

Ordonnance n° 134/21

**SOCIÉTÉ D'ASSURANCE PUBLIQUE DU MANITOBA (LA SOCIÉTÉ)
PRIMES DE PERMIS DE CONDUIRE ET D'ASSURANCE AUTOMOBILE
OBLIGATOIRE DES VÉHICULES POUR L'ANNÉE DE COUVERTURE 2022-2023 ET
AUTRES AFFAIRES; DEMANDE DE REMISE SPÉCIALE 2022**

Le 15 décembre 2021

DEVANT : Irene A. Hamilton, c.r., présidente du comité
Robert Gabor, c.r., président
Michael Watson, membre

1.0 Résumé

La Régie des services publics (la Régie) rend la présente ordonnance en regard de la demande d'approbation générale des tarifs de 2022 et de la demande de remise spéciale de 2022. La Régie ordonne une diminution de 1,57 % des primes d'assurance automobile obligatoire de base pour l'année de couverture 2022-2023, à la date d'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2022. Cette décision s'applique à toutes les principales classes de véhicules automobiles. Aucun changement tarifaire n'est apporté aux tarifs des permis et des certificats, aux frais de services et de transactions ainsi qu'aux réductions et surprimes applicables aux véhicules de parcs d'automobiles. La Régie ordonne aussi une remise totalisant environ 312 millions de dollars. Les motifs des décisions de la Régie sont expliqués en détail dans la présente ordonnance.

En vertu de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des Sociétés de la Couronne, il incombe à la Régie d'établir les tarifs payés par les clients de la Société d'assurance publique du Manitoba (la Société). La Société détient le monopole de l'assurance de base dans la Province du Manitoba. Les tarifs approuvés par la Régie et facturés par la Société doivent être justes, raisonnables et dans l'intérêt public. Comme il a été confirmé par la Cour d'appel du Manitoba, la Régie doit, au cours du processus d'établissement de tarifs, arriver à un équilibre entre les intérêts des payeurs de primes d'assurance et la santé financière du monopole. Au sens le plus large, ces intérêts représentent l'intérêt public général.

Pour que la Régie puisse réaliser son mandat, qui est l'établissement de tarifs justes, raisonnables et dans l'intérêt public, la confiance des payeurs de primes d'assurance doit être préservée. Or, la seule manière de préserver cette confiance est d'assurer la transparence de l'information fournie par l'entremise de la Société et du système réglementaire de la Régie.

En ce moment, la confiance est particulièrement importante. Nous traversons une pandémie qui n'arrive qu'une fois par siècle et qui a modifié considérablement maintes

activités de la Société. La COVID-19 s'est soldée par des fermetures d'entreprises, des pertes d'emplois, des démantèlements et une hausse du nombre de personnes travaillant à domicile.

Pour la Société, la pandémie a entraîné une diminution du nombre d'automobilistes sur les routes et une réduction de coûts en raison du moins grand nombre de collisions et d'indemnisations pour dommages aux véhicules et préjudices personnels. La Société a aussi accumulé un capital excédentaire que le secteur d'activité de l'assurance de base a utilisé pour émettre, au cours des 18 derniers mois, trois remises totalisant environ 439 millions de dollars. Maintenant, la Société se doit de revenir à un environnement d'exploitation stable afin que l'on puisse mesurer son rendement en fonction des jalons qui étaient en place avant la pandémie.

Avant de poursuivre, il importe d'établir une distinction entre les primes d'assurance (c'est-à-dire les tarifs), le capital excédentaire et les remises.

Tarifs

Les primes d'assurance automobile de base varient selon l'endroit où vit le payeur de primes d'assurance au Manitoba, le type de véhicule et l'utilisation du véhicule. La cote de conduite peut donner lieu à un rabais sur la prime d'assurance automobile de base. La prime d'assurance automobile de base corrigée en fonction de la cote de conduite est le tarif annuel qu'un client paie pour son assurance automobile. Chaque année, la Régie ordonne une modification tarifaire générale qui s'applique au tarif annuel de l'assurance automobile.

La Régie ordonne une diminution de tarifs de 1,57 % après avoir approuvé les tarifs calculés conformément aux normes actuarielles reconnues au Canada, selon une prévision naïve des taux d'intérêt, en tenant compte des taux d'intérêt réels en date du 31 août 2021. Cette diminution de tarifs combine la diminution de tarifs de 1,16 % demandée par la Société et l'incidence additionnelle du changement dans le nombre

prévu de véhicules assurés selon le Code de la route (différence de -,41 %) sur les tarifs calculés conformément aux normes actuarielles reconnues.

La diminution de tarifs de 1,57 % ordonnée par la Régie ne signifie pas qu'il y aura une diminution correspondante des primes pour tous les automobilistes dans chacune des principales classes de véhicules automobiles. Les tarifs payés par les détenteurs de police d'assurance dans chacune des classes principales sont déterminés par le dossier de conduite, le type de véhicule immatriculé (marque, modèle et année), l'usage qui sera fait du véhicule et le lieu de résidence du détenteur de police d'assurance. Les primes vont donc augmenter pour certaines personnes et diminuer pour d'autres personnes.

