

Ordonnance n° 145/23

SOCIÉTÉ D'ASSURANCE PUBLIQUE DU MANITOBA (LA SOCIÉTÉ) :
PRIMES DE PERMIS DE CONDUIRE ET D'ASSURANCE AUTOMOBILE
OBLIGATOIRES DES VÉHICULES POUR L'ANNÉE 2024-2025 ET AUTRES
AFFAIRES

Le 18 décembre 2023

DEVANT : Irene A. Hamilton, c.r., présidente du comité
Robert Gabor, c.r., président
George Bass, c.r., ICD D, membre
Susan Boulter, membre
Susan Nemec, FCPA, FCA, membre

1.0 SOMMAIRE

Il s'agit d'une ordonnance de la Régie des services publics (la Régie) concernant la demande d'approbation générale des tarifs (la demande) de 2024 de la Société d'assurance publique du Manitoba.

La Régie est un tribunal quasi judiciaire indépendant qui tire son pouvoir de régler les tarifs des primes du régime universel obligatoire d'assurance automobile (assurance de base) de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne, de la Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba et de la Loi sur la Régie des services publics. Ce faisant, la Régie doit équilibrer les fonctions suivantes :

1. protéger l'intérêt public en établissant un équilibre entre les intérêts des assurés et la santé financière de la Société d'assurance publique du Manitoba;
2. protéger et garantir l'intégrité institutionnelle de la Régie en tant que tribunal administratif indépendant et quasi judiciaire qui rend des décisions apolitiques fondées sur un jugement sûr;
3. promouvoir la transparence et l'obligation redditionnelle dans le cadre de la procédure d'audience;
4. promouvoir et faciliter la participation du public à la procédure d'audience.

La Société d'assurance publique du Manitoba (la Société) a déposé la demande le 15 juin 2023. Dans la demande, la Société sollicitait qu'il n'y ait aucun changement tarifaire global des primes de l'assurance de base, à la suite d'une directive qui lui a été délivrée par le gouvernement du Manitoba le 3 avril 2023. La directive exigeait que la Société n'applique aucune modification tarifaire en attendant un examen organisationnel, qui doit être terminé au plus tard le 31 décembre 2023.

Bien que la demande ne sollicitait aucune modification tarifaire globale, elle comprenait une proposition de tarifs calculée conformément aux normes actuarielles reconnues. Le tarif proposé reflétait une réduction de 0,13 % calculée sur les taux d'intérêt du marché au 31 mars 2023. Le 4 octobre 2023, la Société a déposé une proposition de tarifs révisés en utilisant les taux d'intérêt du 31 août 2023 qui reflètent une réduction de 1,48 %.

La directive du gouvernement n'a aucune incidence sur le pouvoir législatif de la Régie d'approuver, de rejeter ou de modifier la demande.

La Société a également demandé les approbations suivantes :

- un nouveau plan de gestion du capital pour la réserve de stabilisation des tarifs de base, dans lequel le capital sera remboursé aux assurés au moyen de remises seulement;
- les changements apportés aux remises pour véhicules offertes par le système de cotes de conduite (le système), en augmentant l'échelle des remises appliquées aux conducteurs dont les cotes de conduite sont de +9 à +17, en faisant passer le niveau de mérite maximal sous l'échelle de cotes de +17 à +18 au cours de l'année d'assurance 2023-2024, et en compensant l'incidence de -5,0 % de l'augmentation des remises du système par une augmentation globale des primes de base de 5,2 %;
- un nouveau cadre de police d'assurance pour les véhicules avec chauffeur.

La Régie a rejeté la demande de la Société et ordonne une diminution globale de 5,0 % des primes du régime universel obligatoire d'assurance automobile (l'assurance de base) pour l'année de couverture 2024-2025, à la date d'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2024. 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 automobiles. De plus, la Régie a rejeté la demande d'approbation de la Société d'un plan de gestion du capital et d'un cadre de police d'assurance pour les véhicules avec chauffeur.

La Régie a modifié la demande de la Société pour que les remises soient appliquées aux cotes de conduite +18, passant de 48 % à 46 %. La Régie a approuvé le reste des demandes de la Société à l'égard du système.

Les motifs des décisions de la Régie sont expliqués en détail ci-dessous.

Contexte de la demande de 2024

La Société a connu des changements importants depuis la demande de 2023. Un nouveau dirigeant principal des finances a été nommé. En mai 2023, un nouveau président du conseil d'administration de la Société a été nommé, et le président et chef de la direction et le dirigeant principal des technologies de l'information ont quitté leur poste dans la Société. D'autres changements sont survenus le 20 octobre 2023, lorsque tous les membres du conseil d'administration de la Société, sauf un, ont été remplacés et qu'une nouvelle présidente du conseil d'administration de la Société a été nommée.

De plus, à la fin août, le personnel syndiqué de la Société a entamé une grève. Au cours des audiences publiques, la Régie a entendu que la Société aurait probablement besoin de six à neuf mois pour se remettre de la période d'interruption de travail.

Malgré cela, la Régie note que le personnel de la Société a été en mesure de répondre aux demandes d'information et aux engagements en temps opportun, et que les audiences publiques se sont déroulées sans interruption. La Régie félicite les représentants de la Société qui ont pu mener à bien ce processus réglementaire malgré des changements aussi importants.

