

# APPROCHE DE RÉGLEMENTATION DES PRATIQUES DE L'INDUSTRIE AXÉE SUR LE RISQUE

Rapport préparé par le  
Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance  
Comité sur la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque  
(CCRRA)

Le présent document vise à susciter la discussion.  
Les opinions exprimées ne reflètent la position officielle d'aucun  
gouvernement ou organisme provincial, territorial ou fédéral.

**Octobre 2008**

## Contexte

### **Qui sommes-nous?**

Le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) est une association inter-juridictionnelle regroupant les organismes provinciaux, territoriaux et fédéraux de réglementation des assurances. Les organismes de réglementation provinciaux et territoriaux sont chargés de réglementer les pratiques de l'industrie et de veiller à ce que les assureurs autorisés de leur province ou territoire se conforment à la loi. Plusieurs d'entre eux sont également responsables de l'application de règles prudentielles (solvabilité) que doivent respecter les assureurs constitués en personne morale dans leurs territoires de compétence.

### **Historique du projet de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque (RPIAR)**

L'intérêt à l'égard de l'application de méthodes de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque est en croissance au Canada depuis que le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a publié, en 1999, son cadre de surveillance des règles prudentielles axé sur le risque et depuis que plusieurs organismes de réglementation internationaux ont commencé, environ au même moment, à prendre des mesures à cet égard. En 2003, le Bureau d'assurance du Canada (BAC) a remis au CCRRA une proposition intitulée « Implementing Change: A Framework for Market Conduct Supervision » qui suggérait également que les modifications apportées récemment aux règles prudentielles – l'adoption de techniques de surveillance axées sur le risque et l'adoption de normes beaucoup plus élevées en matière de gouvernance d'entreprise – devraient aussi être appliquées à la réglementation des pratiques de l'industrie.

Au début de 2004, le CCRRA a créé le Comité sur la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque (RPIAR) afin d'étudier les cadres d'application, aux fonctions actuelles des organismes canadiens de réglementation, de concepts axés sur le risque en matière de pratiques de l'industrie.

À titre de première étape, le comité a entrepris un survol des objectifs de la réglementation axée sur le risque et a procédé à l'étude des approches d'application employées par divers organismes de réglementation internationaux. En juillet 2004, le CCRRA a publié les résultats de cette étude dans un rapport intitulé « A Survey of Approaches » (affiché en anglais seulement sur le site Web du CCRRA, à l'adresse [www.ccir-ccrra.org](http://www.ccir-ccrra.org)).

Depuis ce temps, le Comité sur la RPIAR et l'ensemble du CCRRA ont analysé les résultats de l'étude et menèrent des discussions dans le but de déterminer quels aspects des multiples approches possibles conviennent au système canadien et lesquels ne s'y appliquent pas.

Dans le cadre de ce travail, le CCRRA a découvert que l'application de méthodes axées sur le risque à la réglementation des pratiques de l'industrie soulève certaines difficultés qui ne s'étaient pas présentées dans le cas des règles prudentielles :

D'abord, les organismes chargés des règles prudentielles font uniquement affaire avec les assureurs, alors que la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque peut aussi englober divers réseaux de distribution de produits et

potentiellement des milliers d'intermédiaires qui représentent le secteur de l'assurance auprès de bon nombre de consommateurs.

Ensuite, il existe un nombre assez restreint de risques bien définis dans le domaine de la réglementation de la solvabilité. Les risques associés aux pratiques de l'industrie ont tendance à être plus difficiles à définir et à quantifier.

Enfin, les organismes de réglementation des pratiques de l'industrie pourraient se voir chargés de surveiller un certain nombre de fonctions qui cadrent mal avec un modèle axé sur les risques. Par exemple, des aspects importants de la structure réglementaire entourant l'examen des dispositions et des taux dans le domaine de l'assurance automobile ne se prêtent pas à une démarche réglementaire axée sur les risques.

Néanmoins, nous proposons actuellement une approche qui pourrait constituer le fondement d'un cadre d'application de concepts axés sur le risque en matière de pratiques de l'industrie aux activités des organismes canadiens de réglementation, qui est exposée dans le présent rapport.

**Précisions sur la mise en œuvre**

Le présent document reflète les idées des organismes de réglementation membres du CCRRA. Il ne présente pas nécessairement les points de vue d'un gouvernement particulier.

