

7 mars 2008

Secrétariat du CCRRA
5160, rue Yonge, C.P. 85
17^e étage
Toronto (Ontario) M2N 6L9

Madame, Monsieur,

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) est heureuse de soumettre des observations au sujet du rapport, publié par le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA), intitulé *Approche de réglementation des pratiques de l'industrie axée sur le risque*.

L'ACCAP, fondée en 1894, est une association à adhésion libre représentant les intérêts communs des sociétés d'assurances de personnes. Ses membres détiennent 99 p. 100 des assurances vie et maladie en vigueur au Canada et contribuent au bien-être financier de millions de personnes au pays, leur fournissant une vaste gamme de produits destinés à assurer leur sécurité financière.

Nous aimerions tout d'abord féliciter le CCRRA pour son approche novatrice visant à faire évoluer la réglementation des pratiques commerciales. L'amorce d'un dialogue est une étape importante permettant d'assurer la participation de tous les intervenants et de progresser vers un nouveau cadre qui soit efficient et efficace, tant du point de vue de la surveillance réglementaire que de son respect par l'industrie.

Réglementation fondée à la fois sur des principes et sur le risque

Le rapport souligne d'abord les difficultés que pose l'application de méthodes axées sur le risque (méthodes qu'emploie le BSIF dans le cadre de ses règles de prudence depuis 1999) à la réglementation des pratiques de l'industrie, et sollicite des observations sur la façon dont cela pourrait se faire.

Avant de formuler des observations sur cette question, nous croyons qu'il convient d'apporter quelques éclaircissements d'ordre terminologique. Les termes « réglementation axée sur le risque » et « réglementation fondée sur des principes » sont couramment utilisés, parfois de façon interchangeable. Or, selon nous, ils désignent des concepts distincts pouvant être complémentaires et utilisés de façon intégrée.

Ce qui suit illustre notre propos :

En vertu d'un régime réglementaire fondé sur des principes, les organismes de réglementation formulent leurs attentes sous forme de principes clés qui s'alignent sur les objectifs d'intérêt public. Cette approche favorise un climat où chaque participant au marché peut déterminer la meilleure façon de satisfaire aux attentes, en fonction de son profil de risque et de son modèle opérationnel.

La réglementation axée sur le risque a davantage à voir avec la façon dont les organismes de réglementation exercent leur surveillance. Du point de vue des autorités, il s'agit d'affecter les ressources en priorité aux domaines considérés comme posant les plus grands risques. Il s'agit aussi d'encourager les participants au marché à adopter de saines pratiques de gouvernance et des pratiques exemplaires, lesquelles contribuent à atténuer le risque et permettent aux organismes de réglementation de se concentrer sur les risques les plus graves. L'efficacité de ce régime repose sur un dialogue franc et clair entre les autorités et les participants au marché.

Dans un régime intégrant les deux approches, les autorités doivent avoir l'assurance que les participants au marché ont en place des processus leur permettant d'évaluer correctement leurs risques et de satisfaire aux attentes des autorités. En outre, elles doivent elles-mêmes se doter de processus pour repérer les tendances susceptibles d'entraîner de nouveaux risques, à l'égard desquels les participants au marché établissent, à leur tour, des processus en fonction des résultats attendus, et tenant compte de leur propre évaluation des risques que présente leur modèle opérationnel.

Certains craignent que, dans les faits, de nouvelles approches de réglementation ne fassent qu'alourdir le régime en place. Il faudra faire en sorte d'éviter que cela ne se produise et veiller à ce qu'un régime réglementaire fondé à la fois sur des principes et sur le risque favorise bel et bien l'efficacité, tant pour les organismes de réglementation que pour les entités visées.

