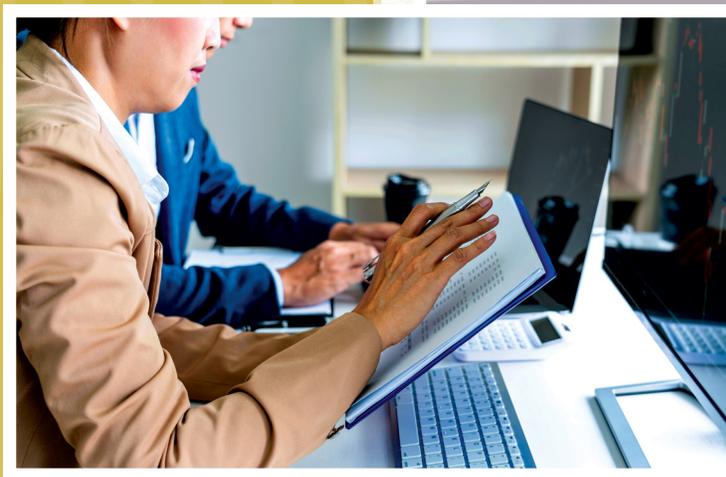
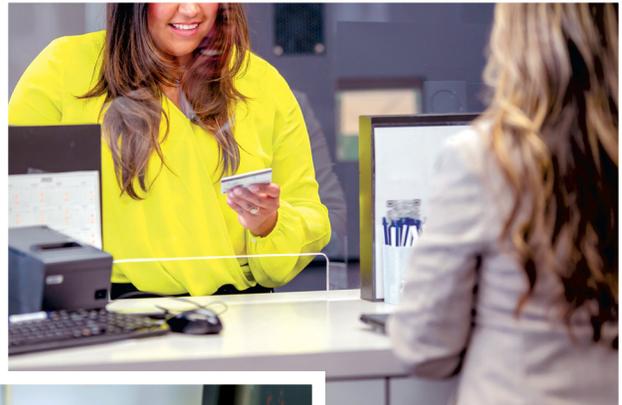




Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Autorité ontarienne
de réglementation des
services financiers :
réglementation de
l'assurance des voitures
de tourisme, des caisses
populaires et des
régimes de retraite



Novembre 2022

Autorité de réglementation des services financiers : Réglementation des secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite

1.0 Résumé

Des services financiers bien réglementés sont essentiels pour assurer une économie forte. L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) est le principal organisme de réglementation des services financiers non liés aux valeurs mobilières dans la province. Cet organisme chapeaute environ 60 caisses populaires et crédits union (les « caisses populaires »), 310 compagnies d'assurance, 67 000 agents d'assurance et 4 600 régimes de retraite. Il s'agit d'un organisme de la Couronne autofinancé qui rend compte à l'Assemblée législative de l'Ontario par l'intermédiaire du ministère des Finances (le Ministère).

L'ARSF est mandatée par la *Loi de 2016 sur l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers* pour exercer une vaste gamme de fonctions, allant de la promotion de la divulgation et de la transparence de l'information à la dissuasion des actes trompeurs ou frauduleux commis par les entités qu'elle réglemente. À ce titre, l'ARSF doit s'assurer que les

institutions financières de l'Ontario respectent les lois, les règlements et les règles sectorielles applicables. Toutefois, l'ARSF en elle-même n'a pas le pouvoir d'apporter des modifications législatives aux secteurs qu'elle réglemente (comme des modifications aux garanties d'indemnités d'accident dans le secteur de l'assurance des voitures de tourisme).

En 2019, l'ARSF a assumé les responsabilités des organismes qui l'ont précédée, soit la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) et la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD), et a aussi dû faire face aux défis sectoriels auxquels la CSFO et la SOAD étaient confrontées. Même si l'ARSF dispose d'un pouvoir réglementaire plus important que les organismes de réglementation qui l'ont précédée en ce qui a trait à l'imposition de sanctions administratives pécuniaires aux entités qui ne se conforment pas aux exigences sectorielles, notre audit a révélé qu'elle pourrait en faire beaucoup plus dans les secteurs que nous avons examinés pour protéger les consommateurs et consolider la confiance du public.

Cet audit portait sur les activités réglementaires de l'ARSF dans les secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux.

Dans le secteur de l'assurance des voitures de tourisme, bien que le taux de blessures par milliard de kilomètres parcourus en Ontario soit inférieur à celui de la plupart des autres provinces, le taux moyen d'assurance des voitures de tourisme en Ontario est le plus élevé au pays. L'ARSF pourrait mettre en œuvre des initiatives qui pourraient contribuer à réduire les taux d'assurance, y compris à réduire les cas de fraude et de gaspillage. L'ARSF pourrait également mettre à jour son cadre territorial pour favoriser une meilleure équité des taux d'assurance dans l'ensemble de l'Ontario. Par exemple, ni le ministère des Finances ni l'ARSF n'a pas encore entrepris de travaux importants pour établir un processus d'agrément pour les ateliers de réparation automobile afin de réduire au minimum les réclamations frauduleuses, ni remédié au coûteux processus d'évaluation médicale, qui donne parfois lieu à des évaluations médicales en double, dans certains cas d'indemnités d'accident. Ces facteurs ont donné lieu à un modèle d'assurance plus coûteux pour les Ontariens et à des inefficacités dans le fonctionnement du secteur.

En ce qui concerne les caisses populaires, l'ARSF ne les a pas inspectées en temps opportun ni de manière approfondie. Par exemple, ses inspections ne couvraient pas toujours tous les processus opérationnels clés, comme le fonctionnement du conseil d'administration. Par conséquent, il se peut que l'ARSF ne soit pas pleinement au courant des pratiques opérationnelles d'une caisse populaire et des changements nécessaires pour réduire le risque de fraude ou d'insolvabilité, ce qui réduit sa capacité de protéger les dépôts des membres de la caisse populaire contre les risques.

Dans le secteur des régimes de retraite agréés provinciaux, aucun changement visant à mieux protéger les participants aux régimes de retraite interentreprises (RRI) n'a été apporté depuis 2007. Bien que cela ne se produise que rarement, nous avons constaté que les participants des régimes qui

ont été liquidés en raison des ralentissements du secteur ont subi une réduction permanente inattendue représentant jusqu'à 77 % du montant de leurs prestations de retraite ciblées. De plus, les exigences actuelles en matière de divulgation font en sorte qu'il n'est pas toujours clair pour les participants à un RRI que leurs prestations ne sont qu'un montant cible et que la prestation réelle qu'ils recevront pourrait être réduite en tout temps.

