décision du BSIF

Le BSIF élargira et rétablira la ligne directrice B-3 (comme il a été indiqué, cette ligne directrice sera renommée *Ligne directrice sur les pratiques et procédures judicieuses en matière de réassurance*) pour préciser ses attentes en la matière pour toutes les conventions de réassurance des sociétés¹¹; plus particulièrement :

¹⁰ (Re)Assurance of Solvency: Reinsurance Assets in Insurance Company Liquidations (Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD, novembre 2008).

¹¹ Avant la diffusion du document de travail, le BSIF avait amorcé un nouveau processus d'examen de la Ligne directrice B-3, et en avait fait circuler une version provisoire auprès de certaines sociétés aux fins de consultation préalable. Toutefois, ce processus a été mis en veilleuse jusqu'à la diffusion des résultats de l'examen stratégique de la réassurance. Même si la version provisoire renfermait certains éléments (pas tous) du contenu du document de travail, cette version n'est plus réputée pertinente. La Ligne directrice B-3 sera grandement élargie.

-
- 1.) La *Ligne directrice sur la gouvernance d'entreprise* s'applique à toutes les sociétés d'assurances relativement aux pratiques et procédures efficaces de gestion des risques (y compris la souscription).
- Des contrôles internes convenables doivent être en place lors de l'émission et de la cession de polices d'assurances (p. ex., la façade pure n'est pas acceptable).
- 2.) Les sociétés cédantes doivent disposer d'une stratégie et de méthodes judicieuses et exhaustives de gestion du risque de réassurance.
- Le plan de gestion du risque de réassurance doit être intégré à la stratégie et aux méthodes de gestion globale et permanente des risques de la société (et du groupe de la société);
 - La stratégie globale (p. ex. les accords de gestion du risque de contrepartie, du risque de concentration et autres mécanismes de gestion du risque), les méthodes (p. ex. la supervision, l'approbation) et les contrats de réassurance importants (p. ex. la couverture, les modalités acceptable des contrats) doivent être examinés et approuvés par le conseil d'administration¹²; et
 - Une attention particulière doit être accordée à la gestion des expositions éventuellement importantes au risque en vertu des accords de réassurance pour risque de catastrophe, qui comprennent souvent un pourcentage relativement faible du total des primes de l'assureur, mais qui pourraient représenter une exposition relativement importante.
- 3.) Les sociétés cédantes doivent appliquer un niveau de diligence suffisant à tous leurs partenaires de réassurance.
- Une société cédante doit évaluer en profondeur la capacité financière de son partenaire de réassurance de respecter ses obligations relatives aux sinistres (et non s'en remettre uniquement aux évaluations des agences de notation du crédit);
 - De concert avec la mesure précédente, un assureur cédant doit, autant que possible, tenir compte des accords de rétrocession de son partenaire et déterminer si ces accords peuvent influencer indirectement sur sa propre entente avec le réassureur; et
 - Dans le cas d'un accord de réassurance conclu avec un réassureur non agréé, l'assureur cédant doit examiner minutieusement son risque de contrepartie et analyser le cadre juridique et d'insolvabilité du pays du cocontractant.

¹² Cette démarche est conforme à une lettre que le BSIF a envoyée à l'industrie en 2005, dans laquelle il demandait au conseil d'administration de chaque société d'approuver les politiques et pratiques de gestion du risque de réassurance de la société. La ligne directrice proposée préciserait qu'il s'agit de l'attente permanente du BSIF. Une telle démarche pourrait comprendre une disposition exigeant que le conseil d'administration approuve le cadre de gestion du risque d'entreprise (GRE) de la société et les changements annuels apportés aux paramètres de risque de réassurance.

4.) La protection d'assurance doit être claire et certaine en vertu des modalités de la convention de réassurance.

- Une convention de réassurance doit être écrite; et
- Un contrat de réassurance entre la société cédante et le réassureur doit être *exécutoire*, et comporter des preuves écrites non ambiguës sur les modalités de la protection (la ligne directrice B-13 sera fusionnée à la ligne directrice B-3).¹³

5.) Les souscripteurs (c'est-à-dire les sociétés d'assurances fédérales) ne doivent pas être affectés de façon néfaste par les modalités du contrat de réassurance.

