

Discours de

Madame Danielle Boulet

Surintendante de l'encadrement de la solvabilité

Autorité des marchés financiers

Prononcé à l'assemblée annuelle publique du Conseil de surveillance des  
normes actuarielles (CSNA)

Québec

14 décembre 2010

Bonjour à tous,

Je souhaiterais tout d'abord remercier le Conseil de me donner l'opportunité de vous rencontrer et de partager avec vous quelques réflexions.

J'aimerais vous parler entre autres du développement normatif actuariel, du rôle de l'actuaire désigné et de l'importance de normes actuarielles solides.

Pour les non initiés, permettez-moi de prendre quelques instants pour bien situer la Surintendance de l'encadrement de la solvabilité de l'Autorité, le rôle et la place de l'actuariat dans l'équipe et, dans nos opérations.

Et dans le but de bien situer nos attentes envers l'encadrement actuariel, je glisserai quelques mots sur la participation des actuaires de l'Autorité aux travaux pancanadiens et internationaux.

La Surintendance a pour mission d'encadrer, et de surveiller plus de 900 institutions financières détentrices d'un permis d'exercice au Québec.

Notre population d'assujettis se compose d'assureurs vie ou de dommages, de sociétés de fiducie et sociétés d'épargne et de coopératives de services financiers.

Notre mission se traduit par des activités telles que la délivrance de permis, le traitement des demandes relatives au droit d'exercice comme l'émission de capital, les fusions de compagnies et autres changement de statut, la surveillance en continu de la solvabilité, des pratiques de gestion et des pratiques commerciales des institutions financières opérant au Québec.

Pour des fins d'efficacité et d'efficience la Surintendance regroupe 83 employés répartis en 5 directions:

1. la Direction de la surveillance des institutions de dépôts,
2. la Direction de la surveillance des assureurs,
3. la Direction de l'analyse actuarielle et financière,
4. la Direction du contrôle du droit d'exercice et,
5. la Direction des normes.

La formation de nos professionnels est à la fois pointue et diversifiée en termes de champs de spécialisation.

On retrouve dans nos équipes:

des comptables professionnels (CA, CGA, CMA et CPA),

des actuaires dont 3 fellows (FICA),

des avocats,

des détenteurs de doctorats et de maîtrises en économie, finance, administration et en informatique,

des détenteurs de spécialités telles que Financial Risk Manager (FRM), Professional Risk Management (PRM), Chartered Financial Analyst (CFA).

Nous avons donc une équipe multidisciplinaire, d'expérience, dynamique, composée pour le moment de plus d'une douzaine d'actuaires, actuaires spécialistes du milieu de l'assurance qui cumulent dans certains cas plus de 20 ans d'expérience. Ces derniers assurent une expertise de pointe pour l'ensemble de l'Autorité, tant en assurance de personnes qu'en assurance de dommages.

Ils œuvrent à divers niveaux, tels que dans des postes de spécialistes en surveillance actuarielle, de développement de normes actuarielles incluant les exigences de suffisance de capital, en assurance automobile et dans d'autres postes d'analyse ou de vigie.

En plus de l'assistance nécessaire à l'évaluation de la solvabilité des assureurs, la présence de nos actuaires se fait remarquer sur divers groupes de travail ou comités pancanadiens et internationaux.

Notons entre autres les commissions et groupes de travail de l'Institut canadien des actuaires et les comités consultatifs sur la solvabilité connus sous l'acronyme "MAC". Notre participation nous permet non seulement d'être à l'affût des développements mais surtout, d'y prendre part et par le fait même d'assurer que le secteur financier québécois est doté de normes qui répondent à ses besoins.

Depuis 2008, je préside le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) dont le mandat est de faciliter et promouvoir un régime de réglementation canadien qui veille avec efficacité aux intérêts du public.

Des représentants de l'Autorité siègent sur près d'une douzaine de comités du CCRRA dont trois sont directement sous leur responsabilité en tant que président.

L'autorité est également très active au sein du Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier qui regroupe les régulateurs des domaines des valeurs mobilières, de l'assurance et des fonds de pension.

