

Le 8 octobre 2021

Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)
QISLICAT@osfi-bsif.gc.ca

Objet : Version à l'étude de la ligne directrice sur le TSAV 2023

L'Institut canadien des actuaires (ICA) remercie le BSIF de lui avoir donné l'occasion de commenter la version à l'étude de la ligne directrice sur le TSAV 2023 (version ÉIQ3).

Les commentaires et suggestions ci-joints respectent l'ordre dans lequel ils figurent dans la ligne directrice. Nous avons limité nos commentaires à ceux découlant des mises à jour de la norme IFRS 17. Nos principales préoccupations sont les suivantes :

- Le traitement des réserves négatives;
- Le traitement de la réassurance non agréée;
- Le traitement des actifs d'impôts différés (AID);
- Obtenir des conseils sur le traitement de la non-déductibilité de la marge sur services contractuels (MSC);
- La neutralité et la volatilité des ratios du TSAV, des répercussions sur le capital et des résultats financiers. Des points de données supplémentaires jusqu'en 2023 peuvent être utilisés pour évaluer le caractère raisonnable des résultats.

Nos commentaires sont résumés ci-dessous. Vous trouverez plus de détails et d'autres commentaires en annexe.

Volatilité générale

L'écart entre la juste valeur des actifs selon l'IFRS 9 et le passif des contrats d'assurance fondé sur l'IFRS 17 peut accroître la volatilité des ratios du TSAV par rapport à l'IFRS 4. Cela s'ajoute à la volatilité du TSAV liée aux taux prescrits qui servent à calculer le capital requis par rapport aux taux du marché utilisés sur le capital disponible.

Nous avons également remarqué que le coût de garantie conforme au marché (CDG) en vertu de l'IFRS 17 pour des produits comme les polices avec participation et l'assurance-vie universelle peut varier considérablement d'un trimestre à l'autre en fonction des fluctuations du marché. Cela pourrait ensuite entraîner une volatilité accrue des ratios du TSAV.

Libellé général

Il doit être clair que les renvois aux passifs s'appliquent aux obligations nettes, qu'elles représentent un actif net ou un passif net et que les composantes directes et de réassurance soient présentées au bilan à titre d'actifs ou de passifs. Il s'agit d'une question d'ordre général

qui s'applique dans le cadre de la ligne directrice sur le TSAV 2023. Le BSIF devrait l'aborder à la section 1.1 du chapitre 1.

Chapitre 1

Nous croyons que la provision d'excédent devrait inclure l'effet du risque de non-exécution par le réassureur pour les contrats de réassurance détenus (qui est en fait pris en compte dans les estimations des flux de trésorerie futurs) puisque cette nouvelle exigence dans les états financiers sert le même objectif que l'exigence de 2,5 % pour les contrats de réassurance détenus qui est inclus dans le coussin de solvabilité de base.

Chapitre 2 – Actifs d'impôt différés

Comme dans les ÉIQ1 et ÉIQ2, nous continuons d'encourager le BSIF à examiner la limite de comptabilisation des actifs d'impôt différés (AID) à titre de capital disponible de catégorie 1. À l'heure actuelle, les AID temporaires inclus dans le capital disponible sont comptabilisés à concurrence de 10 % du capital net de catégorie 1. Toutefois, il existe une exigence de capital pour risque de crédit de 25 % et tout montant excédant la limite de 10 % n'est pas comptabilisé.

Selon le résultat final des consultations du ministère des Finances sur les répercussions fiscales des règles comptables internationales applicables aux contrats d'assurance (IFRS 17), et plus particulièrement sur la non-déductibilité de la MSC aux fins de l'impôt, il pourrait s'agir d'une autre raison pour laquelle le BSIF doit revoir la limite de 10 % au titre de la comptabilisation des AID. De plus, il serait utile que le BSIF puisse justifier le maintien d'une exigence de capital pour risque de crédit de 25 % appliquée aux AID se rapportant à la MSC.

