

Consultation du secteur de l'assurance vie (CSAV) 2021-2022

Sommaire

Rapport préparé pour le Bureau du surintendant des institutions financières

Nom du fournisseur : Sage Research Corporation

Numéro du contrat : # 59017-210006-001/CY

Valeur du contrat : 64 925,28 \$, TVH incluse

Date d'attribution : 2 décembre 2021

Date de livraison : Septembre 2022

Numéro d'enregistrement : POR 032-21

Pour de plus amples renseignements au sujet du présent rapport, prière de communiquer avec le Bureau du surintendant des institutions financières, à l'adresse information@osfi-bsif.gc.ca.

This document is also available in English

Consultation du secteur de l'assurance vie (CSAV) 2021-2022

Septembre 2022

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a confié à Sage Research Corporation la tâche de mener une étude qualitative sur l'opinion publique afin d'examiner les perceptions de la prestation du BSIF à titre d'organisme de réglementation et de surveillance des sociétés d'assurance vie fédérales. Elle devait, entre autres objectifs, évaluer les consignes du BSIF à l'intention des instances sectorielles, ses activités de surveillance et son processus de traitement des demandes d'agrément réglementaire. Des entretiens ont été réalisés avec 58 cadres de 35 sociétés représentant 28 sociétés d'assurance vie et 7 sociétés de réassurance, entre le 28 février et le 3 mai 2022. La présente publication fait état des conclusions de cette étude de recherche sur l'opinion publique.

This publication is also available in English under the title: Life Insurance Sector Consultation (LISC) 2021-2022

Cette publication ne peut être reproduite qu'à des fins non commerciales. Il faut obtenir au préalable l'autorisation écrite du Bureau du surintendant des institutions financières. Pour de plus amples renseignements au sujet de ce rapport, veuillez communiquer avec le Bureau du surintendant des institutions financières à l'adresse information@osfi-bsif.gc.ca.

Communications et engagement
Bureau du surintendant des institutions financières
255, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0H2

Numéro de catalogue :
IN4-34/2022F-PDF

Numéro international normalisé du livre (ISBN) :
978-0-660-45262-3

Publications connexes (numéro d'enregistrement : ROP n° 032-21) :
Numéro de catalogue IN4-34/2022E-PDF (rapport final, anglais)
ISBN 978-0-660-45261-6

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la ministre des Finances, 2022

Sommaire

Objet et objectifs de recherche

La recherche visait principalement à examiner les perceptions de la prestation du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) à titre d'organisme de réglementation et de surveillance des sociétés d'assurance vie fédérales. Elle devait, entre autres objectifs, évaluer les consignes du BSIF à l'intention des instances sectorielles, ses activités de surveillance et son processus de traitement des demandes d'agrément réglementaire.

Méthode

Au total, 42 entrevues ont été menées auprès de 35 sociétés d'assurance vie (28 sociétés d'assurance vie et 7 sociétés de réassurance) réglementées par le BSIF, des plus grandes sociétés aux plus petites institutions. Au total, 58 personnes ont participé aux entrevues : premiers dirigeants, agents principaux, dirigeants principaux des finances, dirigeants principaux de la conformité, dirigeants principaux de la gestion du risque, actuaires internes et externes et autres cadres supérieurs.

Les entrevues ont été réalisées soit par téléphone soit par clavardage vidéo entre le 28 février et le 3 mai 2022.

Mise en garde au sujet des études qualitatives

La consultation reposait sur une méthode qualitative et visait à dégager une vaste gamme d'opinions et d'interprétations plutôt que de mesurer le pourcentage de la population cible ayant une opinion donnée. Ainsi, les résultats donnent une idée de l'opinion des participants à propos des questions étudiées, mais ne peuvent être généralisés à l'ensemble des cadres supérieurs des sociétés d'assurance vie réglementées par le BSIF. Les constatations indiquent plutôt des thèmes et une orientation. Elles ne peuvent être utilisées pour estimer le pourcentage ou le nombre de personnes qui ont une opinion particulière, car elles ne sont pas statistiquement projetables.

Principales constatations

Impressions globales

Impressions globales à l'égard du BSIF

Dans l'ensemble, l'évaluation du BSIF est généralement positive, tout comme lors de la CSAV de 2016-2017. Perceptions positives générales :

- Les sociétés entretiennent de très bonnes relations de travail avec l'équipe de surveillance de première ligne.
- Le BSIF anticipe les nouveaux domaines de risque et y réagit.

