

Le 19 septembre 2003

RAPPORT SUR LE SECTEUR DES ASSURANCES MULTIRISQUES AU CANADA

SOMMAIRE

Dans une [lettre](#) du 25 août 2003 (copie ci-jointe), le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) demandait des renseignements au sujet du secteur canadien des assurances multirisques afin de mieux comprendre les hausses récentes des primes d'assurance dans certaines régions du pays. Plus particulièrement, le BSIF a été prié de préparer un rapport sur le secteur des assurances multirisques, dans les domaines visés par son mandat, notamment :

- les tendances des recettes, des dépenses et de la rentabilité des sociétés d'assurances multirisques fédérales;
- un examen du cadre de la réglementation fédérale appliqué aux placements effectués par ces sociétés;
- une évaluation des pratiques de placement et du rendement de ces sociétés au cours des dernières années.

Au plan des tendances, la situation financière du secteur des assurances multirisques se détériore depuis plusieurs années. La situation actuelle de ce secteur n'est imputable à aucun facteur particulier – plusieurs facteurs doivent être pris en compte dans leur ensemble.

- Au cours des dernières années, l'ampleur des sinistres a augmenté, tout spécialement en assurance automobile (qui représente plus de la moitié du marché de l'assurance), à la suite de l'augmentation des demandes de remboursement de frais médicaux et dépenses de réadaptation, de la hausse des sommes adjugées pour souffrances et douleurs se rapportant à des élongations et des maux mineurs et la progression du nombre de demandes de règlement pour blessure exigeant des traitements de plus en plus coûteux.
- Dans la foulée de la concurrence et des mécanismes de contrôle appliqués aux taux des primes d'assurance automobile, le revenu-primes n'a pas suivi le rythme de l'augmentation des demandes de règlement, ce qui a entraîné une augmentation des pertes de souscription. Les dépenses liées aux sinistres ont sensiblement augmenté. D'autres dépenses ont également connu une hausse, mais dans une bien moindre mesure que celles des sinistres.
- Les recettes des portefeuilles de placement ont diminué et les assureurs ont de plus en plus de difficulté à obtenir le revenu nécessaire pour compenser leurs pertes de souscription. Cependant, la baisse du rendement des placements ne constitue pas le plus important facteur qui explique la tension exercée sur les primes.
- La faiblesse des bénéfices a contribué à une diminution du rendement de l'avoir propre et à l'érosion des niveaux de capital. Ces tensions ont augmenté en raison des défis auxquels sont confrontées les organisations mères afin d'accroître leur capital, ou de justifier les injections de capital dans un secteur à faible rendement. Par conséquent, un plus grand nombre de sociétés approchent le seuil du niveau cible de capital fixé par le BSIF.

Bien que le premier semestre de 2003 révèle une amélioration remarquable des résultats de souscription, cette situation doit être envisagée avec prudence, car il est encore trop tôt pour conclure qu'une tendance à l'amélioration de la situation financière du secteur s'est fermement établie, et les taux de rendement sont encore bien en deçà des niveaux historiques. Une rentabilité durable à des taux raisonnables est importante pour la sécurité et la stabilité du secteur. À l'avenir, des mesures liées aux primes et aux coûts pourraient avoir un effet important sur le secteur. Il importe de les équilibrer pour ne pas affecter la situation du secteur au chapitre de la prudence.

Deuxièmement, le cadre de la réglementation fédérale appliqué aux placements se fonde sur la gestion prudente, c'est-à-dire que les sociétés doivent mettre en œuvre des politiques de placement qu'une personne raisonnable et prudente appliquerait à un portefeuille de placements de manière à éviter un risque excessif et d'obtenir un rendement raisonnable. Cette démarche est conforme aux règles appliquées à d'autres institutions financières fédérales de même qu'à la démarche générale de gestion des risques dans les institutions financières. Bien que le cadre prévoit une certaine marge de manœuvre, certaines limites concernant divers risques sont également imposées dans les lois et règlements. Le BSIF estime que cette démarche est pertinente et demeure convenable.

Enfin, on note d'importantes variations dans les portefeuilles de placements de chaque société, selon leur situation respective. Cependant, les portefeuilles de placements des sociétés ne sont pas excessivement risqués, comme l'indique la proportion élevée d'obligations de grande qualité dans la plupart des portefeuilles. Bien qu'il soit inférieur au record établi en 2000, le rendement global de l'investissement a résisté à la volatilité des marchés financiers et aux baisses récentes des taux d'intérêt. Les sociétés ont tendance à adopter des stratégies de placement à faible risque et elles ne se lancent pas à l'assaut d'opérations fortement spéculatives qui compromettraient excessivement les fonds ou les capitaux de leurs souscripteurs.

CONTEXTE

Mandat du BSIF

Le mandat du BSIF est énoncé dans la loi et il insiste sur le maintien et l'amélioration d'un régime de surveillance et de réglementation favorisant la sûreté et la stabilité et prévoyant la détection et le règlement rapide des problèmes tout en tenant compte du fait que les institutions financières doivent assumer des risques raisonnables pour livrer concurrence et prospérer.

Le BSIF exécute son mandat au moyen de trois fonctions administratives principales :

- la surveillance et l'intervention – suivi de la situation financière des institutions et de leurs pratiques de gestion des risques, et obligation imposée aux institutions de régler les problèmes sans délai;
- les approbations réglementaires – exercice des attributions réglementaires du surintendant en ce qui touche l'approbation de certaines opérations ou activités émanant des institutions financières réglementées;
- l'établissement de règles – communication des attentes du BSIF par l'entremise d'un cadre de règles et d'une orientation visant à promouvoir des pratiques sûres et saines.

Les provinces s'occupent de la surveillance et de la réglementation des institutions financières et des régimes de retraite provinciaux. La réglementation de la conduite sur le marché, y compris dans le cas des contrats d'assurance de toutes les sociétés d'assurances multirisques, relève également des provinces. Malgré cela, les problèmes relatifs à la conduite sur le marché intéressent le BSIF lorsqu'ils sont susceptibles d'influer sur la rentabilité ou sur la structure du capital, et partant, sur la sécurité et la stabilité des institutions.

Secteur des assurances multirisques

Au 31 mars 2003, le BSIF réglementait 89 sociétés d'assurances multirisques canadiennes et 102 succursales de sociétés d'assurances multirisques étrangères dont l'actif totalisait 70 milliards de dollars.

La grande majorité du secteur des assurances multirisques est assujettie à la réglementation fédérale. Selon les estimations, les primes souscrites par les sociétés d'assurances multirisques fédérales sont, sur une base non consolidée, trois fois plus élevées que les primes souscrites par les assureurs provinciaux, à l'exception des trois grandes sociétés publiques d'assurances multirisques de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan.

Contrairement aux secteurs canadiens des banques et de l'assurance-vie, le secteur des assurances multirisques a toujours appartenu dans une large mesure à des propriétaires étrangers. Par conséquent, des facteurs hors Canada peuvent avoir une influence importante sur la disponibilité du capital dans le secteur canadien des assurances multirisques parce que les filiales (et succursales) canadiennes des sociétés étrangères doivent concurrencer d'autres débouchés mondiaux afin d'obtenir des capitaux. Les répercussions de situations à l'échelle internationale sur les intervenants mondiaux peuvent influencer sur leur attitude envers les placements sur le marché canadien.

Le secteur canadien des assurances dépend également du secteur mondial de la réassurance pour procéder au partage nécessaire (prudentiel) des risques. Quoique le partage des risques à l'échelle

internationale profite au secteur canadien, il signifie que les décisions et la tarification en réassurance n'émanent pas nécessairement du Canada, mais tiennent plutôt compte des résultats à l'échelle mondiale (par exemple, les pertes importantes ou celles découlant de catastrophes à l'étranger influent souvent davantage sur la tarification et la disponibilité de la réassurance au Canada que les pertes provenant du Canada, notamment la tempête de verglas de 1998 ou les incendies de forêt incontrôlés de la Colombie-Britannique). Ces dernières années, l'évolution de la situation à l'échelle mondiale a limité l'accès à la réassurance, ce qui a fait augmenter les tarifs de réassurance.