Voici un aperçu de nos constatations importantes :

Assurance des voitures de tourisme

- L'Ontario présente les primes d'assurance des voitures de tourisme les plus élevées au Canada.** Historiquement, ce sont les Ontariens qui ont payé le plus pour l'assurance des voitures de tourisme au Canada, et la prime moyenne a augmenté de près de 14 % entre 2017 et 2021 pour passer à 1 642 \$, soit le double du taux d'inflation. Certaines initiatives permettraient au secteur de l'assurance-automobile de l'Ontario de fonctionner plus efficacement et à un coût inférieur. Par exemple, à l'instar de l'Alberta, l'Ontario pourrait élaborer davantage de protocoles pour encadrer le traitement des blessures subies lors d'un accident d'automobile, plutôt que de verser de l'argent aux blessés pour qu'ils puissent obtenir leur propre traitement. L'Ontario pourrait également suivre l'exemple de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan dans la mise en œuvre d'un régime obligatoire de permis ou de certification pour les ateliers de réparation automobile, afin de protéger les consommateurs contre les mauvaises réparations et la fraude. Nous avons constaté que plusieurs rapports au cours de la dernière décennie ont proposé des initiatives semblables pour améliorer le secteur de l'assurance des voitures de tourisme en Ontario, mais le ministère des Finances n'a pas encore fourni d'orientation à l'ASFR concernant les mesures à prendre pour mettre en œuvre ces propositions.
- Le cadre territorial de l'ARSF fait en sorte que les particuliers paient des taux d'assurance**

très différents selon leur lieu de résidence.

L'ARSF fournit aux compagnies d'assurances un cadre territorial qui décrit comment les assureurs peuvent offrir aux particuliers différentes primes d'assurance des voitures de tourisme selon leur lieu de résidence en Ontario. Ce cadre n'a toutefois pas été mis à jour depuis 2005. La population de l'Ontario a augmenté d'environ 20 % depuis et les taux de croissance diffèrent selon les régions. Nous avons obtenu 10 soumissions d'assurance pour voitures de tourisme, et le seul élément que nous avons changé dans chaque soumission était l'endroit où la personne vivait en Ontario. Les taux d'assurance allaient de 1 200 \$ par année (lorsque la personne vivait à London) à 3 350 \$ par année (lorsque la personne vivait à Brampton).

- **Le système fait en sorte qu'il est difficile pour les consommateurs de faire des choix éclairés quant aux entités auprès desquelles ils obtiennent des soumissions d'assurance-automobile.** Les courtiers d'assurance travaillent à commission et collaborent avec différentes compagnies spécialisées en assurance des voitures de tourisme afin d'offrir le prix le plus bas possible aux consommateurs. L'ARSF, dans le cadre de son examen des Courtiers d'assurance inscrits de l'Ontario (RIBO), qui est l'organisme d'autoréglementation des maisons de courtage et des courtiers d'assurance, n'a pas pris de mesures pour s'assurer que RIBO confirme que les maisons de courtage se conforment à l'obligation de divulguer aux consommateurs, dans les soumissions d'assurance des voitures de tourisme, toute participation financière (y compris toute propriété) que des compagnies d'assurance pourraient avoir dans une maison de courtage. L'ARSF ne confirme pas non plus que RIBO veille à ce que les maisons de courtage dévoilent aux consommateurs les commissions qu'elles reçoivent des compagnies d'assurance avec qui elles travaillent. Nous

avons demandé par téléphone à un échantillon de 10 maisons de courtage de fournir des soumissions en assurance des voitures de tourisme, et nous avons constaté qu'une seule maison de courtage (10 %) divulguait à la fois le degré de participation financière de toute compagnie d'assurance et les commissions reçues des compagnies d'assurance. Nous avons également examiné les sites Web de 50 maisons de courtage d'assurance-automobile en Ontario et constaté que seulement 14 d'entre elles (28 %) divulguaient publiquement le degré de participation financière de compagnies d'assurance-automobile et la structure qui sous-tend les commissions. Ces renseignements sont importants pour s'assurer que les consommateurs sont informés lorsqu'ils déterminent auprès de quelle maison de courtage obtenir une assurance-automobile.

- **Le Ministère n'a répondu que partiellement aux demandes de l'ARSF visant à obtenir plus de pouvoirs pour réglementer efficacement le secteur de l'assurance-automobile.** En 2019 et en 2020, l'ARSF a demandé au Ministère des pouvoirs de réglementation supplémentaires, y compris le pouvoir de recueillir des détails sur les activités frauduleuses relevées par les compagnies d'assurance-automobile. Parmi les exemples d'activités frauduleuses figurent les clients qui fournissent de fausses adresses pour obtenir des taux d'assurance moins élevés, les factures gonflées liées au remorquage, à l'entreposage et aux réparations, et l'exagération de la gravité d'une blessure subie lors d'un accident automobile. L'ARSF nous a dit qu'elle voulait mieux comprendre où il fallait prendre des mesures pour régler plus efficacement les cas présumés de fraude dans le secteur, et qu'elle souhaitait recueillir les plans de gestion des fraudes des compagnies d'assurance-automobile pour évaluer leur pertinence. Le Ministère nous a informés que le gouvernement avait répondu à la demande de l'ARSF en apportant des modifications législatives en septembre 2022

qui confèrent à l'ARSF le pouvoir législatif de recueillir des renseignements sur la fraude auprès du secteur. Le Ministère n'a toutefois pas répondu aux autres demandes de l'ARSF, telles qu'énumérées à la **section 4.1.2**.

Caisses populaires

- **Les inspections de caisses populaires par l'ARSF n'incluaient pas les procédures nécessaires pour cerner et résoudre rapidement les problèmes de gouvernance.**

Nous avons sélectionné un échantillon de 20 inspections effectuées par l'ARSF et constaté que huit d'entre elles ne recueillaient pas tous les renseignements requis pour évaluer les processus de gouvernance de la caisse populaire (comme le fonctionnement du conseil d'administration). En outre, dans le cadre de quatre inspections, nous avons constaté qu'un problème décelé lors de l'inspection précédente était toujours présent au moment de l'inspection suivante, même si le conseil d'administration de la caisse populaire avait fourni à l'ARSF une attestation écrite indiquant que les changements nécessaires avaient été apportés. L'ARSF n'a pas imposé de sanctions administratives pécuniaires et n'a pris aucune autre mesure d'exécution dans de telles circonstances ou lorsque les caisses populaires ne mettent pas en œuvre les recommandations de gouvernance figurant dans les évaluations de l'ARSF, ce qui n'incite guère les caisses populaires à apporter les changements indiqués. Compte tenu de l'efficacité réduite des inspections, particulièrement lorsqu'il s'agit d'évaluer et de corriger les lacunes dans la surveillance des opérations des caisses populaires, les dépôts effectués par les membres sont à risque. Au cours de notre audit, l'ARSF a lancé un nouveau cadre d'inspection pour surveiller les activités des caisses populaires, toujours en cours de mise en œuvre, dans le but de résoudre complètement les problèmes susmentionnés.