Tarifs

En vertu de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne, la Régie doit fixer les tarifs payés par les assurés de 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 l'a confirmé la Cour d'appel du Manitoba, la Régie doit, au cours du processus d'établissement des tarifs, arriver à un équilibre entre les intérêts des assurés et la santé financière du monopole. Au sens le plus large, ces intérêts représentent l'intérêt public général.

Les primes d'assurance automobile de base varient selon l'endroit du Manitoba où vit l'assuré, le type de véhicule et l'usage qui en est fait. Le système peut donner lieu à une remise sur la prime d'assurance automobile de base. La prime d'assurance automobile de base corrigée en fonction du système est le tarif annuel qu'un assuré paye 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 5,0 % après avoir approuvé les tarifs calculés conformément aux normes actuarielles reconnues, selon une prévision naïve des taux d'intérêt, en tenant compte des taux d'intérêt réels en date du 31 août 2023.

La diminution de tarifs de 5,0 % 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 assurés dans chacune des classes principales sont déterminés par le dossier de conduite et de sinistres, le type de véhicule immatriculé (marque, modèle et année), l'usage qui sera fait du véhicule et le lieu de résidence de l'assuré. Les primes vont donc augmenter pour certaines personnes et diminuer pour d'autres.

Dépenses

Dans le passé, la Régie a mentionné que l'un des principaux aspects de son rôle d'examineur indépendant chargé d'établir des tarifs de base justes et raisonnables consiste à veiller à ce que les dépenses projetées et réelles soient à la fois nécessaires et prudentes.

Projet Nova

Le prédécesseur du projet Nova était le projet de modernisation des systèmes existants (Legacy Systems Modernization ou LSM) de la Société. Le projet LSM et le projet Nova ont été conçus pour moderniser les principaux systèmes existants de la Société.

L'analyse initiale de rentabilité du projet Nova, déposée dans la demande de 2020, avait un budget de 106,8 millions de dollars. Cela comprenait des dépenses projetées de 85,4 millions de dollars et des fonds de prévoyance de 21,4 millions de dollars. L'analyse initiale de rentabilité était basée sur une analyse budgétaire descendante, établie avant que la Société n'ait reçu les prix des fournisseurs.

Dans l'ordonnance n° 1/21, à la suite de la demande de 2021, la Régie a fait part de ses préoccupations concernant les dépassements budgétaires enregistrés au début du projet Nova. La Régie avait alors déclaré que « le projet Nova demeure l'initiative la plus importante, coûteuse, ambitieuse et risquée entreprise par la Société ».

À la suite de la demande de 2021, la Société a entrepris un exercice de révision des conditions de base qui a entraîné une augmentation du budget du projet Nova. Le budget révisé comprenait des dépenses projetées de 111,7 millions de dollars et des fonds de prévoyance de 16,8 millions de dollars, soit un total de 128,5 millions de dollars. À ce moment-là, la Société a informé la Régie que l'analyse de rentabilité du projet Nova était plus précise, car elle avait reçu les prix des fournisseurs. La valeur actuelle nette (VAN) des conditions de base révisées de 2021 était basée sur une période de 15 ans à partir

du début du projet, le 1^{er} mars 2019, et s'établissait à 18,4 millions de dollars. La Société a évalué que le projet Nova présentait un risque moyen à élevé et a appliqué un taux d'actualisation de 7,5 %. La Société a indiqué que, bien qu'une VAN positive ait été prévue, celle-ci dépendait fortement de nombreux facteurs et la marge d'erreur était très mince.

Dans l'ordonnance 134/21, à la suite de la demande de 2022, la Régie a constaté qu'il y avait un risque important que les initiatives de la Société en matière de TI augmentent en taille et en coût. L'analyse de rentabilité révisée avait augmenté le budget projeté, mais la Régie a fait remarquer que les coûts décrits dans la révision des conditions de base de 2021 pourraient ne pas être un indicateur fiable des coûts futurs du projet, compte tenu de la progression prévue de la Société vers une initiative décrite comme « Société 2.0 » ou « Supernova ». La Régie a également constaté que, pour une deuxième demande consécutive, le budget présenté par la Société pour le Projet Nova serait sujet à changement dans les mois suivant immédiatement les audiences publiques, ce qui représentait un défi pour la Régie dans son examen de la prudence des dépenses de TI de la Société.

Dans la demande de 2023, la Régie a entendu des témoignages sur l'état du projet Nova au milieu de 2021. Six mois après le début de la mise en œuvre du projet, et avant le début des audiences publiques de la demande de 2022, la direction de la Société avait reconnu que la complexité et l'ampleur du projet étaient plus grandes que prévu et que, si l'étendue des travaux devait rester la même, il était irréaliste de penser que le projet pourrait être achevé dans les délais et dans les limites du budget. Le conseiller en gouvernance du projet Nova de la Société, PwC, a exprimé des préoccupations similaires. Cela a entraîné un aplatissement de l'échéancier du projet, fondé sur une évaluation de McKinsey, afin de réduire les risques liés à l'exécution de quatre versions prévues du projet, ce qui a fait passer l'échéancier du projet de 40 à 60 mois. Le budget a également été porté à 224,1 millions de dollars, plus des fonds de prévoyance de l'ordre de 20 % à 40 % (32,9 à 65,8 millions de dollars) (conditions de base révisées de 2022).