Le secteur des assurances multirisques est également davantage morcelé que les secteurs des banques et de l'assurance-vie. Aucun groupe d'entreprises n'a réussi à détenir une part de marché de 10 %, et dix sociétés contrôlent environ 60 % du marché. Le grand nombre d'assureurs de dommages au Canada crée un marché qui peut être réputé concurrentiel.

TENDANCES DES RECETTES, DES DÉPENSES ET DE LA RENTABILITÉ

Les recettes des sociétés d'assurances multirisques proviennent des primes et du revenu de placement. Les dépenses découlent de sinistres, de même que de frais d'exploitation. Les primes versées sont investies jusqu'à ce qu'elles soient requises pour procéder à des règlements ou pour des dépenses de fonctionnement. Les sinistres non réglés sont déclarés à titre d'éléments de passif. Une tranche d'un peu plus de la moitié des éléments d'actif est affectée au portefeuille de placement pour produire un revenu. Les éléments d'actif autres que les placements représentent habituellement des montants que doivent verser les souscripteurs ou de sommes à recouvrer auprès de réassureurs.

Le secteur des assurances multirisques essuie habituellement des pertes au chapitre de la souscription d'assurance et ces dernières sont compensées par le rendement des placements. Par exemple, ces 20 dernières années, les primes n'ont pas compensé les dépenses au cours d'une année et le revenu de placement a représenté l'élément essentiel entre une situation de perte et des résultats nets rentables.

Figure 1 : État des résultats			
(Millions \$)			
	1998	2002	Variation en % sur 5 ans
Recettes de souscription *	15 693	21 755	39 %
Dépenses liées aux sinistres	11 724	16 805	43 %
Frais généraux et d'acquisition	5 244	6 285	20 %
Autres	(21)	2	s.o.
Revenu de souscription (perte)	(1 253)	(1 337)	7 %
Revenu de placement avant gains (à l'exception des frais de placement)	2 002	1 956	-2 %
Autres recettes et dépenses	108	(181)	s.o.
Revenu net avant gains de placement et taxes et impôts	857	438	-49 %
Gains de placement réalisés	664	56	-92 %
Impôt sur le revenu	463	250	-46 %
Revenu net de l'exercice	1 058	243	-77 %

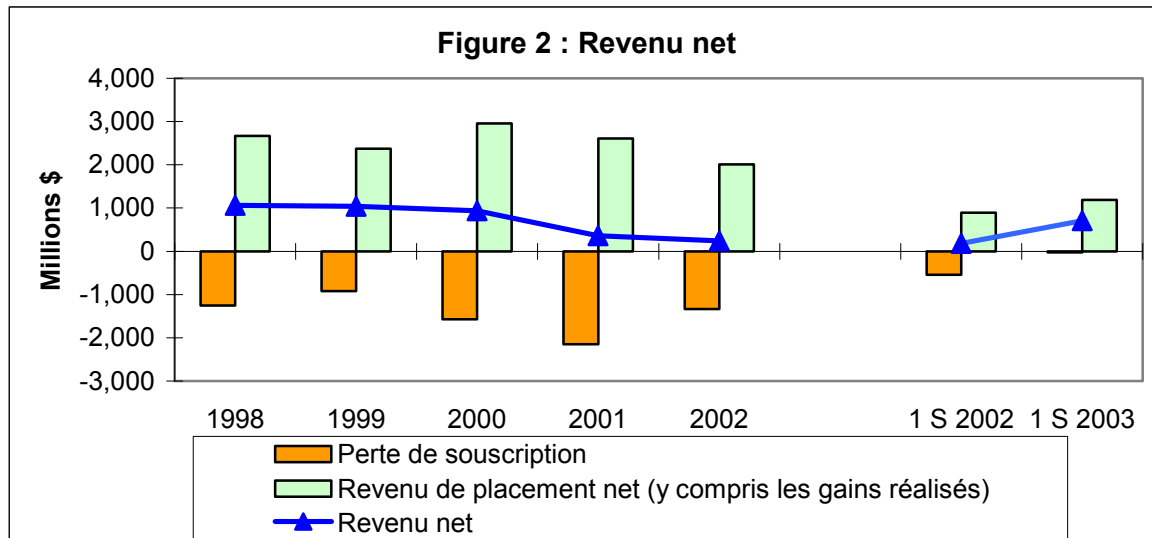
* Les recettes de souscription englobent des frais de service de 49 \$ en 1998 et de 83 \$ en 2002

Les graphiques qui suivent tiennent compte des activités des sociétés d'assurances multirisques fédérales canadiennes et des succursales de sociétés d'assurances multirisques étrangères de 1998 au milieu de 2003, d'après les rapports déposés auprès du BSIF¹. Les résultats des six premiers mois de 2003 (premier semestre de 2003 ou 1 S 2003) sont comparés à ceux de la même période de 2002 pour en éliminer les effets saisonniers². Comme l'indiquent les figures 1 et 2, la rentabilité du secteur des assurances multirisques se détériore depuis plusieurs années à la suite de

¹ Une partie importante de ces renseignements est offerte au public sur le site Web du BSIF.

² Ces chiffres ne tiennent pas compte des résultats des réassureurs, qui ne doivent être rendus publics qu'à la fin de septembre.

l'augmentation des frais de règlement qui n'a pas été compensée par une hausse du revenu-primés (c'est-à-dire des pertes de souscription) et de la baisse globale du revenu de placement total. L'augmentation des coûts, plus particulièrement au chapitre des sinistres, représente un facteur beaucoup plus important qui explique les tensions exercées sur les primes qu'une réduction du revenu de placement.



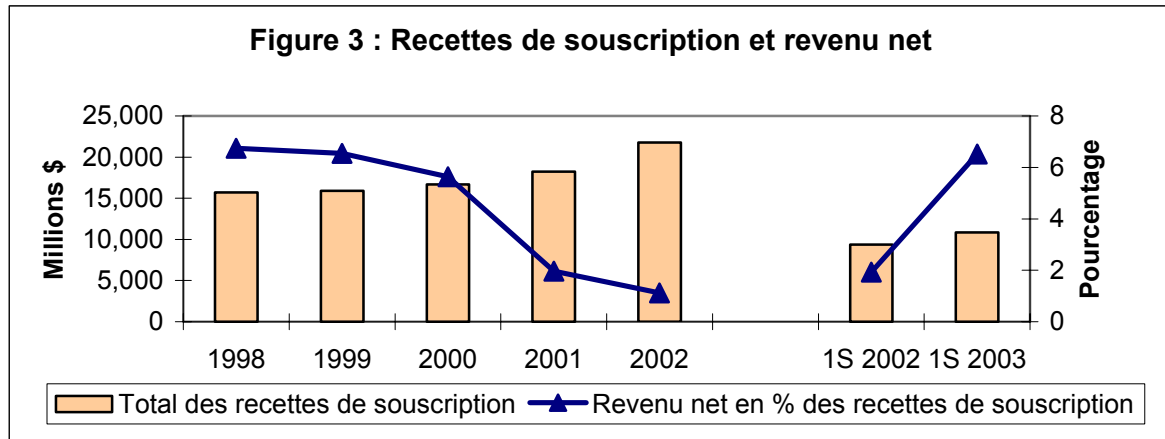
Les résultats du premier semestre de 2003 révèlent une amélioration des résultats d'exploitation par rapport à ceux du premier semestre de 2002. Cette amélioration apparente proviendrait des hausses importantes du taux de prime au cours de l'année écoulée, de la progression des ratios de sinistres et d'une amélioration du rendement des placements.

