

Ordonnance n° 4/23

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 2023-2024 ET
AUTRES AFFAIRES

Le 11 janvier 2023

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

1.0 SOMMAIRE

La Régie rend la présente ordonnance en ce qui concerne la demande d'approbation générale des tarifs de 2023 (la demande).

Dans cette demande, la Société d'assurance publique du Manitoba (la Société) sollicitait une réduction tarifaire globale de 0,9 % à titre provisoire en attendant une mise à jour avant les audiences publiques afin de tenir compte des taux d'intérêt et des résultats d'exploitation jusqu'au 31 août 2022. Le 12 octobre 2022, la Société a déposé la proposition de tarifs révisée et a demandé une réduction tarifaire globale de 0,05 %. En outre, le plan de gestion du capital approuvé dans l'ordonnance n° 176/19 est maintenant expiré et la Société a demandé que le dégagement de 5 % du capital soit abandonné pour l'année de couverture 2023-2024. Dans les faits, cette suppression aurait entraîné une augmentation moyenne de 5,54 % des primes payables par les assurés lors du renouvellement.

La Régie a modifié la demande de la Société et ordonne une diminution globale de 3,8 % des primes du régime universel obligatoire d'assurance automobile (l'assurance de base) pour l'année de couverture 2023-2023, à la date d'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2023. 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. La Régie a approuvé la demande de la Société d'abandonner le dégagement de capital de 5 % pour l'année de couverture 2023-2024. L'effet combiné de la réduction tarifaire globale approuvée et de l'abandon de la disposition de dégagement de 5 % du capital entraîne une augmentation moyenne de 1,54 % des primes payables par les assurés lors du renouvellement.

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

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.

Les principaux thèmes de la présente demande concernaient les augmentations importantes que la Société consacre : au budget de sa principale initiative informatique, le projet Nova; au complément de personnel visant à répondre aux exigences de Nova ou affecté à l'ensemble de l'organisme; et à des postes tels que les salaires et les avantages, les dépenses de traitement des données et les services spéciaux. À l'échelle de l'entreprise, y compris tous les secteurs d'activité de la Société, les postes de personnel budgétisés sont passés de 1927,9 pour l'exercice 2019-2020 (avant l'épidémie de covid-19) à 2348,1 en 2023-2024, soit une augmentation de 420,2 postes, ou 21,8 %.

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. Le projet a maintenant évolué vers une transformation globale de l'entreprise visant à traiter les risques pour la continuité des activités et à proposer à la population du Manitoba des expériences modernes de libre-service.

L'analyse initiale de rentabilité du projet Nova déposée dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2020 comprenait des dépenses projetées de 85,4 millions de dollars et des fonds de prévoyance de 21,4 millions de dollars, soit un total de 106,8 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.

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. 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 la présente demande, des preuves détaillées ont été déposées sur l'état du projet Nova à la mi-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 conduit à un aplatissement du calendrier du projet, afin d'atténuer les risques liés à la livraison de quatre versions du projet, ce qui a fait passer le calendrier du projet de 40 à 60 mois. Le budget a également été porté à 224,1 millions de dollars, plus une provision pour imprévus 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. Ce budget révisé n'est qu'une meilleure estimation, car il amène le projet à la troisième des quatre versions, et le budget final total est actuellement

inconnu. Dans son témoignage, le directeur général de la Société a comparé cette tâche à l'ascension d'une montagne : la Société tente d'atteindre le sommet, se trouve actuellement dans la « zone morte » et doit passer.

Les données contenues dans la présente demande indiquent qu'un grand nombre des bénéfices attendus, définis dans les conditions de base révisées de 2022, sont maintenant inférieurs à ceux déterminés dans les versions précédentes de l'analyse de rentabilité. Cette situation a été attribuée à l'aplatissement du plan de livraison, qui retarde 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 207,9 millions de dollars par rapport aux conditions de base révisées de 2021.

