



Ontario

Deposit Insurance
Corporation of Ontario

Société ontarienne
d'assurance-dépôts

Révision du Régime de primes différentielles

Document de consultation

Novembre 2007

This document is also available in English

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
RÉSUMÉ	2
HISTORIQUE	4
MODIFICATIONS DE LA RÉGLEMENTATION.....	4
CROISSANCE DU FONDS DE RÉSERVE D'ASSURANCE-DÉPÔTS.....	5
TENDANCES MANIFESTÉES PAR LES ÉTABLISSEMENTS EN TAILLE, STRUCTURE ET PROFIL DE RISQUE	6
NOUVELLE MÉTHODE DU « RISQUE NET » ADOPTÉE PAR LA SOAD	7
PROBLÈMES POSÉS PAR L'ACTUEL RÉGIME DE PRIMES DIFFÉRENTIELLES (RPD)	7
CONCEPTION D'UNE NOUVELLE MÉTHODE	8
FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION DANS LA CONCEPTION	9
STRUCTURE RETENUE	12
INCIDENCE SUR LES ÉTABLISSEMENTS	13
CONCLUSION ET PROCHAINES ÉTAPES.....	14
SUPPLÉMENT TECHNIQUE	15
SECTION 1 : PRIME SERVANT À RECOUVRER LES FRAIS D'EXPLOITATION DE LA SOAD	15
SECTION 2 : APERÇU DE LA STRUCTURE PROPOSÉE POUR LE CALCUL DES PRIMES DE RISQUE	16
SECTION 3 : NIVEAUX DE CAPITALISATION ACTUELS	17
SECTION 4 : STRUCTURE CONTINUE PROPOSÉE POUR LE CALCUL DES PRIMES DE RISQUE	18
SECTION 5 : COMPARAISON DES PRINCIPES DE CONCEPTION	20

Avant-propos

L'assurance-dépôts protège les personnes qui déposent leur argent dans les caisses populaires et les credit unions de l'Ontario. La Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD) est l'organisme du gouvernement de l'Ontario qui supervise et gère le système d'assurance-dépôts pour ces établissements assurés, en conformité avec la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* de l'Ontario (la Loi).

Notre rôle consiste en partie à formuler des recommandations à l'intention du gouvernement sur la façon dont les primes d'assurance-dépôts doivent être établies dans le règlement pris en application de la Loi. Dans le présent document, nous proposons de mettre à jour notre méthode de calcul des primes, afin de tenir compte de l'évolution de l'industrie et de ses besoins, ainsi que des modifications de la réglementation. Nous y exposons les motifs de cette nouvelle approche et les avantages des changements proposés, à savoir une baisse des primes pour la plupart des établissements et plus d'équité et de transparence dans le calcul des primes et la répartition des frais.

Nous invitons les participants du secteur à nous faire savoir ce qu'ils pensent de la nouvelle approche proposée. Les caisses populaires et credit unions, leurs associations et fédérations, et les autres parties intéressées pourront envoyer leurs observations d'ici au 30 janvier 2008 par la poste à l'adresse suivante :

Société ontarienne d'assurance-dépôts
4711, rue Yonge, Bureau 700
Toronto (Ontario) M2N 6K8
À l'attention de Richard White, directeur, Politiques et recherches

Il sera également possible de les adresser par courriel à rwhite@soad.com.

La SOAD publiera, dès le début de l'année prochaine, un résumé des observations reçues et des réponses aux suggestions ou questions formulées. Après la période de consultation des intervenants, le personnel évaluera les réactions et adressera des recommandations définitives au conseil de la SOAD, avant de soumettre le nouveau régime à l'approbation du gouvernement.

Les propositions du présent document ont été élaborées à partir des travaux réalisés par un comité consultatif de hauts représentants de l'industrie. Nous aimerions remercier Jack Vanderkooy (DUCA Credit Union), Rob Wellstood (Kawartha Credit Union), Luc Racette (L'Alliance des caisses populaires) et Jean-Guy Laflèche (La Fédération des caisses populaires) de leur aide inestimable.

Vous pouvez vous procurer le présent document ainsi que d'autres informations connexes en appelant la SOAD au numéro 1-800-268-6653 ou en les téléchargeant à partir du site Web www.soad.com.

Résumé

La SOAD a maintenant fini d'examiner l'actuel Régime de primes différentielles (RPD) en prenant en compte plusieurs changements importants survenus depuis son entrée en vigueur en 2001, à savoir :

- des modifications de la réglementation, dont un nouveau test de suffisance du capital, pondéré en fonction du risque, pour les établissements plus complexes (de catégorie 2);
- la croissance du Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) à un niveau tel que les établissements ne paieront bientôt plus que les sommes nécessaires à son maintien dans une fourchette appropriée (et au recouvrement des frais d'exploitation de la SOAD);
- la fusion, la taille et la complexité croissantes de l'industrie et des établissements assurés, avec toutes leurs incidences sur le risque pour l'individu et l'industrie;
- la mise à jour par la SOAD de son approche de l'évaluation et de la gestion du risque, qui remplace le modèle CAMEL et s'adapte mieux aux activités commerciales et aux risques qui en découlent dans les établissements plus complexes.

La SOAD a également examiné les diverses observations formulées par les établissements membres au sujet du régime actuel. Suite à cet examen, dans le cadre duquel se sont déroulées des discussions avec un comité consultatif de l'industrie, elle propose un nouveau régime de primes différentielles présentant les caractéristiques suivantes :

Une prime divisée en deux parties, l'une pour les frais d'exploitation de la SOAD et l'autre pour le risque

La partie de la prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD serait fondée sur la taille de l'actif, afin de s'aligner sur l'approche adoptée par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et d'autres organismes. Il y aurait une prime de base minimum de 1 000 \$ pour les établissements dont l'actif total est inférieur à 10 millions \$.

Des primes de risque fondées sur une seule mesure du capital

Pour les établissements de catégorie 1, ce serait l'actuel test du ratio de levier, et pour ceux de catégorie 2, le ratio BRI récemment adopté. Les primes dépendraient du capital que les établissements possèdent en supplément du capital minimum réglementaire. Les établissements qui ont un capital supplémentaire atteignant 100 p. 100 ou plus du capital minimum paieraient le taux le plus bas, à savoir 0,20 \$ par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés. Ceux qui ont tout juste le capital minimum réglementaire paieraient 0,70 \$ et ceux qui restent en dessous auraient à verser 1,40 \$.