La rentabilité ne cesse de se détériorer depuis plusieurs années en raison de l'augmentation des frais liés aux sinistres qui n'ont pas été compensés par des hausses du revenu-primés, de même que d'une diminution globale du rendement des placements. La baisse du revenu de placement total ne constitue pas le principal facteur qui explique la tension exercée sur les primes. Les dépenses liées aux sinistres ont augmenté sensiblement, plus particulièrement en assurance automobile, et d'autres dépenses ont également progressé, mais dans une moindre mesure. Les résultats d'exploitation se sont améliorés au premier semestre de 2003 sous l'effet de la hausse des primes, de la progression du ratio des sinistres et de l'augmentation du revenu des placements, mais cette situation doit être envisagée avec prudence, car il est trop tôt pour conclure qu'une tendance à l'amélioration des résultats est fermement établie. La rentabilité durable est importante pour la sécurité et la stabilité du secteur.

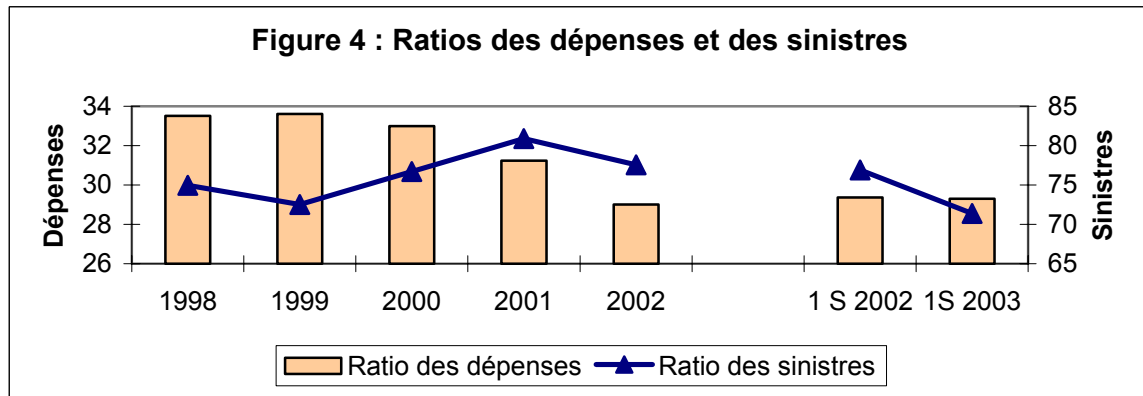
Recettes, dépenses et rentabilité

Entre 1998 et 2002, bien que les recettes de souscription aient continué d'augmenter, le revenu net en pourcentage des recettes de souscription a diminué sensiblement (figure 3). Les assureurs ont été touchés par une augmentation du coût des sinistres, une hausse des tarifs de réassurance (parce que la disponibilité limitée de la réassurance a fait augmenter le coût des primes de réassurance) et une diminution du revenu de placement. Le premier semestre de 2003 a toutefois

débouché sur de meilleurs résultats, principalement une augmentation des primes qui a dépassé l'augmentation du coût des sinistres, ainsi que l'amélioration du revenu des placements.



Le rendement de la souscription est évalué d'après deux ratios d'exploitation : le ratio des dépenses, ou les dépenses de souscription en pourcentage des primes nettes gagnées, et le ratio des sinistres, qui représente le total des sinistres subis en pourcentage des primes nettes gagnées. Au cours des cinq années qui ont pris fin en 2002, les sociétés ont amélioré leurs ratios des dépenses et cette amélioration s'est transposée en grande partie au premier semestre de 2003 (figure 4). Le ratio global des sinistres a toutefois augmenté considérablement pour atteindre un sommet d'environ 80 % en 2001, avant de diminuer légèrement en 2002. Cette tendance s'est poursuivie au premier semestre de 2003.



Bien que les ratios des dépenses et des sinistres aient diminué sensiblement depuis 2001, la situation ne tient pas compte des réductions réelles des débours au titre des sinistres ou des dépenses (figure 5). La croissance du revenu-primes a finalement surclassé la croissance des sinistres et des dépenses connexes en 2002, et elle maintient son rythme en 2003. Au cours des six premiers mois de 2003, les recettes ont suivi les débours relatifs aux sinistres et aux dépenses.

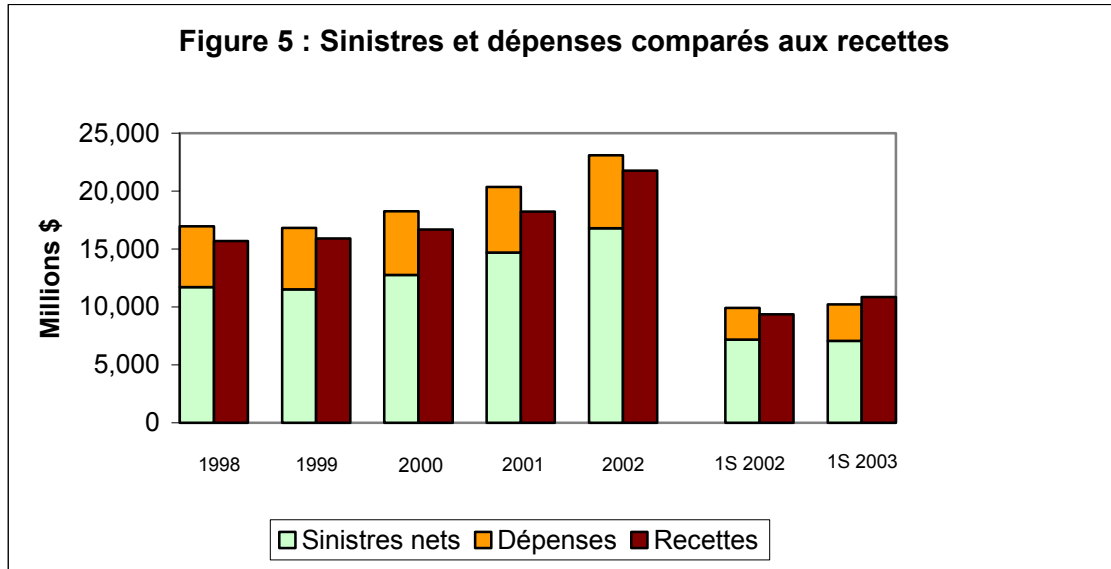


Figure 6: Composantes du revenu de souscription (millions \$)

	Recettes de souscription*	Dépenses liées aux sinistres	Frais généraux et d'acquisition	Revenu de souscription
1998	15 644	11 724	5 244	(1 253)
1999	15 683	11 506	5 331	(922)
2000	16 637	12 765	5 490	(1 571)
2001	18 173	14 697	5 675	(2 174)
2002	21 672	16 805	6 285	(1 337)

* Des recettes négligeables au titre des frais de service n'ont pas été prises en compte.

Jusqu'en 2003, l'augmentation des recettes de souscription ne suffisait pas à produire un bénéfice de souscription parce que les sinistres augmentaient plus rapidement que les primes. Cependant, cette situation s'est améliorée. En 2002, les ratios d'exploitation se sont raffermis, car la hausse du revenu-primes a surclassé la croissance des sinistres et des frais connexes. Cette tendance s'est maintenue au premier semestre de 2003.

