



Financial Services
Commission
of Ontario

Améliorer la surveillance de la solvabilité des assureurs en Ontario

**Proposition visant à mettre en conformité les normes de solvabilité
pour le bénéfice et la protection des assurés de l'Ontario**

Document de consultation

Le 8 mai 2012

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	2
LE SECTEUR DE L'ASSURANCE EN ONTARIO.....	4
Tendances récentes du marché.....	5
<i>Sociétés d'assurance non mutuelles</i>	5
<i>Mutuelles agricoles</i>	6
SURVEILLANCE DE LA SOLVABILITÉ DES ASSUREURS	6
<i>Normes de solvabilité internationales</i>	6
<i>Le régime de solvabilité de l'Ontario</i>	7
<i>Réglementation de la solvabilité dans d'autres provinces</i>	8
<i>Surveillance de la solvabilité des mutuelles agricoles</i>	8
NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA LÉGISLATION ONTARIENNE	9
<i>Sociétés d'assurance non mutuelles</i>	9
<i>Mutuelles agricoles</i>	10
PROPOSITIONS DE POLITIQUE	11
Discussion.....	11
CONSULTATION.....	13
ANNEXE 1 – Normes de solvabilité de l'AICA	14

SOMMAIRE

Au Canada, la réglementation des sociétés d'assurance a deux objectifs différents, quoique étroitement liés : la réglementation de la conduite des assureurs sur le marché et la réglementation de la solvabilité des assureurs.

La réglementation de la conduite sur le marché est la responsabilité de la province, et la réglementation de la solvabilité est la responsabilité à la fois de la province et du gouvernement fédéral, selon le territoire de compétence où la société est constituée. Les entreprises d'assurance qui se constituent au palier fédéral sont soumises au régime de surveillance de la solvabilité administré par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Les assureurs qui se constituent dans une province sont soumis à la supervision de cette province en matière de solvabilité. La majorité des sociétés d'assurance se constituent au palier fédéral et sont soumises à la surveillance du BSIF en matière de solvabilité.

Depuis toujours, les autorités de réglementation provinciales harmonisent leurs normes de solvabilité avec celles du BSIF, de sorte que tous les assureurs soient assujettis à des exigences comparables en matière de solvabilité, peu importe le lieu de leur constitution. Toutefois, depuis les deux dernières décennies, de nouvelles technologies et l'émergence de conglomerats ont catapulté l'assurance dans l'économie mondiale. La crise financière de 2008 a aussi touché le secteur en mettant au jour des lacunes dans les régimes de surveillance de la solvabilité, et ces lacunes doivent être comblées. Face aux nouveaux risques qu'entraînent ces nouveaux développements, les autorités de surveillance de l'assurance partout dans le monde, y compris le BSIF, adoptent aujourd'hui des normes de solvabilité plus rigoureuses.

L'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), organisme mondial de normalisation qui représente les autorités de réglementation et de surveillance de l'assurance de 140 pays, a récemment établi des normes communes à l'échelle mondiale pour l'évaluation de la solvabilité des assureurs ¹. Le BSIF est membre de l'AICA et, depuis les 10 dernières années, contribue activement à l'élaboration des normes de cet organisme.

Les normes de l'AICA visent à améliorer la stabilité financière et à accroître la protection des consommateurs. C'est sur ces normes que le Fonds monétaire international (FMI) s'appuie pour évaluer les systèmes de surveillance des assureurs dans le cadre de son Programme d'évaluation du secteur financier (PESF). Le PESF est une série d'examen d'évaluation visant à déterminer si un pays respecte les principes internationalement établis en matière de réglementation de la solvabilité. Le Canada est membre du FMI; il sera, dans le cadre du PESF, évalué l'an prochain, et tous les 5 ans par la suite ².

¹ L'AICA est l'un des 3 organismes mondiaux de normalisation du secteur financier. Depuis sa création en 1994, l'AICA a élaboré un certain nombre de principes de base, de normes et de lignes directrices pour aider à promouvoir le développement, à l'échelle mondiale, de marchés d'assurance bien réglementés. Plus de 190 territoires de compétence, représentant 97 % des primes émises dans le monde, sont membres de l'AICA. Les membres, dont le Canada, se sont engagés à respecter les principes et les normes de l'AICA en vue d'harmoniser à l'échelle mondiale les cadres de réglementation et de surveillance du secteur de l'assurance.

² Le Fonds monétaire international (FMI) est un organisme représentant 187 pays qui encourage la collaboration monétaire et la solidité du système financier à l'échelle mondiale. Depuis 2000, le FMI recourt aux normes de

Au Canada, le BSIF a adopté les normes de solvabilité plus élevées de l'AICA, tandis que les autorités de réglementation provinciales soit mettent actuellement en œuvre les nouvelles normes (au Québec, par exemple), soit envisagent d'harmoniser leur système de surveillance de la solvabilité avec les nouvelles lignes directrices internationales. L'Ontario se situe dans ce dernier groupe. La province reconnaît que si elle n'adoptait pas les nouvelles normes de solvabilité, les sociétés d'assurance se constituant en Ontario seraient assujetties à des règles moins strictes que les compagnies constituées ailleurs.

À la lumière de ces changements, en particulier avec l'émergence de nouvelles normes mondialement acceptées pour la surveillance de la solvabilité, le temps est venu et il est approprié pour l'Ontario d'envisager des réformes en matière de solvabilité. L'Ontario a l'option d'investir les ressources nécessaires pour mettre son système de surveillance de la solvabilité en conformité avec les nouvelles normes et continuer de reproduire le régime de solvabilité fédéral, tout comme elle le fait aujourd'hui. Cependant, cela pourrait ne pas être l'approche la plus pratique et la plus prudente étant donné le nombre minime, et toujours en déclin, de compagnies d'assurance constituées en Ontario. Ainsi, avant d'investir des ressources dans la mise en conformité de son régime de solvabilité, l'Ontario doit examiner s'il existe un moyen plus rentable d'atteindre le même résultat.