Dégagement de capital

Lorsqu'il y a des sommes excédentaires dans la réserve de stabilisation des tarifs de la Société, la Régie peut ordonner un dégagement de capital. Selon le plan de gestion des immobilisations de la Société, le dégagement de capital peut être aussi élevé que 5 % pour une année donnée. Le dégagement de capital s'applique aux primes à payer au cours de la prochaine année de couverture d'assurance et ne peut être utilisé pour une année subséquente. Il sert à réduire les primes d'assurance automobile au cours de la prochaine année de couverture d'assurance.

La Régie rejette la demande de la Société qui souhaitait suspendre le dégagement de capital de 5 % pour l'année de couverture d'assurance 2022-2023, et elle estime qu'il est juste et raisonnable de continuer à appliquer le dégagement de capital étant donné que le secteur d'activité de l'assurance de base disposera d'un capital suffisant malgré le capital dégagé et la remise accordée aux payeurs de primes d'assurance. Selon la Régie, une suspension du dégagement de capital n'est pas appropriée en raison de l'incertitude engendrée par la pandémie de COVID-19. La Régie ordonne que le pourcentage de dégagement de capital s'applique aux primes d'assurance automobile après – et non avant – l'application de la remise en fonction de la cote de conduite.

Remise

Lorsqu'il y a des sommes excédentaires dans la réserve de stabilisation des tarifs de la Société, la Régie peut aussi ordonner une remise. Une remise est un montant remboursé à un payeur de primes d'assurance pour des primes qu'il a déjà payées pendant l'année de couverture d'assurance en cours ou une année antérieure. Le montant réel de la remise versée au payeur de primes d'assurance dépend des primes que ce dernier a payées pendant l'année de couverture d'assurance en cours ou une année antérieure.

La Régie ordonne à la Société de verser aux payeurs de primes d'assurance une remise correspondant à un pourcentage des primes d'assurance de base payées entre le 22 novembre 2020 et le 9 décembre 2021 pour toutes les classes de véhicules automobiles. Le montant de cette remise correspond aux sommes excédentaires que prévoit accumuler la Société entre le 31 mars 2021 et le 31 mars 2022 dans sa réserve de stabilisation des tarifs de base. Calculé au moyen du ratio du test du capital minimal (TCM) de 100 %, en tenant compte du dégagement de capital de 5 % appliqué à l'année de couverture d'assurance 2022-2023, il totalise environ 312 millions de dollars et doit être versé dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, la Régie remarque que c'est la troisième fois en 18 mois que la Société applique une remise, malgré qu'elle ait déclaré antérieurement ne pas privilégier les remises et vouloir plutôt apporter des modifications à son plan de gestion des immobilisations pour se rapprocher de la cible du test du capital minimum. Dans sa demande d'approbation des tarifs, la Société atteste que ses systèmes de technologie de l'information ne peuvent pas traiter les crédits de primes. La Régie estime que la Société doit s'assurer que les systèmes mis en place dans le cadre sa principale initiative de technologie de l'information, le projet Nova, permettra aux payeurs de primes d'assurance de recevoir des crédits. C'est ainsi que la Société disposera de la souplesse nécessaire pour choisir les processus qu'elle emploiera pour remettre aux payeurs de primes d'assurance les sommes excédentaires de ses réserves.

Véhicules avec chauffeur

Dans l'ordonnance n° 146/20, la Régie a ordonné une hausse de tarifs de 20 % par rapport aux taux actuels pour la catégorie des véhicules avec chauffeur ainsi que des hausses consécutives de 20 % pour la classe principale des véhicules avec chauffeur au titre des demandes d'approbation générale des tarifs de 2022-2023 et de 2023-2024, sous réserve d'une modification de ces hausses par la Régie à la suite de témoignages déposés dans le cadre de ces demandes et du rapprochement des taux établis pour les véhicules avec chauffeur avec les taux rémunérateurs sur le plan actuariel.

Dans la présente ordonnance, la Régie ordonne une hausse de tarifs de 20 % par rapport aux taux actuels pour la catégorie des véhicules avec chauffeur et une hausse de 20 % pour la classe principale des véhicules avec chauffeur au titre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2023, sous réserve d'une modification de cette hausse par la Régie à la suite de témoignages déposés dans le cadre de cette demande et du rapprochement des taux établis pour les véhicules avec chauffeur avec les taux rémunérateurs sur le plan actuariel. L'ajustement compensateur étant supérieur à 20 % pour les véhicules avec chauffeur dans tous les territoires, la Régie estime qu'une hausse de tarif de 20 % est toujours suffisamment justifiée.

La Société a informé la Régie qu'elle poursuivait l'examen de son cadre applicable aux véhicules avec chauffeur. Dans l'ordonnance n° 1/21 faisant suite à la demande d'approbation générale des tarifs de 2021, la Régie a demandé à la Société de suivre une série d'étapes pour mener à bien cet examen. Or, bon nombre de ces étapes n'ont toujours pas été mises en œuvre par la Société. En conséquence, la Régie demande à la Société de déposer son cadre d'examen applicable aux véhicules avec chauffeurs lorsqu'elle présentera sa demande d'approbation générale des tarifs de 2023.