En outre, il serait utile que le BSIF encourage le ministère des Finances à accélérer l'exécution du calendrier prévu pour rendre sa décision sur la non-déductibilité de la MSC aux fins de l'impôt. Cette décision influera sur le niveau du capital brut.

Chapitre 2 – 2.1.2.9 Concept général

Nous ne sommes pas d'accord avec le concept général de la déduction pour réserves négatives dans les lignes directrices du TSAV 2019 et du TSAV 2023.

Puisque l'arrivée de la norme IFRS 17 représente une bonne occasion d'examiner le concept de cette déduction pour réserves négatives, nous aimerions présenter une analyse simplifiée qui montre que l'exigence de capital de catégorie 1 du TSAV est incompatible avec l'exigence de capital totale du TSAV et que cette incompatibilité prend sa source dans la déduction pour réserves négatives.

La conclusion de cette analyse décrite ci-après et en annexe est conforme à l'observation selon laquelle cette déduction des réserves négatives n'est pas fondée sur le plan conceptuel et qu'elle détériore l'importance du ratio de base qui devrait mesurer la solidité financière réelle des assureurs. Notre préoccupation est également appuyée par le fait que Solvabilité II et la norme de capital en assurances (NCA) ne prévoient pas une telle déduction.

Au 31 décembre 2020, le secteur (« Total des sociétés canadiennes d'assurance-vie » selon le site Web du BSIF) aurait besoin, respectivement, de 78,0 G\$ et 78,6 G\$ en fonds propres bruts totaux (instruments de capitaux propres et d'emprunt) et en fonds propres bruts de catégorie 1 (capitaux propres seulement) pour atteindre les cibles de surveillance (ratio total de 100 % et ratio de base de 70 %). Ce résultat est contre-intuitif puisque les fonds propres bruts de catégorie 1 doivent être inférieurs aux fonds propres bruts totaux. Ce résultat est causé par la déduction au titre des réserves négatives.

Chapitre 2 – 2.1.2.9 Modifications apportées à la base de meilleure estimation

À l'heure actuelle, les provisions pour écarts défavorables (PED) sont incluses dans le calcul des déductions relatives aux provisions négatives. L'utilisation du passif de meilleure estimation peut avoir une incidence neutre sur l'industrie dans son ensemble; toutefois, l'incidence à l'échelle de l'entreprise est incertaine. Nous suggérons un examen plus poussé des répercussions du traitement des réserves négatives puisque les sociétés touchées continuent de subir des répercussions importantes malgré les modifications déjà apportées.

Pour cette section, lorsque des ajustements concernant le risque au niveau des polices sont disponibles ou peuvent être appliqués, la déduction/structure, comme dans la ligne directrice sur le TSAV 2019, peut être maintenue et est préférable à la complexité excessive ajoutée à la version à l'étude de la ligne directrice sur le TSAV 2023.

Chapitre 2 – 2.1.2.9 Aversion plus élevée pour le risque de déchéance

Selon l'analyse détaillée présentée en annexe, la déduction pour réserves négatives (environ 16,2 G\$) représente environ 20 % du capital brut de catégorie 1 (78,6 G\$). Bien que le reste de l'exigence de capital brut de catégorie 1 constitue une évaluation du risque plutôt équilibrée, la déduction pour réserves négatives ne tient compte que du risque de déchéance.

Par conséquent, l'exigence de capital brut de catégorie 1 du TSAV attribue un poids disproportionné au risque de déchéance, ce qui signifie implicitement une aversion plus élevée pour ce risque. Il serait utile que le BSIF explique si la déduction des réserves négatives découle d'une aversion plus élevée pour le risque de déchéance (ou qu'il fournisse une autre explication).

Chapitre 5 : Risque de taux d'intérêt

Le BSIF pourrait envisager d'harmoniser les taux d'actualisation du risque de taux d'intérêt (RTI) du TSAV avec ceux de l'IFRS 17, compte tenu également des conseils de la Commission des rapports financiers des compagnies d'assurance-vie.

