



Bureau du surintendant des
institutions financières Canada

Office of the Superintendent of
Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant des institutions financières

Rapport de vérification interne sur le Groupe de l'assurance-vie – Conglomérats

Juin 2012



BSIF
OSFI

Canada 

Table des matières

1. Contexte.....	2
2. Objectif, portée et méthodologie	3
3. Conclusion.....	4
4. Réponse de la direction	5
5. Observations et recommandations.....	6
6. Plan d'action de la direction	11

1. Contexte

Introduction

Les travaux d'assurance de la Vérification interne visent à déterminer si les processus de gestion du risque, de contrôle et de gouvernance du Bureau des institutions financières (BSIF), tels qu'ils ont été conçus et présentés par la direction, sont adéquats et fonctionnent de manière à garantir l'identification et la gestion rigoureuses des facteurs de risque.

La vérification du Groupe de l'assurance-vie – Conglomérats (GAV–Conglomérats) a été approuvée par le Comité de vérification interne du BSIF et par la surintendante et inclus dans le Plan de vérification interne 2010-2011 du BSIF.

Le présent rapport a été soumis au Comité de vérification et approuvé par la surintendante le 22 juin 2012. Le surintendant auxiliaire du Secteur de la surveillance et les cadres du Groupe de l'assurance-vie, qui ont contribué à la réponse de la direction formulée dans le cadre du présent rapport, l'ont également examiné.

Contexte

Le processus de surveillance du BSIF a pour objet d'évaluer la sécurité et la stabilité des institutions financières consolidées et de donner l'alerte en cas de problème pour permettre au BSIF d'intervenir de façon opportune et efficace lorsqu'il juge que les pratiques d'une l'institution sont imprudentes ou peu sûres ou qu'elles sont susceptibles de l'être.

Le Groupe de l'assurance-vie (GAV) fait partie du Secteur de la surveillance du BSIF; il assure la surveillance de toutes les sociétés d'assurance-vie et de réassurance-vie fédérales. Il contribue à l'exécution du mandat du BSIF, qui consiste à protéger les souscripteurs contre les pertes indues et à promouvoir la confiance dans le système financier. Le GAV–Conglomérats est la division chargée de surveiller les grands conglomérats canadiens d'assurance-vie.

Le GAV–Conglomérats surveille et contrôle la sécurité et la stabilité des assureurs-vie en ciblant des facteurs comme la gouvernance, les pratiques de gestion du risque et le contrôle de cette dernière, la suffisance du capital, la comptabilisation appropriée des actifs et des passifs de même que les liquidités. Ses activités de surveillance consistent également à vérifier et à garantir le respect par les assureurs des règles découlant de la législation et du cadre de réglementation du BSIF.

Le BSIF applique le même régime de surveillance aux sociétés d'assurances et aux institutions de dépôts, quelle que soit leur taille. Il utilise une méthodologie rigoureuse et fondée sur le risque pour surveiller les institutions financières fédérales. Sa méthodologie de surveillance est décrite de façon générale dans le *Cadre de surveillance* de 2010 et en détail dans un certain nombre de guides de surveillance et de gabarits. Ces documents établissent le cadre conceptuel à l'appui d'un processus de surveillance efficace que tous les groupes de surveillance, dont le GAV–Conglomérats, doivent suivre.

2. Objectif, portée et méthode

Objectifs de la vérification

La vérification visait à constater si la méthodologie de surveillance du BSIF avait été appliquée de manière appropriée pour évaluer la sécurité et la stabilité des conglomérats d'assurance-vie. Elle avait pour sous-objectifs de déterminer si :

1. la surveillance des institutions témoignait d'une approche fondée sur le risque;
 2. l'évaluation des facteurs de risque par les surveillants était fondée sur des preuves suffisantes et pertinentes;
 3. les examens de contrôle de la qualité avaient permis de déceler efficacement les problèmes de qualité du travail et d'assurer l'application cohérente prévue de la méthodologie du BSIF.
-

Portée de la vérification

La vérification a porté sur les conglomérats d'assurance-vie.