Prévisions relatives aux taux d'intérêt

L'adoption d'une prévision naïve des taux d'intérêt, qui suppose que les taux d'intérêt demeureront inchangés, réduit la complexité du processus de prévision des taux

d'intérêt. Bien que l'utilisation d'indications sur les taux d'intérêt conformément aux normes actuarielles reconnues réduise la longueur de la prévision, une incertitude subsiste quant aux prévisions relatives aux taux d'intérêt. Pour atténuer cette incertitude, la Régie a toujours demandé à la Société – dans le cadre de demandes d'approbation générale des tarifs antérieures – de fournir une mise à jour de ses indications sur les taux afin que celles-ci reflètent les taux d'intérêt du marché à la fin de septembre, peu de temps avant le début des audiences publiques.

L'approbation par la Régie de l'utilisation de la prévision naïve des taux d'intérêt est compatible avec les décisions qu'elle a prises dans le cadre des demandes d'approbation générale des tarifs de 2020 et de 2021. La Régie est tout à fait consciente de la volatilité des taux d'intérêt du marché et de l'incertitude liée à la prévision des fluctuations des taux d'intérêt. Elle reconnaît aussi que le secteur d'activité de l'assurance de base est moins sensible aux fluctuations des taux d'intérêt grâce aux initiatives de gestion actif-passif mises en œuvre par la Société. Elle reconnaît enfin que l'établissement des tarifs conformément aux normes actuarielles reconnues a réduit le risque de prévision des taux d'intérêt en diminuant la longueur de la prévision requise pour dériver des indications sur les taux.

L'approbation par la Régie de l'utilisation de la prévision naïve des taux d'intérêt est aussi compatible avec le constat présenté dans l'ordonnance n° 159/18 selon lequel la prévision naïve représente la meilleure estimation possible aux fins de la fixation des tarifs. Dans l'ordonnance n° 159/18, la Régie remarque, qu'avant la demande d'approbation générale des tarifs de 2017, les intervenants estimaient que la prévision relative aux taux d'intérêt standard était celle qui devait être appliquée, et ce, en dépit de huit années de taux d'intérêt stables. On constate une incohérence d'une année à l'autre relativement aux prévisions de taux d'intérêt préconisées par les parties. Un réexamen des prévisions de taux d'intérêt s'imposera dans le cadre de la prochaine demande d'approbation générale des tarifs compte tenu des taux d'inflation actuels et projetés.

Transfert de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules

Le 24 mars 2021, le conseil d'administration de la Société a approuvé le transfert de sommes excédentaires totalisant 60 millions de dollars de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules, plutôt que vers le secteur d'activité de l'assurance de base. La Société prévoit un transfert additionnel de 53,4 millions de dollars durant l'exercice 2021-2022. La Société reconnaît que de tels transferts réduisent le montant qui serait autrement accessible pour la remise offerte aux détenteurs d'une police d'assurance de base. La Société admet que des discussions sont en cours avec le gouvernement pour que le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules devienne autonome. La somme de 63 millions de dollars qui a été transférée jusqu'à maintenant aidera le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules à mettre en œuvre l'initiative de technologie de l'information de la Société, le projet Nova, et préfinancera ce secteur jusqu'à la fin de l'exercice 2026-2027.

Le président et directeur général de la Société, durant son témoignage aux audiences publiques, a mentionné que la direction de la Société était au courant des déficits opérationnels anticipés du secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules, mais que la solution consistant à combler ce déficit au moyen du transfert des sommes excédentaires de la réserve pour les assurances complémentaires n'a été envisagée qu'après qu'il se soit joint à la Société en janvier 2021.

Les états financiers de la Société manquent de transparence en regard de ce transfert. Les notes afférentes aux états financiers ne contiennent pas de détails suffisants concernant le transfert de 63 millions de dollars de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules. La Société a informé la Régie de ce transfert lorsqu'elle a

déposé sa demande d'approbation générale des tarifs; cependant, à eux seuls, les états financiers ne fournissaient pas les informations nécessaires pour permettre au grand public de discerner la nature ou le montant de cette transaction financière importante.

De 2004 jusqu'à maintenant, la Société a transféré environ 194 millions dollars de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules, et elle prévoit transférer 53,4 millions de dollars additionnels avant la fin de l'exercice 2021-2022. Après la mise en œuvre du plan de gestion des immobilisations de la Société, les transferts de la réserve pour les assurances complémentaires ont été intégrés aux prévisions de la Société; depuis, la Régie peut examiner de plus près les questions entourant la réserve pour les assurances complémentaires. La demande d'approbation générale des tarifs reçue donne pour première fois à la Régie suffisamment d'information pour analyser l'incidence du transfert de sommes de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules plutôt que vers le secteur d'activité de l'assurance de base. Le transfert de sommes de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules a réduit le montant de la remise offerte aux payeurs de primes d'assurance de base d'environ 113,4 millions de dollars.