La surintendance représente l'Autorité au Canadian Financial Services Insolvency Protection Forum, le CFSIPF, qui regroupe divers organismes canadiens offrant un plan de compensation aux consommateurs dans l'éventualité d'une défaillance d'une institution financière canadienne.

Notre expertise est de plus en plus reconnue au niveau canadien et nous en sommes très fiers.

Au niveau international, par le biais de ses représentants, l'Autorité participe très activement aux travaux de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, communément appelée «IAIS», et à l'International Association of Deposit Insurers l'IADI, dont nous sommes un des membres fondateurs.

Un de nos actuaires siège au sous-comité sur les contrats d'assurance de l'IAIS. Par siéger entendons ici, participation active avec un souci constant d'assurer la représentation du Québec dans les opinions canadiennes.

Notons que ce sous-comité travaille en étroite collaboration avec le sous-comité sur la solvabilité et les questions actuarielles.

Les travaux entrepris visent notamment à atteindre l'objectif à long terme de permettre l'utilisation d'un seul jeu d'états financiers comme intrant dans les systèmes de solvabilité internationaux et ce, avec une efficacité et une réduction des coûts pour tous les assureurs.

Les travaux récents de ce comité ont touché plus particulièrement aux nouvelles normes comptables IFRS 4, phase 2 et de leurs impacts sur les contrats d'assurance.

La transposition des normes issues des Accords de Bâle et leur adaptation aux institutions coopératives québécoises, tout comme le développement de mesures de solvabilité avancées pour les assureurs de personnes, sont également des exemples de dossiers nécessitant une connaissance pointue des tendances actuelles.

Notre représentation pancanadienne et internationale permet à l'Autorité de contribuer au développement normatif.

À titre d'organisme de surveillance intégré, l'Autorité apporte une plus-value intéressante aux discussions de haut niveau.

Un suivi se réalise également par l'organisation de rencontres annuelles avec des représentants du Conseil des normes actuarielles et de l'Institut canadien des actuaires. Notre présence permet d'achever l'harmonisation, d'être à la fine pointe des tendances et des développements des marchés et d'assurer la protection des consommateurs de produits et services financiers.

Une approche de surveillance qui gagne de plus en plus de popularité au niveau international est l'approche basée sur des principes.

C'est l'approche que nous avons retenue, au cours des dernières années dans nos lignes directrices et dans notre cadre de surveillance.

Comme je viens de le mentionner, la philosophie sous-jacente à la structure réglementaire que nous avons adoptée, est fondée davantage sur des principes plutôt que des règles précises.

Ces dits principes sont soutenus par un ensemble de normes prudentielles et lignes directrices.

Il ne faut cependant pas oublier qu'une, structure réglementaire basée sur des principes implique la responsabilisation des membres du conseil d'administration et des hauts dirigeants.

Cette philosophie implique que le jugement prend une place prépondérante et que les instances décisionnelles doivent exercer leur jugement au mieux des intérêts des clients et des marchés et ce, en se basant notamment sur les travaux et opinions des spécialistes comme les actuaires.

Notre encadrement se distingue du reste du Canada à cet égard. Bien que le Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF) publie aussi des lignes directrices, celles-ci sont beaucoup plus prescriptives que ne le sont les nôtres.

La loi fédérale sur les assurances comporte de nombreuses règles plus strictes qu'au Québec.

Nous avons choisi d'adopter un encadrement que nous croyons plus souple, mieux adapté à l'évolution constante et à la mutation rapide des marchés financiers et ce, en retirant de notre Loi sur les assurances, un fort pourcentage des normes prescriptives.

Composé d'institutions financières de tailles variées et de structures légales très différentes, le marché financier québécois se prête bien à cette approche.

Parmi les bénéfices qui en découlent nous retrouvons:

1. la souplesse, la flexibilité qui permet une plus grande créativité et invite à l'innovation;
2. la sensibilité au contexte;
3. un climat plus propice au dialogue entre régulateur et assujetti.

Par exemple, lorsqu'on réfère au grand principe lié à la pratique d'une gestion saine et prudente, nous nous attendons à ce que l'institution nous démontre qu'elle se conforme à ce principe.