Ce document énonce des propositions qui assureront la protection continue des consommateurs tout en éliminant la nécessité pour l'Ontario de maintenir un régime de surveillance de la solvabilité distinct et redondant alors qu'il ne reste qu'une poignée de sociétés d'assurance constituées en Ontario.

Les propositions visent à :

- 1) Cesser de fournir des formalités de constitution en Ontario pour les nouveaux assureurs;
- 2) Exiger, à titre de condition préalable à l'octroi du permis, que les assureurs soient constitués dans un territoire de compétence qui se conforme aux nouvelles normes de solvabilité internationales; et
- 3) Prévoir une période de transition pour permettre aux assureurs déjà constitués en Ontario de transférer leur acte constitutif dans un territoire de compétence qui se conforme aux nouvelles normes.

Parmi les assureurs constitués en Ontario, on trouve 45 sociétés d'assurance mutuelles agricoles (mutuelles agricoles)³, qui sont soumises à des règles de solvabilité différentes. Ce document

l'AICA pour ses évaluations des systèmes de réglementation et de surveillance de l'assurance de nombreux pays. Une évaluation de la conformité des États-Unis aux normes de l'AICA a été menée dans le cadre du PSEF de 2010.

³ Couramment appelées « mutuelles agricoles », les sociétés d'assurance mutuelles de l'Ontario sont des entreprises communautaires qui sont la propriété des titulaires de police. Ces mutuelles offrent une diversité de produits semblables à ceux d'autres assureurs de dommages (IARD), mais elles ciblent des produits spécialisés pour le secteur agricole de l'Ontario.

examine le chevauchement des responsabilités dans la réglementation de la solvabilité des mutuelles agricoles de l'Ontario et énonce une proposition visant à éliminer cette redondance tout en continuant de fournir un cadre de surveillance qui leur est approprié.

Les propositions de politique examinées dans ce document correspondent à l'approche que l'Ontario a déjà adoptée dans le secteur des sociétés de prêt et de fiducie et le secteur des caisses populaires et *credit unions*. Elles sont aussi conformes à l'engagement pris par la province, dans son Budget 2012, d'accroître l'efficacité de la réglementation du secteur de l'assurance par la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) et d'améliorer la surveillance de la solvabilité des assureurs de l'Ontario.

LE SECTEUR DE L'ASSURANCE EN ONTARIO

Le secteur de l'assurance est vital pour la stabilité financière de l'Ontario. Il contribue à la croissance économique en aidant les particuliers et les entreprises à réduire les risques auxquels ils sont exposés, et il représente une importante source d'emploi.

Tout assureur menant ses activités en Ontario doit avoir un permis délivré par la Commission des services financiers (CSFO), et sa conduite sur le marché est supervisée par la CSFO. Au 13 avril 2012, il y avait 351 sociétés d'assurance munies d'un permis ontarien. Ces compagnies se répartissaient ainsi ⁴:

- 253 assureurs constitués au palier fédéral (dont des succursales d'assureurs étrangers);
- 31 assureurs constitués dans d'autres provinces;
- 7 assureurs de dommages (IARD) constitués en Ontario;
- 1 société de secours mutuel (Ontario);
- 1 société de réassurance (Ontario)
- 45 sociétés mutuelles agricoles constituées en Ontario, dont le Farm Mutual Reinsurance Plan (FMRP);
- 8 bourses d'assurance réciproque ⁵.

La majorité des compagnies opérant en Ontario sont constituées hors de l'Ontario. Elles doivent avoir un permis pour mener leurs activités en Ontario, et sont toutes assujetties aux mêmes règles de conduite sur le marché.

Indépendamment du lieu où ils sont constitués, les assureurs présents en Ontario offrent des produits et des services similaires et font jouer la concurrence sur le marché. Ils ont émis une prime totale d'environ 39,9 milliards de dollars en 2010, et emploient aujourd'hui 102 711 Ontariens. La majorité des emplois d'assurance dans la province – au nombre

⁴ Ce décompte n'inclut pas les sociétés en fin de course.

⁵ Une bourse d'assurance réciproque est un regroupement de souscripteurs membres qui partagent le financement des risques. La bourse d'assurance a le pouvoir d'évaluer rétroactivement ses membres pour tout sinistre dépassant son financement existant. La CSFO surveille la solvabilité de ces bourses, qui sont toutefois assujetties à des règles distinctes. En raison du risque faible qu'elles présentent en matière de solvabilité, une réforme du régime de surveillance à leur égard, quoiqu'il importe de la mener, n'est pas une priorité, et n'est donc pas discutée dans la présente proposition.

de 100 905 – et 90 % de la prime totale émise proviennent d’assureurs constitués au palier fédéral ou de succursales d’assureurs étrangers assujettis à la surveillance du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Quatre-vingt-un pour cent (81 %) des sociétés constituées au palier fédéral ont un permis de l’Ontario et ont leur siège social en Ontario.

Les mutuelles agricoles de l’Ontario représentent environ 500 millions de dollars de la prime totale émise dans la province; elles emploient 1,056 Ontariens.

Tendances récentes du marché

Sociétés d’assurance non mutuelles

Dans le passé, une société d’assurance choisissait le lieu de sa constitution en fonction du lieu de ses activités. Par exemple, une compagnie envisageant de travailler partout au Canada se constituait au palier fédéral, tandis qu’une société voulant faire affaire seulement dans une province se constituait dans cette province.