Sachant que le processus de surveillance repose sur l'accumulation de connaissances et qu'il évolue constamment, nous avons examiné certains travaux de surveillance effectués par les équipes du GAV–Conglomérats entre avril 2008 et décembre 2011, plus précisément au cours de la période de surveillance comprise entre avril 2009 et mars 2010.

Approche

La vérification a été effectuée selon les Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes, conformément à la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor.

Les vérificateurs internes :

- ont examiné le *Cadre de surveillance* du BSIF et les guides de surveillance connexes afin de se rappeler leurs exigences;
 - se sont entretenus avec les équipes de surveillance du GAV–Conglomérats pour bien comprendre le processus de surveillance (planification, exécution, rapports et suivi) et les pratiques en vigueur;
 - ont effectué un examen sélectif, pour chaque conglomérat, d'importants documents de surveillance établis par les équipes et évalué l'application du *Cadre de surveillance* du BSIF et des guides connexes.
-

3. Conclusion

Conclusion

L'application de la méthodologie du BSIF à une grande institution est une affaire complexe qui requiert une démarche rigoureuse et oblige les équipes de surveillance à exercer passablement de jugement pour effectuer leurs évaluations. Des changements ont été effectués pour que le GAV–Conglomérats soit mieux en mesure d'appuyer le mandat du BSIF en ce qu'il touche la surveillance des conglomérats d'assurance-vie et l'intervention opportune. Ces changements sont bien orientés et comportent plusieurs aspects positifs, comme l'amélioration de la structure et des activités de surveillance du groupe.

La mise en œuvre efficace de la méthodologie du BSIF exige de bien comprendre les principes de la surveillance fondée sur le risque et de les appliquer de manière cohérente. Par conséquent, des examens de contrôle de la qualité efficaces et opportuns contribuent sensiblement à garantir que les travaux des surveillants sont effectués selon la méthodologie du BSIF, et ils aident à constater les points à améliorer et les domaines où il serait éventuellement avantageux d'accentuer la formation ou l'encadrement du personnel.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les équipes de surveillance du GAV–Conglomérats comprennent bien les activités des institutions. Même si elles saisissent les principes de la surveillance fondée sur le risque, nous constatons qu'il y a lieu d'améliorer les examens de contrôle de la qualité pour que la méthodologie du BSIF soit appliquée de manière cohérente et que la logique et les raisonnements expliqués dans la documentation illustrent clairement comment les équipes de surveillance ont tiré leurs conclusions et attribué des cotes. Il est nécessaire de renforcer la supervision exercée par la direction afin que des examens de contrôle de la qualité soient effectués à chaque étape du processus de surveillance et produisent les résultats souhaités.

Nos observations et recommandations sont décrites en détail à la section 5.

Nous tenons à souligner l'excellence des rapports et des échanges vus que nous avons eus avec tous ceux qui ont participé à la vérification. Il aurait été impossible de procéder à un examen aussi approfondi et de cibler avec autant de précision les points importants sans le soutien dont nous avons bénéficié tout au long de la vérification.

Dirigeante principale de la vérification, VI

Date

4. Réponse de la direction

Aperçu

Le directeur principal, GAV, le directeur général, GAV–Conglomérats, et le surintendant auxiliaire, Surveillance, ont pris connaissance du présent rapport ainsi que des observations et recommandations qui y sont présentées.

Les recommandations aideront le GAV–Conglomérats à mettre en place les processus, les examens, les approbations et les contrôles de surveillance dont il a besoin.

Réponse et commentaires de la direction

Nous remercions l'équipe de vérification pour son esprit de collaboration et son examen détaillé des travaux de surveillance des équipes du GAV–Conglomérats. Nous sommes d'accord avec les conclusions de la vérification. Nous signalons que des modifications ont été apportées au *Cadre de surveillance* pendant le déroulement de la vérification, ce qui a eu un impact sur la documentation à produire. Nous reconnaissons que ces changements n'ont pas encore tous été intégrés à nos travaux. Le GAV continue de collaborer avec la Division des pratiques de surveillance à concevoir des directives et des activités de formation additionnelles axées sur certains aspects du *Cadre de surveillance* qui revêtent une importance particulière pour la surveillance des sociétés d'assurances.