Une structure continue pour le calcul des primes fondées sur le risque

Pour le calcul des primes, une structure continue permettrait non seulement d'éliminer les injustices associées à l'actuel régime par catégories (indiquées aux pages 7-8) parce qu'elle prévoit un changement de prime pour chaque changement de risque, mais aussi de faire payer aux établissements à plus haut risque des primes proportionnellement plus élevées.

Les avantages de cette nouvelle méthode sont les suivants :

- Une transparence et une équité accrues grâce à la distinction faite entre la partie de la prime servant à recouvrer les frais de la SOAD et celle couvrant le risque;
- Une réduction des primes liées au risque prévue pour la plupart des établissements;
- Des primes plus faibles au total (couverture du risque plus recouvrement des frais d'exploitation de la SOAD) pour la plupart des établissements;
- Une façon plus simple d'évaluer le risque relatif, à l'aide d'une seule mesure du capital;
- L'élimination des injustices associées au régime par catégories actuellement utilisé, en adoptant une structure continue pour les primes fondées sur le risque et en la concevant de manière à rendre les primes proportionnelles au risque.

La SOAD propose de demander au gouvernement d'approuver la mise en vigueur d'un processus révisé comprenant ces changements à dater du 1^{er} janvier 2009. La SOAD recommandera des ajustements à la méthode pour établir les montants de primes décrites en haut, si besoin est, pour que le fonds de réserve reste dans la fourchette ciblée. Elle prendra éventuellement des mesures de transition pour le petit nombre d'établissements sur lesquels le nouveau régime pourrait avoir une incidence défavorable en ce qui concerne le montant total à payer.

Historique

Quand l'actuel Régime de primes différentielles a été adopté en 2001, la SOAD s'était engagée à procéder à un examen après un délai raisonnable, afin de voir si elle devait y apporter des changements.

À l'époque, l'objectif principal était de familiariser les établissements membres avec le concept d'un régime de primes différentielles où le taux de prime variait en fonction de leur risque d'assurance. (Le risque est défini comme étant la probabilité d'une défaillance, mesurée d'après le rendement et la situation d'un établissement membre.) Les établissements étaient répartis entre cinq catégories, en fonction de leur capital, de la qualité de leur actif, de leur administration (gestion), de leurs bénéficiaires et de leur actif/passif, éléments qui à eux tous constituaient le modèle CAMEL. Les taux de primes baissaient d'une catégorie à l'autre et les taux différentiels visaient à encourager les établissements à adopter des comportements propres à amoindrir les risques détectés par les mesures CAMEL.

Ces dernières années, les changements intervenus dans la structure et les activités de l'industrie ainsi que d'autres facteurs ont eu une incidence sur notre façon d'évaluer le risque. Des modifications ont aussi été apportées à la Loi. Dans notre examen du régime actuel, qui fait l'objet du présent document, nous avons donc tenu compte des facteurs suivants :

- Les récentes modifications de la réglementation, y compris l'adoption d'un test de suffisance du capital, pondéré en fonction du risque, pour les établissements plus complexes;
- La croissance du Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD);
- Les tendances manifestées par les établissements membres en taille, structure et profil de risque;
- L'approche actuelle de la SOAD pour évaluer et gérer le risque.

Notre analyse a également pris en compte les observations et suggestions formulées par les établissements au sujet du régime actuel.

Modifications de la réglementation

En conformité avec les modifications récemment apportées au Règlement 76/95 de l'Ontario pris en application de la Loi, la SOAD applique à présent une nouvelle mesure de la suffisance du capital pour les établissements plus complexes. Le règlement définit ces établissements de « catégorie 2 » comme étant ceux dont l'actif dépasse les 50 millions \$ ou qui consentent des prêts commerciaux (ou les deux).

Selon la nouvelle approche de BÂLE (BRI) II, le capital requis pour chaque établissement de catégorie 2 est calculé en fonction de son profil de risque et de son actif total pondéré en fonction du risque. Par exemple, un établissement dont la plupart des éléments d'actif sont à haut risque, tels que des prêts commerciaux et des placements sur le marché, a

besoin d'un capital plus important que les établissements de taille analogue ayant surtout des éléments d'actif à faible risque (encaisse, dépôts et hypothèques, par exemple). Dans une telle approche, le capital requis suit les fluctuations du risque. Le nouveau test de pondération du risque prévoit aussi un capital supplémentaire pour le risque opérationnel et le risque de taux d'intérêt.

Les modifications exigent également que les établissements de catégorie 2 adoptent la « méthode de la gestion prudente » pour les prêts et on s'attend à ce que d'autres changements étendent celle-ci aux placements et à la gestion des liquidités.

Certaines caractéristiques du régime précédent ont été conservées pour les établissements moins complexes qui offrent des produits limités et ont des profils de risque semblables. Au lieu de devoir se conformer aux exigences de BRI II, ils continuent d'être soumis au test de suffisance du capital (ratio de levier). Ils sont également assujettis à des règles restrictives sur les prêts et les placements.

Enfin, aux termes de la Loi révisée, la SOAD assume la responsabilité de toute la réglementation sur la solvabilité.

Croissance du Fonds de réserve d'assurance-dépôts

Le fonds de réserve est maintenant proche du niveau à partir duquel les primes serviront, non plus à en augmenter le montant, mais plutôt à le maintenir dans la fourchette ciblée, tout en permettant à la SOAD de s'acquitter des obligations imposées par la Loi. Nous estimons qu'il ne nous faudra guère plus qu'un an pour pouvoir réduire les primes globales.

Quand la SOAD a adopté son modèle actuel, elle s'était engagée à ajuster les primes de manière à atteindre l'objectif à long terme fixé pour son fonds de réserve. Afin de s'acquitter de cet engagement, elle a donc demandé récemment à une grande société d'experts-conseils de revoir le modèle et les hypothèses.

Les experts-conseils ont abouti à la conclusion que le fonds de réserve devait se situer dans une fourchette de 56 à 68 points de base des dépôts assurés. Ils ont également recommandé d'apporter quelques petits changements aux hypothèses du modèle et de procéder à une mise à jour pour tenir compte de la réduction des pertes depuis 2001. Nos experts-conseils en actuariat ont procédé à ces changements.