- **L'ARSF vient tout juste d'effectuer une inspection indépendante pour cerner et mettre en œuvre les changements à apporter à son processus d'inspection et à son approche réglementaire globale afin de corriger les mauvaises pratiques de gouvernance qui n'ont pas été détectées par les enquêtes de la SOAD sur PACE Savings et Credit Union Limited (PACE).** Les inspections de PACE effectuées par la SOAD en 2015 et en 2017 n'ont pas permis de cerner les lacunes importantes qu'affichait la caisse populaire en matière de gouvernance – par exemple, l'approbation inappropriée de transactions par le conseil d'administration et des pratiques de vente enfreignant les règlements – qui ont été dénoncées par un membre du personnel de PACE. L'échec des inspections est en partie attribuable au fait que les inspecteurs de la SOAD se sont fiés à la déclaration volontaire de PACE, même si des inspections antérieures avaient révélé des problèmes liés aux mauvaises pratiques de vérification interne et de gouvernance du conseil d'administration de PACE. Bien que l'ARSF ait lancé un nouveau cadre d'inspection pour surveiller les caisses populaires (comme il est mentionné ci-dessus), elle l'a fait avant d'achever une analyse des causes fondamentales des problèmes qui sont survenus au sein de PACE, afin de déterminer comment son processus d'inspection peut être amélioré et d'éviter que des activités inappropriées similaires se produisent dans d'autres caisses. En raison des problèmes relevés au sein de PACE, la SOAD a placé la caisse populaire sous administration dans l'intention de renouveler son équipe de direction et de réduire l'exposition aux mauvaises créances. L'ARSF a fini par prendre la relève de l'administration de PACE et a supervisé sa vente à une autre caisse populaire en juin 2022. L'ARSF a accepté de verser jusqu'à 155 millions de dollars en paiements supplémentaires tirés du Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) à la caisse

acheteuse pour couvrir les pertes liées aux activités menées par PACE.

- **Le FRAD n'est pas fondé sur des renseignements complets au chapitre des risques réels d'insolvabilité des caisses populaires, et son financement est inférieur à celui de fonds de réserve comparables au Canada.** Le FRAD représente une assurance qui protège les dépôts admissibles des déposants contre les pertes en cas d'insolvabilité d'une caisse populaire. Le FRAD est financé par les frais annuels payés par les caisses populaires, lesquels sont fondés sur une évaluation des risques réalisée par l'ARSF. Nous avons constaté que l'ARSF ne tient compte que d'un seul facteur financier pour déterminer ces frais, malgré la collecte de dizaines d'indicateurs financiers pour les caisses populaires qu'elle régit. Notre analyse indique que certaines caisses populaires versent des primes moins élevées au FRAD que si un ensemble complet de facteurs financiers était utilisé pour déterminer les frais annuels au titre du FRAD. Pour un échantillon de 10 caisses populaires qui affichaient une note parfaite (ou presque parfaite) pour le seul facteur financier pris en compte, soit la « cote de capital », nous avons constaté que lorsque d'autres mesures clés de la performance financière étaient prises en compte, ces caisses présentaient en fait un rendement relativement inférieur à celui des autres caisses dont les actifs et la taille étaient semblables. En comparaison, l'organisme de réglementation des caisses populaires de la Colombie-Britannique utilise dix mesures financières pour évaluer le rendement financier d'une caisse populaire et, par conséquent, les frais connexes qu'elle doit verser au FRAD de la province.

En outre, l'ARSF exige que la contribution au titre du FRAD égale 1 % des dépôts assurés réels détenus par les caisses populaires situées en Ontario (plus de 48 milliards de dollars), mais au 30 juin 2022, le FRAD n'était financé qu'à hauteur de 0,79 % des dépôts assurés (383 millions de dollars). De plus, comme

mentionné précédemment, la vente de PACE à une autre caisse populaire pourrait entraîner le versement de paiements pouvant atteindre 155 millions de dollars au titre du FRAD. Si tous ces paiements sont éventuellement effectués, le FRAD ne disposera plus que de fonds 228 millions de dollars, soit environ 0,47 % des dépôts assurés. Étant donné que les dépôts admissibles des caisses populaires de l'Ontario ne sont assurés que sous réserve de la disponibilité des fonds dans le FRAD, il est possible que le FRAD ne dispose pas des fonds nécessaires pour couvrir les réclamations futures liées à l'insolvabilité d'une caisse populaire.

Régimes de rente de retraite agréés provinciaux

- **L'ARSF et le Ministère n'ont pas clairement communiqué aux participants de régimes interentreprises (RRI) qu'ils courent le risque de ne pas recevoir la totalité de leurs prestations de retraite cibles.** Plus d'un million d'Ontariens (environ 25 % de tous les participants aux régimes de retraite de l'Ontario) participent à des RRI à prestations déterminées agréés provinciaux, qui peuvent les suivre d'un employeur à l'autre tout au long de leur carrière. Il s'agit d'une structure de régime de retraite qu'on retrouve fréquemment dans le secteur des métiers spécialisés. Dans les autres régimes de retraite à prestations déterminées, les répondants (employeurs) sont tenus de fournir le niveau de prestations (revenu de retraite) garanti aux participants. Toutefois, contrairement à d'autres régimes de retraite à prestations déterminées, les RRI n'établissent généralement qu'un niveau de prestations *cibles* qui peut s'avérer inférieur, au lieu d'offrir un niveau fixe de revenu de retraite. Pour cette raison, les participants risquent de ne pas toucher la totalité de leurs prestations de retraite cibles. De plus, en 2007, le Ministère a adopté une règle selon laquelle les RRI pouvaient choisir de ne plus être financés selon une approche de solvabilité (de sorte que si un régime était liquidé, il aurait suffisamment d'actifs pour payer toutes les prestations de retraite). À peu

près à cette époque, les RRI étaient financés en moyenne à 93 % selon une approche de solvabilité. La Commission d'experts en régimes de retraite de 2008 a recommandé que de nouvelles lois soient élaborées concernant le financement, la réglementation et la gouvernance des RRI. Des dispositions législatives connexes visant à mettre en œuvre cette recommandation ont été adoptées entre 2010 et 2020. Toutefois, ces dispositions ne sont pas encore promulguées et ne sont pas en vigueur, tandis que la règle permettant à certains RRI de choisir de ne plus être financés selon une approche de solvabilité demeure en vigueur. Au 30 juin 2022, nous avons constaté que les RRI étaient capitalisés en moyenne à 74 % selon une approche de solvabilité (ou ne disposaient en moyenne que 74 % de l'actif nécessaire pour payer toutes les prestations de retraite cibles), et que certains RRI avaient aussi peu que 43 % de l'actif nécessaire pour payer toutes les prestations de retraite cibles. Depuis 2001, deux RRI ont été liquidés en raison de ralentissements dans leur secteur, ce qui signifie que ces régimes ont cessé de recevoir des cotisations et ont versé des prestations aux participants uniquement en fonction de l'actif disponible. Dans un cas particulier, cela représentait une réduction permanente de 77 % du revenu de retraite cible. À l'heure actuelle, la *Loi sur les régimes de retraite* n'oblige pas les RRI à divulguer aux participants que leurs prestations pourraient être réduites en tout temps (pour satisfaire aux exigences minimales de capitalisation du régime) ou à communiquer la probabilité ou l'incidence de la liquidation du RRI.

- **L'ARSF effectue moins d'inspections des régimes de retraite que la CSFO et n'évalue pas l'exactitude de l'information qui lui est fournie, même si la CSFO a constaté par le passé que plus du quart des régimes inspectés avaient fourni des renseignements inexacts.** Pendant sa période d'administration, la CSFO a effectué environ 55 inspections sur place

de régimes de retraite chaque année, tandis que l'ARSF a réalisé des examens approfondis de 18 régimes de retraite en 2021-2022. Ces examens visaient principalement à recueillir de l'information sur la façon dont le répondant du régime entendait améliorer la solvabilité du régime et ils n'ont pas été conçus pour détecter les cas où un administrateur d'un régime a présenté des renseignements inexacts. Toutefois, entre 2013 et 2016, la CSFO a constaté que pour une proportion de 28 % des régimes de retraite qu'elle avait inspectés, les documents obligatoires contenaient des renseignements erronés, comme le montant des cotisations versées à un régime par l'employeur répondant. La capacité de l'ARSF à évaluer avec exactitude le risque que le répondant d'un régime soit insolvable est directement influencée par l'exactitude de l'information qu'elle reçoit aux fins d'analyse. En septembre 2022, l'ARSF a lancé un projet pilote visant à effectuer des examens plus approfondis des régimes de retraite et à vérifier l'exactitude de l'information qu'elle reçoit des régimes de retraite. Toutefois, au moment de notre audit, aucun examen n'avait été effectué dans le cadre de ce projet pilote.