Par exemple :

- Une période d'observation plus longue (30 ans plutôt que 20 ans);
- Un taux ultime sans risque plus faible.

La création de ce lien amélioré entre l'IFRS 17 et le TSAV réduirait la volatilité et favoriserait une meilleure compréhension/communication du risque pour tous les intervenants, dans la mesure où une telle harmonisation des évaluations du capital et du passif favorise une meilleure gestion des risques. Le BSIF devrait assurer un étalonnage adéquat pour atteindre l'objectif de

neutralité du capital à la transition et éviter d'introduire une volatilité injustifiée dans les ratios de capital.

Nous recommandons également l'examen du calendrier et de l'ampleur des scénarios de crise du RTI en vertu du TSAV pour s'assurer qu'il existe des incitatifs adéquats pour la gestion des actifs adossant le passif d'assurance et le capital.

Chapitre 5 – Facteur scalaire

Nous suggérons au BSIF de tenir compte de l'exigence du bilan total pour évaluer les niveaux de capital requis, car les risques sous-jacents ne devraient pas changer avec le passage à l'IFRS 17.

Nous estimons qu'un cadre de capital fondé sur les risques ne devrait pas nécessiter d'ajustements scalaires; toutefois, si un facteur scalaire de risque de taux d'intérêt est utilisé, il devrait être différencié selon les grandes gammes de produits, notamment les produits avec et sans participation. Un facteur scalaire unique pourrait créer un interfinancement injustifié entre les gammes de produits.

Chapitre 6 – Volatilité de la mortalité

Nous continuons de croire que le remplacement de « MNR/MN » par « 1 – Passif de meilleure estimation/MN » dans le calcul de la volatilité de la mortalité pourrait entraîner une augmentation du capital. Nous recommandons d'utiliser « 1 – Flux de trésorerie d'exécution/MN », car il est plus conforme aux exigences de la ligne directrice sur le TSAV 2019.

Chapitre 7 – Fonds distincts

La mise en œuvre de la nouvelle approche standard ayant été reportée de deux ans, au 1^{er} janvier 2025, l'approche existante des garanties de fonds distincts (GFD) au chapitre 7 de la ligne directrice sur le TSAV 2019 a été adaptée pour l'IFRS 17 dans l'ÉIQ3.

La section 7.3.1 indique que le calcul du total brut du capital requis (TBCR) ne peut être négatif. Le passif actuariel net total selon l'IFRS 17 (y compris la MSC et l'AR) pourrait être négatif (l'ajout de la MSC pourrait ne pas ramener le passif à zéro). Si le passif actuariel net détenu est négatif, le capital net requis pourrait être supérieur au TBCR. Par conséquent, nous recommandons que le TBCR puisse être négatif ou que le passif actuariel net détenu soit réduit à zéro.

Chapitre 9 – Coût de la garantie

En vertu de l'IFRS 4, la quantification du passif des polices avec participation pour les options et les garanties est prise en compte dans les PED et incluse dans le numérateur des ratios du TSAV. L'IFRS 17 exige une évaluation cohérente du marché de ces options et garanties et comprend une marge importante sur le passif de meilleure estimation. Par conséquent, le coût des options et des garanties accroît le passif de l'IFRS 4 à l'IFRS 17 et augmente donc l'actif total requis.

L'étalonnage du coussin de solvabilité pourrait être réévalué (abaissé) ou un crédit pour provision d'excédent pourrait être accordé, compte tenu de l'exigence accrue de l'actif total pour tenir compte de la mesure de prudence en matière d'évaluation conforme au marché. Pour l'étalonnage du coussin de solvabilité, cela pourrait prendre la forme d'une révision du

coussin pour risque de taux d'intérêt brut (produits avec et sans participation) et du plancher pour risque de taux d'intérêt de 10 % pour les produits avec participation. La mention « sans participation » est mentionnée dans cette section aux fins d'exhaustivité.