Nous avons l'intention de laisser le fonds fluctuer entre les limites supérieure et inférieure recommandées par les experts-conseils, au lieu de garder notre objectif fixe de 60 points de base. L'analyse à laquelle notre société d'experts-conseils en actuariat a soumis le modèle mis à jour montre que la limite supérieure de la fourchette (68 points de base) assure un haut niveau de confiance dans la capacité du fonds de ne pas tomber en déficit ces vingt prochaines années. Nous estimons donc que cette limite supérieure convient parfaitement à un fonds de la taille du nôtre.

Le fait de laisser fluctuer le fonds dans une certaine fourchette est un moyen de stabiliser les primes au cours de cycles économiques normaux. L'analyse montre que si le fonds tombe en dessous de 56 points de base, il faudrait sans doute imposer un supplément de prime. Inversement, tout accroissement du fonds au-delà de 68 points de base permettrait probablement à la SOAD d'adresser des recommandations au gouvernement pour l'autoriser à accorder des rabais de primes sous une forme ou une autre.

Tendances manifestées par les établissements en taille, structure et profil de risque

Le tableau 1 ci-dessous fait apparaître les importants changements structurels survenus dans le secteur depuis 2001, entre autres les fusions continues, qui ont fait que le nombre d'établissements est tombé de 321 à la fin de 2000 à 212 au 2^e trimestre 2007. L'actif total du secteur s'est accru de 65 p. 100 et l'actif moyen par établissement a triplé, passant ainsi à 120 millions \$. Il y a aussi le fait que les risques liés aux activités hors bilan et les prêts commerciaux ont considérablement augmenté.

Les prêts commerciaux ont plus que doublé durant cette période et ils représentent maintenant 24 p. 100 du total des prêts, contre 15 p. 100 pour les prêts personnels. Les éléments d'actif hors bilan, tels que les fonds communs de placement, ont plus que sextuplé, ce qui montre que de nombreux établissements offrent des produits de plus en plus perfectionnés.

Tableau 1 : Statistiques sommaires pour 2000-2007 sur le mouvement des caisses populaires et credit unions de l'Ontario

	2000	2002	2004	2006	2007 ¹
Nombre d'établissements	321	276	240	219	212
Actif total (en milliards \$)	15,4 \$	17,9 \$	22,3	24,7	25,4
Actif moyen par EM (en millions \$)	42 \$	57 \$	93 \$	113 \$	120 \$
Capital global (% de l'actif)	6,73 %	6,89 %	7,02 %	7,10 %	7,27 %
Rentabilité (% de l'actif)	0,52 %	0,38 %	0,29 %	0,40 %	0,50 %
Actif total hors bilan (en milliards \$)	0,8 \$	1,7 \$	2,6 \$	4,5 \$	4,9 \$
Total des prêts commerciaux (en milliards \$)	2,0 \$	2,6 \$	3,6 \$	4,7 \$	5,1 \$
% de prêts commerciaux (du total des prêts)	17 %	19 %	21 %	24 %	24 %
Fonds d'assurance (en millions \$)	15 \$	43 \$	74 \$	100 \$	110 \$
Fonds d'assurance (pb des dépôts assurés)	10	33	45	56	60

De nos jours, il y a un grand éventail de types et de tailles d'établissements. Quatre d'entre eux ont maintenant un actif dépassant le milliard \$ chacun et représentent ensemble 33 p. 100 de l'actif total du mouvement. Avec cinquante autres dont l'actif est supérieur à 100 millions, ils comptent pour 82 p. 100 de l'actif total du mouvement et pour plus de 90 p. 100 du total des prêts commerciaux. À l'autre extrémité, il y a 61 établissements ayant moins de 10 millions \$ d'actif chacun, qui représentent moins de 1 p. 100 de l'actif total du mouvement. Ces établissements ont habituellement un seul centre de services offrant un nombre limité de produits de dépôts et de prêts personnels.

¹ Au 2^e trimestre 2007

Tous ces changements ont une incidence sur le profil de risque de chaque établissement du fait que les prêts commerciaux sont généralement considérés comme étant plus risqués que les prêts hypothécaires résidentiels par exemple. La concentration des éléments d'actif dans un plus petit nombre d'organisations plus grandes a aussi des répercussions sur le risque couru par l'industrie dans son ensemble.

Nouvelle méthode du « risque net » adoptée par la SOAD

La SOAD a récemment adopté une nouvelle approche de l'évaluation et de la gestion du risque. La méthode du « risque net » remplace à présent le système CAMEL, qui a été utilisé aussi bien pour l'évaluation du risque que pour le calcul des primes. Elle prend en compte la diversité grandissante des établissements membres et les différents risques auxquels ils sont exposés. Elle donne aussi suite aux recommandations de l'industrie, qui aimerait que l'on s'adapte davantage aux activités commerciales et aux risques qui en résultent pour les établissements plus complexes.

L'objectif du nouveau modèle est d'évaluer la bonne santé de chaque établissement grâce à une connaissance en profondeur :

- des activités importantes auxquelles celui-ci se livre;
- du milieu dans lequel il conduit ses activités;
- des risques importants auxquels il est exposé;
- de la qualité et de l'efficacité de ses pratiques d'administration et de gestion des risques.

Cette nouvelle méthode est axée sur le risque associé aux activités commerciales importantes de chaque établissement, qui lui est souvent propre, et elle vise à l'atténuer. Comme elle s'appuie sur une conception plus prospective du risque que les cotations actuelles, fondées principalement sur les résultats antérieurs, elle permet également de le détecter plus tôt, de donner aux établissements l'occasion de remédier aux problèmes importants éventuellement constatés et de réduire ainsi au minimum les interventions de la SOAD.

Dans le modèle du risque net, le processus d'évaluation est surtout qualitatif et il s'appuie fortement sur l'analyse et le jugement des directeurs régionaux de la SOAD affectés aux établissements. La clé de ce processus réside dans des discussions entre le directeur régional et le conseil et la direction de l'établissement concerné, complétées, le cas échéant, d'exams sur place dans les domaines à haut risque.

Problèmes posés par l'actuel RPD

L'un des plus gros problèmes posés par l'actuel RPD vient de ce qu'il place dans la même catégorie des établissements dont les cotes de risque sont assez éloignées les unes des autres alors qu'ils paient la même prime. Par exemple, un établissement obtenant 70 points paie la même prime qu'un autre avec 84 points parce que leurs cotes tombent l'une et l'autre dans la catégorie 2. Un écart de quatorze points représente, toutefois, des niveaux de risque nettement différents, principalement pour ce qui est du capital et des bénéfices.