Il fut un temps où les petits assureurs pouvaient survivre en vendant de l’assurance uniquement en Ontario. Mais, depuis les deux dernières décennies, avec les fusions, la mondialisation, les nouvelles technologies et la complexité croissante des produits d’assurance, l’assurance n’est plus une « mince affaire ». Les sociétés ont besoin d’un capital important pour être en mesure de prospérer aujourd’hui sur le marché.

Le nombre de sociétés d’assurance constituées en Ontario ne cesse de diminuer. En 2001, il y avait 29 sociétés d’assurance en activité. Aujourd’hui, on en compte 9, la dernière ayant été constituée en 2002. Cette tendance devrait se poursuivre avec les fusions d’entreprises qui cherchent à prendre de l’expansion, avec le choix d’autres sociétés de se constituer au palier fédéral en vue de desservir l’ensemble du marché canadien, ou avec les sorties forcées du marché pour raison d’insolvabilité.

Même si l’insolvabilité de compagnies d’assurance est rare au Canada, cet état de choses se produit. La Société d’indemnisation en matière d’assurances IARD (la SIMA-IARD) indique dans des rapports indépendants que les petits assureurs moins diversifiés – comme certaines sociétés constituées en Ontario – présentent un haut risque d’insolvabilité⁶. Lors de la dernière période de faible rentabilité, entre 2000 et 2003, 6 assureurs IARD sont sortis involontairement du marché. Parmi eux, la société Markham General Insurance, qui était constituée en Ontario, a par sa faillite touché près de 65 000 consommateurs.

⁶ La SIMA-IARD (ou PACICC) est un fonds d’indemnisation à but non lucratif, financé par le secteur de l’assurance, qui a pour but d’indemniser les assurés si un assureur de dommages (IARD) fait faillite au Canada. Depuis 1998, tous les assureurs IARD de l’Ontario (sauf les mutuelles agricoles qui ont leur propre fonds de garantie) doivent être membres de la SIMA. Voir le document de recherche de la SIMA intitulé *La faillite chez les assureurs : dynamique de l’insolvabilité en assurances IARD au Canada*, Société d’indemnisation en matière d’assurances IARD, 2007.

Selon un rapport récent de Standard & Poor's, malgré la diminution du nombre d'insolvabilités de sociétés d'assurance ces dernières années, la tendance quant aux insolvabilités est susceptible de se renverser et d'amorcer une remontée. Presque toujours, deux tiers des insolvabilités d'assureurs IARD au Canada impliquent des assureurs réglementés par les provinces. Dans le secteur de l'assurance-vie, seules 3 insolvabilités ont été enregistrées au Canada – la dernière en 1994 – et toutes les trois ont été gérées avec succès par Assuris⁷ et le BSIF.

Mutuelles agricoles

Bien que les sociétés d'assurance mutuelles agricoles doivent faire face aux mêmes défis que les autres assureurs, leurs solutions sont généralement très différentes en raison de leur système de soutien et du créneau de marché qu'elles desservent. Pour les mutuelles agricoles, le risque de la concurrence et de la survie (comme l'indique le rapport de la SIMA-IARD) est bien plus faible que pour les assureurs non mutuels de l'Ontario, pour la simple raison qu'elles opèrent en tant que système plutôt qu'à titre de petites entreprises autonomes.

Les mutuelles agricoles ont accès au marché de la réassurance par le biais de leur propre réassureur et ont leur propre fonds de garantie qui couvre 100 % des sinistres et des primes non acquises en cas d'insolvabilité d'une mutuelle.

Bien que les mutuelles agricoles profitent d'un réseau qui soutient un modèle opérationnel viable, il est hautement improbable qu'un nouveau participant intègre aujourd'hui ce réseau. La dernière constitution d'une mutuelle d'assurance en Ontario a eu lieu il y a 100 ans.

SURVEILLANCE DE LA SOLVABILITÉ DES ASSUREURS

Normes de solvabilité internationales

La mondialisation croissante de l'assurance et l'impact de la crise financière mondiale qui a débuté il y a 4 ans ont entraîné l'intervention accrue d'instances internationales dans l'établissement de normes de surveillance harmonisées, plus rigoureuses et plus efficaces. L'AICA, en particulier, a contribué à relever les attentes internationales en matière de surveillance du secteur de l'assurance.

L'un des aspects clés visés par les normes de l'AICA est la solvabilité⁸. Au cœur des travaux de l'AICA, on trouve les Principes de base en matière d'assurance, qui forment le cadre

⁷ Assuris est l'homologue de la SIMA-IARD dans le secteur de l'assurance-vie. Son but est d'atténuer l'impact de la défaillance financière d'une compagnie membre sur les assurés canadiens. Assuris suit attentivement les préoccupations qui sont soulevées dans le cadre des activités de surveillance du BSIF. Suite à l'expérience de la Confédération Vie en 1994 et à d'autres pressions internationales discutées dans le présent document, le BSIF continue de renforcer ses pratiques de surveillance. Aujourd'hui, il est fort improbable qu'un assureur-vie réglementé par le gouvernement fédéral connaisse le sort de la Confédération Vie.

⁸ Bien que l'AICA ait élaboré de nombreuses normes, le présent document traite uniquement des normes de solvabilité de l'AICA.

mondialement accepté pour la réglementation et la surveillance du secteur de l'assurance. Les Principes de base sont aussi utilisés pour l'évaluation des régimes de surveillance des pays partout dans le monde, dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) administré conjointement par le FMI et la Banque mondiale.