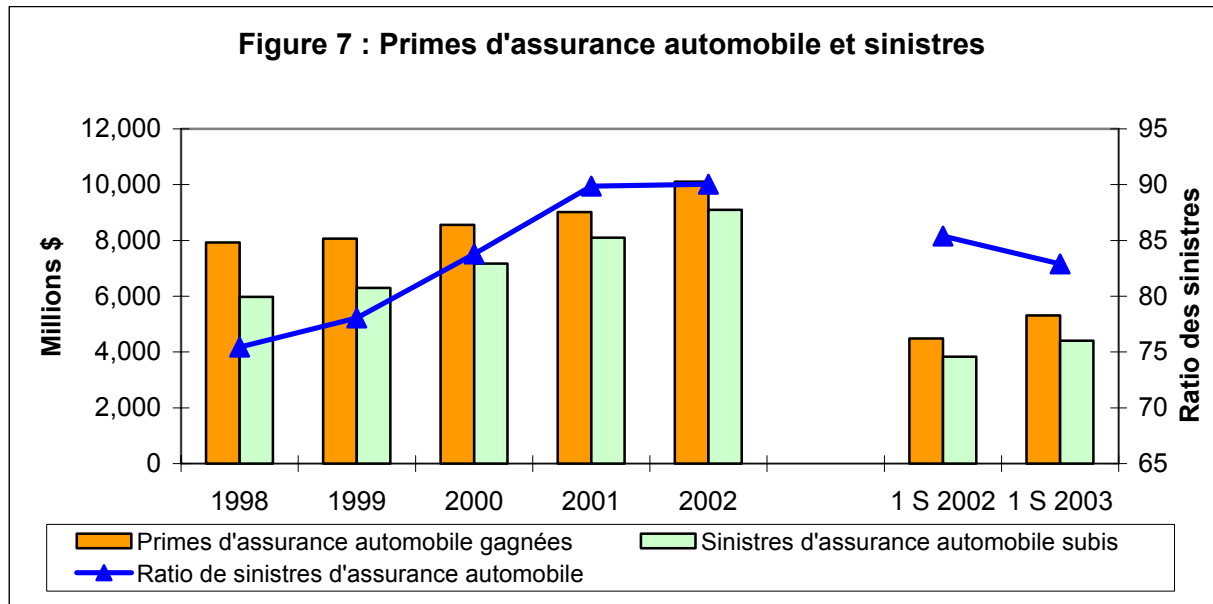
Assurance automobile

Plus des deux tiers du marché des assurances multirisques se composent d'assurances dites personnelles – habitation et automobile. L'assurance automobile intervient pour plus de la moitié du marché en termes de primes nettes souscrites. Le marché de l'assurance automobile représente le moteur qui alimente la plus grande partie du secteur, et la moitié des polices sont souscrites en Ontario. Les primes d'assurance automobile sont contrôlées dans chaque province et territoire.

Entre 1998 et 2002, les coûts relatifs aux sinistres d'assurance automobile et les ratios de sinistre ont augmenté plus rapidement que les primes (figure 7). Bien qu'en 1998 le ratio des sinistres lié à l'automobile ait été comparable au ratio des sinistres toutes branches confondues, en 2002 le ratio des sinistres s'est approché de 90 % par rapport au niveau record de 2001, qui s'est situé aux

environs de 80 % pour les autres branches. Les observateurs du secteur³ ont déclaré que l'augmentation des coûts enregistrée au cours des dernières années découle de la hausse des demandes de règlement en assurance-maladie et en réadaptation, de la progression des décisions judiciaires pour douleurs et souffrances dans les cas de blessures mineures et d'une hausse du nombre de sinistres pour blessures dont le traitement est de plus en plus coûteux.

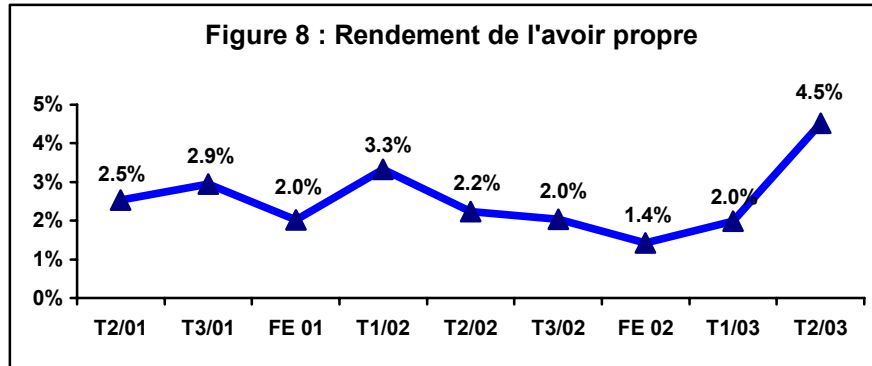
Au premier semestre de 2003, le ratio des sinistres (environ 83 %) a affiché une certaine amélioration par rapport à la même période de 2002, ce qui indique que l'effet de temporisation de l'augmentation des primes en 2002 a été suffisant pour compenser la hausse soutenue du coût des sinistres.



Avoir propre

Conformément à l'érosion des bénéfices, le rendement de l'avoir propre des assureurs multirisques a diminué de façon soutenue au cours des cinq dernières années (figure 8). Le rendement de l'avoir propre de 2001 et 2002 (2 % et 1,4 % respectivement) était bien inférieur au niveau acceptable pour ce secteur (p. ex. le rendement de l'avoir propre moyen du secteur s'est établi à 8,1 % au cours des 15 dernières années). Le rendement de l'avoir propre s'est amélioré au cours des 12 mois terminés au deuxième trimestre de 2003, mais il est encore trop tôt pour prédire s'il s'agit d'une tendance qui se maintiendra.

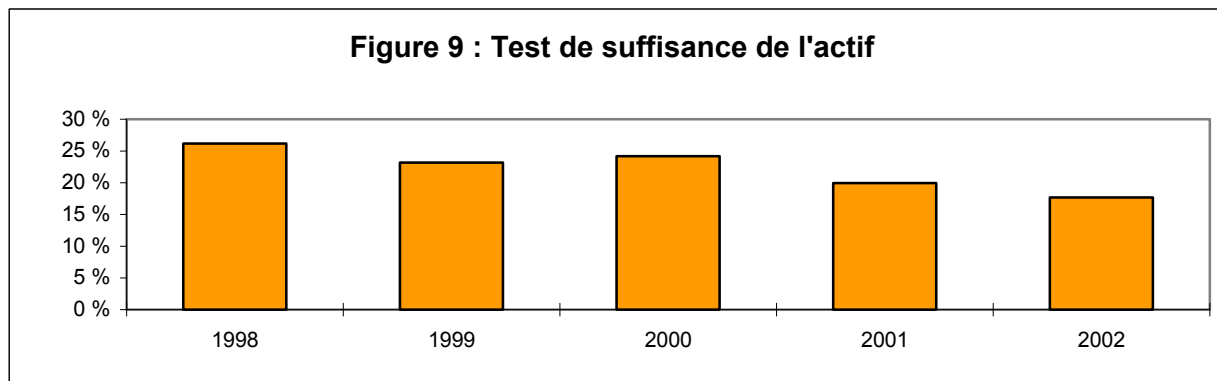
³ BAC, Assurance IARD 101, *Pourquoi les primes d'assurance sont-elles en hausse? ... qu'est-ce qui fait pencher la balance?* (www.abc.ca)



Note : Le rendement de l'avoir propre s'applique aux sociétés canadiennes et aux succursales de sociétés étrangères combinées, à l'aide du capital calculé selon les PCGR (pour les succursales de sociétés étrangères, équivaut au compte du siège social + les réserves). Le revenu net est fixé sur une base mobile de quatre trimestres et l'avoir propre se compose de la moyenne de l'avoir propre à l'ouverture et à la clôture des quatre trimestres.

Jusqu'à la fin de l'exercice 2002, le BSIF mesurait la suffisance du capital à l'aide du Test de suffisance de l'actif (TSA), qui envisageait l'excédent de l'actif disponible en pourcentage de l'actif requis. Les sociétés devaient conserver une marge minimale de 10 % au titre du TSA afin de pouvoir composer avec la volatilité du marché et la situation économique, et pour prévoir les risques qui n'étaient pas explicitement envisagés par le TSA.