Le GAV est déterminé à donner suite aux recommandations formulées dans le présent rapport. Depuis la fin de la période de vérification, les équipes de surveillance des conglomérats ont subi d'importants changements, dont l'arrivée de nouveaux employés. Tous les nouveaux employés, y compris les cadres supérieurs, ont suivi le cours sur le *Cadre de surveillance* ou le suivront sous peu, et ils participeront à son application et à celle des consignes qui s'y rattachent dans l'exercice de leurs fonctions.

5. Observations et recommandations

*Ce que nous
avons examiné*

5.1 Surveillance des conglomérats d'assurance-vie fondée sur le risque

La méthodologie fondée sur le risque établie par le BSIF oblige les surveillants à comprendre le contexte, notamment le secteur d'activité, et le profil d'affaires de l'institution pour pouvoir dresser la liste de ses activités d'envergure. Les équipes de surveillance doivent décider explicitement de l'importance de chaque activité pour l'institution sur la base de facteurs qualitatifs et quantitatifs. Cela les prépare à évaluer le profil de risque des institutions.

Après avoir recensé les activités d'envergure de l'institution, les surveillants élaborent une stratégie de surveillance pour tenir à jour l'évaluation de son profil effectuée par le BSIF et veiller à ce que ce dernier s'acquitte de son mandat d'intervention rapide. Par conséquent, une stratégie de surveillance pluriannuelle a pour but de maintenir un niveau de couverture approprié à l'appui de l'évaluation du profil de risque de l'institution, et de faciliter l'identification rapide des problèmes prudentiels. La stratégie de surveillance est le fondement du plan institutionnel annuel qui décrit en détail les ressources de surveillance dont on prévoit avoir besoin au cours de la prochaine année.

La VI a examiné les documents de surveillance établis par les équipes au cours de l'étape de planification du processus de surveillance. Ces documents résument la connaissance qu'a l'équipe de l'institution et la stratégie de surveillance pluriannuelle de chacune.

*Ce que nous
avons
constaté*

Dans l'ensemble, les équipes de surveillance ont suivi comme prévu la méthodologie établie par le BSIF. Même si les données d'analyse contenues dans les documents de surveillance étaient de bonne qualité, la VI a fait les constatations suivantes :

- L'analyse des principaux facteurs de risque environnementaux et sectoriels, de leur impact potentiel et des rapports établis avec le profil de risque de l'institution ne traduit pas toujours la réflexion et l'analyse fondées sur le risque des équipes de surveillance.
- D'après les documents de la stratégie de surveillance :
 - le cycle de couverture défini d'après les résultats du dernier examen est le principal critère servant à prévoir les travaux de surveillance futurs. Bien qu'il s'agisse de bons facteurs aux fins de planification, la nécessité de disposer d'informations à jour ou la validation du profil de risque de l'institution ne sont pas nécessairement fondés sur le risque. Nous avons relevé des cas où des activités dont le risque net est plus élevé n'auraient peut-être pas reçu suffisamment d'attention;
 - l'importance de chaque activité pour l'institution était surtout déterminée sur la base de facteurs quantitatifs et les facteurs qualitatifs n'étaient pas toujours pris en compte;
 - l'évolution du risque dans des domaines dont l'examen était prévu à court et à long terme, les problèmes particuliers à surveiller et les besoins en compétences n'étaient pas toujours explicités.

Suite à la page suivante

5. Observations et recommandations, suite

5.1 Surveillance des conglomérats d'assurance vie fondée sur le risque (suite)

Recommandation :

L'analyse des principaux facteurs de risque environnementaux et sectoriels doit démontrer clairement leur pertinence et leur impact potentiel sur les activités de l'institution, leurs rapports avec les raisons pour lesquelles l'équipe a opté pour une stratégie de surveillance donnée, y compris les facteurs de risque sur lesquels elle se concentrera à court et à long terme, et les besoins en ressources prévus.