Inversement, un établissement de catégorie 3 avec 69 points paie une prime bien plus élevée qu'un autre de catégorie 2 avec 71 points, bien que cette différence de deux points représente un accroissement minime du risque. Plusieurs représentants de l'industrie ont proposé une structure plus continue, ou graduée, qui permettrait d'éliminer ces injustices.

Nous avons reçu également des observations concernant les diverses mesures effectuées dans le régime actuel. Certains établissements ont suggéré de mesurer aussi le capital sous l'angle de la qualité en appliquant un coefficient de pondération plus élevé aux bénéficiaires non répartis qu'à d'autres formes de capital. D'autres ont également proposé de modifier la mesure des bénéficiaires afin de prendre en compte les dividendes non payés en espèces, tels que les parts de ristourne, qui peuvent bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable que d'autres types de dividendes et continuent à faire partie du capital. Après examen de ces observations, nous sommes parvenus à la conclusion que la législation actuelle et les lignes directrices connexes permettaient un traitement approprié de toutes les sortes (catégories) de capital à des fins de réglementation.

Un autre problème est apparu ces dernières années, à savoir l'amélioration considérable des cotes d'administration et de gestion qui a suivi la mise en place du régime actuel. Quasiment tous les établissements membres se conforment à présent nettement aux normes du Règlement administratif n° 5 de la SOAD. Au 31 juillet 2007, par exemple, 90 p. 100 d'entre eux étaient cotés « efficaces » pour toutes les normes et 93 p. 100 pour celles relatives au risque de crédit et de marché. Ce facteur a donc cessé d'être un critère de différenciation du risque. À l'avenir, nous estimons pouvoir gérer plus efficacement la question du respect des normes en dehors du régime des primes, et ce à l'aide de notre nouvelle méthode du « risque net ».

Conception d'une nouvelle méthode

Vu les tendances, changements et problèmes évoqués dans la section précédente, nous avons élaboré et envisagé plusieurs régimes de primes possibles avec notre comité consultatif de l'industrie.

Dans le remaniement du régime, il était de la première importance de s'entendre sur les principes de conception. Durant le processus de conception initial, en 2000, nous avons consacré énormément de temps à discuter de ces principes avec un comité consultatif de l'industrie. Nous pensons que ceux mis au point à ce moment-là sont toujours valables aujourd'hui :

- Équité
- Transparence
- Rapidité
- Exactitude
- Efficacité
- Efficience
- Souplesse

Sur recommandation du comité consultatif avec lequel nous travaillons actuellement, nous avons ajouté un autre principe :

- Abordable

Ces principes nous ont guidés dans l'examen des possibilités de conception.

Facteurs pris en considération dans la conception

Pour notre nouveau régime de primes, nous nous sommes posé les questions suivantes :

- Faudrait-il prévoir dans la prime un montant séparé pour le recouvrement des frais d'exploitation de la SOAD?
- Est-il possible de conserver le régime actuel pour les primes de risque et d'ajuster simplement quelques-unes de ses mesures pour remédier aux insuffisances?
- Les cinq mesures du risque actuelles (CAMEL) devraient-elles être remplacées par une seule mesure du capital réglementaire?
- Faudrait-il remplacer les cinq catégories de primes actuelles par une structure continue?

Un montant séparé pour le recouvrement des frais d'exploitation de la SOAD

Actuellement, chaque établissement fait un seul versement à la SOAD pour payer sa prime d'assurance. L'objectif principal a été jusqu'ici de constituer le plus rapidement possible le fonds de réserve et, pendant cette période, il n'y avait guère intérêt à mettre à part les frais d'exploitation du fonds. À mesure que le fonds grossit, nous pensons, toutefois, qu'il est plus indiqué de séparer la prime de risque servant à protéger celui-ci contre les pertes réelles/prévues de la prime nécessaire au recouvrement des frais d'exploitation de la SOAD.

Une telle approche irait également davantage dans le sens de l'évolution des fonctions de la SOAD, qui sera à la fois l'assureur des dépôts et l'organisme de réglementation de la solvabilité. À mesure que la SOAD s'acquittera de ses nouvelles responsabilités de réglementation, il n'y aura plus lieu de financer ses frais d'exploitation à l'aide de primes fondées uniquement sur les facteurs de risque de chaque établissement. Il serait plus juste de se baser sur la taille des établissements (mesurée d'après leur actif). Cela ressemble à la méthode de calcul des fédérations, de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) et du BSIF.

En plus, au cas où les frais d'exploitation de la SOAD changeraient à la suite d'un transfert de responsabilités de la CSFO en vertu de la Loi révisée, la méthode proposée assurerait une plus grande transparence. Actuellement, la CSFO fait payer au secteur des caisses populaires et des credit unions environ 1,2 million \$ en frais fondés sur l'actif.

Nous avons abouti à la conclusion que cette méthode permettrait une plus grande transparence et équité. Chaque établissement paierait sa juste part des frais d'exploitation annuels de la SOAD, plus une prime de risque pour maintenir le fonds de réserve dans la fourchette cible appropriée.

Affiner l'actuel Régime de primes différentielles

On pourrait avoir avantage à conserver l'actuel régime pour les primes de risque du fait que les établissements le connaissent bien, pour autant que l'on puisse l'ajuster de manière à résoudre les problèmes soulevés. Nous avons envisagé un certain nombre de changements possibles, dont la révision des mesures du capital et des bénéfices et l'élimination de la composante de gestion. Cette dernière exigerait l'ajustement des coefficients de pondération des mesures restantes.

Notre analyse indique que la plupart des changements possibles ne modifieraient pas les cotes de façon significative dans l'ensemble. Certains auraient, toutefois, pour résultat d'abaisser les cotes et d'élever les primes de beaucoup d'établissements. De plus, quelques-uns rendraient les mesures plus complexes tandis que d'autres pourraient en réduire l'exactitude et l'équité.

Voilà les raisons pour lesquelles nous sommes arrivés à la conclusion que la mise à jour complète du régime était le meilleur moyen d'être équitable et exact et de réduire la complexité au minimum.

Remplacer les cinq mesures CAMEL par une seule mesure du capital réglementaire

Avec une seule mesure – celle du capital réglementaire – il est plus rapide et plus simple de déterminer les taux de prime qu'avec les cinq mesures actuelles. On mesure le capital à une date donnée. Certaines mesures actuelles doivent plutôt être faites sur de longues périodes. Les bénéfices et la qualité de l'actif sont mesurés sur les trois dernières années par exemple, et les conclusions concernant la gestion peuvent provenir d'une RSP remontant à 36 mois. De telles mesures ne donnent pas forcément une idée exacte des risques du moment.