- Une convention de réassurance doit renfermer une disposition d'insolvabilité conforme aux attentes du BSIF.¹⁴ En outre, même si le BSIF peut fournir des consignes à savoir si une convention de réassurance doit contenir des dispositions de « compensation », des avenants transparents ou d'autres mesures ou ententes juridiques qui pourraient autoriser certains créanciers à bénéficier d'un traitement préférentiel par rapport aux souscripteurs de la société cédante, il incombe à cette dernière de veiller à ce que chaque disposition soit comprise par le souscripteur, et prudente;
- Les ententes conclues en vertu d'une convention de réassurance ne devraient pas être telles qu'elles soulèvent des problèmes juridiques quant à la disponibilité des fonds pour couvrir les sinistres des souscripteurs (p. ex. les accords de « fonds retenus »¹⁵) en cas d'insolvabilité du réassureur; et
- Les contrats de réassurance doivent être assujettis aux lois du Canada, et les différends entre l'assureur et le réassureur doivent être soumis à un tribunal canadien.¹⁶

Les nouvelles consignes seront liées au crédit de capital accordé par le BSIF aux sociétés cédantes aux fins de la réassurance; ce crédit représente le principal « outil » de réglementation et de surveillance du BSIF en matière de réassurance. Le BSIF n'accordera pas de crédit de capital à une société cédante fédérale qui ne satisfait pas

¹³ Une convention de réassurance peut être exécutoire (si elle est accompagnée des éléments de preuve nécessaires) sans qu'un contrat réel signé ne soit en vigueur. Du point de vue de la réglementation, et aux fins d'un crédit de capital, l'existence d'un contrat exécutoire constitue l'élément crucial. En principe, le BSIF délaissera l'approche adoptée par d'autres instances, c'est-à-dire insister sur l'échéancier du contrat achevé et signé.

¹⁴ Le BSIF n'entend pas fournir à l'industrie une terminologie acceptable à cet égard. Il collaborera plutôt avec cette dernière, qui a élaboré ou est en voie d'établir une terminologie standard pour les dispositions d'insolvabilité.

¹⁵ Dans certaines conventions, les actifs qui seraient par ailleurs payés à un réassureur sont souvent retenus par la société cédante pour permettre un crédit de capital pour réassurance non agréée ou conserver le contrôle des placements. Les accords de « fonds retenus », qui sont de plus en plus populaires, ont soulevé des questions, à savoir si la société cédante peut légalement conserver ces fonds ou y avoir accès en cas d'insolvabilité du réassureur.

¹⁶ L'Australian Prudential Regulation Authority (APRA) exige que les sociétés cédantes veillent à ce que les différends impliquant des contrats de réassurance soient régis par les lois de l'Australie et qu'ils soient soumis au tribunaux australiens (Prudential Standard GPS 230 – *Reinsurance Management*).

aux attentes énoncées dans la ligne directrice B-3, c'est-à-dire que les modalités de la convention de réassurance conclue sont claires (et exécutoires) et la convention n'affecte pas le souscripteur de façon néfaste (p. ex. de par l'existence d'une disposition d'insolvabilité dans le contrat).

Les sociétés qui signent des conventions de réassurance peuvent être invitées à fournir au BSIF une attestation (avant de recevoir un crédit de capital) à l'effet que les conventions respectent les critères énoncés à la ligne directrice B-3. Même si les surveillants du BSIF peuvent quand même exécuter une certaine analyse des risques assumés par l'institution financière, une attestation permettrait d'accorder au BSIF un certain niveau d'aisance et sensibiliserait les institutions financières aux conséquences éventuelles du non-respect de la nouvelle ligne directrice B-3.

L'approche générale présentée ci-devant – y compris le lien à un crédit de capital – est généralement conforme aux pratiques internationales en matière de réglementation et de surveillance se rapportant à la gouvernance de la réassurance.

Échéancier

Comme il a été noté, le BSIF collaborera avec l'industrie au cours des prochains mois dans le but de diffuser une ligne directrice (B-3) à la fois nouvelle et plus exhaustive d'ici la fin de 2010.

5) Exigences de sûreté et reconnaissance mutuelle

Si une société décide de céder ses polices à un réassureur non agréé, elle peut négocier un contrat avec ce réassureur pour conserver une sûreté suffisante pour couvrir la totalité du passif cédé et satisfaire à l'exigence de capital connexe pour la société cédante. En concluant un tel contrat, l'assureur cédant peut éviter ou réduire les exigences de capital/d'actif réglementaires rattachées aux polices qu'il souscrit.

Évaluation

La question des exigences de sûreté pour la réassurance non agréée a fait l'objet d'un débat à l'échelle mondiale, et plusieurs analystes et sociétés de réassurance multinationales appuient un régime mondial de reconnaissance mutuelle en matière de réglementation et de surveillance de la réassurance.