- **L'ARSF prend des mesures limitées lorsque les régimes de retraite ne se conforment pas aux exigences de présentation de l'information.** Au cours de chacun des trois derniers exercices, pour un total d'environ 718 régimes de retraite, 1 058 documents obligatoires ont été présentés en retard. Dans ces cas, l'ARSF a le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, de prendre des mesures d'exécution, comme l'imposition de sanctions administratives pécuniaires (SAP). Toutefois, depuis sa création, l'ARSF n'a pris que 22 mesures d'exécution, émettant 17 lettres d'avertissement et cinq ordonnances de conformité. Si elle avait imposé des SAP aux déclarants en retard, elle aurait pu imposer des pénalités aux régimes de retraite actifs totalisant environ 47 millions de dollars. L'ARSF aurait pu utiliser une partie

de cette somme pour financer des initiatives de recherche ou d'éducation (notamment pour améliorer la sensibilisation des participants aux RRI quant aux situations où ils courent le risque de ne pas recevoir le montant de leurs prestations de retraite cibles, comme mentionné ci-dessus).

- **L'ARSF ne dispose pas de certains pouvoirs qui lui permettraient de réglementer plus efficacement les régimes de retraite et d'en protéger les participants.** Nous avons constaté que l'ARSF ne dispose pas des importants pouvoirs de réglementation dont jouissent d'autres organismes de réglementation des régimes de retraite, notamment ceux des régimes de retraite fédéraux canadiens et d'un organisme de réglementation fédéral des régimes de retraite américains. Ces pouvoirs comprennent la capacité d'exiger des répondants de régimes qu'ils informent l'organisme de réglementation de certains événements qui peuvent être préjudiciables aux participants (p. ex., le défaut de paiement d'un prêt d'un répondant) ainsi que de l'accès à des renseignements non publics (y compris des renseignements financiers) par les répondants. Le fait de disposer de ces pouvoirs permettrait à l'ARSF de mieux cerner les risques qui pourraient entraîner une réduction des prestations de retraite pour les participants aux régimes de retraite et d'y remédier.

Rapport sur le rendement de l'ARSF

- **Il manque de mesures de rendement utiles pour évaluer le rendement de l'ARSF en tant qu'organisme de réglementation.** L'ARSF ne fait pas suffisamment de suivi et ne produit pas suffisamment de comptes rendus sur son rendement pour que le public puisse évaluer l'efficacité de l'ARSF dans le cadre de la réalisation de son mandat de réglementation des secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux. Par exemple,

dans l'ensemble de ces secteurs réglementés, l'ARSF ne rend pas compte du nombre cible et réel d'inspections effectuées auprès des entités réglementées, du pourcentage de ces entités qui ont mis en œuvre toutes les recommandations d'inspection à l'intérieur du délai prévu, et du pourcentage d'entités qui ont soumis un document obligatoire en retard. Nous avons remarqué que d'autres provinces ou territoires (comme la Colombie-Britannique et l'Alberta) ont mis en œuvre des mesures du rendement plus utiles pour la réglementation de leurs secteurs d'assurance-automobile.

Le présent rapport renferme 18 recommandations préconisant 60 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Notre audit a permis de conclure que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) continue de se perfectionner et qu'elle doit accélérer ses efforts pour protéger pleinement les consommateurs et ainsi accroître la confiance du public dans les secteurs que nous avons examinés, soit ceux de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux. De plus, l'ARSF ne mesure pas efficacement son efficacité à s'acquitter de son mandat et n'en rend pas compte publiquement, par exemple en publiant le nombre d'enquêtes qu'elle prévoit mener et le nombre réel d'enquêtes qu'elle effectue chaque année dans chaque secteur.

Dans le secteur de l'assurance des voitures de tourisme, les taux d'assurance ont connu une augmentation supérieure à l'inflation enregistrée sous l'organisme de réglementation précédent, et les mesures prises par l'ARSF jusqu'à présent n'ont pas réduit de façon significative le coût élevé de l'assurance-automobile ni fourni aux Ontariens des taux d'assurance équitables. Les taux d'assurance des voitures de tourisme payés par les Ontariens dépendent de s'ils vivent dans la région du grand Toronto ou ailleurs en Ontario. Parmi les autres domaines où

des mesures pourraient être prises, mentionnons l'établissement d'un processus d'agrément pour les ateliers de réparation automobile qui veulent effectuer des réparations payées par l'assurance-automobile, et la mise en œuvre de protocoles de traitement pour faciliter de meilleurs soins aux victimes d'un accident d'automobile à un coût global moindre, en leur offrant un traitement plutôt qu'un montant d'argent.

Dans le secteur des caisses populaires, le processus d'inspection de l'ARSF n'a pas permis de cerner et de résoudre rapidement les problèmes de gouvernance des caisses populaires. Les caisses populaires n'ont pas fait l'objet d'enquêtes régulières à l'intérieur d'un délai prévu, les enquêtes n'ont pas couvert chacun des principaux domaines de gouvernance des caisses populaires, et les constatations qui ont été formulées lors des inspections antérieures et désignées comme mises en œuvre par le conseil d'administration des caisses populaires sont pourtant revenues lors d'inspections subséquentes. Compte tenu de l'efficacité réduite de ces inspections, particulièrement lorsqu'il s'agit d'évaluer et de corriger les lacunes dans la surveillance des opérations des caisses populaires, les dépôts effectués par les membres sont à risque. De plus, nous avons constaté que le Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) – un fonds qui assure les dépôts admissibles des déposants de caisses populaires contre les pertes en cas d'insolvabilité d'une caisse – est actuellement financé en deçà de la cible établie par l'ARSF.

Dans le secteur des régimes de retraite agréés provinciaux, nous avons constaté que l'ARSF et le ministère des Finances (le Ministère) n'avaient pas protégé les participants de régimes interentreprises contre le risque d'une réduction importante et permanente de leurs prestations de retraite. En outre, l'ARSF et le Ministère ne veillent pas à ce que les administrateurs des régimes de retraite soient transparents avec leurs participants quant au fait que leurs prestations de retraite peuvent être réduites en tout temps.

RÉPONSE GLOBALE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF reconnaît et accepte les recommandations de la vérificatrice générale, dont certaines reflètent des initiatives déjà prévues ou en cours à l'ARSF. Nous croyons que ces initiatives, une fois mises en œuvre, répondront essentiellement aux recommandations de la vérificatrice générale.