Les Principes de base en matière d'assurance soutiennent tous les autres principes et normes de l'AICA, notamment sa Structure commune qui est énoncée dans son document *Structure commune de l'AICA pour l'évaluation de la solvabilité des assureurs*. La Structure commune est devenue la référence mondiale dont se servent les pays pour évaluer leur propre régime de solvabilité et leurs propres pratiques de surveillance, et pour les renforcer en les rendant conformes aux normes de l'AICA. (Voir l'Annexe 1 qui décrit la *Structure commune de l'AICA pour l'évaluation de la solvabilité des assureurs*.)

Le BSIF a non seulement contribué, à titre de membre de l'AICA, à l'élaboration des Principes de base et de la Structure commune, mais il a aussi, à maintes reprises, révisé son propre cadre de surveillance pour le rendre conforme aux normes de l'AICA, dans le cadre de son mandat. Le BSIF est reconnu comme un leader mondial en matière de réglementation de la solvabilité.

Le régime de solvabilité de l'Ontario

Au Canada, les assureurs doivent satisfaire aux exigences en matière de solvabilité prévues par le territoire de compétence où ils sont constitués. Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral ont tous deux le pouvoir de constituer une société d'assurance. Les assureurs qui se constituent en Ontario doivent remplir les exigences en matière de solvabilité (capital minimum, normes actuarielles et normes de gouvernance) établies en vertu de la *Loi sur les assurances* de l'Ontario. Hormis les réformes de 2006 concernant les règles d'investissement (visant à promouvoir un portefeuille prudent), il n'y a pas eu de réforme majeure des règles de solvabilité en Ontario depuis l'adoption de la *Loi* en 1924.

En date d'avril 2012, la CSFO supervise directement la solvabilité de 9 assureurs ontariens.

Au fil des ans, l'Ontario s'est aligné sur les normes et les lignes directrices en matière de solvabilité établies par le BSIF. Pour la sécurité des assurés, l'Ontario a toujours jugé important que les assureurs opérant dans la province soient assujettis à des normes de solvabilité comparables, peu importe leur lieu de constitution.

Cependant, les normes de surveillance continuent d'évoluer et la pression croît pour que les administrations mettent en œuvre, conformément aux principes de l'AICA, des normes de gouvernance plus élevées et des normes de surveillance en fonction du risque aussi plus élevées. L'Ontario devrait investir d'importantes ressources pour se mettre en phase avec les nouvelles lignes directrices adoptées par le BSIF et la communauté internationale.

Pour ce faire, l'Ontario devrait réviser sa législation sur l'assurance. De plus, en cette époque où l'activité d'assurance transcende les frontières provinciales et nationales, la province serait tenue d'accroître sa capacité en personnel et son expertise pour assurer la surveillance de la solvabilité.

Réglementation de la solvabilité dans d'autres provinces

Il faut d'importantes ressources pour administrer et faire exécuter un régime de solvabilité conforme, même dans les provinces qui ont peu ou, même, pas de sociétés constituées au palier provincial. Alors la tendance, parmi les autorités de surveillance provinciales, est de déléguer ou de transférer la responsabilité de nombreux aspects de la surveillance au BSIF. La délégation, cependant, ne constitue pas un abandon de leur responsabilité à cet égard. Mais par ailleurs, la délégation pourrait ne plus être une option à l'avenir.

Certaines provinces, en particulier celles qui comptent une présence massive de sociétés constituées dans la province (le Québec, par exemple) choisissent de préserver leur autonomie en ce domaine et s'alignent sur les normes de l'AICA. D'autres, avec l'aide du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) évaluent actuellement les réformes législatives requises et les ressources et l'expertise nécessaires pour s'aligner sur les nouvelles normes internationales.

Le CCRRA utilise présentement le questionnaire et la méthodologie d'autoévaluation de l'AICA pour aider les autorités de réglementation provinciales à déterminer leur situation par rapport aux normes internationales. (Ces outils sont aussi utilisés par le FMI, dans son Programme d'évaluation du secteur financier, pour les évaluations de la conformité des pays aux normes de l'AICA.) Les évaluations et la méthodologie de l'AICA visent à permettre aux autorités de surveillance de mettre au jour les faiblesses réelles ou potentielles et de préparer une stratégie appropriée pour les résoudre.

Surveillance de la solvabilité des mutuelles agricoles

En tant que sociétés constituées en Ontario, les mutuelles agricoles doivent remplir les exigences en matière de solvabilité établies en vertu de la *Loi sur les assurances* de l'Ontario. Cependant, certaines des règles de solvabilité s'appliquant à ces mutuelles sont différentes. Par exemple, les mutuelles agricoles sont exemptées des exigences quant au capital minimum imposées aux assureurs de dommages (IARD), ceci en raison de leur participation au Fonds⁹. Aux termes de la *Loi sur les assurances*, la CSFO et le Fonds ont tous deux des responsabilités en matière de solvabilité auprès des mutuelles agricoles. Étant donné que le Fonds couvre 100 % des sinistres des assurés, il a l'obligation, et c'est dans son intérêt, de s'assurer que les mutuelles sont solvables, et il formule des recommandations en vue de corriger toute défaillance. En 1999, dans le but de supprimer le chevauchement des responsabilités et de réduire le fardeau et le coût pour les mutuelles agricoles, la CSFO a conclu une entente avec l'Ontario Mutual Insurance Association (OMIA), l'association ontarienne des mutuelles d'assurance. Aux termes de cette entente, l'OMIA effectue des examens de la solvabilité au nom de la CSFO, et ce par l'entremise du Fonds.

⁹ La *Loi sur les assurances* prévoit la constitution du Fonds mutuel d'assurance-incendie (le Fonds), qui doit être régi par une convention sous réserve de l'approbation du surintendant. En vertu de cette convention, le Fonds est autorisé à examiner et à surveiller l'état financier de ses membres. Toutes les sociétés mutuelles agricoles sont membres du Fonds.