La Régie est préoccupée par le rythme auquel la Société prévoit d'augmenter son effectif. En particulier, la Régie n'est pas persuadée que la mobilisation du personnel consacré à la réalisation du projet Nova s'avérera en fin de compte une décision prudente de la part de la Société, alors que le projet semble rester quelque peu indéfini et dépourvu de contrôle de gestion. Si la Régie est préoccupée par les augmentations liées au projet Nova, elle ne l'est pas, en revanche, par les augmentations des ressources actuarielles, car ce secteur a toujours fonctionné avec un effectif relativement faible et doit être renforcé.

Dans l'ordonnance n° 134/21, 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 et a souligné que les conditions de base révisées de 2021 pourraient ne pas être un indicateur fiable des coûts futurs du projet. Le contenu de la présente demande conforte les préoccupations de la Régie. Le budget du projet Nova a maintenant plus que doublé par rapport à l'analyse initiale de rentabilité et une grande incertitude demeure. La VAN, qui est maintenant devenue une valeur négative, n'est plus utilisée par la Société comme

mesure de la valeur du projet. En outre, l'aplatissement du délai de livraison a entraîné une augmentation des frais de commission des courtiers, étant donné le retard dans la disponibilité des transactions en ligne.

Bien que le directeur général de la Société ait déclaré que les travaux associés au projet Nova doivent être achevés sans égard à la VAN, la Régie 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 elle procède à une modernisation qui dépasse la portée initiale du projet LSM. La Régie est également préoccupée par l'absence apparente de contrôle de la gestion des dépenses en matière de TI.

La Société devrait procéder avec prudence et se concentrer sur ses besoins essentiels, tout en évitant les dépassements de coûts liés à l'élargissement de la portée du projet Nova au-delà du besoin essentiel de moderniser les technologies pour faire fonctionner l'organisme. Cela concerne les coûts liés à l'infrastructure et aux systèmes relatifs aux TI ainsi que l'augmentation des dépenses de personnel et de consultants.

Si la Société ne peut pas démontrer qu'elle a fait des choix prudents dans ses plans concernant le projet Nova et qu'elle fait des efforts pour contenir les coûts, il y a un risque important que sa prochaine demande en matière de tarifs ne soit pas considérée comme juste et raisonnable. La Régie sait que le Conseil du Trésor a approuvé le budget révisé de 2022 et est très préoccupée par toute augmentation du budget du projet Nova au-delà de ce qui a déjà été approuvé.

Afin de continuer à surveiller le caractère raisonnable des initiatives et des dépenses liées au projet Nova de la Société, la Régie a demandé à celle-ci de faire ce qui suit :

- déposer un budget quinquennal pour le projet dans le cadre de la demande de 2024;

- réviser la portée du projet en définissant clairement les éléments de modernisation des systèmes existants que le projet vise, le coût associé et les dates cibles pour la concrétisation de ces éléments, et en informer la Régie d'ici le 15 avril 2023 ou à toute autre date convenue entre la Société et la Régie;
- fournir à la Régie un rapport sur les enveloppes de financement établies pour le projet Nova, 14 jours après l'approbation par le conseil d'administration de la Société;
- rencontrer le personnel et les conseillers de la Régie pour examiner tous les aspects du projet Nova et de la Société 2.0, y compris, mais sans s'y limiter, les éléments livrables du projet, le calendrier, le budget, le taux d'actualisation et tout nouvel élément ajouté à l'initiative, dans les 30 jours suivant la présentation des enveloppes de financement au conseil d'administration de la Société;
- déposer dans la demande d'approbation générale des tarifs de 2024 un rapport du consultant en gouvernance du projet Nova traitant des sujets suivants :
 - les enveloppes de financement du projet, y compris la description et la taille de chacune d'elles;
 - les analyses de rentabilité du projet et leur situation (par exemple, approuvée, en cours de révision, rejetée);
 - la situation des versions et les incréments du programme;
 - des rapports de passage pour chaque version;
 - l'évaluation des risques ou la matrice à la date du rapport;
 - les dépenses du projet à la date du rapport;

- des renseignements sur les ressources internes et externes travaillant sur le projet, à la date du rapport et prévues pour les 24 mois suivants, ainsi que sur les aspects du projet auxquels les ressources sont affectées.