Nous ne dirons pas «comment»; à l'institution de nous le démontrer. **«Don't tell us, show us»**. Il appartient donc à l'institution de trouver des solutions et de mettre en place les mécanismes appropriés pour viser l'observance de nos

principes directeurs.

Pour assurer un encadrement optimal, il ne suffit pas d'élaborer une réglementation basée sur des principes et de laisser nos assujettis se débrouiller seuls avec la panoplie de normes et des lignes directrices publiées.

Rappelons que nos lignes directrices viennent étoffer les grands principes formant notre structure normative. Leur mise en œuvre est donc d'une importance capitale.

J'ai mentionné précédemment qu'une partie de la mission de la Surintendance consiste à encadrer les institutions financières afin d'assurer qu'elles respectent les différentes obligations légales, réglementaires et normatives, notamment en termes de solvabilité et de pratiques de gestion saine et prudente.

Je tiens ici à préciser que notre surveillance ne se limite pas aux assureurs à charte québécoise, mais bien à l'ensemble des assureurs détenant un permis d'exercice au Québec et ce, comme le prévoit la Loi sur les assurances du Québec.

Rappelons qu'au 31 décembre 2009, le portefeuille de 292 assureurs titulaires d'un permis au Québec se détaillait comme suit:

- 76 assureurs à charte du Québec,
- 104 assureurs à charte canadienne,
- 101 assureurs à charte d'un État ou pays étranger et,
- 11 assureurs à charte d'une autre province canadienne.

Bien que notre surveillance soit exercée sur l'ensemble du portefeuille, notre cadre de surveillance diffère selon la charte.

En effet, pour les 76 assureurs à charte du Québec, nous sommes l'«autorité de

réglementation d'origine» ou selon l'expression anglaise «home jurisdiction».

Pour les 216 assureurs à charte autre que du Québec, l'autorité de réglementation d'origine est soit au Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières, le BSIF ou, une autorité provinciale.

Par souci de transparence, en mars 2009, nous avons publié notre «Cadre de surveillance des institutions financières». Cadre qui comme vous le savez sans doute prévoit une surveillance axée sur les risques et repose sur trois phases:

1. la détermination du profil de risque de l'assureur,
2. le plan de surveillance et,
3. les travaux de surveillance sur place et à distance.

Permettez-moi ici de prendre quelques instants pour parler du profil de risque.

Élément pivot de notre méthodologie de surveillance, le profil de risque représente une évaluation ponctuelle du niveau de risque auquel une institution est exposée.

Donnée dynamique puisqu'elle est constamment actualisée en fonction de l'évolution des risques auxquels l'institution est exposée, le profil de risque est utilisé uniquement à des fins internes et ne fait l'objet d'aucune divulgation.

Le profil de risque est à la base du plan de surveillance d'une institution, plan qui précise notamment l'étendue et la fréquence des travaux de surveillance.

L'analyse de la situation financière de l'assureur constitue l'un des intrants de la détermination de son profil de risque. Notre analyse est réalisée à partir des divulgations actuarielles et financières requises par l'Autorité conformément à la Loi sur les assurances du Québec.

Comme mentionné précédemment, notre Cadre de surveillance s'applique à tous les assureurs faisant affaires au Québec. Important de noter ici, que notre surveillance est de deux types: sur site et à distance.

La surveillance des assureurs à charte du Québec est un amalgame des deux méthodes alors que, sauf en cas de situation particulière, les assureurs à charte autre que du Québec font plutôt l'objet d'une surveillance à distance, basée essentiellement sur les divulgations actuarielles et financières transmises à l'Autorité.

En passant, il s'agit des mêmes divulgations que celles présentées à leur autorité de réglementation d'origine au Canada.

Pour ces institutions notre approche de surveillance est expliquée en détails, dans un document intitulé «Surveillance actuarielle et financière des assureurs à charte autre que du Québec» publié en mai 2010.

Ce document tout comme le «Cadre de surveillance des institutions financières» est disponible sur le site internet de l'Autorité.