L'ARSF a été créée pour assumer les responsabilités de la CSFO et de la SOAD, à la suite d'un examen des mandats de la CSFO et de la SOAD par un groupe d'experts nommé par le gouvernement qui a formulé de nombreuses recommandations visant à créer un organisme de réglementation plus efficace, doté de pouvoirs accrus et de processus de gouvernance plus efficaces, notamment grâce à un conseil d'administration axé sur les compétences. Bien que l'ARSF se soit vu accorder et ait déjà utilisé dans certains cas de nouveaux outils de réglementation et de surveillance, notamment en ce qui a trait à l'établissement de règles, selon ce qui a été établi par la vérificatrice générale, l'ARSF manque de pouvoir de réglementation dans un certain nombre de domaines, comme l'assurance-automobile et les régimes de retraite, et a l'intention de collaborer avec le gouvernement pour régler ces questions stratégiques afin d'améliorer la protection des consommateurs et la confiance du public.

Malgré le fait qu'une pandémie se soit déclarée dans l'année qui a suivi son lancement en juin 2019 et la nécessité de recruter de nouveaux employés, l'ARSF a réalisé d'importants progrès au cours de ses 1 000 premiers jours, notamment :

- l'adoption de la nouvelle Règle relative aux actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers, qui a permis à l'ARSF de mieux définir les pratiques appropriées du secteur en fonction des résultats réels pour les consommateurs d'assurance;

- l'adoption de trois nouvelles règles dans le secteur des caisses populaires pour améliorer la surveillance prudentielle et l'efficacité réglementaire;
- un nouveau programme sectoriel de dénonciation;
- un nouveau cadre d'inspection pour les caisses populaires;
- la refonte de nos pratiques de surveillance et de notre orientation;
- une nouvelle approche de surveillance des régimes de retraite axée sur les risques;
- la mise en place d'une nouvelle culture et l'embauche de plus de 200 employés.

L'ARSF a également commencé à modifier le modèle de surveillance réglementaire des services financiers de l'Ontario dont elle a hérité, en mettant en œuvre une approche de surveillance et d'exécution fondée sur des principes et axée sur les résultats. Cela a nécessité un changement fondamental dans l'évaluation de l'efficacité de la réglementation, qui ne met pas l'accent sur le nombre d'inspections ou le montant des sanctions administratives imposées, mais plutôt sur l'évaluation minutieuse des résultats en matière de réglementation et de protection du public à partir de données probantes et pertinentes.

L'ARSF convient avec la vérificatrice générale que de nombreux systèmes de l'ARSF demeurent désuets, ce qui nuit à sa capacité d'adopter une approche proactive et efficace. C'est pourquoi l'ARSF investit plus de 30 millions de dollars dans la modernisation de ses systèmes. Il s'agit notamment de mettre à niveau le portail et les systèmes de données pour les rendre plus efficaces et de veiller à ce que l'ARSF génère de l'information qui éclaire sa stratégie de réglementation en mesurant les résultats. Il reste encore du travail à faire dans ce domaine.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) est un organisme important qui réglemente plusieurs services financiers en Ontario. Plus précisément, l'ARSF a autorité sur les services financiers autres que les marchés des capitaux, y compris les caisses populaires, l'assurance-automobile et les régimes de retraite agréés provinciaux. Elle ne réglemente pas le secteur des valeurs mobilières, qui relève de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, ni les banques, qui sont réglementées au niveau fédéral par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). La **figure 1** montre quelles entités et quels services financiers sont réglementés par l'ARSF et le BSIF.

Les revenus de l'ARSF proviennent des droits de délivrance de permis et d'autres frais imposés aux entités qu'elle réglemente ainsi que des frais d'activité, comme les frais liés au renouvellement des permis existants. En 2021-2022, l'ARSF a perçu des revenus d'environ 104 millions de dollars et enregistré des coûts totaux de plus de 93 millions de dollars. L'ARSF est supervisée par son conseil d'administration et par le ministre des Finances.

Un glossaire est présenté à l'**annexe 1**.

2.2 Historique

En 2019, l'ARSF a officiellement assumé les responsabilités de ses deux organismes prédécesseurs à la suite d'une fusion avec la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD) et du transfert de certaines activités de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO), par l'intermédiaire d'un décret de transfert du ministre. L'**annexe 2** présente une chronologie des événements précédant la création de l'ARSF.

Figure 1 : Réglementation des services financiers en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Légende : ARSF – Autorité ontarienne de réglementation des services financiers; BSIF – Bureau du surintendant des institutions financières

Remarque : Les définitions d'un certain nombre de ces services, entités et participants financiers figurent à l'annexe 1.

1. La réglementation de ces entités par le BSIF porte généralement sur la tenue d'examen prudentiels (pour évaluer la santé financière des entités), tandis que l'ARSF délivre généralement des permis aux entités qui exercent leurs activités dans la province et réglemente leurs activités et leur conduite sur les marchés.
2. Les régimes de retraite fédéraux sont des régimes de retraite de la fonction publique fédérale et des régimes de retraite agréés sous réglementation fédérale pour certains secteurs comme les transporteurs aériens et les banques. Les régimes de retraite provinciaux sont des régimes de retraite agréés provinciaux en vigueur en Ontario.
3. L'ARSF réglemente les fournisseurs de services de soins de santé qui fournissent des services aux victimes d'accidents d'automobile et facturent directement la prestation de ces services aux sociétés d'assurance.

2.3 Autorité de réglementation des services financiers

Comme l'indique la **figure 1**, l'ARSF réglemente un certain nombre de secteurs, y compris ceux des caisses populaires, de l'assurance (notamment de l'assurance des voitures de tourisme) et des régimes de retraite agréés provinciaux. Conformément à la *Loi de 2016 sur l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers* (Loi sur l'ARSF), le mandat législatif de l'ARSF comprend notamment les responsabilités suivantes :

- réglementer et superviser de manière générale les secteurs désignés;
- consolider la confiance du public;
- surveiller et évaluer les progrès et les tendances;
- promouvoir l'éducation et diffuser des connaissances auprès du public;
- promouvoir la transparence et la divulgation de l'information;

- décourager les pratiques, les activités et les comportements de nature trompeuse ou frauduleuse (des entités réglementées).

La **figure 2** donne un aperçu des entités et des particuliers ainsi que de la taille des secteurs réglementés par l'ARSF en date du 30 juin 2022.

2.3.1 Organigramme

L'**annexe 3** présente l'organigramme de l'ARSF en date du 30 juin 2022. Après la création de l'ARSF, 299 équivalents temps plein (ETP) ont été transférés des anciennes organisations (la CSFO et la SOAD) vers l'ARSF. Par la suite, l'ARSF a embauché 237 ETP supplémentaires et comptait un total de 536 ETP en date du 30 juin 2022.