Chapitre 9 – Exemple de crédit ajustable

L'exemple de la page 205 comporte une erreur :

« Cet exemple fait fond sur celui donné à la fin de la section 11.2.4, où l'exigence $K_{non-par}$ pour un bloc de polices sans participation d'un même territoire a pour valeur 1 517 987 653 ».

Ainsi, le crédit pour produit ajustable, à la page 206, devrait être 189 268 035.

Chapitre 9 – Crédit ajustable pour produit avec participation

$\bar{C}_{défavorable}$ est défini comme le crédit pour ajustement mobile brut moyen sur six mois. Nous suggérons au BSIF d'inclure des conseils semblables pour les blocs nouvellement acquis, conformément à la note de bas de page 110.

Chapitre 10 – Généralités

Il serait utile pour tous les intervenants de comprendre les principes et les objectifs qui sous-tendent le chapitre 10. Cet élément les aiderait également à comprendre comment le BSIF estime que le crédit pour la réassurance non agréée est approprié, de sorte que ni trop peu ni trop de crédit n'est comptabilisé.

Il serait plus clair que le chapitre 10 soit rédigé comme un chapitre autonome, avec des renvois croisés limités (p. ex., section 2.1.2.9) et donc avec moins de risque d'interprétation erronée. Pour faciliter la lecture, les calculs des sections précédentes peuvent être présentés de nouveau au chapitre 10.

Chapitre 10 – Blocs

Pour assurer la cohérence entre les domaines de la pratique actuarielle, le BSIF doit assurer l'harmonisation du traitement en réassurance des blocs sectoriels en vertu du TSAV et du TCM (par exemple, les blocs de la *SCMAM*, les blocs de médicaments à coût élevé).

Chapitre 10 – 10.2.3

Il semble exister un décalage entre le nouveau titre de la section 10.2.3 « Différences entre les contrats de réassurance détenus et les passifs bruts » et son contenu.

Chapitre 10 – 10.2.5

Nous sommes d'avis que le crédit d'impôt devrait être fondé sur toutes les réserves négatives cédées à un réassureur non agréé comme c'était le cas en vertu de l'ÉIQ2 du TSAV. Cela donnerait les mêmes résultats que le maintien des activités, ce qui est conforme aux principes directeurs énoncés précédemment par le BSIF.

Pour les polices non canadiennes, la section 2.1.2.9 permet de réduire de 10 % la déduction de catégorie 1 pour un assureur direct, tandis que le chapitre 10 ne permet pas un ajustement semblable si la police est cédée à un réassureur non agréé.

Chapitre 10 – 10.2.6 et 10.2.7

Le changement apporté à la section 10.2.5 influe également sur la limite de la section 10.2.6, qui double l'incidence négative de ce changement apporté dans l'ÉIQ3 sur le chapitre 10. Il serait utile d'ajouter une brève note sur la logique de la limite. En ce qui concerne un point antérieur, comment le BSIF se sent-il à l'aise avec les résultats qui ne produisent ni trop peu ni trop de crédit? Quels principes et contraintes sont appliqués?

Chapitre 11 – Diversification inter-risque

Dans la ligne directrice sur le TSAV 2019, seulement 50 % des risques d'assurance liés au niveau et à la tendance sont pris en compte dans la diversification inter-risque. Une justification possible serait que le niveau et la tendance de 50 % représenteraient approximativement l'« exigence de PED » intégrée au coussin de solvabilité de base (aussi appelée « provision terminale ») et qu'aucune diversification n'est généralement prise en compte dans la détermination des PED selon la méthode canadienne axée sur le bilan.

Pour tenir compte du fait que la norme IFRS 17 exige que les ajustements pour risque soient diversifiés, nous suggérons que les risques d'assurance de niveau et de tendance plus élevés soient pris en compte dans la diversification entre les risques de la ligne directrice sur le TSAV 2023.