Méthode de répartition des coûts à l'assurance de base

La Régie a procédé pour la dernière fois en 2012 à un examen détaillé de la méthode intégrée de répartition des coûts (la méthode) que la Société utilise. Dix ans ayant passé et des changements importants étant proposés dans la répartition des coûts du projet Nova, la Régie estime nécessaire une mise à jour de méthode de la Société. Par conséquent, la Régie a demandé à la Société de déposer, dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2024, un examen par un tiers de sa méthode intégrée de répartition des coûts et de présenter des révisions de celle-ci pour approbation par la Régie dans le cadre de cette même demande. La Société doit également déposer une prévision financière sur cinq ans intégrant les changements qu'elle recommande d'apporter à sa méthode.

Tarifs

En vertu de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle des corporations de la Couronne, c. C 336 de la C.P.L.M (la Loi), il incombe à la Société de fixer les tarifs que payent les clients 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 il a été confirmé par 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 son utilisation. La cote de conduite peut donner lieu à une remise 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 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 3,8 % 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 2022.

La diminution de tarifs de 3,8 % 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.

En ce qui concerne la tarification, la Régie soutient la Société dans son évolution vers une approche qui intègre l'utilisation de modèles linéaires généralisés et lui demande d'inclure dans la demande d'approbation générale des tarifs de 2024 une mise à jour des progrès réalisés à ce jour ainsi que du plan de projet de modèle linéaire généralisé.

La Société doit inclure dans la demande de 2024 une analyse et une proposition de modifications du régime d'assurance des parcs automobiles pour mieux prendre en compte la causalité des coûts.

La Régie a également ordonné que si la Société révisé sa stratégie d'investissement comme elle l'a indiqué et divise son portefeuille d'investissement soutenant l'assurance de base en deux parties (court terme et long terme), elle mentionne dans la demande de 2024 sa proposition de tarifs basée sur deux rendements de l'argent frais, chacun de ceux-ci tenant compte des caractéristiques de ses portefeuilles d'investissement et étant

appliqué aux flux de trésorerie appropriés. Dans ces circonstances, la Régie a demandé à la Société d'inclure dans la demande de 2024 une autre proposition de tarifs sur une base globale et par classe principale en utilisant le rendement basé sur le rendement pondéré des obligations provinciales et des obligations de sociétés avec des durées égales à celle de la durée globale des sinistres.

Prévisions relatives aux taux d'intérêt

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, 2021 et 2022.

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 récentes initiatives de gestion des actifs et des passifs. 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 déterminer des propositions de tarifs.

Aucune des parties de la présente demande n'a justifié l'utilisation d'une prévision autre que la prévision naïve malgré la hausse des taux d'intérêt et il n'y avait pas suffisamment de preuves pour que la Régie s'écarte de l'utilisation de la prévision naïve à ce stade. Compte tenu des tendances récentes en matière d'inflation et de taux d'intérêt, la Régie a l'intention de réexaminer en détail la question de la prévision des taux d'intérêt dans la demande d'approbation générale des tarifs de 2024.

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. 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 et de l'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.

Dans la présente demande, la Société a demandé l'approbation d'un nouveau plan de gestion du capital qui comprendrait la poursuite des composantes suivantes : tarification conforme aux normes actuarielles reconnues, objectifs en matière de capital par secteur d'activité (désormais fixés par la loi), règles de transfert de capital et 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. Les modifications demandées du plan de gestion du capital étaient conformes aux nouvelles dispositions législatives qui sont entrées en vigueur début novembre 2022, pendant le déroulement de l'audience de la demande d'approbation générale des tarifs.

Ces dispositions législatives ont modifié la Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba et sont entrées en vigueur lors de l'adoption du projet de loi 45, Loi d'exécution du budget de 2022 et modifiant diverses dispositions législatives en matière de fiscalité (la Loi). Les modifications contenues dans la Loi ont pour effet de retirer à la Régie la compétence visant la fixation du niveau de la réserve de stabilisation des tarifs de base, de fixer ce niveau à un ratio TCM d'au moins 100 % et de permettre à la Société de demander à la Régie l'autorisation d'effectuer des remises lorsque le ratio de TCM dépasse 120 % au début de l'exercice.