La fourchette budgétaire des conditions de base révisées de 2022 est de 257 à 289,9 millions de dollars, le point médian étant estimé à 273,5 millions de dollars. Dans la demande de 2023, la Régie a été informée que ce budget révisé n'était qu'une meilleure estimation, car il amènerait le projet à la troisième des quatre versions et que le budget final total était inconnu.

La Régie a conclu, dans l'ordonnance 4/23, à la suite de la demande de 2023, que bon nombre des bénéficiaires attendus énoncés dans les conditions de base révisées de 2022 étaient inférieurs à ceux déterminés dans les versions précédentes de l'analyse de rentabilité, en raison de l'aplatissement du plan de livraison, qui a retardé la matérialisation des avantages. Compte tenu de la nouvelle estimation plus élevée du coût du projet et de la révision à la baisse des économies réalisées, la VAN de l'analyse de rentabilité du projet Nova a été révisée et s'établit à un montant négatif de 188,9 millions de dollars. Cela représente une diminution de 207,3 millions de dollars par rapport aux conditions de base révisées de 2021. La Régie a également conclu qu'elle ne sait toujours pas où la Société fait les investissements nécessaires pour moderniser une technologie désuète et dans quelle mesure elle va au-delà de ces améliorations nécessaires et procède à une modernisation qui dépasse la portée initiale du projet LSM. La Régie a également exprimé sa préoccupation par rapport à l'absence apparente de contrôle de la gestion des dépenses en matière de TI.

Le projet Nova demeure un élément central de la demande. Dans la demande de 2023, les préoccupations exprimées précédemment par la Régie au sujet du budget du projet NOVA ont été confirmées. Le budget du projet Nova est le double de celui de l'analyse initiale de rentabilité et, même si le budget de base est de 224,1 millions de dollars, la Société semble juger respecter les limites du budget tant qu'elle ne dépasse pas 290 millions de dollars. Les 290 millions de dollars comprendraient l'utilisation de la limite supérieure des fonds de prévoyance de 40 %, ce qui, par définition, signifierait que la Société a dépassé son budget.

Le projet Nova est composé de quatre « versions ». Les versions 1 et 2 sont axées sur l'assurance complémentaire à l'égard des risques spéciaux et l'assurance commerciale. Les versions 3 et 4 sont les plus importantes pour le secteur de l'assurance de base et comprennent le travail requis pour remplacer les systèmes en amont utilisés par la Société et les courtiers et pour introduire des produits et services en ligne. Dans l'ordonnance 4/23, la Régie a conclu qu'une grande incertitude demeurerait quant aux coûts des versions 3 et 4, et, d'après les éléments de preuve présentés à l'audience, la situation est inchangée. De plus, il y a toujours des problèmes avec les versions 1 et 2, et des retards supplémentaires attribuables à l'interruption de travail. Tout cela mène à la conclusion que le projet Nova présente toujours un risque élevé de dépassements budgétaires importants et de retards. À compter de la demande de 2023, la Société n'utilisait plus la VAN comme une mesure de la valeur du projet Nova, alors que lors d'audiences antérieures, elle s'était appuyée sur une VAN positive pour justifier la poursuite des travaux. À moins d'avoir plus de certitude quant à l'échéance de ses affectations budgétaires, la Régie craint que la Société dépense trop dans des initiatives de TI. De plus, l'interruption de travail aura une incidence sur le calendrier de livraison de la version 3 du projet Nova.

La Régie est également préoccupée par le fait que les éléments de preuve fournis dans cette demande ne précisent pas clairement les projets de TI qui ne font pas partie du budget de 224,1 millions de dollars, mais qui doivent être réalisés pour le projet Nova. Cela soulève la question de savoir si le budget de 290 millions de dollars (y compris les fonds de prévoyance) pourrait être, en fait, plus élevé, car il ne comprend pas les coûts de ces projets dont dépend entièrement ou partiellement le projet Nova.

Compte tenu de l'historique du projet et des éléments de preuve contenus dans cette demande, la Régie ne fait pas confiance au budget du projet Nova de la Société. Au bout du compte, la Régie craint que le montant dépasse largement les 290 millions de dollars.

Dans l'ordonnance 4/23, la Régie avait constaté que la Société devrait continuer de retenir les services d'un expert-conseil en gouvernance de projet. Au lieu de cela, la Société a été privée de ces conseils et de cette surveillance pendant 11 mois. Cette situation est très préoccupante, compte tenu de l'état d'avancement du projet au moment de la conclusion du précédent contrat de gouvernance.

De plus, depuis la demande de 2023, la gestion et la gouvernance de la Société ont connu un roulement important. Le dirigeant principal des technologies de l'information est parti, il y a un nouveau dirigeant principal des finances et, pendant l'audience, tous les membres du conseil d'administration de la Société, sauf un, ont été remplacés. Le nouveau conseil d'administration et le nouveau comité des technologies de l'information, qui se voit déléguer la surveillance du projet Nova et de tous les projets de TI, n'ont pas l'expérience nécessaire pour bien comprendre les complexités du projet Nova.

Compte tenu de l'historique et des défis actuels du projet Nova, la Régie conclut qu'un examen continu important est nécessaire, non seulement pour Nova, mais aussi pour l'ensemble des initiatives de TI de la Société afin d'examiner la prudence de la Société à l'avenir. La Régie a émis une série de directives exigeant que la Société dépose des renseignements importants et détaillés dans la demande de 2025 concernant le projet Nova et d'autres initiatives de TI.