La situation de l'ensemble du secteur au chapitre du capital se détériore depuis plusieurs années. La tendance à la baisse de la marge de TSA pour l'ensemble du secteur, qui s'est amorcée il y a cinq ans, s'est poursuivie en 2002. À la fin de 2002, la marge de TSA pour l'ensemble du secteur s'élevait à 18 %, en baisse par rapport à 27 % en 1998, mais tout près de la marque de 20 % observée en 1995 (figures 9 et 10), et un plus grand nombre de sociétés se sont approchées du seuil de capital cible fixé à 10 % par le BSIF.



En 2003, le TSA a été remplacé par le Test du capital minimal (TCM), un test axé sur les risques qui évalue le risque de crédit et le risque lié au passif de chaque société, de même que le capital requis pour appuyer ces risques. Cette démarche se fonde sur des principes semblables à ceux qui sous-tendent les tests de capital pour les assureurs-vie et les institutions de dépôts. Puisque les sociétés doivent composer avec des risques différents, le BSIF s'attend à ce que chaque institution établisse son propre niveau de capital, au-delà de l'objectif établi aux fins de surveillance. On a

demandé au secteur de calculer des TSA et TCM parallèles à la fin de l'exercice 2002, avant de passer au TCM en 2003. Une comparaison des résultats du TCM à la fin de l'exercice 2002 par rapport à ceux du deuxième trimestre de 2003 révèle qu'aucune réduction importante supplémentaire du capital n'a été notée au cours des six premiers mois de 2003.

Figure 10 : Tendances des marges du TSA

	Secteur	Marges du TSA – 10 plus grandes sociétés	Marges du TSA – 8 plus grandes sociétés cotées à la bourse *
2002	18 %	15 %	11 %
2001	21 %	17 %	12 %
2000	26 %	21 %	16 %
1999	24 %	21 %	14 %
1998	27 %	25 %	20 %
1997	28 %	25 %	20 %
1996	25 %	23 %	20 %
1995	20 %	19 %	16 %

* Dix plus grandes sociétés, moins deux sociétés mutuelles

Les sociétés de plus grande envergure ont conservé en général des ratios de capital moins élevés que l'ensemble du secteur. En 2002, la marge de solvabilité du TSA des huit plus grandes sociétés à capital action a chuté pour se fixer juste au-dessus du seuil de 10 % fixé par le BSIF (figure 10).

Lorsqu'il a instauré le TCM, le BSIF s'est engagé à faire en sorte que les nouvelles mesures de suffisance du capital n'aient aucun effet par rapport au TSA, dans l'ensemble du secteur, au cours d'une année moyenne. Il a toujours été reconnu que les résultats de chaque société pourraient différer de ce résultat, en fonction de leur profil de risque. Même si la neutralité du capital représentait l'objectif, les résultats ont prouvé que les exigences de capital sont en général inférieures en vertu du nouveau TCM.

Les tensions auxquelles est confronté le secteur en matière de capital se sont intensifiées à la suite d'une baisse de rendement de l'avoir propre et des décotes imposées aux organisations mères, compliquant du même coup leur accès au capital. Les perspectives d'injection de capital dans les sociétés à contrôle étranger sont également influencées par les attentes au chapitre du rendement de l'avoir propre établi par les sociétés mères étrangères, de même que par un manque général de capital (disponibilité) à l'étranger.

Réponse du BSIF au sujet de la situation financière

La démarche du BSIF en matière de surveillance est axée sur les risques et se fonde sur la confiance. Par « axé sur les risques », on entend que le BSIF concentre ses efforts sur certains enjeux à l'intérieur des institutions, à l'aide d'une combinaison d'examen détaillés et de haut niveau, et d'enquêtes, d'après l'évaluation qu'il fait des risques susceptibles d'influer sensiblement sur la sécurité et la stabilité. L'expression « fondé sur la confiance » signifie que le BSIF s'en remet aux conseils d'administration, aux mécanismes de contrôle interne et aux méthodes de conformité au sein des institutions, de même qu'aux vérificateurs externes et aux

actuaire. La démarche du BSIF se compare à celle utilisée par d'autres chefs de file dans les domaines de la réglementation et de la surveillance à l'échelle mondiale.

Dans le cadre de son programme de surveillance, le BSIF tente expressément de déterminer si les systèmes de contrôle interne des institutions financières sont suffisants et permettent d'assurer la sécurité et la stabilité générales, de même que la conformité aux lois régissant les institutions financières. Le BSIF a pour politique de déterminer le bon fonctionnement des systèmes globaux pour l'ensemble des activités consolidées des institutions. Si des lacunes sont décelées, le BSIF collabore étroitement avec l'institution pour lui demander d'appliquer rapidement des correctifs efficaces.

Le BSIF a collaboré avec les sociétés pour s'assurer qu'elles conservent en permanence des ratios de capital supérieurs aux seuils de surveillance. La vigilance accrue du BSIF et le niveau actuel d'intervention découlent de la détérioration de la situation financière du secteur, des piètres résultats au chapitre de la souscription et de la faiblesse des bénéfices, de même que du contexte difficile en matière d'investissement. Les sociétés dont le profil de risque est plus élevé ont été priées de faire rapport plus fréquemment et ont été l'objet d'une intervention plus soutenue.

La marge de solvabilité des plus grandes sociétés n'a cessé de diminuer. Le BSIF unit ses efforts à ceux des sociétés pour faire en sorte qu'elles conservent des ratios de capital supérieurs aux seuils de surveillance.

EXAMEN DU CADRE DE LA RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE DES PLACEMENTS

Historique des dispositions

Avant 1992, les règles régissant les placements des sociétés d'assurances se composaient principalement de limites qualitatives (mais normatives), qui portaient plus particulièrement sur la stabilité des placements individuels, accompagnées de limites quantitatives, axées principalement sur la stabilité du portefeuille d'actifs.

Les limites qualitatives avaient pour but d'empêcher les placements dans des titres à plus grand risque. En conséquence, le régime insistait considérablement sur la qualité de placements individuels (p. ex. les titres de société devaient généralement être admis d'après leurs antécédents au chapitre des bénéficiaires et des dividendes, ou d'autres critères habituellement liés aux titres qui adossaient le placement.) Les limites quantitatives avaient pour but de contrôler les placements dans des actifs qui avaient tendance à produire des revenus imprévisibles (p. ex. les biens immobiliers, les actions ordinaires) et qui pouvaient par conséquent exposer l'institution à un problème de solvabilité. Même si ces règles étaient formulées dans le but de maintenir une correspondance raisonnable entre la nature de l'actif et celle du passif, le régime global était normatif et ne tenait pas compte de la pertinence du portefeuille de placements de l'institution compte tenu des risques auxquels cette dernière était confrontée.

Règles en vigueur

Lors de l'examen législatif mené en 1992 dans le cadre du programme de réforme visant à moderniser le système de réglementation et le rendre plus efficace, l'approche de la « gestion prudente » a été instaurée, c'est-à-dire que les sociétés sont tenues de mettre en œuvre des politiques de placement qu'une personne raisonnable et prudente appliquerait à l'égard d'un portefeuille de placements afin d'éviter des risques excessifs et d'obtenir un rendement raisonnable. En outre, quelques limites quantitatives à l'égard de types précis de placements ont été appliquées afin de limiter quelque peu les divers types de risque qu'une institution pourrait accepter.

Le gouvernement a adopté cette approche pour divers motifs. Elle accorde une plus grande latitude aux institutions quant au choix des placements pertinents compte tenu des risques auxquels elles sont confrontées (p. ex. risques de liquidité, risque de crédit, risques de taux d'intérêt ou de change), tout en les protégeant contre les risques excessifs. L'accent était placé sur le portefeuille de placements global de l'institution plutôt que sur des décisions de placement individuelles. Enfin, elle était conforme à la démarche générale de gestion des risques dans les institutions financières, de même qu'à la démarche globale du BSIF en matière de réglementation, qui insistait davantage sur le recours à la gouvernance des institutions et aux méthodes de contrôle, que sur des règles normatives.