La Régie estime que le nouveau plan de gestion du capital proposée par la Société doit être plus clair, plus transparent et soumis à une meilleure obligation de rendre compte. La Loi sur la Société d'assurance publique du Manitoba a été modifiée peu après la fin des audiences publiques, ce qui n'a pas donné aux parties ou à la Régie l'occasion d'examiner pleinement les répercussions de ces nouvelles dispositions législatives ou d'étudier en détail la façon dont la Société propose de mettre en œuvre ces obligations législatives. La Régie estime que la Société doit présenter son projet de plan de gestion du capital de façon plus rigoureuse et a donc refusé d'approuver celui-ci pour le moment. Le Conseil a demandé à la Société de déposer un projet de plan de gestion du capital dans le cadre de la demande d'approbation générale des

tarifs de 2024. Le plan proposé doit inclure des critères et des processus particuliers en vertu desquels la Société demandera à la Régie l'autorisation d'effectuer une remise de capital ainsi que des critères de capitalisation.

Véhicules avec chauffeur

Le 1^{er} mars 2018, la Société a mis en place un nouveau modèle d'assurance des véhicules avec chauffeur visant les différentes sous-catégories telles que les taxis, les limousines, les véhicules accessibles et les véhicules de tourisme privés.

La Société a reconnu, à l'époque, que cette classe de tarification n'existait pas auparavant au Manitoba. Elle ne disposait donc d'aucune donnée interne pour étayer sa tarification.

À la suite de la demande d'approbation générale des tarifs de 2021, la Régie a rendu l'ordonnance n° 1/21 dans laquelle elle ordonnait que les demandes d'approbation générale des tarifs de 2022-2023 et de 2023-2024 contiennent des augmentations consécutives de tarifs de 20 % pour la classe principale des véhicules de tourisme avec chauffeur, sauf si la Société pouvait démontrer que cette classe n'était plus subventionnée. À la suite de la demande d'approbation générale des tarifs de 2022, la Régie a rendu l'ordonnance n° 134/21 dans laquelle elle ordonnait une hausse de tarifs de 20 % par rapport aux tarifs actuels pour la classe des véhicules de tourisme avec chauffeur et une hausse de 20 % pour la classe principale des véhicules de tourisme avec chauffeur dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2023, sous réserve de la capacité de la Régie à modifier cette hausse à la suite de témoignages déposés dans le cadre de cette demande et du rapprochement des tarifs établis pour les véhicules de tourisme avec chauffeur avec les tarifs rémunérateurs sur le plan actuariel.

Dans la présente demande d'approbation générale des tarifs, la Société a confirmé qu'une augmentation de 20 % par rapport aux tarifs actuels s'appliquera à la classe des véhicules de tourisme avec chauffeur.

La Société a également indiqué qu'elle était en train d'élaborer une politique générale pour les sociétés de réseau de transport qui envoient des véhicules de tourisme avec chauffeur. L'intention de la Société est que cette politique générale remplace l'actuelle catégorie des véhicules de tourisme avec chauffeur. La Société prévoit demander l'approbation de la politique générale dans le cadre de la demande d'approbation générale des tarifs de 2024.

Cote de conduite

Contexte 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 correspond aux niveaux de démérites et de mérites du conducteur utilisés 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 d'évaluation est la méthode par laquelle la Société détermine le dossier du conducteur qui sera utilisé pour fixer le montant de toute remise de prime pour véhicule. Actuellement, la Société utilise 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, 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 taux 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 (interfinancement). 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 taux de base et la distorsion des taux d'une année sur l'autre, tout en faisant passer les remises de prime pour véhicules et les primes pour conducteurs aux objectifs actuariels dans les meilleurs délais.