Bien que la Régie soit autorisée à examiner les résultats financiers du secteur d'activité de l'assurance complémentaire, elle n'a pas la compétence voulue pour orienter la décision de la Société d'assurance publique du Manitoba concernant le transfert de sommes excédentaires de la réserve pour les assurances complémentaires. Ce qui précède montre pourquoi la Régie exige un droit de regard sur les questions entourant la réserve pour les assurances complémentaires.

Dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs reçue, la Régie rejette la proposition des intervenants qui souhaitent que la Société ajoute au montant de la remise totale le capital excédentaire de 113,4 millions de dollars transféré de la réserve pour les

assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules. Les limites de compétences de la Régie empêchent celle-ci d'ordonner le montant de la remise. La Régie dérive son droit de regard sur la Société de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des Sociétés de la Couronne, de la Loi sur la Régie des services publics et de la Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba. L'article 25 de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des Sociétés de la Couronne exige que la Société demande à la Régie d'approuver toute modification concernant les tarifs afférents aux services qu'elle fournit, ce qui n'inclut que les taux d'assurance de base. En conséquence, la Régie exerce une compétence sur l'assurance de base, mais non sur l'assurance complémentaire ou l'assurance complémentaire pour risques spéciaux. Les intervenants demandent à la Régie d'outrepasser ses compétences lorsqu'ils lui demandent d'annuler les transferts de sommes de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules et de remettre ces sommes aux payeurs de primes d'assurance sous la forme d'une remise. La Régie n'est donc pas en mesure d'ordonner la réparation demandée par les intervenants, que la méthode de transfert des sommes soit valide ou non.

La Société a vu augmenter ses coûts liés au secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules depuis 2004, mais le niveau de financement accordé par le gouvernement ne lui a pas permis de couvrir ces coûts. Lorsque les sommes excédentaires de la réserve pour les assurances complémentaires sont utilisées pour combler le déficit du secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules, ce sont en fait les payeurs de primes d'assurance de la Société qui subventionnent un service qui relevait auparavant de la responsabilité gouvernementale. Bien que tous les payeurs de primes d'assurance de base soient des clients du secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules, ces derniers ne sont pas tous des payeurs de primes d'assurance de base. De plus, la Société considère l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules comme étant un secteur d'activité, mais ce n'est pas véritablement le cas puisque ce

secteur représente une dépense pour la Société et que tous les revenus qu'il génère doivent être remboursés au gouvernement.

Dans les ordonnances émises peu de temps après que la Société soit devenue responsable de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules, la Régie a exprimé des réserves sur la manière dont était financé le secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules au sein des opérations financières de la Société. Depuis le début de l'entente entre le gouvernement et la Société en 2004, la Régie exprime des préoccupations concernant la pertinence du financement accordé par le gouvernement au secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules. Dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs reçue, nous constatons que les préoccupations qu'avait exprimées la Régie il y a plus de 15 ans étaient bien fondées puisque les déficits du secteur d'activité de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules ont réduit les sommes transférées de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'assurance de base. Les limites de compétences de la Régie empêchent celle-ci d'agir pour remédier à la situation. Cependant, la Régie exprime sa consternation devant la décision de la Société de ne pas respecter une fois de plus son engagement de transférer les bénéfices non répartis excédentaires du secteur de l'assurance complémentaire vers le secteur de l'assurance de base et remet en question la prudence dont fait preuve la Société en décidant d'utiliser les sommes excédentaires de la réserve pour les assurances complémentaires pour essentiellement préfinancer le secteur de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules jusqu'en 2026-2027.

Compte tenu de ce qui précède, la Régie émet des réserves sur la fiabilité des garanties offertes par la Société concernant de futurs transferts de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'assurance générale.

Si le gouvernement du Manitoba entend utiliser les fonds détenus par la Société à des fins gouvernementales, le processus à suivre est celui prévu à l'article 44 de la Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba qui stipule que lorsque « [...] l'actif de la

Société à la fin de l'exercice pour lequel il est produit dépasse le passif pour cette année, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner à la Société de payer à Sa Majesté du chef du Manitoba, telle portion de l'excédent qu'il détermine [...] ». Ce processus est un gage de transparence lorsque le gouvernement du Manitoba utilise les bénéfices de la Société à des fins gouvernementales.

Plan de gestion des immobilisations et réserve de stabilisation des tarifs

À la suite de ses délibérations entourant des demandes d'approbation générale des tarifs antérieures, la Régie a ordonné la méthodologie à suivre pour l'établissement du niveau approprié de la réserve de stabilisation des tarifs de base et le niveau total de capitaux propres de la Société. Le but de la réserve de stabilisation des tarifs est de protéger les automobilistes de hausses de tarifs qui auraient été autrement nécessaires en raison de fluctuations imprévues par rapport aux résultats prévus et en raison de pertes découlant de facteurs ou d'événements non récurrents.