En résumé, un des éléments clé de notre surveillance se retrouve dans l'analyse des divulgations financières et actuarielles des assureurs québécois et d'autres chartes qui exercent leurs opérations au Québec.

Je ne crois pas devoir expliquer davantage l'importance que nous accordons à la qualité des rapports produits par l'actuaire désigné dans l'exercice de ses fonctions.

Parlons maintenant du rôle de l'actuaire désigné au sein d'une compagnie

d'assurance.

La Loi sur les assurances du Québec comme la Ligne directrice sur la gouvernance émise par l'Autorité accordent un rôle de toute première importance à l'actuaire désigné d'une compagnie d'assurance.

L'actuaire désigné constitue l'une des fonctions de supervision indépendantes au même titre que la vérification interne, le service de conformité et la gestion des risques.

Les fonctions de supervision indépendantes doivent soutenir le conseil d'administration quant à sa validation du fonctionnement des mécanismes de contrôle et à la fiabilité des rapports produits et des résultats obtenus par l'assureur.

Les décisions du conseil d'administration sont souvent appuyées sur les divers rapports produits par l'actuaire désigné; on n'a qu'à penser:

- i) au rapport de l'actuaire sur le passif des polices,
- ii) à l'examen dynamique de suffisance du capital et,
- iii) pour les assureurs de personnes, au rapport relatif au calcul du ratio de solvabilité.

Par ailleurs, le conseil doit de son côté s'assurer de comprendre les constats importants découlant des rapports produits par l'actuaire et assurer un suivi aux préoccupations soulevées.

Le conseil doit comprendre sans équivoque que le passif des polices représente le plus important passif au bilan d'un assureur, que le ratio de capital demeure l'outil de mesure par excellence de la solvabilité et que l'examen dynamique de

suffisance du capital constitue un outil puissant permettant d'effectuer la planification stratégique et ce, en tenant compte des principaux risques menaçant la santé financière future.

Les opinions présentées dans les rapports statutaires de l'actuaire désigné ont nécessairement une importante influence sur les grandes décisions de gouvernance qui seront prises par le conseil.

Par ailleurs, la réalité d'affaires étant ce qu'elle est, nous sommes bien conscients que l'impératif de rendement aux actionnaires ou, selon le cas, aux membres, demeure évidemment omniprésent.

Nous sommes très conscients de la pression que l'actuaire désigné peut ressentir lors de la production et surtout de la présentation de ses rapports statutaires aux instances décisionnelles.

Il va de soi que les opinions émises dans ces rapports et les résultats qu'ils présentent sont largement basés sur des hypothèses issues de l'exercice du jugement professionnel de l'actuaire; jugement fondé sur des normes actuarielles et sur la pratique actuarielle reconnue dans l'industrie.

Est-il alors nécessaire de souligner que pour un organisme de réglementation, encadrer le jugement de l'actuaire désigné par des normes actuarielles robustes et complètes, est tout simplement capital et ce, afin de préserver l'indépendance de cette fonction ?

Plus le choix des hypothèses et des méthodes est large, plus l'actuaire est susceptible de faire face à des pressions; pression exercée pour en arriver à tel ou tel résultat, pression pour montrer patte blanche au régulateur.

Parlant d'hypothèse, lorsque des hypothèses extrêmes sont utilisées, le

régulateur est beaucoup plus susceptible de poser des questions sur leur utilisation, même si elles sont permises par les normes, à moins bien sûr que ces hypothèses ne soient adéquatement justifiées.

Pour soutenir l'actuaire désigné dans sa fonction de supervision indépendante, la Loi sur les assurances du Québec lui accorde la même protection que celle accordée à un vérificateur externe et ce, afin de lui permettre d'avoir les coudées franches et de lui donner le pouvoir d'exercer pleinement son rôle.

Une protection similaire est accordée au Canada par d'autres lois applicables au secteur de l'assureur, dont la Loi sur les sociétés d'assurance.

Pour remplir ses fonctions et faciliter son examen, l'actuaire doit avoir accès à tous les livres, registres, comptes et autres dossiers de l'assureur conformément à l'article 298.9 alinéa 1 de la loi.