La décision d'adopter des méthodes d'évaluation des pratiques de l'industrie axée sur le risque est laissée à la discrétion de chaque organisme de réglementation provincial ou territorial.

De plus, l'adoption, dans tout territoire de compétence, de méthodes d'évaluation des pratiques de l'industrie axée sur le risque n'est pas une proposition à prendre ou à laisser. Des circonstances se présenteront pour lesquelles des approches axées sur le risque réussiront mieux et d'autres où les méthodes traditionnelles seront préférables. Chaque organisme de réglementation devra décider quelles méthodes conviennent le mieux dans une situation donnée.

Puisque la réglementation du secteur de l'assurance automobile ne relève pas de plusieurs membres du CCRRA, l'utilité d'approches coopératives axées sur le risque pourrait être restreinte dans ce domaine. Ces approches pourraient toutefois s'appliquer à certains aspects de la réglementation de l'assurance automobile.

## **Approche de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque**

### ***Définition de la réglementation des pratiques de l'industrie***

Le terme « **pratiques de l'industrie** » englobe toute relation établie entre l'industrie de l'assurance, les assureurs (agents et particuliers) et le public sur le plan des produits ou des services. Elles sont influencées par bon nombre de facteurs, y compris les lois, les pratiques exemplaires reconnues, les codes déontologiques et les attentes des consommateurs.

Afin de protéger le public contre les pratiques déloyales du marché, les membres du CCRRRA supervisent une vaste gamme de pratiques adoptées par les sociétés et les intermédiaires (p. ex., les ventes, la souscription et le traitement des demandes d'indemnité) par le biais d'un éventail d'activités de réglementation comme la délivrance de permis, l'examen des plaintes des consommateurs et les examens sur place. L'ensemble de ces pratiques de réglementation se nomme **réglementation des pratiques de l'industrie**.

### ***Définition de la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque***

La réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque consiste à orienter les efforts de réglementation vers les problèmes les plus importants qui ont le plus de risques de causer du tort aux consommateurs ou qui pourraient miner la confiance du public si on ne les réglait pas. Dans le cadre d'une démarche axée sur le risque, les organismes de réglementation établissent les priorités en fonction de l'impact (risque) qu'ils pourraient avoir sur l'atteinte des résultats visés en matière de réglementation.

Notre vision globale pour la RPIAR prévoit la collaboration entre les organismes de réglementation et l'industrie en vue de cerner, de prévenir et de résoudre les problèmes ou les torts et de chercher à produire des résultats positifs sur le marché.

La plupart des organismes de réglementation qui ont adopté des techniques axées sur le risque l'ont fait parce qu'ils jugent que ces méthodes représentent la meilleure façon d'accomplir leur mandat de supervision des marchés financiers de manière à atteindre les objectifs de la loi et de la réglementation et de stimuler la confiance envers le secteur des services financiers.

Par exemple, la loi pourrait stipuler que les assureurs doivent approuver les demandes légitimes d'indemnité dans un certain délai à partir du moment où les formulaires de demande sont déposés. Une approche axée sur le risque pourrait être employée pour permettre aux organismes de réglementation de concentrer leurs efforts sur les assureurs qui, selon les indicateurs, risquent énormément de ne pas se conformer à la loi plutôt que de mettre tous les assureurs sur un pied d'égalité et d'examiner chacun d'entre eux.

### ***Objectifs visés par la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque***

En établissant des régimes réglementaires, les gouvernements ont tenté d'atteindre certains objectifs en matière de politique publique. L'adoption d'une approche axée sur le risque en matière de pratiques de l'industrie exigera que les organismes de réglementation et les intervenants s'entendent sur la nature des résultats visés en matière de réglementation.

Dans le cadre de ses travaux, le CCRRA a étudié jusqu'à présent bon nombre d'énoncés de mission et d'objectifs en provenance des quatre coins du monde et nous croyons que les résultats suivants (ou les objectifs en matière de politique publique) décrivent les buts de la réglementation des pratiques de l'industrie au Canada.

Les résultats ainsi visés comprennent les **résultats à l'échelle locale**, sur lesquels les sociétés ou les intermédiaires exercent un certain contrôle, et les **résultats systémiques**, qui ne peuvent être atteints que par l'adoption de mesures collectives dans l'ensemble de l'industrie. On prévoit que les résultats à l'échelle locale devront être atteints avant que les résultats systémiques puissent être réalisés complètement.