Modification de l'échelle de cotes

La Société a indiqué dans la présente demande d'approbation générale des tarifs qu'elle s'efforcera d'ajuster les remises du système en fonction de l'importance de la proposition tarifaire globale de chaque demande. Bien que la Société ait l'intention de s'adapter aux pourcentages indiqués sur le plan actuariel et de résoudre la question de l'interfinancement entre les niveaux de l'échelle de cotes de conduite, son plan prévoit une réévaluation des remises chaque année. Le rythme des changements sera influencé par la proposition tarifaire de la demande d'approbation générale des tarifs. Dans la mesure du possible, La Société a l'intention de continuer à associer des baisses de taux

aux niveaux de l'échelle de cotes de conduite qui sont les plus éloignés du pourcentage indiqué sur le plan actuariel.

Afin de gérer l'augmentation requise du taux de base et la distorsion des taux d'une année sur l'autre, les modifications du système de cotes de conduite doivent s'étaler sur plusieurs années. Cependant, la Société a fait savoir qu'à ce stade, elle n'est pas en mesure de créer un plan à long terme avec des échéances précises ou des remises qu'elle compte utiliser.

Dans son mémoire de clôture, la Société a déclaré, en ce qui concerne le système de cotes de conduite, que la réparation demandée dans la présente demande se limitait à l'augmentation de +16 à +17 du niveau de mérite maximal de l'échelle du système, mais sans modification des remises. La Régie a ainsi été informée pour la première fois que la Société avait modifié sa position concernant les remises prévues dans le système.

La Régie estime que la Société n'a pas fourni de plan satisfaisant pour résoudre le problème de l'interfinancement. Elle considère aussi que la position prise par la Société dans la présente demande ne concorde pas avec la proposition qu'elle avait faite dans la demande de 2022 visant à rapprocher les remises et les primes de leurs objectifs actuariels au cours des cinq prochaines années.

La Régie a donc demandé à la Société de faire passer toutes les remises du système à un cinquième des taux indiqués sur le plan actuariel. Cela s'applique à tous les niveaux positifs du système. Le calcul de ce changement correspond à un cinquième 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 sont ajustés pour équilibrer ces changements.

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 présente demande 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, 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 Société a indiqué que le délai était basé sur des estimations. La Société a déterminé que préalablement à l'approbation de la Régie, la transition vers un modèle d'évaluation du conducteur principal comporterait les étapes suivantes : approbation gouvernementale des changements réglementaires, élaboration de règles commerciales, consultation des parties prenantes, coordination avec le lancement des systèmes en ligne et finalisation de la tarification.

La Société a toutefois indiqué son intention d'évaluer plusieurs modèles d'évaluation avant de décider d'une orientation future. La Régie a demandé à la Société de présenter un plan détaillé pour la transition vers un nouveau modèle d'évaluation dans la demande de 2024.

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.

Le portefeuille de l'assurance de base est investi à 100 % dans des actifs à revenu fixe, dont 60 % dans des obligations provinciales et le reste (40 %) dans des obligations de sociétés et des obligations non négociables de municipalités, d'universités, d'écoles et d'hôpitaux. Les portefeuilles soutenant l'assurance complémentaire, l'assurance complémentaire à l'égard des risques spéciaux et la réserve de stabilisation des tarifs sont des portefeuilles équilibrés avec 50 % d'actifs de croissance et 50 % d'actifs à revenu fixe. Le portefeuille soutenant les futurs avantages sociaux du personnel a une allocation plus élevée d'actifs de croissance (60 %).

Le total des actifs d'investissement de la Société au 31 mars 2022 s'élevait à plus de 3,5 milliards de dollars. Le montant du portefeuille de base (comprenant l'assurance de base, la réserve de stabilisation des tarifs et les futurs avantages sociaux ou pensions) s'élevait à 2,9 milliards de dollars en 2021-2022, devrait atteindre 3,0 milliards de dollars en 2022-2023 et devrait passer à 3,1 milliards de dollars en 2023-2024.