Il est également logique de passer à une seule mesure en raison des changements apportés récemment au capital exigé des établissements plus complexes. La nouvelle mesure du capital « pondéré en fonction du risque » (BRI II) imposée à la catégorie 2 permet de différencier plus clairement les risques, d'autant plus que ces établissements complexes se lancent dans des activités à haut risque. Elle est aussi plus équitable pour les établissements dont le risque lié au bilan est négligeable. Une telle approche donne également aux établissements plus de souplesse pour structurer leur bilan de manière à tirer le maximum de leur capital. Elle sera plus efficace pour différencier les risques à

l'avenir, puisque le capital exigé des établissements est fondé sur le profil de risque fluctuant de chacun d'eux et non sur l'actif total déterminé au moyen de l'actuel test du ratio de levier. Les cinq mesures du risque CAMEL servant actuellement à calculer les primes feront double emploi avec la nouvelle mesure pondérée en fonction du risque.

Pour les établissements moins complexes (de catégorie 1), qui représentent moins de 4 p. 100 de l'actif total du secteur, on a conservé le test réglementaire du ratio de levier prévu par le modèle CAMEL parce qu'il est tout indiqué pour mesurer le risque associé au capital. Dans ces établissements, le risque opérationnel a tendance à être plus élevé que le risque de bilan, étant donné la gamme limitée de produits et de services offerts.

Adopter une structure continue pour le calcul des primes de risque

Nous avons déjà vu que l'actuelle structure par catégories créait des injustices en plaçant des établissements aux niveaux de risque très différents dans la même catégorie ou, au contraire, des établissements aux cotes de risque analogues dans des catégories différentes. En augmentant le nombre de catégories, on réduirait ce genre d'injustices, mais on ne les éliminerait pas. La seule solution efficace consiste à créer une structure de calcul des primes totalement continue. On a envisagé deux approches : en ligne droite ou en courbe.

Si l'on choisit la ligne droite, chaque changement de risque entraîne un changement analogue de la prime de risque, au prorata. Par exemple, si le niveau de risque s'élève de 10 p. 100, la prime de risque augmente aussi de 10 p. 100. Les valeurs médianes de l'éventail des risques et de celui des primes coïncident.

Avec une courbe, les taux de primes varient de façon légèrement différente en fonction du niveau de risque. Si le risque baisse, les primes des établissements à haut risque changent moins et celles des établissements à faible risque légèrement plus. Autrement dit, si un établissement à risque relativement faible accroît son capital supplémentaire, il en bénéficie plus qu'un établissement à haut risque qui l'augmente dans la même proportion.

Il y a là une différence par rapport à la méthode actuelle, conçue pour donner aux établissements à haut risque de plus gros incitatifs financiers à adopter des pratiques de gestion des risques plus prudentes selon les mesures du modèle CAMEL. Pour la plupart des établissements, avec la nouvelle mesure du capital pondéré en fonction du risque, ces incitatifs font partie de la mesure BRI et ne sont plus nécessaires dans la structure des primes. Quand il y a plus de risque, il faut plus de capital, et il est devenu inutile d'inciter au changement. Nous pensons, cependant, que les établissements possédant un capital supplémentaire minimal continuent de présenter un risque potentiel important pour le FRAD et qu'il faudrait fixer leurs primes à un taux supérieur à celui des établissements dont le capital supplémentaire est bien plus élevé et qui font, par conséquent, courir moins de risques au FRAD.

Notre analyse nous permet de dire qu'une structure continue courbe offre plusieurs avantages par rapport au régime par catégories actuel, à savoir les suivants :

- une distribution globale plus équitable des primes de risque;

- des taux de prime distincts pour tous les niveaux de risque (capital supplémentaire);
- des taux de prime relativement plus faibles pour les établissements à risque moins élevés.

Structure retenue

En nous fondant sur notre examen et notre analyse, nous proposons de mettre en œuvre un régime de primes révisé comportant les éléments suivants :

Une prime divisée en deux parties, l'une pour les frais d'exploitation de la SOAD et l'autre pour le risque

1. La partie de la prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD

Il y aurait une prime de base fondée sur la totalité de l'actif, au bilan et hors bilan, avec un minimum de 1 000 \$ pour les établissements possédant moins de 10 millions \$ au total, plus une prime au prorata de l'actif moyen des douze derniers mois. On trouvera un exemple de calcul à la section I du supplément technique joint au présent document de consultation.

2. La partie de la prime couvrant le risque

Des primes de risque fondées sur une seule mesure du capital. Au lieu des cinq mesures actuelles, on calculerait les primes à l'aide d'une seule. Pour les établissements de catégorie 1, ce serait le test du ratio de levier existant et pour ceux de catégorie 2, le ratio pondéré en fonction du risque BRI récemment adopté.

Des niveaux de primes liés au capital réglementaire. Les primes seraient fondées sur le montant du capital supplémentaire par rapport au capital minimum réglementaire. Les établissements ayant un capital supplémentaire atteignant 100 p. 100 ou plus du capital minimum paieraient le taux le plus bas, à savoir 0,20 \$, par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés. Pour les établissements de catégorie 1, un capital supplémentaire de 100 p. 100 correspondrait à un ratio de levier de 10 p. 100 et pour ceux de catégorie 2 un capital supplémentaire de 100 p. 100 correspondrait à un ratio BRI de 16 p. 100. Inversement, les établissements ayant le capital minimum réglementaire – c'est-à-dire un ratio de levier de 5 p. 100 pour la catégorie 1 ou un ratio BRI de 8 p. 100 pour la catégorie 2 – paieraient le taux le plus élevé, à savoir 0,70 \$. Ceux qui tombent en dessous du capital minimum réglementaire exigé pour leur catégorie paieraient un taux de « non-conformité » de 1,40 \$.

Une structure progressive pour les primes de risque. Une structure continue courbe permettrait non seulement d'éliminer les injustices associées à l'actuelle structure en catégories, mais aussi de faire payer des primes proportionnellement plus élevées aux établissements à plus haut risque.

On trouvera à la section 2 du supplément technique ci-joint plus de renseignements sur le calcul des primes de risque. Un « calculateur des primes de risque » et des formules sont à la disposition des établissements sur le site Web de la SOAD pour le calcul des primes de risque et du montant correspondant à chaque pourcentage de capital supplémentaire.