Avant le dépôt de la demande d'approbation générale des tarifs de 2020, le gouvernement a promulgué le Règlement sur les réserves, R.M. 76/2019, qui détermine la somme minimale que la Société est tenue de garder dans ses réserves pour les secteurs d'activité de l'assurance de base, de l'assurance complémentaire et de l'assurance complémentaire à l'égard des risques spéciaux en l'application de la Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba. Le Règlement limite aussi l'utilisation des sommes excédentaires. Ainsi, toute somme excédant celle qui doit être gardée dans la réserve de stabilisation des tarifs de base ne peut être utilisée par la Société que pour réduire une hausse de tarif dans une année subséquente. Le Règlement a pour effet de maintenir la réserve de stabilisation des tarifs de base au niveau minimal calculé selon le ratio du test du capital (TCM) de 100 % au lieu de laisser la Régie établir le niveau de la réserve de stabilisation des tarifs de base dans le cadre du processus de demande d'approbation générale des tarifs. Après avoir entendu une motion présentée par l'Association des consommateurs du Canada, la Régie a déterminé dans la l'ordonnance n° 176/19 que le Règlement était invalide et ne liait pas la Régie aux fins

de l'établissement du niveau cible de la réserve de l'assurance de base et de l'évaluation du mérite du plan de gestion des immobilisations. La Régie a déterminé, cependant, que le plan de gestion des immobilisations et le niveau de la réserve de l'assurance de base selon le ratio du test du capital (TCM) de 100 % étaient justes et raisonnables dans les circonstances et a approuvé le plan de gestion des immobilisations de la Société pour une période d'essai de deux ans, une période permettant à Régie d'évaluer entièrement le rendement du plan de gestion des immobilisations et le niveau cible de la réserve pour l'assurance de base.

Le plan de gestion des immobilisations approuvé par la Régie dans l'ordonnance n° 176/19 n'envisageait pas l'émission de remises. En raison de la pandémie de COVID-19, la Société a accumulé des sommes excédentaires importantes, et elle a versé des remises à deux occasions en 2020. Dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs reçue, la Régie ordonne une autre remise, comme il est mentionné précédemment.

La Société n'a transféré aucune somme de sa réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'assurance de base en 2019-2020. Au lieu de cela, elle a versé 52 millions de dollars de la réserve pour les assurances complémentaires directement aux payeurs de primes d'assurance de base et émis la première remise de la réserve pour l'assurance de base ordonnée par la Régie en 2020.

L'un des principaux aspects du plan de gestion des immobilisations présenté à la Régie dans la demande d'approbation générale des tarifs de 2020 – un plan que la Régie a approuvé – est l'engagement pris par la Société de transférer les sommes excédentaires de la réserve pour les assurances complémentaires vers le secteur d'activité de l'assurance de base. La Société estime qu'elle peut transférer les sommes excédentaires de sa réserve pour les assurances complémentaires vers un autre secteur d'activité que celui de l'assurance de base avant la fin de l'exercice, et elle s'est appuyée sur cette interprétation pour éviter tout transfert vers le secteur d'activité de l'assurance de base depuis l'approbation de son plan de gestion des immobilisations. La Société n'a

manifestement pas respecté son engagement, malgré les préoccupations qu'avait clairement exprimées la Régie auparavant. La Société n'a pas respecté l'esprit ou l'intention du plan de gestion des immobilisations depuis qu'il a été approuvé.

En regard du plan de gestion des immobilisations et de la réserve de stabilisation des tarifs de base, la Régie est préoccupée du fait que la Société n'a pas mené une analyse rigoureuse de calcul du ratio cible par opposition au calcul du ratio d'échelle comme il avait été demandé dans l'ordonnance n° 1/21. Sur la foi du dossier qui lui a été présenté, la Régie demeure convaincue que le ratio du test du capital minimal (TCM) de 100 % est juste et raisonnable et que les éléments du plan de gestion des immobilisations tel qu'il a été approuvé doivent demeurer en place pour une autre année. La Régie s'attend à recevoir le plan de gestion des immobilisations révisé de la Société avec la demande d'approbation générale des tarifs de 2023, et elle mènera un examen complet de la question à ce moment-là. En conséquence, la Régie approuve la mise en œuvre du plan de gestion des immobilisations tel qu'il a été approuvé dans l'ordonnance n° 176/19 pour l'année de couverture d'assurance 2022-2023, et elle s'attend à recevoir le plan de gestion des immobilisations mis à jour dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2023.

Cote de conduite

Contexte

La Société a lancé son système de cotes de conduite en 2010 en remplacement du Programme de réductions accordées aux bons conducteurs. Le système de cotes de conduite a pu être mis en place lorsque la Société est devenue responsable de l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules en 2004.

L'un des aspects de la demande d'approbation générale des tarifs de 2018 était la demande d'une hausse de 1,8 % du niveau de démerite de l'échelle relative aux primes de permis de conduire en vertu du système de cotes de conduite, une hausse qui

équivalait à une hausse des recettes provenant des primes de permis de conduire de 17,5 millions de dollars.