Tout au long de l'année 2021, la pandémie de covid-19 a continué d'entraîner des répercussions majeures sur l'économie et a augmenté la volatilité des revenus d'investissement de la Société. En janvier 2022, la vague de la variante Omicron a eu des effets négatifs sur les marchés d'investissement et a provoqué des pénuries d'approvisionnement à l'échelle mondiale. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a

accentué les tensions sur les lignes d'approvisionnement et a propulsé l'indice des prix à la consommation à 6,7 %, soit la plus forte augmentation d'une année sur l'autre depuis 30 ans. Cet environnement a entraîné de fortes hausses des taux d'intérêt. Les rendements des obligations de sociétés ont augmenté de 148 à 149 points de base le 31 mars 2022, tandis que les obligations provinciales ont augmenté de 99 points de base et que l'obligation à dix ans du gouvernement du Canada a augmenté de 85 points de base. Par conséquent, la Société a enregistré des rendements négatifs sur ses placements à revenu fixe au sein du portefeuille de l'assurance de base. Le rendement des obligations de sociétés a été de -5,1 %, tandis que celui des obligations provinciales a été de -5,6 %. La Société a déclaré des pertes non réalisées sur les obligations négociables de 123 millions de dollars au 31 mars 2022.

La Société a enregistré une perte d'investissement (régime de base) de 47,2 millions de dollars en 2021-2022. La décision de la Société de réduire de 29,2 millions de dollars la valeur des actifs à revenu fixe (obligations de sociétés, obligations provinciales et dettes privées) contenue dans les portefeuilles des futurs avantages sociaux ou pensions et de la réserve de stabilisation des tarifs a contribué à cette perte. La part de cette dépréciation pour le régime de base s'est élevée à 22 millions de dollars.

Du 31 mars 2022 au 31 août 2022, les rendements des obligations de sociétés détenues par la Société ont augmenté de 116 à 117 points de base, celui des obligations provinciales a augmenté de 89 points de base et l'obligation à dix ans du gouvernement du Canada a augmenté de 71 points de base. Cette forte hausse des taux d'intérêt au cours des huit derniers mois a entraîné une nouvelle dévaluation des avoirs à revenu fixe de la Société. Le revenu de placement du régime de base prévu en 2022-2023 est passé de 136,1 millions de dollars à 1,3 million de dollars. La mise à jour de la Société prévoyait un revenu de placement du régime de base de 120,7 millions de dollars en 2023-2024 et de 119,7 millions de dollars en 2024-2025.

Traditionnellement, la Société commande des études de gestion des actifs et des passifs à intervalles de quatre ans. La plus récente étude remonte à 2018.

Dans la demande de 2022, la Société avait indiqué son besoin d'une nouvelle étude de gestion des actifs et des passifs afin de revoir ses stratégies d'investissement avant d'adopter les normes internationales d'information financière (IFRS) 17 (contrats d'assurance) et 9 (instruments financiers), qui doivent entrer en vigueur le 1^{er} avril 2023.

La Société a chargé la compagnie Mercer d'effectuer l'étude de gestion des actifs et des passifs en 2022. L'étude de Mercer a porté sur des questions telles que les conséquences de l'adoption des normes IFRS 9 et 17 et leurs répercussions 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 telles 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.

Elle a également montré que la Société a la possibilité d'obtenir un meilleur rendement sur ses investissements en apportant des ajustements à la composition de son actif, tout en maintenant son niveau de risque actuel. La Régie n'a pas compétence pour diriger la stratégie d'investissement de la Société. Cependant, si celle-ci ne modifie pas notablement son portefeuille d'ici le dépôt de la demande de 2024, elle devra expliquer pourquoi elle a choisi une combinaison de portefeuille présentant le même risque ou un risque plus élevé avec un rendement moindre. La Régie a donc ordonné à la Société de lui communiquer, dans les meilleurs délais possibles, les recommandations faites par

Mercer à son comité d'investissement le 10 novembre 2022; et, au plus tard le 31 janvier 2023, les recommandations faites par le comité d'investissement au conseil d'administration de la Société ainsi que les décisions qui en découlent approuvées par celui-ci.

La Régie a accepté la recommandation de Mercer selon laquelle la Société devrait cesser sa comparaison avec les organismes homologues en raison des différences qui existent entre ceux-ci concernant la répartition des actifs. La Régie a donc demandé à la Société de déposer, dans le cadre de la demande de 2024, un rapport de Mercer comparant les rendements des investissements de la Société avec ceux de gestionnaires d'investissements homologues choisis par Mercer et avec lesquels la comparaison est pertinente.