2.3.2 Conseil d'administration et comités

La Loi sur l'ARSF stipule que le conseil d'administration de l'ARSF doit être composé de

Figure 2 : Type et taille des secteurs réglementés par l'ARSF

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Secteur	Types d'entités/personnes réglementées	Nombre d'entités et de personnes réglementées au 30 juin 2022
Sociétés coopératives	Prospectus de coopératives ¹	1 740
Caisses populaires	Institutions financières	61
Planificateurs financiers et conseillers financiers	Organismes d'accréditation ²	4
Assurances	Sociétés d'assurance-automobile	167
	Agents d'assurance agréés	67 310 ³
	Sociétés d'assurances de personnes	95
	Sociétés d'assurances de dommages	218
	Fournisseurs de soins de santé	4 884
Prêt et fiducie	Sociétés offrant des services de prêt et de fiducie	52
Courtage d'hypothèques	Maisons de courtage d'hypothèques	1 250
	Courtiers en hypothèques	2 953
	Agents en hypothèques	15 514
	Administrateurs d'hypothèques	242
Régimes de retraite	Administrateurs de régimes à prestations déterminées ou à cotisations déterminées	4 632 ⁴

1. La seule responsabilité de l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) à l'égard des coopératives (coops) consiste – outre à émettre des reçus – à examiner et à approuver des prospectus liés à la mobilisation de capitaux par des coopératives qui comptent plus de 35 membres ou dont plus de 35 membres ou investisseurs participeront à l'offre. L'ARSF examine les prospectus pour confirmer qu'ils sont conformes aux exigences de la Loi sur les sociétés coopératives, notamment en déterminant si toutes les divulgations nécessaires sont faites.
2. En vertu du cadre de protection des titres qui est entré en vigueur le 28 mars 2022, l'ARSF autorise certaines entités, comme les organismes d'accréditation, à accorder les titres de compétence de planificateur financier ou de conseiller financier approuvés en Ontario.
3. Ce nombre comprend 10 725 agents d'assurance générale, 14 111 agents d'assurance-vie parrainés, 949 agents d'assurance contre les accidents et la maladie et 41 525 agents d'assurance-vie et d'assurance contre les accidents et la maladie.
4. De ce total, 1 787 sont des régimes à prestations déterminées et 2 845 des régimes à cotisations déterminées.

trois à onze administrateurs chargés d'assurer la surveillance de l'ARSF. Au moment de notre audit, neuf administrateurs siégeaient au Conseil. Les administrateurs sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Finances, conformément à la Directive concernant les organismes et les nominations, qui établit les règles applicables aux organismes provinciaux, aux organismes consultatifs à court terme et aux conseillers spéciaux. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut révoquer un administrateur en tout temps.

Pour s'acquitter de son mandat en matière d'élaboration de politiques et de règles, l'ARSF a mis en place six comités consultatifs d'intervenants et quinze comités consultatifs techniques. Les comités

consultatifs d'intervenants sont établis pour recueillir de l'information sur la réglementation des différents secteurs et les tendances de l'industrie. Même si certains sont permanents, les comités consultatifs techniques sont généralement des comités temporaires ou à court terme créés pour fournir à l'ARSF des conseils techniques sur des sujets d'importance pour le secteur. La plupart de ces comités seront dissous une fois leurs travaux achevés. Voir l'**annexe 4** pour la liste des comités actifs en date du 30 juin 2022 et les questions sur lesquelles ils formulent des conseils. L'ARSF dispose également d'un groupe consultatif de consommateurs qui fournit le point de vue des consommateurs pour guider les travaux de l'ARSF.

2.3.3 Aperçu des activités principales

Bien que les activités qu'exécute l'ARSF dans chaque secteur qu'elle réglemente puissent différer, elle mène certaines activités communes à l'échelle des différents secteurs sous sa responsabilité, notamment l'établissement de règles, l'agrément, la délivrance de permis, la collecte de renseignements, les examens, les inspections et les mesures d'exécution. Voir l'**annexe 5** pour obtenir plus de détails sur ces activités et la **figure 3** pour la liste des mesures d'exécution prises par l'ARSF pour les années 2019-2020 à 2021-2022 dans les secteurs des assurances, des fournisseurs de services de santé, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux.

2.3.4 Financement et information financière

L'ARSF est un organisme autofinancé. Il tire des revenus de la délivrance de permis et d'autres droits exigés aux entités réglementées. L'ARSF impose aussi des frais lors de la soumission de documents comme

les demandes d'incorporation et de renouvellement et impose des sanctions administratives pécuniaires aux participants en cas de non-conformité à la Loi.

Pour l'exercice 2021-2022, l'ARSF a enregistré un bénéfice net d'environ 11 millions de dollars. La **figure 4** présente les revenus et les dépenses de l'ARSF par poste/secteur pour les années 2019-2020 à 2021-2022. Environ 62 % des revenus et dépenses annuels de l'ARSF proviennent des secteurs de l'assurance-automobile, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux.

2.3.5 Ministère des Finances

Le ministère des Finances (le Ministère) est chargé d'établir l'orientation stratégique des secteurs des services financiers réglementés en Ontario et d'établir un cadre législatif pour la mise en œuvre de cette orientation stratégique. Le Ministère effectue des recherches et des analyses stratégiques et fournit des conseils connexes, en appui aux objectifs de la province en matière de réglementation de ces secteurs.

Figure 3 : Mesures d'exécution prises par l'ARSF, 2019-2020 à 2021-2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Mesure d'exécution	2019-2020 ¹	2020-2021	2021-2022	Total sur 3 ans
Mises en garde	1	0	1	2
Citations ou lettres d'avertissement	1	72	70	143
Lettres d'avertissement	24	234	643	901
Ordonnances de conformité (y compris les ordonnances de cessation et d'abstention)	2	1	1	4
Suspensions de permis	2	3	63	68
Révocations de permis	7	0	171	178
Refus d'accorder un permis	2	2	4	8
Autre ²	0	2	19	21
Total	39	314	972	1 325
Sanction administrative pécuniaire (SAP)				
Nombre	4	4	12	20
Montant (\$)	11 500	13 000	171 750	196 250

Remarque : Comprend les mesures d'exécution prises par l'ARSF dans les secteurs des assurances, des fournisseurs de soins de santé, des caisses populaires et des régimes de pension agréés provinciaux.

1. Du 8 juin 2019 au 31 mars 2020

2. Comprend la modification d'un permis ou l'imposition de conditions à un permis.

Figure 4 : Revenus et dépenses de l'ARSF par poste/secteur, 2019-2020 à 2021-2022 (en milliers de dollars)

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Élément/secteur	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Variation sur trois ans (%)
Revenus				
Assurances	35 848	43 355	44 264	23
Régimes de retraite	21 760	26 253	25 843	19
Caisses populaires	10 748	13 067	15 680	46
Courtiers en hypothèques	8 937	14 384	17 350	94
Prêts et fiducies	218	57	107	(51)
Conseillers financiers et planificateurs financiers	0	0	35	s.o.
Entreprises ¹	759	541	640	(16)
Total des revenus	78 270	97 657	103 919	33
Dépenses				
Assurances	28 826	43 079	41 964	46
Régimes de retraite	16 934	27 994	25 828	53
Caisses populaires	7 300	11 189	13 394	83
Courtiers en hypothèques	9 057	14 644	12 114	34
Prêts et fiducies	131	67	98	(25)
Conseillers financiers et planificateurs financiers	0	90	1 915	s.o.
Entreprises	8 259	2 444	2 056	(75)
Total partiel	70 507	99 507	97 369	38
Moins : Recouvrements ²	(3 749)	(4 832)	(3 845)	3
Coût total	66 758	94 675	93 524	40
Plus : Opérations de restructuration	797 ³			(100)
Excédent/(insuffisance) des revenus par rapport aux dépenses	12 309	2 982	10 395	(16)

1. Les frais d'examen des sociétés coopératives sont inclus ici. Toutefois, cette source de revenus est minime puisque l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers facture 50 \$ pour l'examen d'un prospectus et n'en a pas examiné plus de 13 par année depuis sa création.