Après l'application de la Directive de l'Union européenne, en 2005, qui abandonnait à toutes fins utiles l'exigence de sûreté dans presque toute l'Union, l'Australie a adopté, et les États-Unis ont projeté d'adopter un régime de sûreté progressif et axé sur les risques.

Le BSIF dispose actuellement d'un cadre de capital/sûreté axé sur les risques qui est relativement simple pour les réassureurs non agréés. Il repose sur la sûreté pour

compenser le risque de contrepartie du réassureur. Cette démarche ne saisit toutefois pas les risques liés à la convention de sûreté proprement dite, pas plus qu'elle ne reconnaît explicitement qu'une convention de réassurance conclue avec un réassureur non agréé relativement solide peut atténuer les risques globaux d'une société cédante.

D'après les réactions concernant le document de travail du BSIF, l'industrie soutient de façon généralisée l'adoption d'un système plus complexe d'exigences de sûreté axé sur les risques et non l'adoption d'un système de reconnaissance mutuelle *totale* (sans aucune exigence de sûreté canadienne), ce qui semble un projet à plus long terme à l'échelle internationale.

La plupart des intervenants reconnaissent qu'une certaine forme de sûreté est nécessaire pour protéger les souscripteurs, qui auraient peut-être un accès limité aux actifs à l'étranger en cas d'insolvabilité. Les récents événements ont fait ressortir ce point. La crise financière mondiale a rappelé aux organismes de réglementation à l'échelle de la planète l'importance de la sûreté à titre de mesure cruciale de protection prudentielle de leurs propres systèmes financiers.

Décision du BSIF

Le BSIF estime qu'il serait imprudent d'abandonner ou d'affaiblir maintenant son régime de sûreté appliqué aux cessions en réassurance non agréée, compte tenu des récents événements qui ont marqué les marchés financiers et qui ont souligné la nécessité d'exigences de sûreté.

Il est trop tôt pour que le BSIF envisage l'adoption d'un cadre de « reconnaissance mutuelle », qui relèguerait toutes les fonctions de réglementation et de surveillance au pays d'attache du réassureur non agréé (ce qui signifierait qu'aucune exigence de capital ou de sûreté canadienne ne serait imposée).

Le BSIF exécutera toutefois des travaux stratégiques pour déterminer les enjeux et les paramètres liés à l'établissement d'un cadre de capital et de sûreté plus complexe et progressif, axé sur les risques, pour la réassurance non agréée. Conformément à la philosophie globale de réglementation axée sur les risques, une approche du genre pourrait insister sur la *vigueur* du réassureur et sur la protection fournie par la sûreté, et elle pourrait donner au réassureur la latitude dont il a besoin pour accroître ou réduire le montant de la sûreté au Canada, selon sa solidité financière. Les exigences de sûreté pourraient également être remplacées par des frais de capital.

De concert avec ces travaux stratégiques, le BSIF évaluera en profondeur la qualité globale de la sûreté donnée par les réassureurs non agréés. Par exemple, même si le BSIF estime que les conventions de fiducie appliquées à la réassurance offrent de façon générale une protection suffisante aux sociétés cédantes, des discussions ont actuellement cours dans le milieu juridique pour déterminer si l'application de ces conventions pourrait être contestée. De même, le BSIF évaluera aussi de façon

exhaustive sa politique sur le recours aux lettres de crédit à titre de sûreté par les réassureurs non agréés.¹⁷

Enfin, compte tenu du rôle crucial de la sûreté dans la protection des souscripteurs au moment de l'obtention de la réassurance non agréée (p. ex. la sûreté donnée par le réassureur remplace efficacement l'actif détenu par l'assureur cédant), le BSIF continuera d'examiner ses règles de capital pour veiller à ce que l'assureur cédant conserve suffisamment de capital à l'égard du risque que posent de telles conventions de sûreté.

Par exemple, le MMRCE prévoit actuellement des « décotes » de sûreté (réduction de la valeur portée au crédit) pour différents types de sûreté. Toutefois, en 2011, les assureurs-vie devront, en vertu du MMRCE, créer des réserves pour les risques de crédit et de marché se rapportant à la sûreté (plutôt que d'exiger une décote).¹⁸ Un autre risque devra aussi être pris en compte : le risque opérationnel découlant des exigences de sûreté, y compris les risques découlant des diverses formes de conventions juridiques utilisées pour fournir des capitaux.

6) Approbations réglementaires

Le cadre actuel d'approbation de la réassurance a été sensiblement modifié au cours du dernier examen législatif et il est entré en vigueur en 2007 (en 2010 pour certains éléments).

En vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, les assureurs canadiens doivent dorénavant demander l'approbation du ministre pour céder, sur une base de prise en charge, tous ou sensiblement tous leurs risques d'assurance (s'ils ne les cèdent pas tous, ils doivent obtenir l'approbation du surintendant). Il en fut de même pour les sociétés étrangères au 1^{er} janvier 2010. Les assureurs doivent également obtenir l'approbation du surintendant lorsqu'ils réassurent des polices auprès d'un apparenté non agréé.

Évaluation

Puisque le nouveau cadre d'approbation de la réassurance applicable aux sociétés canadiennes est entré en vigueur le 20 avril 2007, il est trop tôt pour en déterminer l'efficacité. De fait, l'industrie n'a pas largement commenté cette question dans ses mémoires au BSIF.

¹⁷ Le recours aux lettres de crédit à titre de sûreté se limitait à 15 % des risques cédés à des réassureurs non agréés. Après une évaluation préliminaire de la question, cette limite a été récemment relevée à 30 % pour le MMRCE et le TCM.

¹⁸ Le TCM ne comporte aucune exigence de capital pour le risque de défaut des réassureurs non agréés. Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2011, un frais de capital de 0,5 % sera appliqué aux lettres de crédit utilisées pour obtenir un crédit de capital pour la réassurance non agréée. Le BSIF examine actuellement ses exigences de capital pour les assureurs multirisques cédants à l'égard d'autres types de sûreté détenue.

Toutefois, le document de travail précise que les sociétés d'assurances concluent souvent des conventions de réassurance avec un réassureur non agréé qui est apparenté dans le cadre d'une stratégie mondiale visant à mettre en commun des risques semblables provenant de toutes les parties de son entité.

Bon nombre de ces opérations sont relativement peu importantes, car elles représentent un très faible pourcentage des primes brutes d'une société ou d'une succursale. En outre, l'exigence d'approbation est souvent mal comprise par l'industrie et elle entraîne des cas de non-conformité. Le niveau des ressources que le BSIF consacre à l'administration de ces types d'approbation semble démesuré par rapport à la valeur réglementaire, élément qui devient particulièrement pertinent compte tenu du fait que le BSIF progresse vers l'adoption d'une ligne directrice améliorée sur les pratiques de réassurance.

Cependant, les programmes internes de réassurance peuvent être importants, et certaines de ces opérations peuvent quand même revêtir de l'importance du point de vue de l'*exposition*, tout particulièrement pour les programmes relatifs aux catastrophes englobant les risques de tremblement de terre, en vertu desquels les montants de prime pour ce genre de protection peuvent être relativement faibles, mais les sinistres éventuels peuvent être très imposants.

Décision du BSIF et échéancier

Le BSIF ne prévoit pas, pour le moment, proposer des modifications au régime d'approbation de la réglementation. Pour ce qui est de l'exigence d'approbation des opérations de réassurance par un apparenté non agréé, le BSIF réexaminera cette question lorsque la version revue de la ligne directrice B-3 sera en vigueur.

D) CONCLUSION

En bref, les décisions stratégiques et les réformes énoncées dans le présent document représentent un changement de réglementation, passant du simple recours aux limites prudentielles (la limite de 25 % sur la réassurance non agréée et la limite de 75 % sur la façade) à des consignes sur les pratiques et procédures judicieuses en matière de réassurance (nouvelle ligne directrice B-3), des exigences de capital accrues et plus équitables pour les sociétés fédérales cédantes, des exigences supplémentaires en matière de production de données, et un examen plus rigoureux des conventions et contrats de réassurance au plan de la surveillance et de l'actuariat.

De concert avec ce changement au plan de la réglementation et de la surveillance, le BSIF entreprendra des travaux stratégiques pour évaluer les questions liées à l'établissement d'un système plus complexe axé sur les risques pour les réassureurs non agréés et les exigences connexes de capital axées sur les risques pour les sociétés cédantes (qui tiennent compte de la solidité du réassureur et de la sûreté donnée).

Le BSIF a l'intention d'apporter les principaux changements à son cadre de réglementation et de surveillance de la réassurance d'ici la fin de 2010. L'industrie sera consultée à mesure que la nouvelle ligne directrice B-3 sera mise au point conformément aux pratiques habituelles du BSIF concernant l'émission de nouvelles lignes directrices.

Prière d'adresser vos questions à :

Philippe-A. Sarrazin
Directeur, Législation et initiatives stratégiques
Secteur de la réglementation
Bureau du surintendant des institutions financières
255, rue Albert, 15^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0H2
Téléphone : 613 998-4190
Courriel : philipe.sarrazin@osfi-bsif.gc.ca.