L'AICA reconnaît la nature particulière des petites mutuelles et autres entreprises d'assurance communautaires, telles que les mutuelles agricoles de l'Ontario. Dans un document de travail sur les mutuelles, coopératives et autres organisations d'assurance communautaires, l'AICA a proposé que le traitement en matière de réglementation et de surveillance de ces organisations – aussi longtemps que celles-ci demeurent de petite taille – devrait être équivalent à l'approche adoptée pour les autres assureurs avec, cependant, les ajustements nécessaires pour prendre en compte leurs caractéristiques particulières¹⁰.

Selon l'AICA, les différences importantes qui distinguent ces petits assureurs communautaires des autres assureurs, comme la propriété de l'organisation par les adhérents, le processus démocratique, la solidarité financière et la rétention de l'excédent, peuvent appeler des obligations et des arrangements spéciaux en matière de réglementation et de surveillance.

NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA LÉGISLATION ONTARIENNE

Sociétés d'assurance non mutuelles

Le secteur de l'assurance ne cesse d'évoluer en réponse à un vaste éventail de forces sociales et économiques, et les systèmes de surveillance doivent continuellement être mis en conformité pour faire face aux derniers développements.

Au fil des ans, l'Ontario a adopté les normes et les lignes directrices établies au palier fédéral, par le BSIF dans ses règles de solvabilité. Cependant, avec la promotion de normes de solvabilité plus élevées par l'AICA et l'adoption en cours de ces nouvelles normes par le BSIF, il pourrait y avoir un décalage entre les deux régimes de surveillance (fédéral et ontarien) si la province n'entreprend pas de réformes majeures.

Toute disparité importante dans la qualité de la réglementation de la solvabilité entre une société fédérale et une société constituée en Ontario n'est pas justifiable. L'Ontario ne devrait pas être perçu comme une autorité de second ordre et comme un territoire où les compagnies qui ne peuvent pas se conformer ou qui n'ont pas l'intention de se conformer aux nouvelles normes choisiront de se constituer. Le seul moyen de préserver un marché de l'assurance stable qui protège les intérêts des assurés de l'Ontario est de faire en sorte que chaque assureur menant des activités en Ontario soit assujéti aux mêmes normes de solvabilité que les autres compagnies opérant dans le pays.

L'AICA reconnaît que la pleine adhésion à la Structure commune pour l'évaluation de la solvabilité et aux normes connexes peut, dans certains cas, nécessiter une période d'ajustement. Le BSIF a adopté les normes de l'AICA. L'Ontario dispose maintenant d'un créneau pour prendre une décision quant à l'investissement majeur qu'il lui serait nécessaire d'entreprendre pour mettre en conformité son système de surveillance de la solvabilité. La décision est d'autant plus difficile que l'Ontario devrait justifier un tel investissement alors que la province ne compte

¹⁰ Association internationale des contrôleurs d'assurance, *Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Other Community-Based Organizations in Increasing Access to Insurance Markets* Octobre 2010.

qu'un petit nombre de sociétés d'assurance constituées au palier provincial. (Les gouvernements comptant un nombre élevé de sociétés constituées dans leur province peuvent mieux justifier de tels coûts).

De plus, on s'attend à ce que le nombre de sociétés déjà constituées en Ontario continue de diminuer. En effet, certaines sont en voie de transférer leur acte constitutif au palier fédéral ou fusionnent actuellement avec une société mère dans une autre province pour mieux faire face à la concurrence. D'autres sociétés constituées en Ontario pourraient être forcées de sortir du marché ontarien. Ces dernières peuvent ne pas avoir suffisamment de fonds propres pour survivre sur le marché compétitif d'aujourd'hui ¹¹.

Ce pourrait aussi être difficile pour l'Ontario de justifier les ressources et l'expertise qui seront nécessaires pour la mise en conformité de son cadre de surveillance de la solvabilité quand les perspectives de voir de nouveaux assureurs se constituer en Ontario sont pratiquement nulles. La dernière constitution d'une société d'assurance en Ontario remonte à 2002.

À l'exception des mutuelles agricoles, beaucoup d'assureurs constitués en Ontario mènent maintenant des activités hors de l'Ontario, ayant élargi leur marché à l'échelle du pays. Il n'est pas nécessaire qu'un assureur se constitue en Ontario pour maintenir un siège social et les emplois en Ontario. La majorité des affaires et des emplois d'assurance créés en Ontario sont créés par des sociétés constituées au palier fédéral.

Si l'Ontario n'offrait plus de formalités de constitution aux assureurs, il n'y aurait aucun impact sur les emplois ou la disponibilité d'assurances dans la province. Il n'y a, pour la province ou les consommateurs ontariens, aucun avantage économique à maintenir des formalités de constitution pour les assureurs.

Enfin, il convient de noter que la conformité aux nouvelles normes internationales ne consiste pas uniquement à modifier des lois. La mise en conformité consiste aussi à être capable de mener une surveillance efficace de la solvabilité. Quand la surveillance de la solvabilité est déléguée, l'autorité de réglementation du territoire de constitution demeure responsable de toute fonction déléguée. Et même si le problème de la capacité est quelque peu allégé lorsqu'il y a délégation, il faut mettre en place et maintenir un cadre actualisé de surveillance de la solvabilité et mobiliser l'expertise nécessaire pour surveiller ces fonctions déléguées.

Mutuelles agricoles

Conformément aux principes de l'AICA, la nature particulière des sociétés d'assurance mutuelles agricoles, leur système de fonctionnement et leur histoire en Ontario justifient l'adoption d'un régime de solvabilité différent. Ce régime de solvabilité doit être approprié à leurs risques et à leurs besoins particuliers. Le Fonds et l'Ontario Mutual Insurance Association (OMIA) ont l'expertise et les ressources nécessaires pour examiner la solvabilité des mutuelles

¹¹ *Why Insurers Fail: Lessons Learned from the Failure of Maplex General Insurance Company*, SIMA-IARD, 2008.

agricoles et déterminer en quoi les exigences réglementaires peuvent avoir un impact sur ces petites organisations d'assurance.