De plus, afin d'être informée en temps opportun de l'état d'avancement du projet Nova, la Régie a de nouveau demandé qu'un sommet sur les TI ait lieu au plus tard en mai 2024 afin d'examiner les progrès réalisés dans le projet Nova et des projets de TI qui dépassent la portée du projet Nova, ce qui comprendra, entre autres, un rapport de gouvernance provisoire préparé par MNP couvrant toutes les observations, les recommandations et l'état d'avancement à ce jour.

La Régie a également demandé à la Société d'apporter des améliorations à ses rapports d'analyse comparative des TI pour la prochaine demande.

Enfin, la Régie ne sait pas encore exactement ce que la Société utilise comme cadre de mesure dans son processus budgétaire. Il est important que la Société soit en mesure d'expliquer son rendement et où elle a atteint ou non ses objectifs. Par conséquent, la Régie a ordonné à la Société de déposer, dans la demande de 2025, des renseignements détaillés sur son cadre de processus budgétaire et sur la mesure qu'elle utilise pour évaluer le rendement, qu'il s'agisse d'indicateurs ou d'objectifs de rendement clés et de résultats clés.

Plan de gestion du capital 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 du Manitoba 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 (Loi sur la SAPM). Le Règlement limitait 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 pouvait être utilisée par la Société que pour réduire une hausse de tarifs dans une année subséquente. Le Règlement avait pour effet de maintenir la réserve de stabilisation des tarifs de base au niveau minimal calculé selon le ratio TCM (test du capital minimal) 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.

La Régie a déterminé dans l'ordonnance n° 176/19 que le Règlement était invalide et ne liait pas la Régie aux fins d'établissement du niveau cible de la réserve de l'assurance de base ou de son évaluation du mérite du plan de gestion du capital de la Société. La Régie a déterminé, cependant, que le plan de gestion du capital et le niveau cible proposé de la réserve de l'assurance de base selon le ratio TCM de 100 % étaient justes et raisonnables dans les circonstances. Elle a donc approuvé le plan de gestion du capital de la Société pour une période d'essai de deux ans permettant à la Régie d'évaluer entièrement le rendement du plan de gestion du capital et le niveau cible de la réserve pour l'assurance de base.

Au début de novembre 2022, des modifications à la Loi sur la SAPM sont entrées en vigueur, ce qui a supprimé le pouvoir précédemment détenu par la Régie d'établir le niveau de la réserve de stabilisation des tarifs de base. L'article 18 de la Loi sur la SAPM prescrit maintenant le niveau de la réserve de stabilisation des tarifs de base au niveau minimal calculé selon le ratio TCM de 100 % et permet à la Société de demander une remise à la Régie lorsque le TCM dépasse 120 % au début de l'exercice.

Dans la demande de 2023, la Société a présenté une demande d'approbation pour un nouveau plan de gestion du capital qui s'harmonise avec les modifications à venir à la Loi sur la SAPM. Le plan de gestion du capital proposé comprenait la tarification calculée conformément aux normes actuarielles reconnues, les objectifs en matière de capital par secteur d'activité, les règles de transfert de capitaux et une disposition de capitalisation. La Société a proposé la suppression de la disposition de dégagement de capital contenue dans le plan de gestion du capital de 2019 et l'ajout d'une disposition de remise de capital. La Régie a rejeté la demande d'approbation du plan de gestion du capital proposée par la Société et a estimé qu'il doit être plus clair, plus transparent et soumis à une meilleure obligation de rendre compte. La Régie a exigé de la Société qu'elle fasse une

présentation plus rigoureuse du plan de gestion du capital proposé et lui a demandé de déposer un projet de plan de gestion du capital qui inclurait des critères et des processus particuliers en vertu desquels la Société demanderait à la Régie l'autorisation d'effectuer une remise de capital ainsi que les critères d'une capitalisation.

Dans la présente demande, la Société a indiqué que d'après son interprétation, elle satisfait aux exigences de l'article 18 dans les cas suivants :

- le ratio TCM de la réserve de stabilisation des tarifs de base est égal ou supérieur à 100 %, selon les états financiers audités de fin d'exercice pour l'exercice;
- malgré la cible d'un TCM de 100 %, étant donné que le TCM exige une fourchette pour tenir compte d'événements défavorables comme des niveaux élevés d'inflation et qu'une fourchette protégerait les assurés des demandes de capitalisation, le TCM permettrait de demander une remise de capital lorsque le ratio TCM dépasse 120 % au début d'un exercice;
- lorsque le ratio TCM de la réserve de stabilisation des tarifs de base est inférieur à 100 %, la Société établit un plan de capitalisation pour ramener le ratio TCM à 100 % d'ici cinq ans ou moins.

La Société a souligné que toute remise devrait être fondée sur des états financiers audités. Elle ne considère pas que les états financiers de 2022-2023, retraités en vertu des Normes internationales d'information financière (IFRS 17 – Contrats d'assurance), soient des états audités. Par conséquent, la Société n'a pas demandé de remise de capital, malgré le ratio TCM actualisé de 135,5 % qui figure dans les états financiers retraités.