En vertu du régime actuel, le conseil d'administration d'une société d'assurances doit, en vertu de la loi⁴, établir et respecter les politiques, normes et procédures applicables aux placements et aux prêts qu'une personne raisonnable et prudente appliquerait à l'égard d'un portefeuille de placements et de prêts afin d'éviter des risques de pertes excessifs et d'obtenir un rendement raisonnable. En outre, les institutions financières doivent respecter les limites de placement

⁴ Les renvois législatifs à l'intention des assureurs multirisques sont les suivants : articles 492 et 551 et paragraphe 615(1) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

énoncées dans la loi et dans les règlements. Les limites applicables aux assureurs multirisques sont résumées à la figure 11.

Figure 11

	Assureurs multirisques constitués sous le régime des lois canadiennes	Succursales d'assureurs multirisques étrangers
Restrictions concernant les prêts commerciaux et à la consommation	Article 505 - 5 % de l'actif total, selon le <i>Règlement sur les prêts commerciaux (sociétés d'assurances, sociétés de secours mutuels et sociétés de portefeuille d'assurance)</i>	Article 617 - 5 % de l'actif au Canada, selon le <i>Règlement sur les placements (sociétés étrangères)</i>
Restrictions concernant les placements dans des biens immobiliers	Article 506 - 10 % de l'actif total, selon le <i>Règlement sur les limites relatives aux placements (sociétés d'assurances)</i>	Article 618 - 10 % de l'actif au Canada
Restrictions concernant les placements dans les titres boursiers	Article 507 - 25 % de l'actif total, selon le <i>Règlement sur les limites relatives aux placements (sociétés d'assurances)</i>	Paragraphe 619(3) - 25 % de l'actif au Canada
Restrictions concernant les placements globaux dans les biens immobiliers et les titres boursiers	Article 508 - 35 % de l'actif total, selon le <i>Règlement sur les limites relatives aux placements (sociétés d'assurances)</i>	Article 620 - Aucun règlement promulgué

Les politiques de placement et de prêt établies par le conseil d'administration doivent décrire les objectifs des programmes de placement et de prêt et la philosophie globale de l'institution au chapitre du risque. Elles doivent tenir compte de la vigueur du capital de l'institution et de la capacité de cette dernière d'absorber des pertes éventuelles. Les politiques doivent également prendre en compte la structure du passif de l'institution financière et les besoins prévus de fonds, et déterminer dans quelle mesure des profils d'échéance doivent être établis à l'égard des portefeuilles de placement et de prêt compte tenu de ces besoins. Elles doivent limiter l'exposition de l'institution à une personne ou à un groupe de personnes liées, de même qu'au risque de taux d'intérêt et au risque de change. Lorsqu'elle établit ces limites, l'institution doit tenir compte de son exposition en vertu de divers scénarios éventuels. Dans le cadre de son programme de surveillance, le BSIF évalue les politiques de placement et de prêt des institutions.

Le BSIF a appuyé le passage de limites de placement normatives au régime de gestion prudente parce que ce dernier tient davantage compte des pratiques de gestion des risques dans les institutions et que ces pratiques sont généralement saines. D'après des examens de surveillance, le BSIF estime également que les règles de placement actuelles sont généralement respectées. Il applique des mesures lorsque les politiques d'une société sont réputées comporter d'importantes lacunes.

ÉVALUATION DES PRATIQUES DE PLACEMENT ET DU RENDEMENT AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

Comme nous l'avons déjà mentionné, le secteur des assurances multirisques – tant au Canada qu'à l'étranger – dépend du rendement des placements, qui permet de compenser les pertes subies dans le cadre des activités de souscription. Il est utile de noter que ces 20 dernières années, le secteur canadien des assurances multirisques (sociétés fédérales) n'a pas enregistré de bénéfice de souscription au cours d'une année (c'est-à-dire que les primes n'ont pas dépassé les coûts des sinistres et les frais généraux), et que le revenu de placement a représenté l'élément essentiel entre une situation de perte et des résultats nets rentables.

Placements

Au sein des sociétés d'assurances multirisques fédérales, en moyenne un peu plus de la moitié de l'actif des sociétés est généralement attribuée au portefeuille de placements. À la fin de 2002, 56 % de l'actif total se composait de placements. La proportion de l'actif investi a diminué d'environ 5 % au cours des cinq dernières années. Les éléments d'actif autre que des placements (c'est-à-dire l'autre tranche de 44 % du bilan), représentent généralement des montants que doivent verser les souscripteurs ou des sommes à recouvrer auprès des réassureurs.

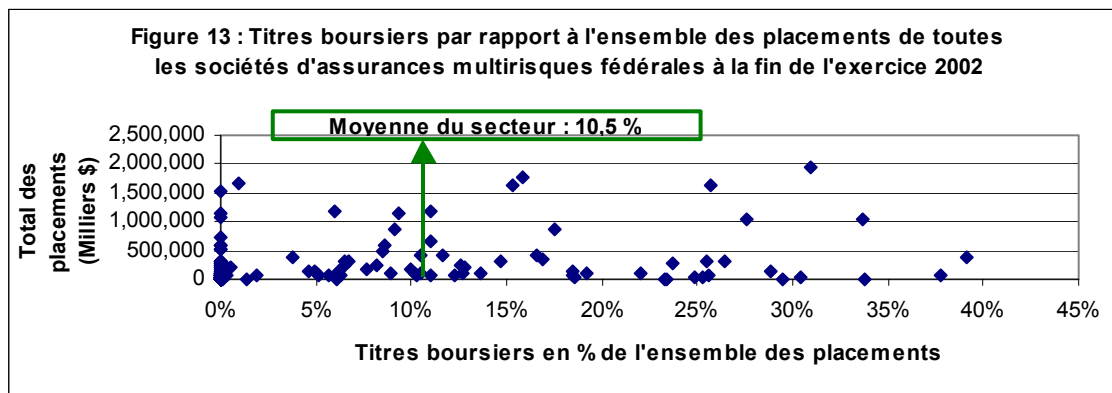
Figure 12 : Composition des portefeuilles de placement à la fin de l'exercice 2002

	% du portefeuille	Commentaires
Obligations	79,9 %	55 % de titres de l'État ou garantis par l'État 24 % de titres de sociétés (y compris de qualité inférieure - 2,7 %) Pourcentage du portefeuille total d'obligations : à court terme (< 5 ans) = 60 % à long terme (> 5 ans) = 40 %
Actions privilégiées	7,1 %	De qualité inférieure = 0,8 %
Actions ordinaires	10,6 %	La concentration des titres boursiers n'a pas fluctué sensiblement au cours des cinq dernières années et n'a pas dépassé 12,5 %.
Autres	2,5 %	Principalement composés de placements minimaux dans des titres hypothécaires ou immobiliers

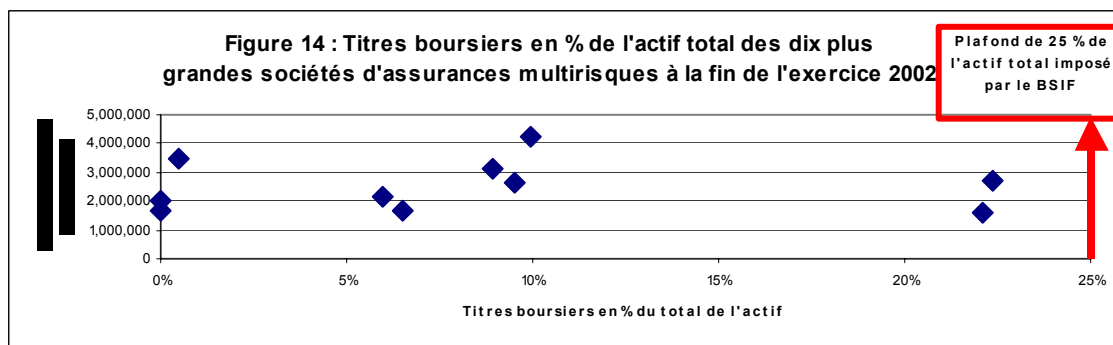
Comme l'indique la figure 12, les portefeuilles de placement sont généralement considérés comme conservateurs. Dans l'ensemble du secteur, les placements dans des obligations représentent en moyenne près de 80 % des portefeuilles de placement, dont plus de la moitié sont des titres de l'État ou garantis par l'État. Les placements dans des obligations de qualité inférieure et dans des actions privilégiées totalisent moins de 4 %, et une proportion tout aussi faible du portefeuille est investie dans des titres hypothécaires et immobiliers à risque plus élevé. Cette structure n'a pas changé sensiblement depuis plusieurs années.