*Ce que nous
avons examiné*

5.2 Évaluation du risque de surveillance : Exécution, rapports et suivi

Le *Cadre de surveillance* exige l'évaluation des principaux risques inhérents et mécanismes de contrôle, puisqu'ils déterminent les travaux de surveillance. Ayant recensé les activités d'envergure, les surveillants en évaluent le niveau de risque inhérent et la qualité de la gestion du risque pour établir le risque net et l'évolution du risque pour chaque activité. L'évaluation des risques inhérents à une activité permet aux surveillants de formuler des attentes quant au type de mécanismes de contrôle nécessaires pour les atténuer et à leur rigueur. Ainsi, pour évaluer la qualité de la gestion du risque, il faut comparer ces attentes à la situation réelle au sein de l'institution.

La méthodologie prévoit en outre l'évaluation de l'efficacité globale (d'après un ensemble de caractéristiques et d'indicateurs de rendement) de chacune des fonctions de contrôle de la gestion du risque (FCGR) ou des fonctions de supervision de l'institution à l'échelle de l'activité et de l'institution. En évaluant les FCGR, le BSIF cherche à déterminer dans quelle mesure il peut s'y fier (supervision indépendante) pour confirmer l'existence et le bon fonctionnement de mécanismes de contrôle appropriés à l'échelle de l'activité (gestion opérationnelle).

Après l'évaluation du risque net de toutes les activités d'envergure, l'importance de chaque activité est prise en compte afin d'établir le risque net global de l'institution. Nous examinons ensuite le montant et la qualité des bénéfices, des liquidités et du capital de l'institution pour établir sa cote de risque composite. Ces évaluations sont résumées et présentées dans des notes de section, dans le Document d'évaluation des risques et dans la Matrice de risque.

La méthodologie requiert également un suivi rapide des conclusions et des recommandations présentées à l'institution, et le signalement de toute question non résolue à l'échelon compétent de la haute direction.

La VI a examiné les notes de section et les autres documents de surveillance préparés par les équipes au cours des étapes d'exécution, de rapport et de suivi du processus de surveillance. Ces documents résument leur analyse et leurs évaluations, et ils fournissent une vue d'ensemble du profil de risque de l'institution.

Suite à la page suivante

5. Observations et recommandations, suite

*Ce que nous
avons constaté*

5.2 Évaluation du risque de surveillance : Exécution, rapports et suivi (suite)

Même si, dans l'ensemble, les équipes ont suivi la méthodologie du BSIF pour décrire par écrit leurs analyses et leurs évaluations des activités d'envergure et des fonctions de supervision, la VI a fait les constatations suivantes :

- Dans certains cas, toutes les catégories de risque inhérent ont été notées pour chaque activité d'envergure plutôt que les seuls principaux risques inhérents. La notation de toutes les catégories de risque peut détourner l'attention des principaux risques inhérents et se solder par une utilisation inefficace des ressources du BSIF.
- L'analyse et les raisons à l'appui des cotes des principaux risques inhérents n'étaient pas toujours évidentes.
- L'atténuation des principaux risques inhérents par les principaux mécanismes de contrôle n'était pas toujours clairement expliquée.
- En général, l'évaluation des fonctions de supervision reposait sur des caractéristiques et les indicateurs de rendement étaient réduits au minimum. Il était parfois difficile de déterminer comment les résultats des travaux de la fonction de supervision avaient été utilisés pour effectuer les travaux de surveillance ou intégrés à l'évaluation de surveillance.
- Même si les surveillants avaient contrôlé ultérieurement l'application des recommandations du BSIF soumises à l'institution dans le Document de suivi, le processus devant assurer la mise en œuvre appropriée des recommandations du BSIF et le contrôle périodique de leur adéquation, de leur efficacité et de leur pertinence manquait de clarté et n'était pas entièrement intégré au processus de surveillance.