#### **Résultats à l'échelle locale :**

- **Traitement équitable des consommateurs et des demandeurs**  
Un comportement éthique et honnête devrait constituer la norme acceptée chez les participants au marché.
- **Divulgence de renseignements dans le but d'aider les consommateurs à prendre des décisions éclairées**  
Toujours sous le thème du traitement équitable, les consommateurs devraient avoir accès à des renseignements simples et faciles à comprendre.
- **Respect des lois**  
Les participants au marché doivent respecter les obligations imposées par la loi et les règlements.
- **Bonne gouvernance d'entreprise**  
Les entreprises devraient cerner et gérer le risque par voie de contrôles internes, de gestion du risque et de mécanismes de supervision.

#### **Résultats systémiques :**

- **Marché stable**  
Dans lequel les besoins des consommateurs en matière d'assurance compréhensible, accessible et abordable sont satisfaits.
- **Identification proactive de problèmes**  
Collaboration entre l'industrie et les organismes de réglementation en vue de prévenir les problèmes plutôt que de simplement les régler après qu'ils surviennent.
- **Règlement équitable des différends**  
Un processus permettant aux participants de régler les différends de manière équitable, en temps opportun et considérant les intérêts de chacun.

## **Quels sont les avantages potentiels d'une démarche axée sur le risque?**

Il ressort des discussions entre les organismes de réglementation nationaux et internationaux que la réglementation axée sur le risque, les normes élevées en matière de gouvernance d'entreprise et les normes réglementaires axées sur les résultats sont intimement liées. Prises ensemble, ces mesures, lorsqu'elles sont adoptées par les organismes de réglementation, semblent améliorer considérablement l'efficacité et l'efficacité du paradigme réglementaire. Une approche de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque peut comporter des avantages potentiels pour toutes les parties : les consommateurs, les intermédiaires, les assureurs, les organismes de réglementation et les gouvernements, notamment les suivants :

- **Clarté et transparence de la réglementation**  
Étant donné que l'identification et la priorisation des risques exigent un dialogue continu entre les organismes de réglementation, les consommateurs et l'industrie, une démarche axée sur le risque contribuerait à clarifier le processus réglementaire et à le rendre plus transparent.
- **Meilleure compréhension des risques**  
Ce dialogue continu permettra aussi aux participants au marché de mieux connaître, avec le temps, les gestes qui mettent en péril l'atteinte des résultats que visent les organismes de réglementation sur le marché.
- **Parallélisme avec la gouvernance d'entreprise**  
Puisque ce dialogue est axé sur les risques qu'encourt le marché sur le plan des résultats, il s'apparente davantage à la gestion des risques de l'entreprise dans l'industrie de l'assurance. Ce parallélisme met en évidence l'importance de la gouvernance d'entreprise dans le cadre de la réglementation moderne. En connaissant les résultats que visent les organismes de réglementation sur le marché et en comprenant les méthodes qu'emploient ces derniers pour évaluer les risques qui s'opposent à l'atteinte de ces résultats, les membres de l'industrie peuvent évaluer plus facilement les risques associés à leurs gestes et relever les domaines dans lesquels leurs politiques et méthodes internes devront être améliorées en vue d'éliminer ces risques.
- **Démarche proactive de prévention et de résolution de problèmes**  
En ayant une bonne connaissance des risques qui pourraient entraver les résultats visés, on augmente les chances de trouver des solutions avant que les risques potentiels ne deviennent de sérieux problèmes. Les organismes de réglementation se pencheraient d'abord sur les problèmes qui peuvent avoir un impact important sur les consommateurs ou qui touchent un grand nombre de participants au marché. De cette manière, les approches de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque permettent de cibler de manière proactive les problèmes les plus pertinents.
- **Ciblage systémique du marché et des consommateurs**  
Les méthodes traditionnelles de réglementation des pratiques de l'industrie sont, de par leur nature, réactives et conçues pour attraper les contrevenants et les sanctionner. Leurs répercussions sur les pratiques générales de l'industrie sont donc parfois limitées. Une approche axée sur le risque concentre les efforts de réglementation sur les résultats visés, procurant ainsi un ciblage systémique que

les approches traditionnelles de réglementation des pratiques de l'industrie n'étaient pas toujours en mesure de fournir.