Dans l'ordonnance n° 130/17 rendue à la suite de la demande d'approbation générale des tarifs de 2018, la Régie a approuvé la requête de la Société en soulignant que celle-ci devait renforcer les outils analytiques qu'elle utilisait pour la détermination des primes de permis de conduire. La Régie avait ordonné la tenue d'une conférence technique sur l'accessibilité et le caractère pratique d'autres outils analytiques et méthodes d'établissement de tarifs, outils qui permettraient de mieux déterminer les niveaux de cotes de conduite et les rabais sur les primes de permis de conduire en s'appuyant sur la cote du conducteur principal plutôt que sur la cote du conducteur inscrit. Dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2020, la Régie a demandé à la Société de proposer des taux de primes de permis de conduire plus conformes, sur le plan statistique, au coût moyen estimatif des sinistres par conducteur pour chaque niveau de démerite de l'échelle de cotes de conduite. Enfin, dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2021, la Régie a demandé à la Société de proposer des réductions de primes d'assurance automobile acceptables sur le plan actuariel qui s'appuyaient sur l'évaluation du rendement du conducteur principal. La Société a demandé une dérogation à certains aspects des directives de la Régie relative au système de cotes de conduite présentées dans l'ordonnance n° 130/17, et elle a demandé d'autres dérogations du genre par la suite.

Dans l'ordonnance n° 1/21, la Régie a constaté que l'utilisation du modèle fondé sur le propriétaire inscrit plutôt que sur le modèle fondé sur le conducteur principal faisait en sorte que les bons conducteurs qui sont des propriétaires inscrits subventionnaient les mauvais conducteurs non inscrits. Dans la demande d'approbation générale des tarifs qui avait alors été présentée, le chef de l'actuariat de la Société avait mentionné que le modèle du conducteur principal était d'une plus grande validité sur le plan actuariel, ce qui a été confirmé une fois de plus durant le cadre de la présente audience. La Régie estime qu'un système d'évaluation fondé sur le conducteur principal est une nécessité et que la Société a déjà eu amplement le temps d'examiner la question et de s'orienter vers

l'établissement de primes de permis de conduire et de réductions de primes d'assurance automobile plus saines d'un point de vue actuariel.

Comme il a été démontré que le modèle fondé sur le conducteur principal reflète plus fidèlement le risque, la Régie estime que la Société devait présenter un plan assorti d'échéanciers, de jalons et de dates de mise en œuvre pour l'apport de modifications au système de cotes de conduite, incluant une date à laquelle la Société déposera une demande d'approbation des modifications proposées auprès de la Régie. La Régie souligne que le calendrier de la principale initiative de la Société en matière de technologie de l'information, le Projet Nova, exige que la Société procède sans délai à des modifications du système de cotes de conduite. La Régie somme la Société de prendre dès maintenant des mesures proactives pour passer à un système de cotes de conduite fondé sur le conducteur principal, car les modifications requises seront plus difficiles à mettre en œuvre après le lancement du projet Nova.

Conception tarifaire

En dépit des commentaires formulés par la Régie dans l'ordonnance n° 1/21, la Société confirme dans la demande d'approbation générale des tarifs reçue qu'elle a l'intention de continuer à utiliser le modèle du propriétaire inscrit et qu'elle n'envisage pas d'apporter des changements à ce modèle au cours des cinq prochaines années. La Société déclare que les changements technologiques nécessaires pour permettre l'adoption du modèle fondé sur le conducteur principal pourraient être instaurés au moyen l'application Duck Creek, qui fait partie du projet Nova.

La Société fait preuve d'une réticence persistante à adopter un nouveau système de cotes de conduite. L'assurance est basée sur l'évaluation du risque, et des données probantes établissent clairement que les primes fondées sur le conducteur principal reflètent plus fidèlement le risque.

À la suite de la demande d'approbation générale des tarifs de 2021, la Régie avait estimé que la Société était bien placée pour prendre des mesures en faveur d'un modèle plus

solide sur le plan actuariel, et la Régie estime que c'est toujours le cas. La Régie s'explique difficilement pourquoi la Société s'oppose catégoriquement à la mise en œuvre d'un modèle fondé sur le conducteur principal. La Régie estime qu'un changement de conception de tarification s'impose, et elle ordonne à la Société de présenter, avec la demande d'approbation générale des tarifs de 2023, un plan quinquennal sur la mise en œuvre du modèle de conception tarifaire fondé sur le conducteur principal.

Modifications tarifaires

Dans la demande d'approbation générale des tarifs reçue, la Société propose des changements au système de cotes de conduite qui seraient intégrés au modèle actuel fondé sur le propriétaire inscrit. La Société propose des taux de primes de permis de conduire et des rabais de primes d'assurance automobile qui sont davantage conformes, sur le plan statistique, au coût estimatif des sinistres par conducteur pour chaque niveau de l'échelle de cotes de conduite, et elle incorpore le système de cotes de conduite dans son analyse du biais minimal utilisée pour établir les relativités tarifaires.