Incidence sur les établissements

1. La partie de la prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD

La prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD s'élève à environ 0,0025 \$ au prorata de l'actif moyen, soit l'équivalent de 0,35 \$ par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés, sur la base des niveaux actuels.

La nouvelle base de calcul du montant à payer pour les frais d'exploitation de la SOAD risque d'avoir des incidences défavorables sur quelques établissements. Ceux détenant très peu de dépôts assurés paient actuellement une bien plus faible quote-part des frais d'exploitation de la SOAD, parce que ces frais sont recouverts uniquement au moyen de la prime sur les dépôts. La SOAD a, toutefois, besoin de s'intéresser à toutes les activités des établissements.

2. La partie de la prime couvrant le risque

La prime de risque réelle serait en gros de 0,40 \$ en moyenne, sur la base des niveaux actuels, alors qu'elle est à présent de 0,65 \$, non comprise la quote-part pour les frais d'exploitation de la SOAD, soit une réduction réelle de la prime de risque de près de 40 p. 100.

Les établissements disposant d'un gros capital supplémentaire et présentant, de ce fait, moins de risque, verront sans doute leur prime de risque baisser encore bien plus. Pour eux, elle a des chances de se situer autour de 0,20 \$ par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés.

En nous fondant sur notre analyse, nous pouvons dire qu'aucun établissement ne paiera une prime de risque supérieure à ce qu'elle est dans le régime actuel.

La prime globale à payer

Suite à ces changements, le montant global devrait être d'environ 0,75 \$ par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés, ce qui équivaut à une réduction d'environ 25 p. 100 des primes actuelles, qui englobent la prime de risque et les frais d'exploitation de la SOAD.

Selon des informations concernant le 2^e trimestre 2007, notre analyse montre que la plupart des établissements bénéficieraient d'une réduction de la prime globale si ces propositions étaient adoptées aujourd'hui. Quelques établissements plus petits auraient à payer un peu plus à cause du montant de base minimum de 1 000 \$ pour les frais d'exploitation de la SOAD. La CSFO et le BSIF appliquent actuellement des taux minimums semblables.

Les sommes en jeu ne devraient donc pas être importantes, mais nous chercherons néanmoins des moyens d'atténuer les effets que la mise en œuvre de ces propositions aura sur les établissements. Il pourrait s'agir de règles de transition spéciales pour limiter ou retarder un certain temps toute augmentation éventuelle par rapport aux primes existantes.

Conclusion et prochaines étapes

Le RPD a atteint ses deux objectifs initiaux, qui étaient d'encourager les établissements à adopter de meilleures pratiques de gestion du risque et d'établir une base appropriée à la gestion des risques d'assurance. Nous pensons à présent qu'une mesure unique du capital réglementaire permettra de mieux différencier les risques à l'avenir et qu'il est plus équitable pour tous les établissements que nous adoptions une structure continue de calcul des primes. Nous estimons également qu'il y a lieu de distinguer la prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD des primes de risque, étant donné que ces frais concernent principalement des activités de réglementation obligatoires, indépendantes du risque.

La SOAD envisage de mettre en place, à partir du 1^{er} janvier 2009, un processus révisé comprenant les changements proposés, sous réserve que le gouvernement examine et approuve les modifications de la réglementation nécessaires. Dans la mise en œuvre, elle tiendra compte des observations reçues tout au long de cette période de consultation.

SUPPLÉMENT TECHNIQUE

Section 1 : Prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD

La prime servant à recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD comprend :

- (a) Un montant de base;
- (b) Un montant au prorata.

(a) Le montant de base

Pour le déterminer, on se fonde sur la totalité des éléments d'actif au bilan et hors bilan. Les éléments hors bilan se limitent à l'actif pris en compte dans le calcul du capital pondéré en fonction du risque en vertu du paragraphe 15 du Règlement pour les établissements de catégorie 2. Le montant de base minimum est de 1 000 \$ pour les établissements dont l'actif total est inférieur à 10 million \$.

Tableau 2 : Montant de base

Actif total (au/hors bilan)	Montant de base	Actif total (au/hors bilan)	Montant de base
> 3 milliards \$	400 000 \$	< 500 millions \$	50 000 \$
< 3 milliards \$	300 000 \$	< 250 millions \$	25 000 \$
< 2 milliards \$	200 000 \$	< 100 millions \$	10 000 \$
< 1,75 milliard \$	175 000 \$	< 50 millions \$	5 000 \$
< 1,5 milliard \$	150 000 \$	< 40 millions \$	4 000 \$
< 1,25 milliard \$	125 000 \$	< 30 millions \$	3 000 \$
< 1 milliard \$	100 000 \$	< 20 millions \$	2 000 \$
< 750 millions \$	75 000 \$	< 10 millions \$	1 000 \$

(b) Le montant au prorata

La prime à payer pour le solde des frais d'exploitation de la SOAD est calculée au prorata de l'actif moyen des douze derniers mois. On en trouvera un exemple au tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Montant au prorata

	Mouvement	Établissement 9999
Actif total	26 000 000 000 \$	29 000 000 \$
Actif moyen	25 000 000 000 \$ (A)	28 000 000 \$ (AA)
Frais de la SOAD	6 250 000 \$ (B)	
Montant de base	3 000 000 \$ (C)	
Solde	(B)– (C) = 3 250 000 \$ (D)	
Montant au prorata	3 250 000 \$ (D) ÷ 25 000 000 000 \$ (A) = 0,00013 \$ (E)	28 000 000 \$ (AA) × 0,00013 \$ (E) = 3 640 \$

Exemple : Prime totale pour recouvrer les frais d'exploitation de la SOAD (établissement 9999) 3 000 \$ (Tableau 2) + 3 640 \$ (Tableau 3) = 6 640 \$