Sécurité routière

La question de la sécurité routière a été examinée en détail dans la présente demande, après que la Régie eut demandé à la Société, dans l'ordonnance n° 176/19, d'organiser une conférence technique de grande envergure sur la sécurité routière et la prévention des sinistres. Cette conférence devait traiter des priorités et des programmes de la Société en matière de sécurité routière ainsi que des progrès accomplis en vue d'aborder la sécurité routière en collaboration avec les parties prenantes. La conférence technique s'est tenue les 23 et 24 juin 2022.

La Société a élaboré la Stratégie de sécurité routière 2022-2025. Cette-ci comporte deux étapes. La première, devant se dérouler tout au long de 2022, est axée sur l'amélioration de la compréhension de la situation actuelle en matière de sécurité routière au Manitoba grâce à la recherche et à l'analyse de données. La Société prévoit terminer cette première étape à la fin de l'exercice 2022-2023. La seconde étape de la stratégie couvrira la période de 2023 à 2025 et comprendra la mise en œuvre de programmes ciblés pour traiter les problèmes recensés lors de la première étape.

La nouvelle stratégie de sécurité routière s'articule autour de trois grands principes directeurs. Premièrement, les décisions en matière de sécurité routière doivent être sensées et fondées sur des données relatives aux causes des décès et des blessures graves ainsi qu'à l'efficacité des initiatives de la Société. Deuxièmement, un engagement à collaborer avec les Premières Nations sur les questions de sécurité routière, étant entendu que celles-ci font face à des défis uniques en la matière. Troisièmement, l'amélioration continue de l'écosystème de données sur la sécurité routière.

Dans le budget de 2022-2023, la Société a basé ses prévisions de dépenses sur l'attente d'un retour des programmes et initiatives de sécurité routière au niveau d'avant la pandémie. Dans la mise à jour des tarifs d'octobre, la Société avait augmenté ses prévisions de dépenses liées à la sécurité routière pour les années 2023-2024, 2024-2025 et 2025-2026 d'environ deux millions de dollars par an. Selon la preuve fournie par la Société, cette augmentation lui donnerait un coussin budgétaire lui permettant de mettre en œuvre de nouvelles initiatives et programmes dès que le besoin s'en fait sentir, sans avoir à passer par un long processus d'approbation du budget. Cela permettra à la Société de répondre rapidement aux nouveaux problèmes de sécurité routière.

La Régie se fait l'écho des préoccupations soulevées par l'intervenant Bike Winnipeg Inc. Celui-ci a fait remarquer que l'ancienne approche « vision zéro » de la Société, qui visait à accroître les efforts en matière de sécurité routière jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de décès au Manitoba causés par la circulation routière, n'est pas une priorité répertoriée dans la stratégie de sécurité routière.

En ce qui concerne les dépenses supplémentaires que la Société a ajoutées à son budget de sécurité routière pour les prochaines années, elles doivent être utilisées pour des initiatives et des programmes de sécurité routière au fur et à mesure qu'ils deviennent nécessaires. La Régie a donc demandé à la Société de fournir des renseignements dans la demande de 2024 et toutes les demandes futures concernant la manière dont ces fonds supplémentaires sont utilisés au final. La Régie a également demandé à la Société

de fournir dans la demande de 2024 des mises à jour sur les projets pilotes de sécurité routière qu'elle a entrepris.

Problèmes relatifs aux processus

La Régie exprime certaines préoccupations concernant le processus de la présente demande.

La Régie fixe les tarifs pour l'année d'assurance 2023-2024 sur la base des projections présentées par la Société au cours de la demande. Pour fixer les tarifs, la Régie doit examiner certains paramètres. Or, le processus de la Régie a été contrarié par les changements de paramètres utilisés par la Société d'une année à l'autre. En voici quelques exemples :

- la Société a mis fin à son engagement avec Ward pour l'analyse comparative opérationnelle et s'est appuyée sur l'analyse comparative de la Couronne, puis elle a indiqué dans la présente demande qu'elle a de nouveau engagé un consultant tiers pour l'analyse comparative;
- en ce qui concerne le projet Nova, la Société s'était auparavant appuyée sur une analyse de la VAN et a maintenant fait savoir que le projet serait réalisé indépendamment de la VAN;
- auparavant, la Société se concentrait sur la maîtrise des coûts, mais l'augmentation prévue des effectifs et la négociation d'augmentations salariales supérieures au taux d'inflation semblent contrecarrer les efforts antérieurs de maîtrise des coûts.