Si le BSIF a l'intention de continuer d'exclure des risques avant de déterminer le crédit pour diversification inter-risque et puisque l'incidence de cette exclusion est importante, nous croyons qu'une justification devrait être fournie dans la ligne directrice sur le TSAV 2023, conformément à l'objectif de transparence établi par l'AICA¹.

L'ICA vous est reconnaissant de lui avoir donné la possibilité de formuler des commentaires sur ces questions et il serait heureux d'en discuter avec vous pendant tout le processus.

Veuillez transmettre vos questions à Chris Fievoli, actuaire membre du personnel de l'ICA, communications et affaires publiques, au 613-656-1927 ou par courriel à chris.fievoli@cia-ica.ca.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

[signature originale au dossier]

Michel St-Germain, FICA
Président sortant de l'Institut canadien des actuaires

¹ Insurance Core Principles (ICP) de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), norme 17.6 : [traduction] « Les exigences de capital réglementaire sont établies dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, et leurs objectifs et les fondements sur lesquels elles reposent sont explicites. »

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme qui représente la profession actuarielle au Canada. Nous élaborons et respectons des normes rigoureuses, partageons notre expertise en gestion des risques et faisons progresser la science actuarielle pour le bien-être financier de la société. Nos quelque 6 000 membres mettent à profit leurs connaissances en mathématiques, en statistiques, en analyse de données et en affaires pour offrir des services et des conseils de la plus haute qualité afin d'assurer la sécurité financière de tous les Canadiens.

ANNEXE – COMMENTAIRES SUR LE CHAPITRE 2

Détails de l'analyse

Voici un résumé des données tirées du site Web du BSIF (voir les données complètes ci-après) :

Données du TSAV au 31 décembre 2020 pour l'ensemble des sociétés canadiennes d'assurance-vie

	G\$
Capital disponible de catégorie 1 (A)	77,8
Capital brut de catégorie 1	120,9
(Déductions du capital de catégorie 1)	-43,1
Capital disponible de catégorie 2 (B)	22,8
Instruments de capital de catégorie 2	7,0
Éléments autres que des instruments de capital de catégorie 2 (principalement des réserves négatives*)	16,2
(Déductions du capital de catégorie 2)	-0,4
Total du capital disponible (A + B)	100,6
Provision d'excédent (« PE ») et dépôts admissibles (« DA »)	75,8
Coussin de solvabilité de base (CSB)	126,5

* Le rajout de catégorie 2 de la déduction pour réserves négatives représente la plupart des éléments de catégorie 2 autres que les instruments de capital au niveau sectoriel.

Les ratios du total et du noyau cible de surveillance (100 % et 70 %) pourraient être convertis en capital brut requis (c.-à-d. le montant réel des instruments de capitaux propres et de capitaux d'emprunt requis, mesurés dans les états financiers) :

Capital brut total requis = 100 % x (CSB – PE – DA) + déductions de catégorie 1 + déductions de catégorie 2 – éléments autres que des instruments de capital de catégorie 2

Capital brut de catégorie 1 requis = 70 % x (CSB – PE – DA) + déductions de catégorie 1

À partir de ces formules et des données ci-dessus, nous concluons que pour atteindre les cibles de surveillance au 31 décembre 2020, l'industrie doit conserver :

- 78,0 G\$² en capital brut total (instruments de capitaux propres et d'emprunt);
- 78,6 G\$³ en capital brut de catégorie 1 (capitaux propres seulement).

² 100 % x (126,5 – 75,8) + 43,1 + 0,4 – 16,2

³ 70 % x (126,5 – 75,8) + 43,1

Voici un rapprochement de ces deux formes de capital brut requis :

	G\$
Capital brut total rajusté requis	78,0
30 % x (CSB – PE – DA)	- 15,2
Déductions du capital de catégorie 2	-0,4
Éléments de catégorie 2 autres que des instruments de capital (principalement des réserves négatives*)	16,2
Capital brut de catégorie 1 requis	78,6