L'actuaire a également le droit d'exiger des administrateurs, dirigeants et employés de l'institution, les renseignements et explications nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions conformément à l'article 298.9 alinéa 2 de la loi.

Enfin, rappelons que l'actuaire est immunisé de poursuite au civil s'il démissionne pour des motifs liés à l'exercice de son mandat, à la conduite des affaires de l'assureur, ou s'il croit que son mandat a été révoqué pour de tels motifs et que, de bonne foi, il fait une déclaration à l'Autorité à ce sujet conformément à l'article 298.10 de la loi.

Par ailleurs, la loi impose à l'actuaire désigné certaines obligations que je crois utile de revoir avec vous.

Ainsi, lorsque l'actuaire prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions

d'un fait, d'une transaction ou d'une situation qui, selon lui ou elle, a ou est susceptible d'avoir un effet négatif important sur la situation financière de l'institution, l'actuaire doit rédiger un rapport détaillé à ce sujet et le faire parvenir à la haute direction, au conseil d'administration et au vérificateur conformément à l'article 298.11 de la loi.

Aussi, je vous rappelle que, lorsque l'actuaire estime qu'aucune mesure de redressement appropriée n'a été apportée dans un délai raisonnable, il ou elle doit transmettre à l'Autorité un exemplaire de son rapport, accompagné d'une description des événements survenus depuis sa rédaction et de tout autre renseignement jugé pertinent selon l'article 298.12 de la loi.

L'actuaire désigné doit donc conserver l'indépendance requise pour assumer pleinement son rôle d'expert vis-à-vis de son conseil d'administration.

En même temps, il doit absolument justifier et expliquer adéquatement les résultats de ses travaux afin de permettre au conseil d'administration, à son tour, d'assumer pleinement son rôle décisionnel en bénéficiant du meilleur éclairage possible.

Dans les rapports actuariels qui nous sont transmis, nous nous intéressons bien sûr aux conclusions et résultats présentés par l'actuaire mais également aux justifications et explications fournies pour étayer son jugement.

Nos analystes ne cherchent certainement pas à substituer leur jugement à celui de l'actuaire désigné, dans la mesure où; ce jugement est exercé conformément aux normes actuarielles en vigueur et à la pratique actuarielle reconnue, et, dans la mesure où les normes actuarielles nous apparaissent rigoureuses et complètes et permettent à l'actuaire d'assumer pleinement son rôle de fonction indépendante.

Ce qui m'amène à parler de certains changements survenus ou à venir au sein de l'Institut canadien des actuaires qui captent particulièrement notre intérêt en tant que régulateur.

Tout d'abord, nous avons accueilli d'un œil très favorable la création en 2007 du **Conseil des normes actuarielles** le CNA, responsable de l'élaboration des normes de pratique, et la création du **Conseil de surveillance des normes actuarielles**, responsable de la défense de l'intérêt public et de la supervision des activités du CNA.

Bien que la profession actuarielle se soit toujours auto-disciplinée, ces deux organismes ont permis d'ajouter une profondeur au processus d'adoption et de modification des normes et d'assurer l'indépendance du processus.

Des exigences de qualification rigoureuses et un processus disciplinaire efficace permettent également d'assurer la qualification professionnelle et l'intégrité des actuaires désignés des compagnies d'assurance.

À cet égard, nous voyons aussi d'un œil favorable le projet en cours au sein de l'Institut canadien des actuaires, pour un agrément universitaire aux fins de l'exemption d'examens d'actuariat.

Nous croyons que la qualité des programmes d'enseignement de l'actuariat qu'on retrouve dans les universités canadiennes devrait favoriser une plus grande collaboration avec l'Institut.

Par ailleurs, nous nous attendons à ce que les mesures nécessaires soient prises pour assurer l'intégrité du processus et que les programmes fassent l'objet de révision et de contrôle par l'ICA et ce, afin de conserver le haut degré de qualification des membres.

Avec son pouvoir d'enquête et de décision variant de la réprimande privée à la réprimande publique, à l'imposition de cours d'enseignement correctif ou même à la suspension du titre d'actuaire, le processus disciplinaire instauré par la Commission de déontologie de l'ICA, nous apparaît suffisamment robuste et rigoureux.