Au 31 mars 2023, la Société avait 665,3 millions de dollars en bénéfices non répartis, dont 354,7 millions de dollars dans le portefeuille de l'assurance de base, 83,2 millions de dollars dans l'assurance complémentaire, 153,7 millions de dollars dans l'assurance

complémentaire à l'égard des risques spéciaux et 73,7 millions de dollars dans l'administration de la Loi sur les conducteurs et les véhicules (LCV). Le niveau positif des capitaux propres de l'administration de la LCV est attribuable à des transferts de bénéfices non répartis du portefeuille de l'assurance complémentaire de 60 millions de dollars en 2020-2021 et de 57 millions de dollars en 2021-2022.

La Régie a rejeté la demande d'approbation du plan de gestion du capital de la Société. En l'absence d'une direction claire sur la façon de combler le déficit de financement dans l'administration de la LCV et compte tenu de la nature discrétionnaire des transferts des réserves excédentaires du portefeuille de l'assurance complémentaire, même si le plan de gestion du capital est approuvé, il risque toujours de fonctionner en théorie, mais pas en pratique, comme cela a déjà été le cas.

Dans l'ordonnance 134/21, la Régie a conclu que les transferts du portefeuille de l'assurance complémentaire à l'administration de la LCV, qui ont eu lieu après l'approbation du premier plan de gestion du capital de la Société, ont réduit d'environ 113,4 millions de dollars le montant disponible aux assurés à l'assurance de base. Il en résulte que les assurés à l'assurance de base subventionnaient les contribuables, de sorte que les primes des assurés à l'assurance de base pour l'assurance complémentaire dépassaient le montant requis pour cette couverture complémentaire. Ces primes excédentaires ont ensuite été transférées par la Société à l'administration de la LCV, qui ne fait pas partie des activités d'assurance, mais relève de la responsabilité du gouvernement et des contribuables. Le gouvernement a augmenté sa contribution à l'administration de la LCV après la demande de 2022 de 10 millions de dollars pour deux exercices financiers, mais dans cette demande, la seule preuve est que des discussions avec le gouvernement sont en cours pour combler le manque de financement.

En plus des transferts à l'administration de la LCV, la Régie a fait remarquer dans l'ordonnance 134/21 que, malgré les déclarations antérieures de la Société selon

lesquelles elle ne favorisait pas les remises et qu'elle se concentrerait plutôt sur l'ajustement du plan de gestion du capital pour demeurer près de son TCM cible, il y a eu trois occasions en 18 mois où la Société a présenté une demande de remise à la suite de demandes de remboursement réduites découlant de la pandémie de COVID-19. Afin d'émettre ces remises, la Société devait obtenir l'approbation de la Régie pour déroger aux exigences du plan de gestion du capital.

Par le passé, la Société a choisi de ne pas suivre son propre plan de gestion du capital. Le ratio TCM de base est de 135,5 %, ce qui équivaut à 121 millions de dollars de surplus dans la réserve de stabilisation des tarifs de base par rapport au TCM de 100 %, et pourtant, la Société n'a pas l'intention de demander une remise. La Société reconnaît maintenant que son niveau cible de capital prévu par la loi lui permet de conserver un TCM situé dans une « fourchette » de 100 % à 120 %, ce qui contredit directement la position qu'elle a prise lors des audiences précédentes selon laquelle un niveau de capital cible unique est favorable à une fourchette pour promouvoir la stabilité des tarifs. L'approche trop prudente de la Société se fait au détriment des assurés et met en évidence la nécessité pour la Régie de rétablir la surveillance de la réserve de stabilisation des tarifs de base.

Le manque de fiabilité dans les transferts prévus entre le portefeuille de l'assurance complémentaire et celui de l'assurance de base est particulièrement troublant parce que la Régie n'a aucun pouvoir sur la réserve de stabilisation des tarifs pour l'assurance complémentaire. Bien que l'assurance complémentaire soit caractérisée comme un secteur d'activité concurrentiel pour la Société, la réalité dans la pratique est que la Société détient un monopole sur l'assurance automobile facultative au Manitoba. Au cours des années qui ont suivi la création du plan de gestion du capital, la nécessité du pouvoir de la Régie sur l'assurance complémentaire est devenue plus claire. La preuve présentée à la Régie dans la demande de 2020 était que la Société détient 95 % du marché des produits d'assurance complémentaire.

La Régie a donc recommandé au gouvernement du Manitoba ce qui suit :

- l'abrogation de l'article 18 de la Loi sur la SAPM, qui établit des objectifs de capital pour la réserve de stabilisation des tarifs de l'assurance de base, de l'assurance complémentaire et de l'assurance complémentaire à l'égard des risques spéciaux, et accorde à la Société le pouvoir discrétionnaire de demander une remise;
- la collaboration avec la Société à l'élaboration d'une stratégie de financement pour l'administration de la LCV, en vertu de laquelle la Société facturerait au gouvernement tous les coûts liés à l'administration de la LCV.

Véhicules avec chauffeur

La question principale concernant les véhicules avec chauffeur dans la présente demande était de savoir si la Régie devrait approuver un modèle d'assurance pour les véhicules avec chauffeur; le cadre de la politique générale de la Société est distinct de l'approbation des tarifs pour véhicules avec chauffeur. L'analyse des tarifs était impossible dans cette demande, car Uber n'était pas prête à communiquer ses données sur les kilomètres avec la Régie ou les intervenants. Les données formaient le fondement des tarifs proposés par kilomètre pour les véhicules avec chauffeur dans cette demande.