Recommandations :

- Le contenu des notes de section devrait suffire à étayer les conclusions présentées, les cotes attribuées et les mesures prises. Plus particulièrement, les notes de section doivent justifier l'analyse des risques inhérents liés aux activités d'envergure de l'institution, des principaux mécanismes de contrôle et des facteurs qui augmentent ou diminuent le risque net ou modifient le sens dans lequel il évolue.
- L'évaluation des contrôles courants (gestion opérationnelle) et de la supervision indépendante (FCGR) doit indiquer clairement en quoi les mécanismes de contrôle de l'institution ont atténué efficacement les principaux risques inhérents de l'activité qui ont été relevés.
- L'évaluation de l'efficacité des fonctions de supervision doit reposer à la fois sur des caractéristiques et sur des indicateurs de rendement.
- Le processus de suivi doit être établi formellement et comporter des consignes afin d'assurer le contrôle adéquat des mesures de gestion issues des recommandations du BSIF en vue d'une résolution efficace et rapide.

Suite à la page suivante

5. Observations et recommandations, suite

*Ce que nous
avons examiné*

5.3 Examens de contrôle de la qualité

Le contrôle de la qualité est un volet important du processus de surveillance, et il faut assurer une supervision active à chaque étape de ce processus pour que les travaux soient effectués de manière efficiente et efficace. Le guide de surveillance G19, *Examen des travaux de surveillance*, appuie l'exécution efficace du processus de contrôle de la qualité. On y lit ce qui suit au paragraphe 1.2 : « L'examen des travaux de surveillance figure au nombre des principales responsabilités de la direction du Secteur de la surveillance et se fait à chaque étape du processus afin :

- de garantir l'application cohérente de la méthodologie de surveillance du BSIF;
- d'atténuer le risque de surveillance du BSIF;
- de voir au perfectionnement du personnel affecté à la surveillance. »

Dans un environnement complexe et en évolution rapide, le GAV–Conglomérats a besoin d'employés ayant les aptitudes, les connaissances et l'expérience nécessaires pour effectuer des analyses poussées et exercer un jugement à brève échéance dans des dossiers complexes qui exigent des connaissances spécialisées en assurance-vie. La notion de formation, de perfectionnement et d'encadrement continu du personnel doit donc faire partie intégrante du contrôle de la qualité du GAV.

En examinant les travaux de surveillance, nous avons cherché des preuves montrant que les examens de contrôle de la qualité du GAV :

- avaient effectivement permis de déceler des problèmes de qualité du travail entre l'établissement du profil d'affaires de l'institution et l'envoi de la lettre à la direction;
- avaient mis au jour des différences dans l'interprétation et l'application par le personnel de la méthodologie du BSIF, et donné lieu en conséquence à des occasions de perfectionnement et d'encadrement des employés;
- respectaient les exigences du guide.

*Ce que nous
avons
constaté*

Nous avons remarqué que les examens de contrôle de la qualité des travaux de surveillance du GAV n'avaient pas toujours confirmé que les évaluations présentées dans les documents de surveillance témoignaient clairement de l'intégration et de la complémentarité des faits et des analyses soumis par les équipes à l'appui de leurs conclusions et des cotes attribuées. Notre examen du dossier de vérification a mis en lumière les exemples suivants :

- Les examens effectués à un échelon supérieur n'avaient pas toujours la rigueur voulue. La plupart des questions soulevées étaient de nature administrative. Certaines questions que nous nous attendions à voir soulever lors de l'examen du contrôle de la qualité ne l'avaient pas été.
- Même si les documents de surveillance avaient normalement fait l'objet d'examens de contrôle de la qualité :

Suite à la page suivante

5. Observations et recommandations, suite

5.3 Examen du contrôle de la qualité (suite)

- ceux-ci ne respectaient pas toujours les exigences du guide pertinent, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas été effectués à chaque étape du processus de surveillance, que les surveillants n'avaient pas toujours utilisé le gabarit applicable, et que les conclusions n'avaient pas toujours été examinées et approuvées à l'échelon compétent;
- ils n'avaient souvent pas été effectués en temps opportun, notamment à cause d'échéances ambitieuses des rapports externes qui ne respectaient pas la norme énoncée dans le guide de surveillance G8, *Rapports de gestion*.
- les consignes de surveillance visant d'importants documents de surveillance, comme le Document d'évaluation des risques, étaient réduites à leur plus simple expression.