Un régime de solvabilité efficace ne doit pas être redondant. Or, actuellement, aux termes de la *Loi sur les assurances*, la CSFO et le Fonds ont tous deux des responsabilités de surveillance en matière de solvabilité à l'égard des mutuelles agricoles. L'entente de délégation de pouvoirs qui a été conclue en vue d'éviter le chevauchement de responsabilités fonctionne bien, mais cette mesure doit être entérinée dans la loi.

PROPOSITIONS DE POLITIQUE

Le présent document énonce des propositions visant à assurer la protection continue des consommateurs tout en éliminant la nécessité pour l'Ontario de maintenir un régime de surveillance de la solvabilité distinct, onéreux et redondant alors qu'il ne reste qu'une poignée de sociétés d'assurance constituées en Ontario. Les propositions visent à :

- 1) Cesser de fournir des formalités de constitution en Ontario pour les nouveaux assureurs;
- 2) Exiger, comme condition préalable à l'octroi d'un permis, que les assureurs (à l'exception des mutuelles agricoles) soient constitués au palier fédéral ou dans une province où la société est assujettie à une surveillance de la solvabilité qui est conforme aux nouvelles normes de solvabilité de l'AICA;
- 3) Offrir une période de transition pour que les quelques assureurs restants constitués en Ontario (autres que les mutuelles agricoles) transfèrent leur acte constitutif dans un territoire de compétence qui respecte les normes internationales; et
- 4) Modifier la *Loi sur les assurances* afin de préciser que le Fonds est seul responsable de l'examen des mutuelles agricoles.

Discussion

L'Ontario continuerait d'octroyer le permis aux assureurs, même si la province n'offrait plus les formalités de constitution. Comme condition préalable à l'obtention du permis, l'Ontario exigerait de l'autorité de réglementation du territoire de compétence constituant la société d'attester que son régime de solvabilité est conforme aux normes internationales de l'AICA.

Les autorités de réglementation provinciales s'emploient toutes actuellement à trouver le meilleur moyen de s'aligner sur les normes de l'AICA. Celle-ci a élaboré un questionnaire et une méthodologie qui permettent aux autorités de surveillance d'évaluer les lois de leur province ainsi que leur capacité à mettre en œuvre les normes de l'AICA. Un comité du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) facilite actuellement ces autoévaluations. De cette manière, l'Ontario éviterait de répéter la réglementation et la surveillance tout en s'assurant que les consommateurs continuent d'être protégés de manière appropriée.

Une période de transition serait établie pour donner aux sociétés ontariennes le temps de transférer leur acte constitutif à un territoire de compétence qui observe les normes internationales. Afin de réduire au maximum les perturbations, l'Ontario pourrait établir des mécanismes de transition pour aider les sociétés dans ce transfert. Par exemple, la *Loi sur les assurances* pourrait prévoir un délai pour que les assureurs puissent poursuivre leurs activités en Ontario pendant qu'ils transfèrent leur acte constitutif.

Certains assureurs sont déjà en train de transférer leur acte constitutif au palier fédéral ou à une autre province. La plupart d'entre eux ont des fonds propres suffisants pour se constituer au palier fédéral ou ont suffisamment de liens (p. ex. : une société mère) pour se constituer dans une autre province et, en même temps, poursuivre leurs activités en Ontario. La période de transition permettrait aussi d'exiger des sociétés qui n'ont pas de structure de gouvernance appropriée, de fonds propres suffisants ou les moyens d'acquérir le capital nécessaire qu'elles songent à changer leur modèle opérationnel pendant qu'elles sont encore solvables.

En outre, la période de transition donnerait aux autorités de réglementation des autres provinces la possibilité de démontrer à l'Ontario que leur régime de surveillance est conforme aux nouvelles normes de solvabilité internationales, de sorte que les sociétés couramment constituées dans l'une ou l'autre de ces provinces puissent conserver leur permis ontarien et continuer de mener leurs activités en Ontario.

En ce qui concerne les mutuelles agricoles, la modification de la *Loi sur les assurances* visant à préciser que le Fonds serait seul responsable de l'examen de la solvabilité permettra de clarifier les rôles et d'éliminer la redondance des responsabilités de surveillance. Les responsabilités du Fonds et de la CSFO seraient clairement énoncées dans la loi. Cette mesure ne ferait qu'entériner dans la loi une pratique actuellement autorisée par délégation du surintendant. Pour faire en sorte que le Fonds s'acquitte proprement de ses responsabilités relatives à l'examen de la solvabilité et qu'il soit toujours en mesure d'honorer sa garantie, la loi prévoirait l'obligation pour le Fonds de rendre compte régulièrement de ses activités d'examen au ministre. Un cadre approprié de surveillance de la solvabilité doit être maintenu et la CSFO continuerait de travailler avec le Fonds afin de s'assurer que des normes convenables conformes aux lignes directrices de l'AICA sont en place pour les mutuelles agricoles.

La CSFO conserverait son rôle relativement à la surveillance de la conduite sur le marché et aux mesures d'exécution à cet égard, et continuerait, au besoin, à octroyer les permis aux mutuelles agricoles, à en prendre le contrôle ou à imposer des conditions préalables à l'octroi du permis. La cessation des formalités de constitution en Ontario pour les nouvelles mutuelles agricoles (sauf dans le cas de fusions ou d'acquisitions) ne serait pas un problème puisque la probabilité de nouvelles constitutions de mutuelles dans la province est nulle.