Section 2 : Aperçu de la structure proposée pour le calcul des primes de risque

Tableau 4 : Structure proposée

Description	Détails	Observations et justification
Structure de la prime	Structure continue (courbe) pour le calcul des primes	<ul style="list-style-type: none"> Les établissements à risque plus faible paient des primes proportionnellement moins élevées.
Mesure du risque	<p>Établissements de catégorie 2 - Test du capital pondéré en fonction du risque (BRI II)</p> <p>Test du ratio de levier pour les établissements de catégorie 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les primes sont fixées en fonction du capital réglementaire déclaré dans le rapport (vérifié) de chaque établissement à la fin de son exercice. Le capital affecté d'un coefficient de pondération en fonction du risque permet une meilleure mesure des effets d'une défaillance sur le FRAD, étant donné qu'on aligne plus clairement le capital sur le modèle d'exploitation de chaque établissement (de catégorie 2) et son profil de risque. On applique les coefficients de pondération révisés de BÂLE II et on tient compte des bénéfices (risque opérationnel) et du risque de taux d'intérêt pour les établissements complexes. Test de base du ratio de levier pour les établissements moins complexes.
Critères – Minimum	Capital supplémentaire de 0,0 %	<ul style="list-style-type: none"> Équivalent au capital minimum réglementaire. Pour les établissements de catégorie 2, cela équivaut à un ratio BRI de 8 %. Pour ceux de catégorie 1, c'est un ratio de levier de 5 %. Les établissements n'atteignant pas ce niveau minimum réglementaire paient une prime au taux de non-conformité.
Critères – Maximum	Capital supplémentaire de 100 % du capital minimum réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> Les établissements dont le capital atteint ou dépasse ce montant sont considérés comme présentant peu de risques supplémentaires pour la SOAD. À ce niveau, le capital est jugé suffisant pour couvrir la plupart des pertes éventuelles. C'est l'équivalent d'un ratio BRI de 16 % ou d'un ratio de levier de 10 %.
Fourchette de primes pour les établissements possédant le capital réglementaire	0,20 \$ – 0,70 \$	<ul style="list-style-type: none"> La prime dépend du capital supplémentaire de chacun des établissements. Quand celui-ci est de 100 p. 100 ou plus (équivalent à un ratio BRI de 16 % ou à un ratio de levier de 10 %, selon le cas), la prime est de 0,20 \$. Les établissements qui n'ont pas de capital supplémentaire (ce qui équivaut à un ratio BRI de 8 % ou à un ratio de levier de 5 %) paient 0,70 \$.
Taux de non-conformité pour les établissements qui n'ont pas le capital minimum réglementaire	1,40 \$	<ul style="list-style-type: none"> Ce taux pénalise les établissements insuffisamment capitalisés.

Section 3 : Niveaux de capitalisation actuels

Un examen des niveaux de capitalisation actuels au deuxième trimestre de 2007 a permis d'établir dans quelle fourchette devrait se situer le capital supplémentaire pour la prime de risque. Comme l'indique les figures 1 et 2 ci-dessous, le capital supplémentaire de la plupart des établissements se place dans une fourchette de 50 à 150 p.100 du capital minimum réglementaire.

Figure 1 : Capital supplémentaire des établissements de catégorie 1

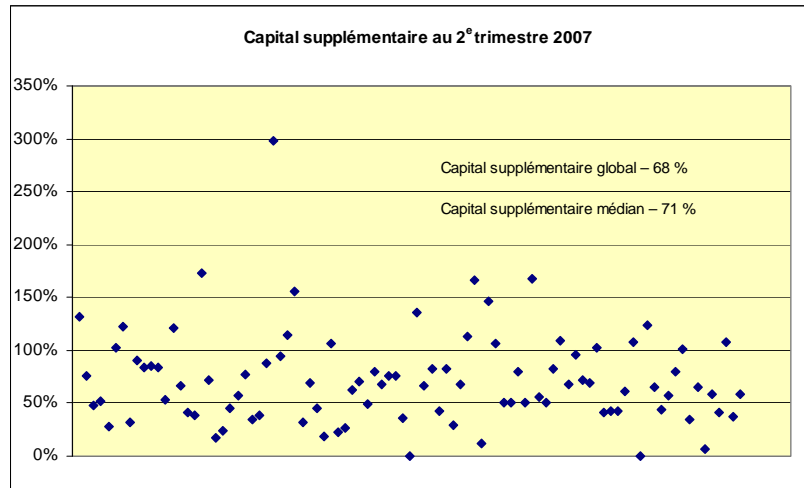
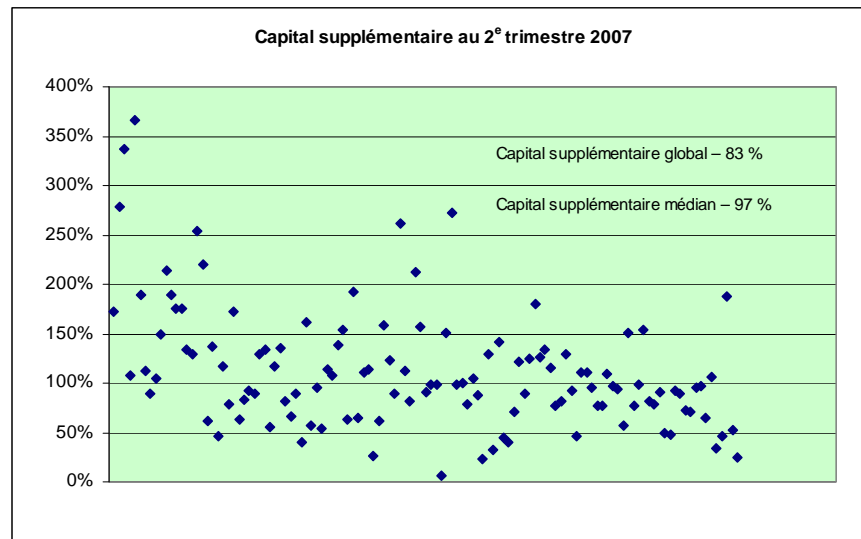


Figure 2 : Capital supplémentaire des établissements de catégorie 2



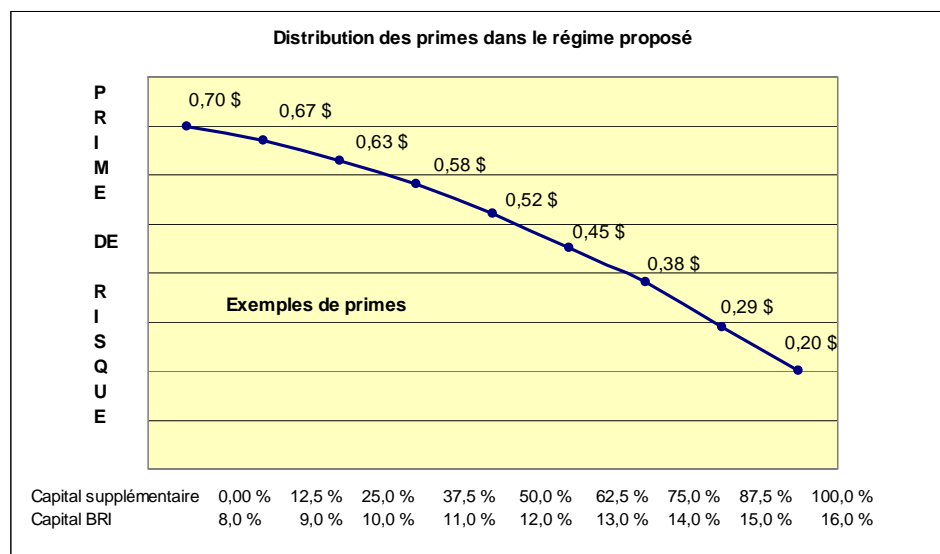
Au 2^e trimestre 2007 :