La Régie est satisfaite des ajustements que propose d'apporter la Société au modèle actuel pour tendre vers la robustesse actuarielle. La Régie estime qu'il est juste et raisonnable d'apporter les modifications au système requises, comme le propose la Société, afin d'élargir l'échelle de cotes de conduite de +15 à +16 pour l'année de couverture d'assurance 2022-2023 et d'augmenter les rabais de primes d'assurance automobile pour les véhicules immatriculés au nom de propriétaires ayant une cote de conduite de +10 à +15.

Dépenses

Dans le passé, la Régie a mentionné que l'un des principaux aspects du rôle qu'elle joue à titre d'examineur indépendant responsable d'établir des tarifs de base justes et raisonnables consiste à s'assurer que les dépenses projetées et réelles sont à la fois nécessaires et prudentes.

Dans l'ordonnance n° 1/21, la Régie précise qu'elle a effectué son examen des dépenses de la Société dans le contexte de la pandémie et que l'exercice 2020-2021 était unique en soi. Cependant, les effets de la pandémie se sont poursuivis en 2021-2022, comme en témoignent la suraccumulation continue de capital par la Société et la réduction des sinistres encourus.

La Régie souligne qu'il est difficile d'établir des prévisions dans ces circonstances du fait qu'elle ne dispose d'aucun précédent historique récent. C'est pourquoi elle estime que les prévisions de la Société concernant l'incidence de la COVID-19 sur les sinistres et les dépenses sont raisonnables.

La principale initiative de la Société dans le domaine des technologies de l'information est le projet Nova. Dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs reçue, la Régie a examiné les changements qui ont été apportés à ce projet à la suite d'un exercice de révision des conditions de base que la Société a entrepris à la clôture de la demande d'approbation générale des tarifs de 2021. À ce moment-là, la Société estimait à 22,6 millions de dollars l'augmentation des coûts du projet, qui avaient initialement été évalués à 106,8 millions. Il était toutefois attendu que ce budget était susceptible d'être modifié à la suite de l'exercice de révision.

La Société, qui a inclus l'analyse de rentabilisation révisée du projet Nova dans la demande d'approbation générale des tarifs reçue, souligne que cette nouvelle version de l'analyse est plus précise que la version initiale. Le budget révisé comprend des dépenses projetées de 111,7 millions et des fonds de prévoyance de 16,8 millions, pour un total de 128,5 millions de dollars. Le budget initial du projet Nova comprenait des dépenses projetées de 85,4 millions et des fonds de prévoyance de 21,4 millions, pour un total de 106,8 millions de dollars.

Le plan pour le projet Nova demeure incertain à ce stade-ci. Durant son témoignage aux audiences publiques, le président et directeur général de la Société a affirmé que son organisme envisage de faire la transition du projet Nova vers une nouvelle initiative, que

la Société appelle Supernova. Cette nouvelle initiative permettra de faire évoluer la Société vers une Société 2.0 et d'en faire une organisation omnicanale qui offrira des produits souples aux Manitobains ainsi qu'une adaptabilité commerciale accrue. Le président était d'avis que certains éléments fondamentaux étaient absents du concept initial du projet Nova. On ne sait pas encore quelle sera l'incidence de Supernova sur la prestation actuelle des services et les orientations futures. La Société s'efforce de déterminer le calendrier et les coûts de sa version 2.0. Elle ne sera pas en mesure de fournir plus de détails à ce propos avant le premier trimestre de 2022.

La Régie reconnaît que la Société poursuit ses efforts pour limiter ses dépenses. Elle estime toutefois que l'on assistera fort probablement à une augmentation de la taille et des coûts de ses initiatives en matière de TI. Dans l'ordonnance n° 1/21, la Régie a fait part de ses préoccupations concernant les dépassements budgétaires enregistrés au début du projet Nova. L'analyse de rentabilisation révisée s'est traduite par une augmentation du budget dévolu au budget, mais les coûts présentés dans l'analyse révisée ne constituent pas nécessairement un indicateur fiable des coûts futurs du projet étant donné la transition maintenant prévue de la Société vers la Société 2.0 par l'entremise de Supernova. La Régie fait remarquer que la Société a présenté dans une demande d'approbation générale des tarifs, pour la deuxième fois consécutive, un budget pour le projet Nova qui sera susceptible d'être modifié dans les mois suivant immédiatement les audiences publiques. La Régie devra tenir compte de ce problème dans son examen de la prudence financière dont la Société fait preuve dans l'établissement de ses dépenses au titre des TI.

Compte tenu du calendrier des modifications que la Société envisage d'apporter au projet Nova et des préoccupations mentionnées plus haut, la Régie estime qu'il est nécessaire que la Société la consulte avant de présenter sa demande d'approbation générale des tarifs de 2023. La Régie ordonne donc à la Société d'organiser une rencontre avec ses conseillers, au plus tard le 30 avril 2022, pour examiner ses initiatives en matière de TI. Les participants à la réunion examineront tous les aspects du projet Nova et de la transition prévue vers une Société 2.0 et Supernova, y compris (de façon non limitative)

les résultats escomptés du projet, le calendrier, le budget, le taux de rabais et tous les éléments fondamentaux qui ne faisaient pas partie du plan original du projet Nova et qui y ont été ajoutés.