Les propositions de politique se rapportant aux sociétés d'assurance non mutuelles sont conformes à l'approche que l'Ontario a déjà adoptée dans le secteur des sociétés de prêt et de fiducie, pour lequel la province n'offre plus de formalités de constitution et où seules les sociétés constituées et réglementées au palier fédéral peuvent être autorisées par permis à mener des activités en Ontario. (Au titre de cette proposition, toutefois, aucun obstacle au commerce n'est

créé, car un assureur peut mener son activité en Ontario tant que la province qui l'a constitué respecte les normes de solvabilité internationales.)

La proposition de politique relative aux sociétés mutuelles (agricoles) est conforme à l'approche que l'Ontario a adoptée dans le secteur des caisses populaires et des *credit unions*, la CSFO ayant, pour ce secteur, transféré la surveillance de la conformité aux normes de solvabilité à la Société ontarienne d'assurance-dépôts. Ce transfert a simplifié la supervision réglementaire et a renforcé la réglementation de la solvabilité tout en permettant aux *credit unions* et caisses populaires de demeurer compétitives et de desservir leurs adhérents dans les villes de la province¹².

CONSULTATION

La CSFO invite les parties intéressées à soumettre leurs commentaires sur les propositions de politique énoncées dans le présent document. Les commentaires recueillis par la CSFO dans le cadre du processus de consultation permettront d'orienter toute décision prise par le gouvernement relativement aux propositions de politique. Les soumissions doivent être transmises par écrit à l'attention de :

Mercedes Aldana
Analyste principale des politiques
Politiques en matière d'assurance et d'établissements de dépôt
Commission des services financiers de l'Ontario
5160, rue Yonge, CP 85, 4^e étage
Toronto (Ontario) M2N 6L9

Les soumissions peuvent également être transmises par courriel à l'adresse Mercedes.Aldana@fSCO.gov.on.ca ou par télécopieur au numéro 416 226-7870.

Date limite pour la réception des commentaires : le 9 juillet 2012.

Veillez prendre note que la CSFO va publier des commentaires qui nous sont transmis sur le site Web de la CSFO. Si vous souhaitez que vos commentaires demeurent anonymes, veuillez le préciser de manière explicite dans votre soumission afin que la CSFO puisse prendre les mesures nécessaires pour satisfaire à votre demande. Par ailleurs, la CSFO pourrait être obligée de transmettre vos commentaires à une partie qui présenterait une demande en vertu de la loi sur l'accès à l'information.

¹² L'orientation est similaire au modèle adopté pour les *credit unions* et caisses populaires, mais, dans le cas présent, la proposition de politique ne prévoit pas d'accorder au Fonds l'étendue des pouvoirs dont dispose la Société ontarienne d'assurance-dépôts.

ANNEXE 1 – Normes de solvabilité de l’AICA

Le 1^{er} octobre 2011, l’AICA a adopté de nouveaux principes de base et a révisé ses principes énoncés dans son document *Principes de base en matière d’assurance et méthodologie*. Tout principe, toute norme et toute ligne directrice doit d’abord être adopté lors de l’assemblée générale de l’AICA, où tous les membres de l’organisation (180 territoires de compétence / 140 pays, dont le Canada et le Québec) ont le droit de participer et de voter. Le secteur de l’assurance participe aussi et apporte sa contribution à titre d’« observateur ».

Les Principes de base en matière d’assurance constituent l’infrastructure sur laquelle reposent tous les autres principes et normes de l’AICA, notamment la *Structure commune de l’AICA pour l’évaluation de la solvabilité des assureurs*. La Structure commune repose plus particulièrement sur les aspects des Principes de base qui se rapportent à la surveillance de la solvabilité. La Structure commune offre un cadre de surveillance accepté à l’échelle mondiale pour l’évaluation de la législation sur les assurances sous l’aspect de la solvabilité et l’évaluation des systèmes de surveillance de la solvabilité.

Même si l’AICA ne prescrit pas un système précis de surveillance de la solvabilité obligatoire, sa *Structure commune* vise à être la référence sur laquelle les pays devraient s’appuyer pour évaluer leurs propres systèmes et pratiques de surveillance de la solvabilité et les renforcer (p. ex., en élaborant et en exécutant un plan d’action pour en cerner les faiblesses) pour les rendre conformes au cadre et aux normes de solvabilité de l’AICA.

La *Structure commune* est essentiellement un cadre d’orientation cohérent qui adopte une approche fondée sur le risque et qui reflète les meilleures pratiques internationales. Elle comprend des éléments quantitatifs (exigences en matière de fonds propres et autres exigences techniques), mais aussi des éléments qualitatifs (gouvernance, conduite sur le marché et communication de l’information). Les éléments structurels décrits ci-dessous sont des éléments essentiels, qui doivent être présents dans un régime de surveillance de la solvabilité afin de promouvoir la stabilité du marché et protéger les assurés. L’AICA continue d’élaborer des normes et des lignes directrices détaillées qui sont acceptables à l’échelle mondiale.