- **Accroissement de l'efficacité de la réglementation**

Le rôle le plus important d'un organisme de réglementation est l'application des lois visant la protection des consommateurs. Les approches axées sur le risque permettent aux organismes de jouer ce rôle de manière plus efficace en se penchant sur les problèmes qui risquent de toucher de nombreux consommateurs à un certain moment plutôt que de les régler uniquement au cas par cas. De plus, l'approche axée sur le risque reconnaît que les ressources (humaines et financières) des organismes de réglementation sont limitées, ce qui les oblige à faire des choix. Dans un régime axé sur le risque, ces choix se fondent sur la détermination de ce qui représente un risque pour les résultats visés, ce qui permet aux organismes de réglementation d'avoir un plus grand impact malgré leurs ressources limitées.

- **Réduction des coûts associés à la réglementation pour les participants au marché bien gérés**

Il est à prévoir que les participants au marché qui gèrent bien les risques qu'ils prennent en matière de pratiques seront avantagés parce qu'ils feront moins l'objet d'examen et d'interventions de la part des organismes de réglementation que les participants présentant des risques plus élevés.

### ***Principes de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque***

Les organismes de réglementation ont étudié un éventail de principes de réglementation axée sur le risque. À ce jour, ils s'entendent pour dire que les principes suivants devraient constituer le fondement de l'approche de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque. Il s'agit de principes que devront respecter les organismes de réglementation, bien que chacun d'entre eux implique également des principes complémentaires devant être respectés par les participants à l'industrie.

#### **1. Faciliter la compréhension**

Pour passer de l'application de règles à l'évaluation de l'atteinte des résultats sur le marché, les organismes de réglementation devront avoir une compréhension approfondie du marché et de ses participants.

La compréhension en matière de réglementation comporte trois volets :

- a. l'environnement externe : comprend la compréhension de la conjoncture économique et commerciale. On peut y parvenir en consultant les médias et les analyses du marché effectuées par des entités indépendantes, y compris d'autres organismes gouvernementaux, concernant l'information qui pourrait influencer le comportement des participants au marché;
- b. les risques associés aux consommateurs et à l'ensemble du système : il pourrait s'agir de questions ayant une vaste portée (p. ex., le cybercommerce), qui nécessitent que l'on définisse avec précaution les enjeux en cause, ou de questions mettant l'accent sur un produit particulier ou un groupe de consommateurs vulnérables (p. ex., les personnes âgées). Dans tous les cas, l'organisme de réglementation pourrait chercher à obtenir

de l'information par l'entremise d'une étude officieuse ou de rencontres avec les dirigeants d'entreprises dans le but de mieux comprendre la question;

- c. **les participants au marché** : l'information contenue dans les plaintes formulées par des particuliers pourrait permettre de cerner des problèmes potentiels avant qu'ils ne deviennent plus sérieux ou généralisés.

## 2. Recours à la gouvernance et aux contrôles

Les organismes de réglementation devraient faire de la gouvernance le point de mire de l'analyse et de l'examen des risques que présentent les sociétés et les intermédiaires. Il incombe aux conseils d'administration et aux cadres supérieurs d'adopter des pratiques, des politiques, des méthodes et des systèmes de gouvernance qui permettront d'atteindre les résultats visés sur le marché. Les organismes de réglementation auront recours à la bonne gouvernance d'entreprise comme moyen de s'assurer que les sociétés et les intermédiaires se conforment chacun aux normes du marché.

## 3. Jugement

Les organismes de réglementation devraient se servir de leur compréhension du marché et faire preuve d'un jugement lucide lorsqu'ils évaluent le risque et décident comment utiliser leurs ressources limitées. Ils se pencheront d'abord sur les questions les plus importantes.

## 4. Évaluation et gestion du risque

Les mesures que prennent les organismes de réglementation devraient être proportionnelles au risque. Dans la mesure du possible, ils établiront des niveaux de tolérance à l'égard des divers risques du marché qui conviennent à leur territoire de compétence. Les organismes de réglementation réagiront de façon pondérée au risque en se concentrant d'abord sur les risques les plus importants tout en gardant à l'esprit les objectifs de la réglementation. Ils tiendront compte des conditions du marché, des profils de risque (la taille, la nature et la complexité du participant), des enjeux importants, de toute mesure d'atténuation prise par le participant et des résultats des contrôles antérieurs.