Nous recommandons vivement l'établissement de principes pancanadiens, par le truchement du CCRRA en consultation avec les intervenants. À moins qu'une situation spéciale ne se présente qui justifie l'application de règles précises, le mode d'application des principes établis devrait être déterminé par les participants au marché, et ce, partout au pays. L'uniformité entre les membres du CCRRA est également importante. Si les principes du CCRRA étaient interprétés différemment par chacun des territoires de compétence ou si certains les assortissaient de règles uniques, cela irait à l'encontre de l'objectif visé et engendrerait de la confusion chez les participants au marché.

Voici deux exemples actuels de réglementation des pratiques commerciales fondée à la fois sur des principes et sur le risque.

L'article 12 du *Règlement de l'Ontario 347/04* exige que l'assureur mette sur pied et tienne un système qui permette un examen sélectif des agents en fonction de leur aptitude à exercer les activités, et de faire rapport si un agent n'est pas apte à exercer. Le Règlement ne mentionne pas comment les assureurs doivent procéder pour satisfaire à ces exigences; il laisse à chacun la responsabilité d'élaborer un système qui convienne à son modèle opérationnel et aux canaux de distribution qu'il utilise. Sous l'égide de l'ACCAP, l'industrie des assurances de personnes a mis au point une ligne directrice plus détaillée (*LD8, Sélection des intermédiaires et déclaration des irrégularités*) où est précisé en quoi peut consister ce système de sélection. Soulignons que, dans le cadre du processus d'élaboration de sa ligne directrice, l'ACCAP a recueilli les vues des organismes de réglementation afin de s'assurer que les attentes soient comprises de la

même façon par tous et que les normes de l'industrie puissent appuyer et compléter les principes réglementaires. Des normes à l'échelle de l'industrie ont ainsi été établies. Dans cet exemple, ce sont les déclarations que font les assureurs lorsqu'un intermédiaire commet une irrégularité qui permettent aux autorités de surveiller les tendances problématiques.

Le second exemple est celui des principes de gestion des conflits d'intérêts qu'ont entérinés le CCRRA et les CISRO en 2006. Par l'entremise de l'ACCAP et d'autres organismes sectoriels, les sociétés et l'industrie dans son ensemble ont passé en revue leurs propres pratiques afin de s'assurer qu'elles reflétaient adéquatement lesdits principes. L'ACCAP a adopté deux nouvelles lignes directrices à l'appui de ces principes (*LD13, Structures de rémunération – Gestion des conflits d'intérêts*, et *LD14, Confirmation de la communication de renseignements concernant les conseillers*). Ici, les outils dont disposent les organismes de réglementation sont le sondage qui a été mené auprès des intermédiaires à l'été 2007, et celui qui est actuellement mené auprès des sociétés.

Résultats

Dans le rapport, il est question de « résultats à l'échelle locale » et de « résultats systémiques », résultats qui semblent constituer la base d'un régime fondé sur des principes. Les « résultats à l'échelle locale », en particulier, s'apparentent aux principes de conduite des affaires établis par l'Autorité en matière de services financiers du Royaume-Uni.

Les avantages découlant d'un régime de ce type (transparence, parallélisme avec la gouvernance d'entreprise, démarche proactive, ciblage systémique du marché et des consommateurs, accroissement de l'efficacité de la réglementation et réduction des coûts associés à celle-ci pour les participants) sont clairement décrits dans le rapport.

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

Six principes de réglementation sont énoncés dans le rapport. Nous présentons de brèves observations sur chacun :

1. Faciliter la compréhension

(Question adressée aux intervenants : Pouvez-vous proposer des méthodes que pourraient adopter les organismes de réglementation en vue d'améliorer la compréhension en matière de réglementation?)

Le rapport suggère que les principaux outils pour bien comprendre le marché sont l'étude de l'environnement externe par le biais de la consultation des médias et des analyses de marché effectuées par des entités indépendantes, y compris d'autres organismes gouvernementaux; le repérage des risques associés aux consommateurs et à l'ensemble du système au moyen d'études officieuses ou de rencontres avec les dirigeants d'entreprises; et l'information contenue dans les plaintes de particuliers.