<i>Structure commune de l’AICA pour l’évaluation de la solvabilité des assureurs</i> ¹³
Élément structurel 1 : <i>Le superviseur doit disposer des pouvoirs nécessaires pour :</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>exiger d’un assureur qu’il évalue et gère les risques auxquels il est exposé;</i>• <i>définir les exigences financières réglementaires pour chaque assureur afin de protéger les intérêts des assurés;</i>• <i>exiger, le cas échéant, d’un assureur qu’il augmente ses fonds propres ou réduise ses risques de façon à ce que ses actifs soient suffisants et adéquats.</i>
Élément structurel 2 : <i>Les exigences financières réglementaires doivent favoriser une correspondance optimale entre la gestion des risques par l’assureur et la réglementation.</i>
Élément structurel 3 : <i>Un régime de solvabilité doit traiter tous les risques significatifs pertinents, dont les risques de souscription, de crédit, de marché, opérationnel et de liquidité. Tous les risques doivent au minimum être inclus dans l’évaluation par l’assureur de ses risques et fonds propres. .</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Les risques facilement quantifiables doivent être reflétés dans des exigences financières suffisamment sensibles au risque. .</i>• <i>Les risques moins facilement quantifiables peuvent nécessiter des exigences financières définies en termes plus généraux, complétées par des exigences qualitatives.</i>

¹³ Le texte présenté dans cet encadré est extrait du document intitulé *Structure commune de l’AICA pour l’évaluation de la solvabilité des assureurs*, Association internationale des contrôleurs d’assurance, 2007.

<p>Élément structurel 4 : <i>Du fait de l'interdépendance entre l'actif, le passif, les exigences en fonds propres et les fonds propres disponibles, une approche par l'ensemble du bilan doit être utilisée afin que tous les risques soient pleinement comptabilisés.</i></p>
<p>Élément structurel 5 : <i>Les contrats d'assurance sont souscrits dans la perspective d'un règlement de leurs obligations aux assurés. La grande majorité des obligations d'assurance s'éteignent par leur règlement plutôt que par leur transfert à un autre assureur.</i> <i>En l'absence de marchés secondaires développés et liquides fournissant une évaluation fiable des obligations d'assurance, leurs éléments doivent être évalués avec des modèles de flux de trésorerie ou d'autres méthodes qui traduisent le règlement des obligations d'assurance, en accord avec les principes, méthodologies et paramètres qu'utiliserait normalement le marché. Ces évaluations sont considérées comme « cohérentes avec le marché ».</i> <i>Elles permettent d'assurer la cohérence avec les autres postes du bilan pour lesquels existent des valeurs de marché fiables et avec les évaluations de valeur et de risque des autres acteurs du marché.</i></p>
<p>Élément structurel 6 : <i>Une évaluation des provisions techniques cohérente avec les marchés doit reposer sur les caractéristiques du risque du portefeuille plutôt que sur des caractéristiques spécifiques de l'assureur. Cependant, l'utilisation d'hypothèses reflétant certains aspects du modèle d'entreprise et des pratiques spécifiques de l'assureur peut se justifier si leur pertinence est suffisamment démontrée.</i></p>
<p>Élément structurel 7 : <i>Du fait de l'incertitude inhérente aux obligations d'assurance, les provisions techniques doivent inclure une marge de risque s'ajoutant à l'« estimation courante » du coût des obligations. La marge de risque doit être calculée de manière que la valeur des provisions techniques corresponde au montant qu'un assureur réclamerait pour reprendre les obligations. .</i></p>
<p>Élément structurel 8 : <i>L'objectif réglementaire des fonds propres est de veiller à ce que, même dans des conditions défavorables, les sinistres et les obligations des polices soient réglés à leur échéance et que les provisions techniques réglementaires restent couvertes.</i></p>
<p>Élément structurel 9 : <i>Dans une méthode d'évaluation cohérente avec le marché, les provisions techniques sont calculées avec des hypothèses de diversification des facteurs pertinents de risque, cohérentes avec celles du marché. Une moindre diversification au sein d'un facteur de risque par rapport à ces hypothèses doit se traduire par un accroissement des exigences en capital, et non des provisions techniques.</i> <i>Ainsi, une volatilité du risque de souscription excédant la volatilité retenue pour le calcul des provisions techniques doit être couverte par les exigences en capital et non par les provisions techniques.</i></p>
<p>Élément structurel 10 : <i>Une exposition au risque d'inadéquation qui est du fait de l'assureur et non pas inhérente au portefeuille des contrats doit se traduire en exigence en capital et non dans les provisions techniques.</i></p>
<p>Élément structurel 11 : <i>Le risque correspondant à la marge de risque des provisions techniques se rapporte à tous les décaissements et donc à la durée totale des contrats couverts par ces provisions.</i> <i>Les exigences en fonds propres doivent être calibrées pour que, en évolution défavorable, l'actif excède les provisions techniques sur une durée déterminée et avec un niveau de confiance déterminé.</i></p>
<p>Élément structurel 12 : <i>Le régime de surveillance requiert des assureurs d'avoir des règles, des pratiques et des structures de gouvernance, et une gestion saine de toutes leurs activités. Une gouvernance saine est indispensable au fonctionnement efficace d'un régime de solvabilité.</i></p>
<p>Élément structurel 13 : <i>Le régime de surveillance requiert des assureurs d'avoir une conduite, une politique et des procédures de marché saines. Le régime doit être transparent quant à la manière dont les attentes des assurés sont traduites dans les exigences de la solvabilité.</i></p>

Élément structurel 14 :

Il doit exister plusieurs niveaux de contrôle de la solvabilité, qui déclenchent à temps différents degrés d'intervention de l'autorité de contrôle. Les niveaux de contrôle doivent être cohérents avec les actions correctives éventuelles dont disposent l'assureur et l'autorité de contrôle, notamment les décisions de l'assureur de réduire ses risques ou d'augmenter ses fonds propres. .

Élément structurel 15 :

Afin d'améliorer la discipline de marché et d'inciter les assureurs à opérer d'une manière sûre, solide et efficace, traitant équitablement les assurés, le régime de surveillance doit définir les informations à publier sur la solvabilité.

L'observation par le superviseur de la confidentialité des informations qui lui sont transmises favorise la communication entre assureur et superviseur sur des questions commercialement sensibles.

Le régime doit être transparent sur les exigences réglementaires en vigueur, et explicite sur les objectifs et le niveau de sécurité exigé.