Après le début des audiences publiques, la Société a présenté des changements importants concernant les niveaux de dotation en personnel et les dépenses d'exploitation prévus. De plus, une modification importante a été apportée à la méthode

de tarification dans la mise à jour du 12 octobre 2022. Cela a posé des défis importants à la Régie dans sa capacité à analyser les renseignements fournis.

En outre, concernant la demande relative au système de cotes de conduite, la Société a changé sa position dans les conclusions, comme cela est indiqué plus haut. Si la Société a l'intention d'apporter des changements importants à sa demande, elle doit donner un préavis raisonnable à la Régie et aux intervenants.

La Régie note que les principales décisions internes de Société sont souvent prises peu de temps après la conclusion du processus de demande. En conséquence, la Régie examine souvent des renseignements contenus dans la demande qui deviennent obsolètes peu de temps après, puis elle reçoit des renseignements actualisés et exacts plusieurs mois plus tard, lorsqu'une nouvelle demande est déposée. Par exemple, dans le cadre de la demande de 2022, la Société menait des discussions internes sur l'orientation du projet Nova et avait retenu la société McKinsey & Company (Canada) (McKinsey) pour fournir un examen dudit projet alors que les audiences publiques avaient lieu. La Régie n'a pas été informée de l'étendue de ces problèmes avant le dépôt de la demande de 2023.

Dans ces conditions, le conseil d'administration de la Société pourrait prendre des décisions clés modifiant les éléments probants du budget de 2023-2024 dans le mois suivant la conclusion de l'audience publique. En conséquence, les projections sur lesquelles la Régie s'est appuyée pour fixer les tarifs pourraient ne plus être valables, mais elle n'en sera pas informée avant que la Société ne dépose sa demande de 2024-2025 à la fin du mois de juin, soit environ huit mois après l'audience précédente et trois mois après le début de l'exercice de la Société.

Lors des dernières demandes, le volume d'information sensible sur le plan commercial est devenu important. Or, le calendrier des demandes laisse peu de temps pour une analyse solide des demandes de confidentialité présentées par la Société et ses consultants tiers. Les audiences et les preuves de la Régie sont censées être publiques.

La Régie s'inquiète du fait qu'une analyse rigoureuse de la légitimité de certaines de ces demandes de confidentialité soit compromise en raison de contraintes de temps. La Régie recommande à la Société d'inclure dans ses contrats avec les consultants tiers une disposition stipulant que leurs conclusions et la portée de leur examen feront partie du dossier public et qu'ils pourront être appelés à témoigner pour présenter leurs conclusions dans les futures demandes.

Compte tenu de ces préoccupations, la Régie a demandé la tenue d'une réunion entre la Société et le personnel et les conseillers de la Régie, au plus tard le 30 avril 2023, afin de discuter des problèmes relevés par la Régie et d'explorer les améliorations possibles du processus de demande.

Si le conseil d'administration de la Société approuve des changements importants apportés aux dépenses prévues à son budget, y compris à ses dépenses d'exploitation ou au budget du projet Nova, il doit en informer la Régie par écrit dans les 14 jours suivant l'approbation par le conseil d'administration de la Société, et ces changements feront l'objet de discussions lors de la réunion de révision du processus qui aura lieu au plus tard le 30 avril 2023.

Enfin, la Régie estime que les recommandations formulées par les intervenants dans la présente demande sont convaincantes. La Régie prévoit que les exigences minimales de dépôt pour la demande de 2024 comprendront l'inclusion d'une table des matières principale dans le format suggéré par les intervenants du centre de consultation sur les droits de Robson Hall (Faculté de droit de l'Université du Manitoba), afin de rendre la demande plus accessible au public.