Tant que la Régie n'a pas la preuve de tous les aspects de la politique générale proposée, y compris les tarifs et la méthode de calcul des tarifs, elle n'est pas prête à approuver la politique. La Régie a donc rejeté la demande d'approbation du cadre de la politique générale de la Société.

Cote de conduite

Historique

La Société a lancé son système de cotes de conduite (le système) en 2010 en remplacement du Programme de réductions accordées aux bons conducteurs. Le système 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.

Deux aspects du système sont en cours de révision depuis quelques demandes d'approbation générale des tarifs : l'échelle de cotes et le modèle d'évaluation. L'échelle de cotes établit le niveau de démérites et de mérites du conducteur utilisé pour fixer le montant de la prime que le conducteur doit payer ou de la remise de prime à appliquer (le cas échéant) à une police d'assurance automobile.

Le modèle de tarification, aussi appelé modèle d'assurance de base, est la méthode qui permet à la Société de déterminer le dossier de conducteur qu'elle utilisera pour établir le montant de toute remise de prime pour véhicules. Actuellement, la Société utilise le modèle du propriétaire inscrit, en vertu duquel la remise de prime pour véhicules est calculée en fonction du niveau de l'échelle de cotes de conduite du propriétaire inscrit du véhicule, par opposition, par exemple, au conducteur principal du véhicule assuré.

Échelle de cotes

Dans la demande d'approbation générale des tarifs de 2022, la Société a proposé des tarifs de prime pour conducteurs et des remises de prime pour véhicules qui étaient plus conformes, sur le plan statistique, au coût estimé des sinistres par conducteur pour chaque niveau de l'échelle de cotes de conduite. Compte tenu de l'écart entre le montant en cours et le montant indiqué des remises et des primes, la Société a recommandé une mise en œuvre progressive pour éviter que les conducteurs ayant un niveau élevé sur l'échelle de cotes de conduite ne subventionnent ceux qui ont un niveau faible. La Société

a indiqué son intention de faire passer la limite supérieure de l'échelle de cotes de conduite de +15 à +20 au cours des cinq prochaines années et a proposé de déplacer chaque année un cinquième de la différence entre les remises actuelles et indiquées de primes pour véhicules.

La directive 11.15 de l'ordonnance n° 134/21 faisant suite à la demande d'approbation générale des tarifs de 2022 exigeait que la Société présente un plan de transition du système de cotes de conduite pour gérer l'augmentation requise du tarif de base et la distorsion des tarifs d'une année sur l'autre, tout en faisant passer les remises de prime pour véhicules du système et les primes pour conducteurs aux objectifs actuariels dans les meilleurs délais.

Modification de l'échelle de cotes

La Régie conclut que la bonne remise, conformément à l'ordonnance 4/23, la directive 12.15, en ce qui concerne la cote de conduite +18, est de 46 % au lieu de 48 % comme demandé par la Société. À la suite de ce changement, la Régie a approuvé les remises proposées du système pour 2024-2025.

La Régie conclut que l'utilisation d'une seule ligne droite pour correspondre aux relativités indiquées du système surestime les remises plus élevées du système et demande à la Société d'améliorer la correspondance des remises du système aux relativités indiquées. La prise en compte du volume de véhicules à chaque niveau du système, et possiblement l'utilisation de plusieurs courbes ou lignes droites connectées, peuvent améliorer la correspondance sans avoir à utiliser des variables catégoriques.

La Régie a ordonné à la Société de faire passer toutes les remises du système à un tiers des taux indiqués sur le plan actuariel dans la demande de 2025. Cette directive s'applique à tous les niveaux positifs du système. Le calcul de ce changement correspond à un tiers de la différence entre le montant actuel de la remise et son montant indiqué sur

le plan actuariel, pour chaque niveau du système, arrondi au nombre entier le plus proche, les taux de base étant ajustés pour équilibrer ces changements.

La Régie conclut également qu'il est juste et raisonnable d'apporter les changements au système comme il est indiqué, et a donc demandé à la Société de faire passer la limite supérieure de l'échelle des cotes de conduite de +17 à +18 au cours de l'année d'assurance 2024-2025. Les conducteurs auront encore besoin d'une année sans incident avant de passer au nouveau niveau de mérite supérieur.

Modèle d'évaluation

Dans la demande de 2022, la Société a indiqué son intention de continuer à utiliser le modèle du propriétaire inscrit, sans changements pendant cinq ans. La Régie a donc estimé que la Société ne s'était pas conformée à l'ordonnance n° 1/21 et qu'un changement du modèle d'évaluation était nécessaire. La directive 11.13 de l'ordonnance n° 134/21 exigeait que la Société inclue dans la demande de 2023 un plan quinquennal pour la mise en œuvre du modèle d'évaluation du conducteur principal. La directive 11.13 a fait l'objet d'une demande d'autorisation d'appel déposée par la Société devant la Cour d'appel du Manitoba le 29 mars 2022. Le tribunal a rejeté cette demande le 19 octobre 2022.

Conformément à la directive 11.13 de l'ordonnance n° 134/21, dans la demande de 2023, la Société a donc déposé un plan prévoyant un calendrier de six ans pour la mise en œuvre du modèle d'évaluation du conducteur principal. La Régie a alors demandé à la Société de présenter un plan détaillé pour la transition vers un nouveau modèle d'évaluation dans cette demande.

Dans cette demande, la Société a déposé la charte de projet pour l'évolution du modèle d'assurance de base.