## 5. Usage sélectif des outils

Les organismes de réglementation devraient mettre au point et utiliser un plus grand éventail d'outils et se servir de ceux qui sont les plus aptes à leur permettre d'atteindre les résultats visés en matière de réglementation. Parmi les catégories d'outils, on trouve :

- a. **les outils diagnostiques** : conçus pour cerner, évaluer et mesurer les risques (p. ex., examens à distance et analyses de l'information ou recours aux vérificateurs externes);
- b. **les outils de surveillance** : conçus pour suivre l'évolution des risques cernés lorsqu'ils se présentent (p. ex., visites effectuées par des équipes de surveillance ou demandes d'information supplémentaire);

- c. **les outils préventifs** : conçus pour atténuer les risques cernés et empêcher qu'ils ne deviennent plus graves (p. ex., lettres adressées aux chefs de la direction/conseils d'administration ou imposition de conditions ou de directives);
- d. **les outils de redressement** : conçus pour réagir aux risques lorsqu'ils se présentent (p. ex., exercice des pouvoirs d'intervention ou de révocation d'autorisations);
- e. **les outils d'application de la loi** : conçus pour corriger des risques inacceptables ou non atténués (p. ex., révocation d'autorisations ou poursuites judiciaires).

Certains de ces outils de réglementation – comme ceux de redressement et d'application de la loi – proviennent de la réglementation traditionnelle; leur utilisation reposerait cependant sur l'évaluation du risque et les autres principes de réglementation. D'autres outils – comme certains outils diagnostiques ou de surveillance – sont relativement nouveaux et nécessiteraient qu'on les développe davantage.

Les organismes de réglementation ont acquis une certaine expérience en ce qui concerne les outils de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque comme les questionnaires d'autoévaluation et les systèmes de signalement des plaintes. Nous continuerons d'employer ces outils établis, mettrons au point des outils supplémentaires pour soutenir les autres principes de réglementation et serons à la recherche de nouvelles occasions de mettre en application les techniques axées sur le risque en matière de pratiques de l'industrie.