Recommandations :

- Les exigences du guide de surveillance G19 doivent être respectées intégralement pour que les examens de contrôle de la qualité soient effectués en temps opportun et de manière efficace à l'échelon compétent (GAV et groupes de soutien).
- Les surveillants doivent suivre une formation qui leur procurera une interprétation commune du contenu prévu des documents et des dossiers de surveillance, afin d'assurer la qualité des résultats. Des consignes améliorées pourraient également être nécessaires.
- Le GAV doit envisager de demander à la Division des pratiques de surveillance d'offrir de la formation sur les guides de surveillance existants et nouveaux pour que les surveillants en connaissent mieux le contenu et pour assurer l'application conforme de la méthodologie de surveillance, par exemple en vue d'évaluer le rendement des FCGR.

Suite à la page suivante

6. Plan d'action de la direction

Plan d'action de la direction

Un programme de formation interne a été lancé en 2012 pour renforcer les connaissances et garantir l'application cohérente de la méthodologie de surveillance. Des réunions bihebdomadaires ont été organisées pour apprendre aux employés comment chaque équipe de surveillance des conglomérats applique la méthodologie de surveillance aux diverses étapes du processus de surveillance, et discuter de la démarche. Les séances programmées sont conçues pour favoriser l'assimilation des attentes à l'égard des principes de surveillance, du processus, de la documentation et du contrôle de la qualité. La Division des pratiques de surveillance et d'autres spécialistes du risque au sein du BSIF seront invités à présenter des consignes et à donner de la formation dans le cadre de divers modules du programme interne aussi bien qu'à offrir au besoin une formation d'appoint sur les composantes de l'évaluation des risques de surveillance.

La direction reconnaît l'importance de s'acquitter plus uniformément de ses responsabilités en matière de contrôle vertical de la qualité. La méthode d'agrément de la documentation des travaux de surveillance sera resserrée, y compris par l'élaboration de plans annuels et semestriels. Les processus seront officialisés et surveillés pour assurer une supervision adéquate des travaux au sein et à l'échelle des trois équipes du GAV–Conglomérats. Plus précisément :

- a. Les stratégies de surveillance et les plans annuels connexes pour 2012-2013 et 2013-2014 seront soumis à l'approbation du directeur général, Conglomérats, et du directeur principal, GAV; ils feront aussi l'objet d'un examen trimestriel pour qu'ils demeurent pertinents jusqu'à la fin de 2013-2014.
- b. Un examen indépendant des plans pour 2013-2014 et des documents de surveillance à l'appui sera exécuté par :
 - i. le directeur, Opérations, du GAV (3^e trimestre de 2012-2013 et 1^{er} trimestre de 2013-2014);
 - ii. le Groupe des pratiques de surveillance (3^e trimestre de 2012-2013 et 1^{er} trimestre de 2013-2014);
 - iii. la fonction d'assurance qualité de la surveillance (3^e trimestre de 2012-2013 et 1^{er} trimestre de 2013-2014).
- c. Des examens indépendants des travaux de surveillance et de la supervision connexe exercée par la direction seront effectués par échantillonnage en 2012-2013 et en 2013-2014, par le directeur, Opérations, du GAV avec le soutien du Groupe des pratiques de surveillance et du conseiller en assurance qualité de la surveillance, au besoin.
- d. Au 4^e trimestre de 2012-2013, la fonction d'assurance qualité de la surveillance évaluera par échantillonnage la conformité des travaux effectués en 2012-2013 avec les consignes de surveillance sur l'examen des travaux de surveillance.

Date d'achèvement : mars 2014.