2. Il s'agit du recouvrement de services administratifs auprès d'un certain nombre d'organismes, dont le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (un fonds destiné aux personnes non assurées en cas d'accidents, administré par le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs) et le Tribunal des services financiers.

3. Ce montant représente la valeur nette des actifs et passifs de la Commission des services financiers de l'Ontario et de la Société ontarienne d'assurance-dépôts au 8 juin 2019 (le lendemain de la fin de leurs activités de réglementation) qui n'ont pas été transférés à l'ARSF.

Le ministre des Finances (le ministre) est chargé d'appliquer la Loi sur l'ARSF ainsi que la *Loi de 2020 sur les caisses populaires et les credit unions* (la Loi sur les caisses populaires et les credit unions), la *Loi sur les assurances* et la *Loi sur les régimes de retraite*.

Un protocole d'entente (PE) définit les rapports de responsabilité entre le ministre et l'ARSF, par l'intermédiaire de son conseil d'administration et

président, dans des domaines comme l'administration, les communications et les opérations. Le PE énonce également les exigences relatives à la production de rapports au ministre, y compris la présentation d'un plan d'activités annuel, d'un rapport annuel et d'une attestation annuelle de conformité aux lois et aux directives applicables.

2.4 Aperçu du secteur

2.4.1 Assurance-automobile

L'ARSF réglemente la conformité des compagnies d'assurance et des agents d'assurance à la *Loi sur les assurances* et aux exigences liées à leur permis. L'ARSF octroie également des permis aux fournisseurs de services de santé (comme les physiothérapeutes) qui facturent directement aux compagnies d'assurance la prestation de services aux personnes blessées dans un accident d'automobile.

La majorité des Ontariens souscrivent une certaine forme d'assurance-automobile. En 2021, les compagnies d'assurance dommages, qui offrent à la fois de l'assurance-automobile et de l'assurance de biens, entre autres produits d'assurance, ont facturé plus de 30 milliards de dollars en primes d'assurance en Ontario (le secteur de l'assurance-automobile totalisant 16 milliards de dollars ou une proportion de 53 %) et ont versé environ 15 milliards de dollars en réclamations directes d'assurance. L'assurance-automobile est obligatoire. En 2021, l'ARSF a réglementé plus de 164 compagnies d'assurance-automobile et plus de 66 000 agents d'assurance (y compris les entités qui vendent de l'assurance-vie, de l'assurance-santé et de l'assurance dommages, cette dernière pouvant inclure l'assurance-automobile, l'assurance-habitation et l'assurance pour d'autres types de propriétés). En 2021, 12 assureurs ont émis environ 95 % des primes d'assurance en Ontario, comme le montre la **figure 5**.

L'ARSF approuve les demandes des compagnies d'assurance-automobile qui souhaitent modifier les taux qu'elles utilisent pour calculer les primes facturées pour l'assurance des voitures de tourisme. L'ARSF approuve également les variables qui servent à établir la tarification des clients et les variables de tarification utilisées par les sociétés. Les clients du secteur des voitures de tourisme souscrivent une assurance pour des raisons personnelles. Les primes non liées au secteur des voitures de tourisme comprennent d'autres catégories de conducteurs, y compris les parcs de véhicules d'entreprise, les véhicules commerciaux (p. ex. les remorques) et les VTT. Il revient à chaque

Figure 5 : Participants du secteur de l'assurance-automobile en Ontario, selon la valeur et le pourcentage des primes souscrites, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Société/groupe d'assurance	Prime souscrite en 2021 (en millions de dollars)	Part du secteur (%)
Intact	2 581	19,74
Desjardins	2 052	15,69
Aviva	1 576	12,05
TD	1 363	10,42
Allstate	1 120	8,56
Co-operators	1 018	7,78
Economical/Definity	932	7,13
CAA	574	4,39
Travelers	395	3,02
Wawanesa	394	3,01
Gore Mutual	214	1,64
Northbridge	197	1,51
Total des autres	661	5,05
Total	13 077	100

Remarque : Ce tableau reflète les primes pour des voitures de tourisme (non commerciales).

compagnie d'assurance de déterminer si elle veut demander un changement de taux ou à quel moment elle veut le faire. Si elle demande un changement de taux, elle doit fournir à l'ARSF des renseignements détaillés sur son raisonnement et les changements prévus. L'ARSF peut refuser la totalité ou une partie d'une demande.

La plupart des provinces et des territoires du Canada (y compris l'Ontario) utilisent un modèle privé pour vendre de l'assurance-automobile aux clients, où les compagnies d'assurance (comme Intact ou Aviva) sont supervisées par un organisme de réglementation, comme l'ARSF dans le cas de l'Ontario. La Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan fonctionnent selon un modèle entièrement public d'assurance-automobile, où une compagnie d'État est l'assureur dont l'assurance est vendue par l'entremise

de courtiers ou directement aux clients. Le Québec présente un système hybride qui offre une protection contre les blessures corporelles par l'entremise du système public et une protection contre les dommages aux véhicules par l'entremise du système privé.

Comme le montre la **figure 6**, l'Ontario possède le même montant minimum d'assurance-responsabilité que la plupart des autres provinces (200 000 \$). La plupart des catégories d'indemnités d'accident de base que les assureurs de l'Ontario doivent couvrir sont moins élevées que celles des provinces adoptant un modèle de services publics, mais l'Ontario offre des indemnités d'accident de base plus généreuses que celles de toutes les provinces offrant des services privés. Comme le montre la **figure 7a**, au cours des cinq dernières années civiles (de 2017 à 2021), l'Ontario a affiché la prime moyenne la plus élevée par rapport à l'ensemble des administrations canadiennes dotées d'un modèle d'assurance privé. De plus, comme le montre la **figure 7b**, l'augmentation en pourcentage des primes moyennes d'une année à l'autre en Ontario était plus faible au cours des deux dernières années de comparaison que celle de la plupart des autres provinces dotées d'un modèle d'assurance privé.

Nous avons également remarqué que le taux d'accidents automobiles avec blessures par milliard de kilomètres parcourus en Ontario était généralement inférieur à celui des autres provinces. Par exemple, en 2019, le taux d'accidents avec blessures s'établissait à environ 308 accidents par milliard de kilomètres de l'Ontario et était inférieur à celui de toutes les autres provinces, sauf le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et l'Alberta. En 2020, le taux d'accidents avec blessures s'établissait à environ 238 accidents par milliard de kilomètres de l'Ontario et était inférieur à celui de toutes les autres provinces, sauf l'Alberta.

Le paysage de l'assurance-automobile en Ontario a changé radicalement depuis 1990. La **figure 8** montre les répercussions des réformes des primes d'assurance et des coûts des réclamations (répercussions sur l'admissibilité, le plafond applicable aux prestations et la responsabilité délictuelle). Les primes réelles perçues entre 2002 et 2020 ont augmenté plus rapidement que le taux d'inflation. L'**annexe 6** fournit plus de détails

sur les réformes du secteur de l'assurance-automobile qui ont été effectuées depuis 1990.