Les règles de déontologie nous apparaissent aussi suffisantes et la publication des informations de nature disciplinaire sur le site internet de l'ICA constitue une mesure qui nous semble efficace.

Nous sommes aussi satisfaits de l'attention que prend l'ICA à mettre à jour régulièrement ses statuts administratifs et ses règles de déontologies.

Au chapitre des modifications aux normes, celles qui seront apportées à la norme 2500 sur l'Examen dynamique de suffisance du capital retiennent particulièrement notre attention ces temps-ci.

En effet, nous avons été surpris de constater la tendance en faveur de la transformation de l'opinion de l'actuaire en déclaration.

Nous nous sommes prononcés en désaccord avec ce changement.

Nous craignons que, sans opinion, le travail de l'actuaire à l'EDSC perde de la profondeur et donc, de l'utilité auprès du conseil d'administration et auprès du régulateur.

Et, en tant que régulateur, vous comprendrez que nous accordons la plus haute importance à ce rapport qui atteste de la santé financière future de l'assureur.

Il est évident pour nous que le conseil d'administration doit pouvoir s'appuyer sur l'expert en la matière pour prendre ses grandes décisions, d'autant plus que cet

expert jouit de la protection nécessaire pour lui permettre d'exercer son rôle en tant que fonction indépendante.

Nous comprenons toutefois que l'EDSC est basé sur le plan d'affaires de l'assureur et sur des scénarios défavorables mais plausibles selon l'évaluation de l'actuaire.

La qualité des hypothèses retenues par l'actuaire est d'une importance capitale pour ces projections.

Il n'en demeure pas moins qu'il demeure un degré d'incertitude.

Il est donc essentiel que le conseil d'administration demeure conscient que l'actuaire n'a pas de boule de cristal.

Nous croyons que les nuances nécessaires peuvent être apportées dans le texte de l'opinion afin d'éviter que le conseil d'administration ne se déresponsabilise de ses décisions et les fasse reposer entièrement sur les épaules de l'actuaire désigné.

À cet égard, nous sommes d'accord que le texte actuel de l'opinion mérite une révision.

Toutefois, le conseil doit, à notre avis, pouvoir compter sur une opinion significative en bonne et due forme sur de la santé financière de l'institution; opinion donnée par son expert indépendant et ce, avec toute la responsabilité professionnelle que cela comporte, mais sans toutefois, placer un fardeau injustifié sur ses épaules.

Nous suivrons avec attention les développements à cet égard.

Nous comprenons que le CNA envisage la publication d'un second exposé sondage puisque de nombreux commentaires ont été formulés par les praticiens dans le cadre du premier sondage achevé en septembre dernier.

En ce qui concerne les autres modifications aux normes, nous sommes satisfaits des travaux entrepris pour l'évaluation des garanties liées aux fonds distincts.

Nous croyons qu'il s'agit d'un domaine où il est important que les normes soient mises à jour.

Un autre dossier qui requerra un suivi important est celui de la révision de la norme comptable internationale IFRS 4 qui porte sur les contrats d'assurance.

Comme mentionné précédemment, nous suivons de près cette révision et sommes plus qu'intéressés par son impact sur les normes actuarielles.

En conclusion, j'aimerais vous rappeler que pour nous, les actuaires apportent une contribution vitale au secteur de l'assurance et à nos travaux et qu'en raison de ce rôle important, nous croyons qu'un encadrement solide doit être en place, notamment par l'établissement de normes professionnelles adéquates, techniquement correctes et à jour, et nous croyons cet encadrement essentiel... incontournable.

Il est clair pour nous que dans ce contexte, le Conseil de surveillance des normes actuarielles, en coopération avec le Conseil des normes actuarielles, occupe une place primordiale dans le bon fonctionnement du régime de surveillance des assureurs québécois et canadiens.

Je vous remercie de votre attention et profite de l'occasion pour vous offrir mes meilleurs vœux pour un très joyeux temps des fêtes.