La Société a parlé de l'importance d'une collecte de données convaincantes afin d'évaluer les options d'un nouveau modèle d'assurance de base et les solutions possibles pour exiger la collecte de données. La position de la Société était qu'elle devait disposer d'un pouvoir législatif clair pour exiger la collecte de données afin de procéder à la recherche et à l'analyse nécessaires pour déterminer le modèle d'assurance de base à mettre en œuvre à l'avenir. La Société a toutefois indiqué son intention d'évaluer les modèles d'évaluation suivants avant de décider d'une orientation future :

- le modèle du propriétaire inscrit, en vertu duquel la remise de prime pour véhicule est calculée en fonction du niveau de l'échelle de cotes de conduite du propriétaire inscrit du véhicule;
- le modèle du conducteur principal, en vertu duquel la remise de prime pour véhicule est calculée en fonction du niveau de l'échelle de cotes de conduite du conducteur principal du véhicule;
- le modèle du conducteur énuméré dans la police, en vertu duquel la remise de prime pour véhicule est calculée en tenant compte du niveau de l'échelle de cotes de conduite de tous les conducteurs énumérés dans la police;
- le modèle hybride du conducteur principal/conducteur énuméré dans la police, qui est un calcul pondéré basé sur le conducteur principal et le conducteur énuméré dans la police.

Le 12 janvier 2023, le gouvernement du Manitoba a rejeté la demande de la Société d'apporter des changements réglementaires pour lui permettre de recueillir des renseignements sur les conducteurs auprès des propriétaires inscrits de véhicules assurés par la Société. La Société est d'avis qu'en l'absence d'un pouvoir législatif de recueillir des renseignements sur les conducteurs, elle ne peut pas examiner la tarification d'autres modèles d'évaluation. Elle continue de travailler avec le gouvernement pour obtenir l'approbation d'apporter des changements réglementaires.

Environ six mois après le début de la collecte des données, la Société entreprendrait un examen actuariel des modèles de tarification. Ces travaux aboutiront à la présentation par la Société, dans le cadre de la demande de 2027, de son analyse actuarielle et son analyse des produits, qui seront fondées sur plus d'une année complète de collecte de données. Dans la demande de 2028, la Société présenterait ensuite sa recommandation aux fins d'examen et d'approbation d'un nouveau modèle d'assurance de base à compter du 1^{er} avril 2028.

Que la position de la Société selon laquelle elle n'a pas le pouvoir législatif d'entreprendre la collecte de données soit correcte ou non, si le gouvernement apportait les changements demandés par la Société, la question serait reléguée au second plan. La Régie a donc recommandé au gouvernement de communiquer avec la Société en temps opportun pour apporter les modifications législatives nécessaires afin de permettre la collecte de renseignements sur les conducteurs auprès des propriétaires inscrits.

Investissements

Les fonds de la Société disponibles pour le placement sont principalement les actifs soutenant les réserves de primes non acquises et les réserves pour sinistres non payés. Auparavant, la Société disposait d'un seul portefeuille de placements mélangés qui garantissait l'ensemble du passif et de l'excédent. À la suite des recommandations formulées en 2017 par Mercer (Canada) Ltée. (Mercer) dans une étude de gestion des actifs et des passifs, la Société a divisé son portefeuille de placements mélangés en cinq portefeuilles uniques, soit : assurance de base, réserve de stabilisation des tarifs, futurs avantages sociaux ou pensions, assurance complémentaire et assurance complémentaire à l'égard des risques spéciaux. Chaque portefeuille a une allocation d'actifs unique et permet à la Société de constituer des portefeuilles de placement qui tiennent mieux compte des responsabilités associées et des objectifs d'investissement de chaque portefeuille.

La Société a retenu les services de Mercer pour mener l'étude de gestion des actifs et des passifs de 2022, qui a été examinée en détail lors de la demande de 2023. L'étude de Mercer a porté sur des questions telles que les conséquences de l'adoption de la norme IFRS 9 (instruments financiers) et la norme IFRS 17 et leurs conséquences sur la stratégie d'investissement, l'examen de l'ajout de nouvelles catégories d'actifs à revenu fixe, les mérites de l'ajout de catégories d'actifs à revenu non fixe pour le passif à long terme du régime de base, l'optimisation des catégories d'actifs et l'examen de nouvelles catégories d'actifs tel que les obligations à rendement réel, les prêts hypothécaires commerciaux, l'immobilier, les obligations provinciales à long terme à triple effet de levier, les obligations à rendement réel à triple effet de levier et les actions canadiennes et mondiales. L'étude a examiné les répercussions de divers scénarios d'inflation sur les actifs et les passifs de la Société en utilisant un repère de passif réel. L'analyse de Mercer a révélé que les obligations à rendement réel amélioreraient les rendements et réduisaient le risque lié aux scénarios d'inflation évalués.

En février 2023, le conseil d'administration de la Société a approuvé une nouvelle politique de placement qui comprenait des investissements pour le portefeuille de l'assurance de base dans les prêts hypothécaires commerciaux et l'immobilier, et qui intégrerait une protection contre l'inflation au moyen d'une stratégie de superposition d'obligations utilisant des accords d'achat et de rachat avec des contreparties. L'objectif de la stratégie de superposition est de créer une obligation à rendement réel provinciale synthétique. La stratégie permet à la Société de maintenir le portefeuille d'obligations actuel et le rendement accru qu'offrent les obligations provinciales et les obligations de sociétés, sans incidence sur le taux de remise, et d'éviter d'avoir à acheter des obligations à rendement réel au comptant, ce qui influe sur la stratégie de gestion du risque de taux d'intérêt.