- Les établissements étaient au nombre de 77 au total à avoir un capital supplémentaire de plus de 100 p. 100 et ils auraient eu droit à la prime de risque minimum de 0,20 \$;
- Ils étaient au nombre de 126 au total à avoir un capital supplémentaire de plus de 75 p. 100 et ils auraient payé une prime de risque de moins de 0,40 \$;
- Seulement six établissements avaient un capital supplémentaire de moins de 25 p. 100 et ils auraient payé une prime de risque entre 0,65 et 0,70 \$;
- Un seul établissement aurait payé la prime au taux de non-conformité de 1,40 dans le nouveau régime proposé.

Section 4 : Structure continue proposée pour le calcul des primes de risque

Les primes de risque varieront de 0,20 à 0,70 \$ selon le pourcentage de capital supplémentaire (de 0 à 100 p. 100) détenu par les établissements. Les établissements insuffisamment capitalisés paieront la prime maximum de 1,40 \$. La figure 3 donne un aperçu des primes payables pour certains pourcentages. Par exemple, avec un capital supplémentaire de 50 p. 100 (un ratio BRI de 12 p. 100 ou un ratio de levier de 7,5 p. 100), la prime de risque est de 0,52 \$ (environ) par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés. Les primes de risque seront calculées jusqu'à la quatrième décimale et le capital/capital supplémentaire jusqu'à la deuxième décimale. Les établissements dont le capital est inférieur au minimum imposé par la loi paieront 1,40 \$.

Figure 3 : Primes de risque approximatives – Établissements de catégorie 2



Un « calculateur des primes de risque » et des formules sont à la disposition des établissements sur le site Web de la SOAD pour le calcul des primes de risque et du montant correspondant à chaque pourcentage de capital supplémentaire. On trouvera certains taux de prime de risque dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5 : Exemples de primes de risque à des fins de comparaison

Établissements de catégorie 1			Établissements de catégorie 2		
Capital (ratio de levier)	Capital supplémentaire en %	Prime de risque	Capital (ratio BRI)	Capital supplémentaire	Prime de risque
< 5,00 %	< 0 %	1,4000 \$	< 8 %	< 0 %	1,4000 \$
5,00 %	0 %	0,7000 \$	8 %	0 %	0,7000 \$
6,00 %	20 %	0,6448 \$	9 %	12,5 %	0,6681 \$
7,00 %	40 %	0,5672 \$	10 %	25,0 %	0,6275 \$
			11 %	37,5 %	0,5781 \$
7,50 %	50 %	0,5200 \$	12 %	50,0 %	0,5200 \$
8,00 %	60 %	0,4672 \$	13 %	62,5 %	0,4531 \$
9,00 %	80 %	0,3448 \$	14 %	75,0 %	0,3775 \$
10,00 %	100 %	0,2000 \$	15 %	87,5 %	0,2931 \$
> 10,00 %	> 100 %	0,2000 \$	16 %	100,0 %	0,2000 \$
7,50 %	50 %	0,5200 \$	> 16 %	> 100,0 %	0,2000 \$

Section 5 : Comparaison des principes de conception

Le tableau suivant compare l'actuel RPD et la structure proposée pour le calcul des primes avec les principes de conception établis pour un régime de primes différentielles.

Tableau 6 : Principes de conception

Principes de conception	RPD ACTUEL		RPD PROPOSÉ	
	Respectés	Observations	Respectés	Observations
Équité	Pas tout à fait	Dans un régime à catégories, les établissements à plus haut risque peuvent payer la même prime que d'autres à risque plus faible de la même catégorie de primes.	Oui	Les établissements à risques analogues paient des primes semblables. La structure continue permet de s'assurer qu'à chaque niveau de risque correspond une prime différente.
Transparence	Oui	La structure et les critères de mesure sont présentés par écrit et publiés. Mais les établissements doivent connaître cinq mesures du risque séparées.	Oui	On procède à une seule mesure du capital réglementaire apparaissant sur les états financiers vérifiés de l'établissement.
Rapidité	Pas tout à fait	Certaines mesures du risque s'étendent sur trois ans, ce qui peut retarder les ajustements de primes pour certains établissements quand le risque a changé. De plus, la composante Gestion est fondée sur les résultats de la dernière RSP, qui peut remonter à 36 mois.	Oui	On calcule la prime en se fondant sur le capital déclaré à la fin de l'exercice.
Exactitude	Pas tout à fait	Il y a une mesure qualitative (Gestion), subjective de nature. L'attribution de coefficients de pondération à chaque mesure n'aboutit pas toujours à une cote « composite » exacte.	Oui	Oui. On procède à une seule mesure quantitative du risque, fondée sur des résultats vérifiés.
Efficienc	Pas tout à fait	Le calcul des primes peut être complexe en cas de fusions, d'achats ou de ventes, de changements de fin d'exercice, etc., du fait que les mesures portent sur 3 ans pour les bénéfices et la qualité de l'actif.	Oui	Pour le calcul des primes, on prend en compte une seule situation du capital « en fin d'exercice ».
Souplesse	Oui	Les modifications sont possibles bien qu'elles puissent être plus complexes à cause du nombre de mesures du risque, de coefficients de pondération et de catégories.	Oui	Les taux de prime peuvent être ajustés si une hausse ou une baisse est nécessaire, sans que l'on ait à modifier la mesure du risque.
Abordable	Pas tout à fait	Dans un régime à catégories, l'allègement des primes est limité du fait que tous les établissements d'une catégorie paient la même prime.	Pas tout à fait	La nouvelle structure différencie mieux les primes en fonction du risque. Les établissements peuvent réduire les primes avec un capital supplémentaire plus élevé. La prime la plus basse, de 0,20 \$, est du même ordre que celle de 0,14 \$ de la SADC.