La figure 13 indique la proportion de titres boursiers dans les portefeuilles de placement des sociétés. Bien que la limite imposée par la réglementation relativement aux titres boursiers soit de 25 % de l'actif total (selon l'examen du cadres de la réglementation fédérale des placements, p. 13), puisque les placements ne représentent généralement pas plus de 50 à 60 % de l'actif d'une société, les règles appliquées à certaines entreprises permettraient de détenir des titres boursiers constituant jusqu'à 45 % du portefeuille de placement. Il existe de vastes fluctuations au chapitre des portefeuilles individuels des sociétés, les titres boursiers détenus en pourcentage de l'ensemble des placements variant de 0 % à 40 %. La situation particulière des sociétés,

notamment les écarts au chapitre des marges de solvabilité ou des philosophies de placement des sociétés, ont suscité des différences en ce qui touche leurs stratégies de placement.

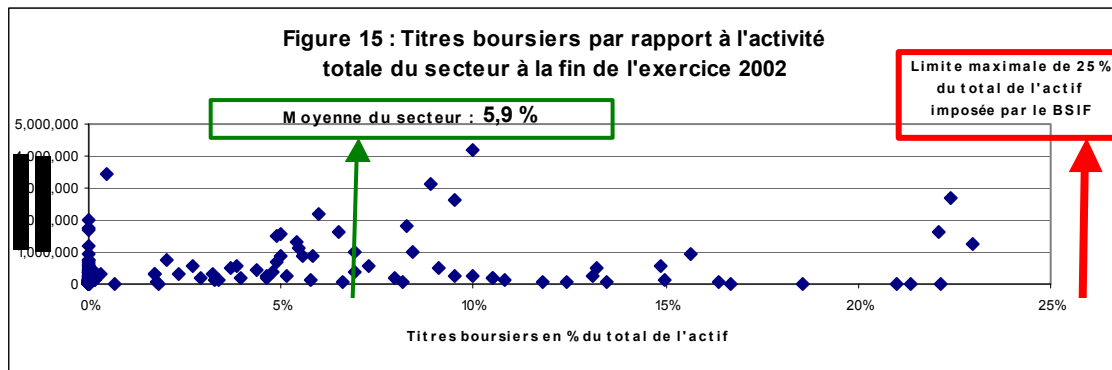


À la figure 14, la comparaison des titres boursiers détenus par les sociétés en pourcentage de l'actif total (pour lequel la réglementation établit un plafond de 25 %) affiche des tendances semblables. Très peu de sociétés ont approché la limite, la plupart des grandes sociétés détenant des titres boursiers qui ne représentent que 5 à 10 % de l'actif.



Dans l'ensemble du secteur (figure 15), près de 6 % de l'actif total est investi dans des titres boursiers (qui représentent moins du quart du plafond de 25 %). Même dans le contexte actuel, les obligations, plus particulièrement celles de l'État (ou garanties par l'État), sont demeurées le mécanisme de placement privilégié du secteur.

Cela laisse à entendre que l'approche du secteur en matière de placements est prudente.

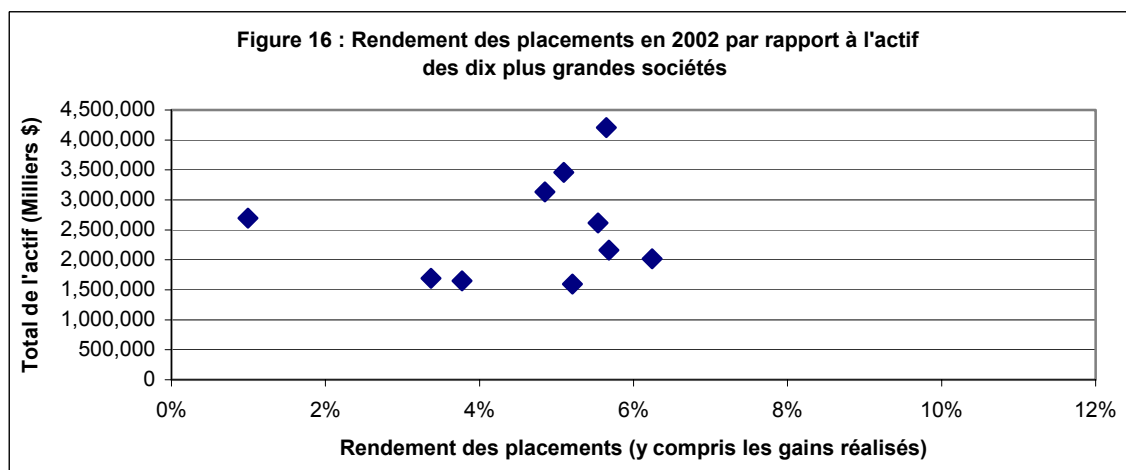


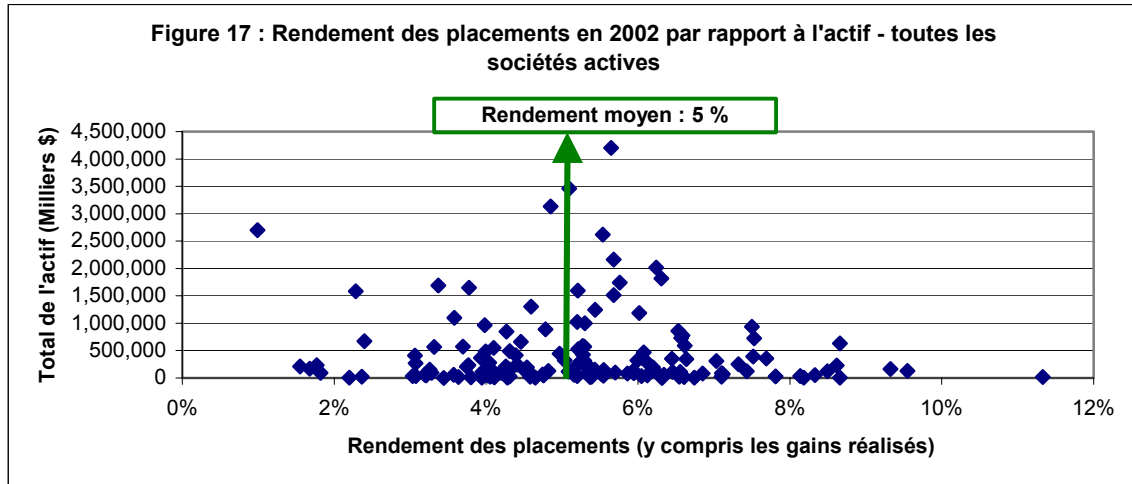
Dans l'ensemble, le BSIF estime que les portefeuilles de placement et les stratégies de placement du secteur sont prudents.

Revenu de placement et rendements

Le rendement des placements du secteur a généralement diminué depuis plusieurs années, car les titres de créance moins récents et à rendement plus élevé sont venus à échéance et les sociétés n'ont d'autres choix que d'acheter des émissions à rendement moins élevé.