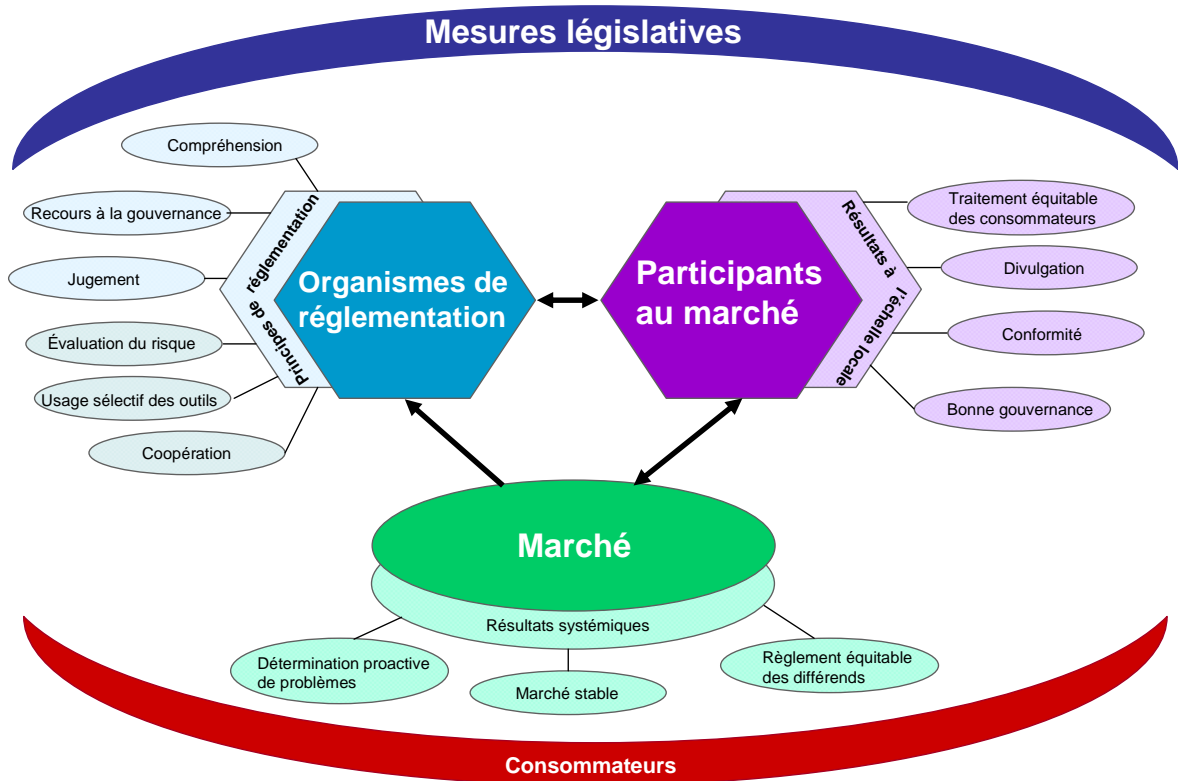
## 6. Coopération

Les organismes de réglementation devraient chercher à améliorer la coopération et le partage de l'information entre eux et avec l'industrie. Bon nombre de participants au marché œuvrent dans plus d'un territoire canadien de compétence; les organismes de réglementation doivent donc coopérer en vue de renforcer la compréhension en matière de réglementation et d'éviter les chevauchements et les retards inutiles.

Les organismes de réglementation doivent également collaborer avec les intervenants et les participants au marché dans le but de demeurer au fait de l'évolution du marché et d'encourager l'élaboration et l'adoption de codes déontologiques et d'autres lignes directrices dans l'industrie.

Le diagramme ci-dessous présente notre vision de l'organisation de ces divers aspects à l'intérieur d'un système progressif.

Méthode de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur les résultats



## **La voie à venir**

La mise en œuvre de la RPIAR nécessitera la réalisation simultanée des principaux éléments ci-dessous. Les organismes de réglementation devront :

- **Adopter les principes de la RPIAR et les appliquer à leur travail quotidien**

Les organismes de réglementation devront, sur une base individuelle et collective, appliquer de plus en plus les approches et les principes décrits dans le présent rapport à leurs activités de réglementation des pratiques de l'industrie.

Bien que l'application des principes se fera immédiatement, il convient de noter que les changements seront graduels dans la plupart des territoires de compétence : ils nécessiteront du temps et ne seront pas manifestes à tous les endroits ou dans tous les domaines au même moment. L'évolution se fera à mesure que nous acquerrons de l'expérience dans la détermination des domaines où les méthodes et les outils axés sur le risque peuvent être appliqués le plus efficacement dans le but d'atteindre les résultats visés par la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque, qui sont décrits dans le présent rapport.

- **Collaborer avec les conseils responsables de la réglementation des assurances afin de s'assurer qu'ils appliquent les principes de la RPIAR**

Les organismes de réglementation des territoires de compétence au sein desquels œuvrent des conseils responsables de la réglementation des assurances porteront les principes de la RPIAR à l'attention de ces conseils et les encourageront à appliquer ces principes à leurs activités.

- **Soutenir les efforts de promotion de pratiques exemplaires que déploient les associations sectorielles**

Les organismes de réglementation soutiendront l'élaboration et la mise en œuvre progressives de saines pratiques en matière de gouvernance, de normes et de lignes directrices dans l'ensemble de l'industrie, ce qui donnera lieu à des normes élevées de rendement et de conformité en matière de pratiques.

Nous reconnaissons les progrès considérables qu'a réalisés récemment l'industrie relativement à la mise en place de normes et de lignes directrices et espérons voir d'autres progrès au chapitre de cette composante essentielle d'une approche de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque.

- **Soutenir les services de conciliation de l'industrie**

L'existence d'un système équitable et efficace de règlement des différends à l'intention des consommateurs permettra aux organismes de réglementation de concentrer leurs ressources sur la résolution de problèmes pouvant avoir un impact négatif sur la confiance des consommateurs envers le régime canadien d'assurance en sachant que les autres problèmes des consommateurs sont traités objectivement par les services de conciliation.

- **Identifier les obstacles d'ordre législatif**

Il se peut que, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de processus axés sur le risque, les organismes de réglementation ou l'industrie relèvent des

dispositions législatives qui font obstacle à la réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque. Les organismes de réglementation porteront ces questions à l'attention des législateurs à mesure qu'elles seront soulevées.