La Société élabore actuellement une politique de couverture pour se prémunir contre l'inflation et envisage le niveau approprié de protection contre l'inflation en établissant un ratio de couverture contre l'inflation. Les prévisions de la Société supposent un ratio de

couverture contre l'inflation de 50 % qui offre une protection contre l'inflation de 600 millions de dollars.

Au 4 octobre 2023, la Société prévoyait un impact négatif de 45,6 millions de dollars sur la situation financière globale en 2023-2024 en raison des variations des taux d'intérêt. Au cours de cette période, les taux d'intérêt moyens pondérés ont augmenté d'environ 82 points de base, ce qui a fait chuter la valeur marchande du portefeuille d'obligations de 103,5 millions de dollars et la valeur actualisée nette du passif de l'assurance de base de 57,9 millions de dollars, entraînant un impact net négatif de 45,6 millions de dollars.

La Société reconnaît qu'il y a une différence entre la protection devant être générée par l'approche de gestion des actifs et des passifs et indique qu'elle en est aux premières étapes des discussions sur la façon de réviser la stratégie de gestion des actifs et des passifs.

Au 31 mars 2023, le rendement du portefeuille de l'assurance de base était de -1,8 %, ce qui était supérieur au rendement repère de -2,4 %. De plus, le portefeuille des futurs avantages sociaux ou pensions a affiché un rendement de 0,2 %, dépassant le rendement repère de -0,6 %. Toutefois, le rendement du portefeuille de la réserve de stabilisation des tarifs n'a été que de 0,2 %, ce qui est inférieur au rendement repère de 0,7 %.

La Société a fourni un rapport sur le rendement des placements pour 2023, préparé par Ellement Consulting. La comparaison du rendement sur quatre ans des titres canadiens à revenu fixe de la Société se situait dans le quartile inférieur des organismes homologues, au 89^e centile. Le portefeuille des futurs avantages sociaux ou pensions se situait au 53^e centile, et le total des fonds à revenu fixe se situait au bas du rendement par rapport aux homologues, au 100^e centile. La Société a attribué le piètre rendement par rapport au repère à la durée du portefeuille d'obligations par rapport à celle utilisée dans les repères.

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. Néanmoins, l'examen des portefeuilles de placements de la Société est essentiel à l'examen par la Régie de la situation financière globale de la Société.

Compte tenu de la preuve présentée lors de cette audience, la Régie conclut que la stratégie de gestion des actifs et des passifs devrait être ajustée pour mieux se protéger contre les variations des taux d'intérêt. La Régie note avoir recommandé à la Société de tenir compte des obligations à rendement réel après la demande de 2017, mais la Société n'a pas donné suite à cette recommandation. Étant donné que la Société se classe dans le quartile inférieur des organismes homologues, y compris les sociétés d'État, en ce qui concerne le rendement des placements, la Société devrait revoir sa stratégie d'investissement actuelle. Le mauvais rendement des placements entraîne une baisse des revenus, ce qui obligera la Société à facturer une prime plus élevée aux assurés. La Régie a donc ordonné à la Société de déposer, dans la demande de 2025 :

- une analyse du rapport d'investissement d'Ellement et une rétroaction par le Groupe de travail du comité d'investissement, y compris des recommandations de changements visant à améliorer la performance du portefeuille de placements;
- une mise à jour de sa gestion des actifs et des passifs pour faire une meilleure adéquation de l'impact des variations des taux d'intérêt, y compris une analyse et des recommandations d'Addenda Capital pour tenir compte des différences dans les mouvements de l'actif par rapport aux sinistres afin de remédier à cette différence;
- une mise à jour de sa stratégie de protection contre l'inflation.

De plus, maintenant que la Société utilisera une stratégie de superposition des obligations, la Régie s'attend à ce que la Société soit en mesure de rendre compte de son efficacité, au moins de façon préliminaire. Par conséquent, la Régie a également

ordonné à la Société de déposer, dans la demande de 2025, un rapport sur l'efficacité à ce jour de la stratégie de superposition des obligations.

Autres problèmes

Au cours des dernières années, la Régie s'est penchée deux fois par an sur la question de la sécurité routière et de la prévention des pertes. Comme la question n'a pas été examinée de façon approfondie dans cette demande, la Régie a ordonné qu'une conférence technique sur la sécurité routière ait lieu au printemps 2024 et que la question soit examinée en détail dans la demande de 2025.

Enfin, comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement du Manitoba a ordonné qu'un examen organisationnel de la Société ait lieu et qu'un rapport soit préparé d'ici le 31 décembre 2023. La Régie recommande au gouvernement de lui fournir une copie de l'examen afin qu'elle puisse tenir compte des renseignements qui y figurent dans les demandes futures.

LA RÉGIE DES SERVICES PUBLICS

« Irene Hamilton, conseil du Roi »
Président du panel

« Jennifer Dubois, CPA, CMA »
Secrétaire associée adjoint

Copie certifiée conforme de l'ordonnance
n° 145/23 délivrée par la Régie des
services publics



Secrétaire associée adjoint