Investissements

La Régie reconnaît que son rôle – qui en est un de surveillance – ne consiste pas à ordonner à la Société de quelle façon précise elle doit gérer son portefeuille. Dans les demandes d’approbation générale des tarifs qu’elle a reçues de la Société au cours des dernières années, la Régie a procédé à un examen détaillé des investissements réalisés par la Société. Cet examen s’est déroulé dans un contexte où la Société avait adopté – et commencé à mettre en œuvre – une nouvelle stratégie d’investissement sur la base d’une étude de gestion actif-passif menée en 2017.

Dans la demande d’approbation générale des tarifs reçue, la Société affirme qu’elle travaille à la préparation d’une demande de propositions pour faire réaliser une nouvelle étude de gestion actif-passif d’ici le 30 juin 2022. La Société précise qu’il est préférable d’évaluer le rendement d’un portefeuille entièrement investi sur une période de trois à cinq ans, qui représente habituellement un cycle complet du marché, avant de mener la prochaine étude de gestion actif-passif. Cependant, la Société doit revoir ses stratégies de placement avant l’adoption des Normes internationales d’information financière IFRS 9 (Instruments financiers) et IFRS 17 (Contrats d’assurance). La prochaine étude de gestion actif-passif consistera à mener un examen attentif des répercussions de l’inflation et des normes IFRS 9 et 17.

Dans l’ordonnance n° 159/18, la Régie a fait le constat que la Société a fait un choix, parmi une gamme d’options raisonnables pour ses portefeuilles, à la lumière de l’étude de gestion actif-passif, et elle estime que ce constat n’a pas changé. La Régie prend toutefois note des modifications à venir aux normes IFRS 9 et 17, qui exigeront qu’une nouvelle étude de gestion actif-passif soit réalisée à une date plus hâtive que celle à laquelle une telle étude aurait normalement été exigée. La Régie a l’intention d’examiner

les résultats de l'étude de gestion actif-passif qui seront présentés dans la demande d'approbation générale des tarifs de 2023, et elle ordonne à la Société de présenter son étude de gestion actif-passif de 2022 dans sa demande de 2023.

L'incertitude économique persistante occasionnée par la pandémie oblige la Société à tenir compte de l'incidence de l'inflation dans sa stratégie d'investissement. Un examen prudent de cette stratégie doit inclure un examen des risques d'inflation et des mesures qui permettent d'atténuer ces risques. De plus, bien que la composition actuelle du portefeuille de la Société puisse atténuer le risque associé aux taux d'intérêt, ce risque n'est pas éliminé. Jusqu'à présent, les taux d'intérêt ont eu une incidence favorable pour la Société. Il reste toutefois possible qu'une variation des taux d'intérêt ait des effets négatifs importants pour la Société.

La Régie estime donc que la prochaine étude de gestion actif-passif ait une vaste portée afin que la Société puisse explorer un large éventail d'options pour atténuer les effets de l'inflation et des taux d'intérêt, se protéger contre une hausse du passif des sinistres et maximiser les rendements. La Régie émet, par conséquent, les directives suivantes en ce qui concerne l'étude de gestion actif-passif :

- que la Société envisage d'utiliser un portefeuille de référence du passif à sa valeur réelle de préférence à un portefeuille de référence du passif à sa valeur nominale;
- que la Société exige que l'étude comprenne un examen des raisons expliquant les revenus d'investissement plus élevés de ses pairs;
- que la Société s'abstienne d'imposer des contraintes quant au type d'investissements réalisés;
- que la Société exige la présentation d'un avis objectif quant à la prudence d'inclure ou d'exclure divers actifs dans le portefeuille pour l'assurance de base, y compris :

- un avis quant à la prudence d'inclure des actifs de croissance tout en maintenant la volatilité excédentaire (partie qui correspond au risque) à des niveaux compatibles avec la propension au risque de la Société;
- si une telle inclusion est prudente, une pondération des actions et autres actifs à revenu non fixe que la Société pourrait inclure pour obtenir le meilleur taux attendu de rendement ajusté au risque.

Conformité aux ordonnances de la Régie

La Régie est consternée par le fait que la Société n'a pas respecté un certain nombre de directives mentionnées dans l'ordonnance n° 1/21. Lorsque la Régie publie des directives, la Société peut choisir de déposer une demande de dérogation ou de demander l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel du Manitoba. La Société ne peut simplement pas refuser ou omettre de se conformer à la directive.

À des fins de transparence et de responsabilité, dans la présente ordonnance et dans toutes les ordonnances futures, la Régie inclura une liste de toutes les directives auxquelles la Société ne s'est pas conformée. Cette liste se trouve à l'annexe A de la présente ordonnance et sera publiée sur le site Web de la Régie.

Aux fins de la présentation des futures demandes d'approbation générale des tarifs, la Régie rappelle à la Société que la Régie conserve sa compétence d'imposer des sanctions financières ou de suspendre toute demande future dans l'éventualité où la Société ne se conformerait pas pleinement à une ordonnance de la Régie.