- Les processus de consultation publique sont bien gérés et offrent au secteur de nombreuses occasions de formuler des commentaires.
- Le BSIF s’est bien concentré sur la transition à l’IFRS 17, car il s’agit d’une initiative de taille pour le secteur.
- La communication est efficace.
- Le BSIF assure la solidité du secteur financier de façon efficace.

Accent sur les secteurs de risque

On estime généralement que le BSIF se concentre sur les domaines de risque appropriés et qu’il anticipe les nouveaux enjeux et y donne suite. Au nombre des secteurs de risque souvent mentionnés de façon positive, citons l’IFRS 17, la cybersécurité, le risque climatique et la pandémie de COVID-19.

La plupart des répondants estiment qu’à l’avenir, l’IFRS 17 devrait être la principale priorité du BSIF, notamment a) mettre la dernière main au test de suffisance du capital des sociétés d’assurance vie (TSAV) de 2023; b) surveiller l’incidence du TSAV sur le secteur et sur les sociétés individuelles; c) communiquer l’information au secteur au sujet des répercussions de la réglementation; et d) apporter des modifications aux règles au besoin.

Après l’IFRS 17, les priorités les plus souvent mentionnées sont la cybersécurité et le risque climatique.

Quelques comparaisons avec la CSAV de 2016-2017 :

- L’IFRS 17 était considérée comme une priorité importante à l’époque, et l’évaluation positive de l’importance accordée par le BSIF à cette norme témoigne de la satisfaction à l’égard du suivi.
- Le cyberrisque était également une priorité en 2016-2017, comme c’est le cas actuellement.
- Le risque climatique est une nouvelle priorité en matière de risque émergent et n’a pas été mentionné à titre de priorité lors de la CSAV de 2016-2017.

Points forts

Consignes

Paysage des cybermenaces et évolution des technologies : Tout comme lors de la CSAV de 2016-2017, le BSIF est largement perçu comme s’attaquant activement à la cybersécurité, et cette initiative est largement appuyée. En ce qui concerne l’évolution de la technologie, la plupart des répondants n’avaient pas grand-chose à dire. Les quelques répondants qui ont fait des commentaires estiment que le BSIF ne fait pas grand-chose. Cela ne semble pas poser problème à l’heure actuelle, mais certains pensent que les choses pourraient changer dans un avenir relativement proche. Par exemple, plusieurs répondants disent que l’utilisation croissante de l’analyse prédictive, de l’intelligence artificielle, de l’apprentissage automatique ou de la prise de décisions automatisée pourrait poser des risques, particulièrement lorsqu’on l’applique à la souscription.

Équilibre entre les considérations d'ordre prudentiel et la nécessité de faire face à la concurrence :

La plupart des répondants ont une bonne opinion du BSIF pour ce qui est d'établir des consignes qui représentent un juste équilibre entre les préoccupations d'ordre prudentiel et la nécessité pour les institutions de faire face à la concurrence.

Consignes communiquant clairement les attentes du BSIF : La plupart disent que les consignes du BSIF traduisent clairement ses attentes. Et si on ne sait trop comment appliquer une ligne directrice fondée sur des principes, certains font remarquer que souvent l'équipe de surveillance peut en faciliter l'interprétation.

IFRS 17

- *Communication* : L'impression à l'égard du BSIF est largement positive, qu'il s'agisse de la communication des changements apportés par la version à l'étude de la ligne directrice sur le TSAV de 2023 ou de la communication des positions au sujet des méthodes comptables et des exigences à l'égard des rapports d'étape.
- *Consultation* :
 - *Processus consultatif global sur les IFRS* : À ce chapitre, presque tous les répondants disent que le BSIF a fait du bon travail : bonne communication avec le secteur, clarté concernant les changements, bon rythme du point de vue du temps alloué pour les réponses du secteur et celles du BSIF. Certains auraient toutefois souhaité que le processus commence plus tôt ou se déroule plus rapidement, afin que le TSAV de 2023 puisse être achevé plus tôt.
 - *Processus consultatif sur le TSAV en particulier* : En ce qui concerne le processus consultatif sur le TSAV en particulier, la majorité des répondants sont satisfaits, mais les récentes propositions que le BSIF a faites au moment des entrevues sur le terrain (mars 2022) ont suscité une forte insatisfaction chez certaines sociétés. Il en sera question à la rubrique « Défis » du présent sommaire.
 - *EIQT n° 3* : On retrouve ici une combinaison de questions sur divers sujets plutôt que des questions distinctes sur chaque sujet. Presque tous ceux qui ont participé à l'EIQT n° 3 préfèrent la nouvelle approche. La principale raison, c'est qu'elle favorise une réponse plus intégrée et globale : a) elle encourage et aide les différents services à travailler ensemble; et b) elle aide la société à comprendre les répercussions de l'IFRS 17 sur ses activités d'une manière plus globale.