Cette liste paraît raisonnable et exhaustive. Bien sûr, les organismes de réglementation des assurances des divers territoires de compétence devraient appliquer une approche active et intégrée. Un mécanisme serait-il établi par le truchement du CCRRA?

2. **Recours à la gouvernance et au contrôle**

(Question adressée aux intervenants : Le recours à la gouvernance s'applique mieux aux assureurs qu'aux intermédiaires. Existe-il des mesures équivalentes?)

Le rapport suggère qu'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, mais se demande comment les intermédiaires s'acquitteraient de cette responsabilité.

Les résultats visés sur le plan de l'interaction des intermédiaires et des clients sont atteints lorsque les clients sont satisfaits du service qu'ils ont reçu, que le produit souscrit répond à leurs besoins, et qu'ils ont une bonne compréhension de ce produit. Pour ce qui est de la gouvernance des intermédiaires, ceux-ci sont visés par diverses mesures ayant pour effet d'imposer des normes quant à leur conduite et à leurs pratiques. Ces mesures sont instaurées par les organismes de réglementation dans le cadre de la formation requise en vue de l'obtention du permis d'agent (programme PQPAV), des exigences de formation continue, de la réglementation et de son application; par les assureurs, dans le cadre des codes de déontologie, de la surveillance et d'une communication continue sur des questions touchant les pratiques commerciales; enfin, par les associations de conseillers et au moyen d'une formation continue, pour faire en sorte que les intermédiaires soient bien conscients de leurs obligations (en ce qui concerne notamment les exigences de maintien du permis, comme l'assurance erreurs et omissions et la formation continue; la surveillance dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes; les obligations réglementaires propres au territoire de compétence concerné; la connaissance de principes, comme ceux du CCRRA et des CISRO en matière de gestion des conflits d'intérêts; l'adhésion aux codes de déontologie des assureurs et des associations de conseillers). Les outils de communication comprennent les avis, les séminaires et les cours de formation continue, tandis que les outils de surveillance comprennent les vérifications, les sondages et l'attestation des intermédiaires (p. ex., sur la demande de renouvellement du permis et les propositions d'assurance vie).

3. **Jugement**

Le rapport suggère que, vu leurs ressources limitées, les organismes de réglementation se penchent d'abord sur les questions les plus importantes.

C'est là une suggestion sensée, que nous appuyons. Il sera important de créer des outils permettant de recueillir l'information pour évaluer les situations et allouer les ressources selon la priorité.

4. **Évaluation et gestion du risque**
(Question adressée aux intervenants : L'évaluation du risque et l'adoption de comportements fondés sur cette évaluation sont des aspects importants de la réglementation axée sur le risque. Dans le contexte des pratiques de l'industrie, pouvez-vous proposer d'autres critères dont pourraient se servir les organismes pour déterminer les questions les plus importantes?)

Le rapport suggère que les organismes de réglementation réagissent de façon pondérée au risque et qu'ils tiennent 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.

Nous appuyons les critères susmentionnés. Ajoutons que, lorsque l'évaluation du risque amène à conclure qu'une mesure visant l'application doit être prise par les autorités, cette mesure devrait être efficace et appliquée en temps voulu. Par exemple, lorsqu'un assureur déclare une irrégularité commise par un intermédiaire, il s'agit là d'une indication claire qu'il existe un risque, et que les organismes de réglementation doivent enquêter et agir sans tarder.

5. **Usage sélectif des outils**

Le rapport suggère que les organismes de réglementation aient accès à un large éventail d'outils, dont les suivants : outils diagnostiques conçus pour cerner, évaluer et mesurer les risques; outils de surveillance (comme des visites effectuées par des équipes de surveillance); outils préventifs conçus pour atténuer les risques cernés (p. ex., lettres adressées aux chefs de direction/conseils d'administration); outils de redressement conçus pour réagir aux risques lorsqu'ils se présentent (p. ex., exercice des pouvoirs d'intervention); et outils d'application de la loi (révocation d'autorisations ou poursuites judiciaires).