Le rendement des placements du secteur pour 2002, y compris les gains, fut légèrement supérieur à 5 %, ce qui représente le niveau le moins élevé des cinq dernières années et un rendement sensiblement plus faible que les rendements de la période comprise entre 1998 et 2000, qui a atteint en moyenne 7 % à 8,5 % (figure 18). Pour les grandes sociétés, le rendement des placements a tendance à se regrouper autour de la moyenne du secteur (5 à 6 % en 2002, figure 16), tandis qu'il est plus dispersé pour le reste du secteur (figure 17).





Comme l'indique la figure 17, aucune société n'a subi de rendement négatif des placements en 2002.

Figure 18 : Historique du revenu de placement du secteur des assurances multirisques

	2002	2001	2000	1999	1998
Rendement des placements – y compris les gains	5,2 %	7,2 %	8,4 %	7,1 %	8,3 %
Revenu de placement – avant gains (million \$)	2 060	2 127	2 136	2 023	2 064
Dépenses de placement	(105)	(74)	(73)	(62)	(62)
Gains de placement réalisés	56	553	890	414	664
Total du revenu de placement	2 011	2 606	2 953	2 375	2 666
<u>Répartition des gains de placement réalisés</u> (Millions \$)					
Obligations	247	257	(1)	22	275
Actions privilégiées	(27)	(6)	(29)	(14)	(9)
Actions ordinaires	(177)	262	913	383	368
Autres	<u>13</u>	<u>40</u>	<u>7</u>	<u>23</u>	<u>30</u>
Total des gains de placement réalisés (Millions \$)	56	553	890	414	664

Bien que le rendement des placements ait diminué, le revenu de placement avant gains est demeuré étonnamment stable en dollars absolus. Toutefois, les gains réalisés ont chuté depuis 2000, entraînant ainsi la baisse du rendement global des placements. Comme l'indique la figure 18, les titres boursiers sont intervenus pour la majeure partie des gains élevés réalisés en 2000. En 2001, la chute des gains réalisés a découlé de gains sensiblement moins élevés au chapitre des titres boursiers, compensés par une augmentation des gains des obligations (conformément aux valeurs inférieures des titres boursiers et des taux d'intérêt pratiqués sur les marchés mondiaux à l'époque). Cette situation indique que même si les titres boursiers ne représentent qu'une faible proportion des portefeuilles de placement, les gains relatifs aux titres boursiers constituent généralement le principal facteur des gains nets réalisés.

Les gains de placement non réalisés représentent également un facteur important de la gestion du portefeuille de placement. En 1999 et 2000, l'évaluation des gains non réalisés des portefeuilles de sociétés d'assurances était largement volatile. Cependant, la volatilité de la valeur des gains de placement non réalisés s'est stabilisée depuis cette date et, par conséquent, elle n'a pas accéléré la tendance à la baisse du rendement global des placements en 2001 et 2002.

Bien qu'il soit inférieur à celui de l'année record 2000, le rendement global des placements a résisté à la volatilité des marchés financiers et aux baisses des taux d'intérêt. Le rendement des placements a continué de permettre au secteur d'afficher des revenus nets positifs pendant toutes les années. Cette situation appuie par ailleurs la conclusion à savoir que les sociétés ont tendance à appliquer des stratégies de placement à faible risque et n'adoptent pas de positions très spéculatives qui exposeraient les caisses ou le capital de leurs souscripteurs à un risque excessif.

CONCLUSION

La situation financière du secteur des assurances multirisques s'est détériorée pendant plusieurs années. Aucun facteur individuel n'est responsable de la situation actuelle du secteur. Plusieurs facteurs doivent être envisagés dans leur ensemble, y compris l'ampleur croissante des sinistres, le revenu-primés qui n'a pas emboîté le pas à l'augmentation des sinistres, et la diminution des recettes provenant des portefeuilles de placement. La baisse du rendement des placements ne constitue pas le plus important facteur qui explique les tensions exercées sur les primes. Les dépenses liées aux sinistres ont sensiblement augmenté, particulièrement en assurance automobile, et les autres dépenses ont également progressé quoique dans une moindre mesure. Dans l'ensemble, ces facteurs se sont traduits par de faibles bénéfices, qui ont entraîné un rendement de l'avoir propre beaucoup trop faible et à une érosion globale des niveaux de capital. Par conséquent, un plus grand nombre de sociétés approchent le seuil du niveau cible de capital imposé par le BSIF.

Bien que le premier semestre de 2003 se soit soldé par une amélioration remarquable des résultats, cette situation doit être envisagée avec prudence, car il est trop tôt pour conclure que la tendance à la détérioration de la situation financière a été renversée et les taux de rendement sont encore bien en deçà des niveaux historiques. La rentabilité durable à des taux de rendement raisonnables est importante pour la sécurité et la stabilité du secteur. Aussi, force est de reconnaître que les mesures se rapportant aux primes et aux coûts peuvent influencer de façon sensible sur le secteur. Il est important que ces mesures soient équilibrées pour que la situation prudentielle du secteur ne soit pas affectée.

Le cadre de la réglementation fédérale des placements des sociétés d'assurances multirisques a adopté la démarche de la gestion prudente en 1992, afin de donner une plus grande latitude aux institutions et ainsi leur permettre de choisir un portefeuille de placements qui convienne bien aux risques auxquels elles sont confrontées. Ce cadre a remplacé un cadre normatif et il n'a pas tenu compte de la pertinence du portefeuille de placement d'une institution compte tenu des risques auxquels celle-ci était confrontée. Le BSIF est d'avis que cette approche, qui respecte le régime appliqué à d'autres institutions financières et à l'approche générale en matière de gestion du risque des institutions financières, est saine et demeure pertinente.

Le BSIF est d'avis que les portefeuilles de placement des sociétés ne comportent pas de risques excessifs. La composition des portefeuilles est généralement prudente. Bien qu'il soit inférieur à celui de l'année record 2000, le rendement global des placements a résisté à la volatilité des marchés financiers et aux récentes baisses des taux d'intérêt. Le rendement des placements a continué de permettre à l'ensemble du secteur d'afficher des revenus nets positifs à toutes les années.

Secretary of State
Finance



Secrétaire d'État
Finances

Ottawa, Canada K1A 0G5

AUG 25 2003

Mr. Nicholas Le Pan
Superintendent of Financial Institutions
255 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H2

Dear Mr. Le Pan:

I am writing to ask you for information on the property and casualty (P&C) insurance industry in Canada. This information would be helpful in providing a better understanding of the recent increases in P&C insurance premiums in certain regions of the country. A great many Canadians have raised with me their concerns regarding the adverse impact of these increases on individuals and businesses. I believe this is an important issue that needs to be addressed.

I recognize that the regulation of market conduct, including insurance contracts and premiums, of all property and casualty (P&C) companies is a provincial matter and that a number of provincial governments and regulators are taking steps to address these concerns. However, because the Office of the Superintendent of Financial Institutions is responsible for the supervision of federally regulated-P&C companies, I believe your office can provide useful information.

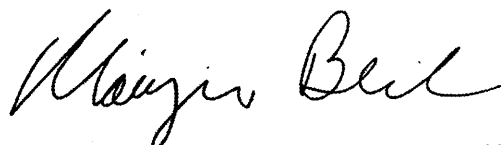
Therefore, I would appreciate receiving a report from your office on the P&C industry in those areas covered by OSFI's mandate. The report should include:

- Trends regarding revenues, expenses, and profitability of federally regulated P&C companies;
- A review of the federal regulatory framework for investments made by these companies; and
- An assessment of the investment practices and performance of these companies in recent years.

Canada

I would appreciate receiving your report by mid-September and thank you for your co-operation.

Sincerely,

A handwritten signature in cursive script, reading "Maurizio Bevilacqua". The signature is written in black ink and is positioned above the printed name.

The Hon. Maurizio Bevilacqua, P.C., M.P.