E-4, Entités étrangères exploitant une succursale au Canada et B-3, Saines pratiques et procédures de réassurance : La plupart des répondants qui ont participé à ces deux consultations sont satisfaits du processus de consultation. Toutefois, en ce qui concerne la ligne directrice B-3, la majorité d'entre eux n'a pas participé à la consultation parce qu'à leur avis, il ne s'agissait pas d'une ligne directrice importante pour leur société d'assurance vie. Certains ont fait remarquer que la ligne directrice B-3 est beaucoup plus importante pour le secteur de l'assurance multirisque. Cela laisse entendre qu'une évaluation complète du processus de consultation du BSIF à l'égard de la ligne directrice B-3 nécessitera l'apport des assureurs multirisques.

Prise en compte de la nature, de la taille et de la complexité des SAV : Cette question a été abordée dans deux contextes au cours de l'entrevue, d'abord au chapitre des consignes (posée à toutes les SAV sauf les trois plus grandes), puis sous l'angle de la surveillance (posée à toutes les SAV).

- *Consignes* : La majorité des participants sont d'avis que les consignes du BSIF tiennent compte de la nature, de la taille et de la complexité des SAV, certains notant expressément que ces considérations sont écrites dans les consignes. Il y avait des répondants satisfaits parmi les petites et grandes sociétés, mais la satisfaction tend à être plus répandue chez les petites sociétés.
- *Surveillance* : Presque tous les participants – peu importe leur taille – estiment que l'équipe de surveillance de première ligne du BSIF adapte bien les activités de surveillance et les recommandations au profil de risque, à la nature, à la taille et à la complexité de leur société.

Surveillance

Évaluation globale : Comme lors de la CSAV de 2016-2017, les évaluations globales des équipes de surveillance de première ligne du BSIF sont très positives, et cela vaut pour les SAV de toutes les tailles et de tout type. Les évaluations positives portaient notamment sur ce qui suit :

- Bonne communication à plusieurs égards :
 - *Disponibilité généreuse*
 - *Réactivité aux questions et aux demandes*
 - *Dialogue ouvert et franc qui facilite l'interaction constructive*
- Connaissent la société et les lignes directrices du BSIF; font appel à des experts au besoin.
- Raisonables, pragmatiques, constructifs.
- Flexible à l'égard des activités de surveillance et des recommandations afin de tenir compte de la nature, de la taille et de la complexité des activités.

Agréments

Une grande majorité de ceux qui ont participé à un processus d'agrément au cours des deux dernières années sont satisfaits du traitement de leur demande : environ la moitié disent qu'il n'y a eu aucun problème et les autres sont satisfaits dans l'ensemble, mais estiment que le processus était un peu plus lent qu'ils ne l'auraient souhaité. Cela correspond aux constatations de la CSAV de 2016-2017.

Les clés de la satisfaction sont a) l'obtention de l'agrément dans les meilleurs délais; et b) le fait que le processus d'agrément se déroule en grande partie comme prévu. Cela signifie que la gestion des attentes dès le départ est très importante pour la satisfaction des clients à l'égard du processus d'agrément.

Communication

Le BSIF bénéficie d'impressions largement positives au chapitre de la communication, qu'il s'agisse des réponses aux questions ou des communications écrites. Une constatation similaire a été relevée lors de la CSAV de 2016-2017.

Défis

Consignes

« **Surcharge** » : La préoccupation la plus souvent mentionnée (par un peu moins de la moitié des participants) a trait au nombre de consultations et de demandes de données récentes auxquelles les entreprises ont été invitées à répondre. En particulier dans le contexte de l'important volume de travail que les sociétés font pour se préparer à l'application de l'IFRS 17 et du TSAV révisé, le BSIF est perçu comme « surchargeant » le secteur en lançant diverses autres consultations sans priorisation claire. À noter que ce type de « surcharge » n'était pas préoccupant à l'époque de la CSAV de 2016-2017. Les participants sont d'avis que le BSIF doit mieux établir les priorités de ses consultations et de ses demandes de données, que la transition à l'IFRS 17 devrait être la priorité absolue du BSIF et qu'au moins certaines des autres consultations devraient être assujetties à des échéanciers plus longs.

Cybersécurité : Bien que les participants approuvent l'accent mis par le BSIF sur la cybersécurité, certains critiquent la façon dont il le fait. Ces préoccupations n'ont pas été mentionnées lors de la CSAV de 2016-2017.