Les outils suggérés sont raisonnables. Nous aimerions faire une suggestion et formuler deux observations.

Le dialogue avec les intervenants et l'industrie, mentionné à la partie « Coopération », se révèle souvent être aussi efficace qu'un questionnaire d'autoévaluation, et devrait être retenu à la fois comme un outil diagnostique et un outil permettant d'aider les autorités à comprendre le marché.

Nous voulons émettre une mise en garde contre un recours excessif ou superflu aux questionnaires, qui pourrait venir alourdir le fardeau qu'assument les participants au marché.

En outre, une fois qu'un questionnaire a permis de déterminer que le cadre de gestion du risque et les contrôles internes d'une société sont adéquats pour les besoins des pratiques commerciales, l'on pourrait s'attendre à ce qu'à l'avenir d'autres autoévaluations aient lieu uniquement si elles sont absolument

nécessaires. C'est là un aspect important d'une approche axée sur le risque : les participants au marché dont les risques sont bien gérés ne sont évalués que périodiquement ou si un risque précis est repéré. Nous développons ci-après la question des autoévaluations et du privilège.

6. **Coopération**

Le rapport indique que la coopération et le partage de l'information entre l'industrie et les organismes de réglementation sont essentiels à la bonne compréhension des risques et de l'évolution du marché.

Nous sommes d'accord avec cette observation. Nous suggérerions en outre qu'un groupe d'étude CCRRA-industrie, par exemple, soit mis en place afin de faciliter la compréhension commune d'un cadre de réglementation des pratiques commerciales axée sur le risque et de favoriser une communication accrue sur une base permanente.

Privilège

Étant donné que, dans le contexte d'une approche axée sur le risque, les autoévaluations de l'industrie constitueraient un outil diagnostique clé, il serait essentiel d'intégrer au cadre un privilège relatif à l'autoévaluation de la conformité. Dans son document de discussion publié en décembre 2005, intitulé *Le privilège et la protection du dénonciateur*, le CCRRA faisait remarquer que « les responsables ne veulent pas que cette crainte des assureurs [que l'information serve de preuve lors de procès] ait des répercussions négatives sur l'objectif de protection du public visé par l'instauration de ce système de réglementation fondée sur les auto-évaluations du risque. En somme, le privilège servira à promouvoir l'utilisation efficace et économique des ressources disponibles dans le cadre du système de réglementation basé sur le risque. »

Bien que le CCRRA reconnaisse l'importance du privilège d'origine législative, à l'heure actuelle seuls quelques territoires de compétence ont pris des mesures pour l'intégrer dans leurs lois. Nous exhortons le CCRRA à insister auprès de tous ses territoires membres sur l'importance d'avoir en place des dispositions législatives en ce sens, et ce, dans les plus brefs délais.

Rôle des normes de l'industrie

L'industrie des assurances de personnes s'est engagée il y a des décennies à se doter de normes responsables et adaptées aux besoins. Cette approche, dont attestent les lignes directrices de l'ACCAP, combinée à la collaboration et à la consultation continues avec les organismes de réglementation, devrait constituer un élément clé d'un régime de réglementation fondé à la fois sur des principes et sur le risque.

Prochaines étapes

Avec ce rapport est franchie une première étape importante vers l'élaboration d'un cadre de réglementation axé sur le risque. Nous serons très heureux de prendre part à tout processus que le CCRRA suivra en ce sens.

Nous vous remercions de l'occasion qui nous a été donnée de formuler des observations. Si vous souhaitez de plus amples renseignements, n'hésitez pas à vous mettre en rapport avec moi ou avec ma collègue Leslie Byrnes.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, mes sincères salutations.

Original signé par

Frank Swedlove