- L'approche du BSIF est perçue comme trop normative.
- Les exigences du BSIF en matière de déclaration des cyberincidents sont jugées inutilement onéreuses.
- Certains laissent entendre que le BSIF devrait consulter davantage le secteur, tant au sujet des principes de réglementation que pour élaborer des exigences utiles et réalistes en matière de signalement des incidents.

Élaborer des consignes qui concilient les considérations d'ordre prudentiel et la nécessité de faire face à la concurrence : La majorité des répondants estiment que le BSIF adopte une approche bien équilibrée. Parmi la minorité de participants ayant des préoccupations, il s'agit non pas d'un sujet unique, mais plutôt d'un mélange d'enjeux, notamment :

- *Exigences de capital proposées pour les fonds distincts* : On estime que les exigences proposées par le BSIF sont trop élevées. Autres préoccupations exprimées : a) les règles à l'étude sont trop « théoriques »; b) les règles sont élaborées par un très petit nombre de personnes de la Division des fonds propres et la supervision par la haute direction est insuffisante; c) ceux qui élaborent les règles ne sont pas suffisamment disposés à discuter de modifications.
- *Manque de considération de la compétitivité mondiale* : Plusieurs participants dont l'institution exerce des activités à l'échelle internationale estiment que, même si le BSIF tient compte de la compétitivité au Canada, il n'accorde pas assez d'importance à la valeur de la compétitivité mondiale. Plus précisément, on croit que le BSIF exige que les sociétés détiennent trop de capital au Canada. Cette préoccupation a également été exprimée lors de la CSAV de 2016-2017.
- *Impression d'une tendance vers des consignes plus normatives* : Certains perçoivent une tendance vers une orientation plus normative, ce qui peut limiter démesurément la souplesse requise pour que la société soit concurrentielle. Ce genre de tendance perçue n'a pas été relevé lors de la CSAV de 2016-2017.

IFRS 17 : La majorité des répondants sont satisfaits du processus de consultation sur le TSAV. Toutefois, les récentes propositions du BSIF à l'époque des travaux sur le terrain (mars 2022) suscitent une forte insatisfaction, surtout chez certaines grandes sociétés d'assurance (le problème : une approche proposée pour atteindre la neutralité du capital, c'est-à-dire l'utilisation d'un « facteur scalaire »). Jusqu'ici, ces participants étaient largement satisfaits du processus. Outre le désaccord au sujet des récentes propositions, les critiques à propos des consultations sont les suivantes : a) les propositions du BSIF étaient inattendues compte tenu des interactions antérieures avec lui; b) les participants estiment que leurs commentaires n'ont pas été suffisamment pris en compte.

Consultation : Bien que le BSIF soit bien perçu pour la façon dont il gère les consultations, des minorités de participants ont formulé certaines suggestions qui ont été mentionnées plus souvent lors de la CSAV de 2021-2022 qu'en 2016-2017 :

- Mener davantage de consultations avec le secteur avant de tenir une consultation publique. On estime que le BSIF passe plus rapidement aux consultations publiques, ce qui a des conséquences négatives : a) la version à l'étude des consignes tend à être plus normative; et b) il est plus probable que des changements s'imposent pendant les consultations publiques.
- Faire preuve d'une plus grande ouverture d'esprit en répondant aux suggestions du secteur en vue de modifier les consignes – on a l'impression que le BSIF est devenu moins ouvert.

Division des fonds propres : Quelques participants ont soulevé des préoccupations au sujet de certains membres du personnel de la Division des fonds propres. Ils estiment que certaines consignes émanant de cette division sont trop complexes et « théoriques ». En outre, on a l'impression que peu d'employés du BSIF – à l'exception des personnes qui rédigent les consignes – comprennent les consignes ou leur bien-fondé. Quelques participants disent que, pour cette raison, le BSIF est exposé au risque lié aux personnes clés. Cette préoccupation particulière n'a pas été soulevée lors de la CSAV de 2016-2017.

Surveillance

Relations de travail avec d'autres groupes du BSIF : Il y a très peu de suggestions d'améliorations à apporter aux équipes de surveillance de première ligne. Parmi les suggestions formulées, les plus courantes (environ le quart de tous les participants) visent à favoriser des relations de travail plus étroites entre l'équipe de surveillance de première ligne et d'autres groupes du BSIF, afin de tirer parti des forces de l'équipe de surveillants de première ligne.

Coût de l'enquête

Cette enquête a coûté 64 925,28 \$ (TVH comprise).