Remises sur les primes en raison de la pandémie de COVID-19

En avril 2020, l'ARSF a publié des consignes qui prévoyaient des moyens pour les assureurs d'offrir volontairement des réductions de taux de prime et des remises d'urgence aux consommateurs après la déclaration de la pandémie de COVID-19. Ces consignes décrivaient aux assureurs comment procéder pour réduire volontairement les taux et offrir aux consommateurs un allègement financier de plus de 1,8 milliard de dollars en remises de primes à compter de septembre 2022. Toutefois, nous avons constaté que, dans l'ensemble, les compagnies offrant de l'assurance des voitures de tourisme ont dépassé l'objectif de 5 % fixé par l'ARSF en 2019 (où il s'est établi à 7,7 %) et en 2020 (où il s'est établi à 27,6 %, ce qui représente une forte augmentation). L'ARSF a déclaré que les assureurs auraient probablement pu offrir plus de remises ou de réductions de taux à leurs clients au plus fort de la pandémie de COVID-19.

L'organisme n'a pas imposé d'allègement en période de pandémie pour un certain nombre de raisons, notamment l'incertitude quant à la durée de la pandémie, les écarts entre les situations financières des compagnies d'assurances et le fait que l'ARSF n'a pas le pouvoir légal d'ordonner aux compagnies d'assurances de procéder sans délai à des réductions et à des remises. L'ARSF a analysé l'impact des réductions de taux, des remises et d'autres mesures prises par les assureurs au moyen d'un certain nombre de sources, y compris des données internes de suivi de la prime mensuelle moyenne en Ontario recueillies tout au long de la pandémie. Nous avons constaté que même en prenant en compte ces mesures d'allègement, l'écart entre la prime exigée et les coûts réels des réclamations engagés en 2020 était important.

L'ARSF a fait le suivi des compagnies d'assurances qui ont instauré des réductions de taux d'urgence. Du 1^{er} avril 2020 au 1^{er} avril 2022, l'ARSF a approuvé 108 réductions de taux d'urgence et 45 remises de primes d'urgence. L'ARSF a publié la liste des

Figure 6 : Limites pécuniaires de la responsabilité et des indemnités d'accident dans les provinces canadiennes (en milliers de dollars), au 31 décembre 2021

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Province	Mode prestation de services	Responsabilité (minimum)	Soins médicaux (pour blessures non invalidantes) ¹	Soins médicaux (pour blessures invalidantes) ¹	Plafonds pour blessures mineures	Remplacement du revenu (annuellement)	Décès - Conjoint (maximum)	Décès - Personne à charge (maximum)	Services funéraires (maximum)
SK (régime sans égard à la responsabilité)	Public	200 000	7 397 579	7 397 579	7 397 579	105 430	105 430	105 430	11 094
SK (responsabilité délictuelle)	Public	200 000	28 952	217 139	28 952	24 544	105 430	105 430	7 238
C.-B.	Public	200 000	172 154 ²	271 834 ²	5 830	105 500	517 500 ³	61 680	9 386
Man.	Public	200 000	100 000	100 000	100 000	103 500	540 000	59 657	9 293
Qc	Hybride ⁴	50 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	88 000	440 000	66 363	7 500
N.-É.	Privé	500 000	50 000	50 000	9 300	13 000	25 000	5 000	2 500
Ont.	Privé	200 000	65 000	1 000 000	3 500	20 800	25 000	10 000	6 000
N.-B.	Privé	200 000	50 000	50 000	8 638	13 000	25 000	5 000	2 500
Î.-P.-É.	Privé	200 000	50 000	50 000	8 358	13 000	25 000	5 000	2 500
Alb.	Privé	200 000	50 000	50 000	5 488	20 800	10 000	3 000	6 150
T.-N.-L.	Privé	200 000	25 000	25 000	5 000	7 280	25 000	2 000	1 000

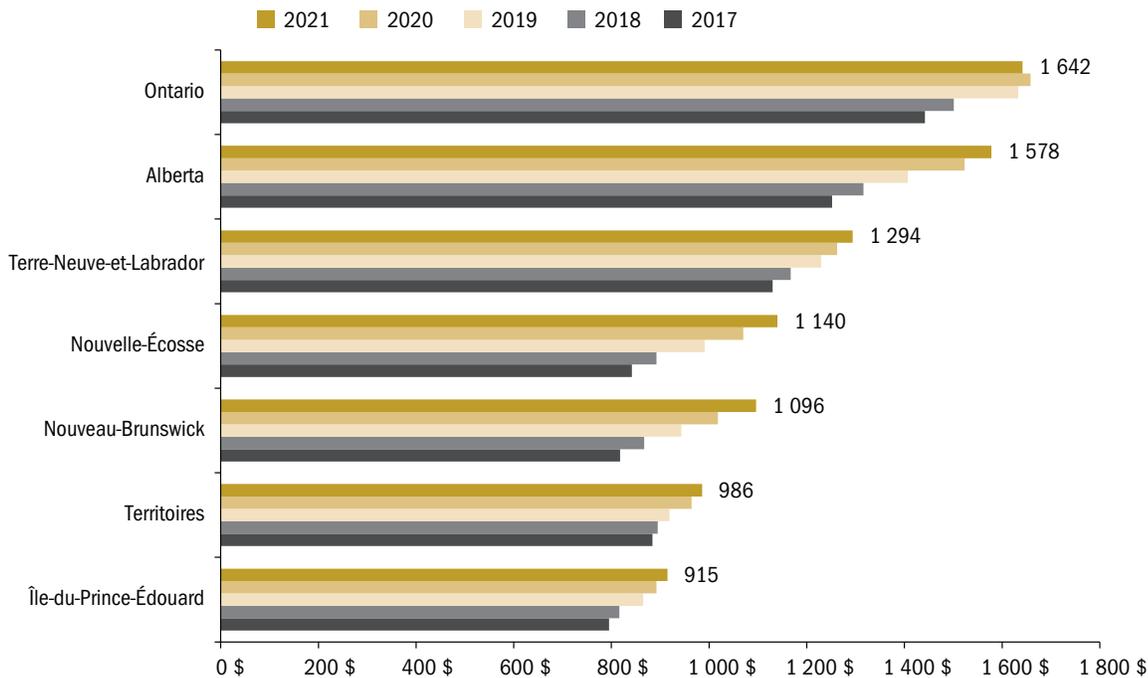
■ - Indique des chiffres arbitraires lorsqu'il n'y a pas de maximum prévu par la loi.

■ - Indique des chiffres indexés.

1. Un médecin évaluera le type de blessure subie, qui peut aller d'une blessure mineure (comme une entorse ou une foulure) à une blessure invalidante (comme une amputation ou une déficience grave des membres).
2. Représente un montant forfaitaire pour les blessures permanentes; 7 500 000 \$ sont également disponibles pour les frais médicaux avec des limites pour les chefs de redressement.
3. Chiffre basé sur la prestation la plus élevée possible en fonction de l'âge et du revenu, où une personne de 45 ans dont le revenu assurable est plafonné reçoit la prestation maximale.
4. Le Québec fonctionne selon un modèle hybride, selon lequel la protection contre les blessures corporelles est assurée par l'entremise du système public et la protection contre les dommages aux véhicules est assurée par l'entremise du système privé.

Figure 7a : Primes moyennes des régimes d'assurance-automobile privés au Canada, par province et territoire¹, 2017-2021

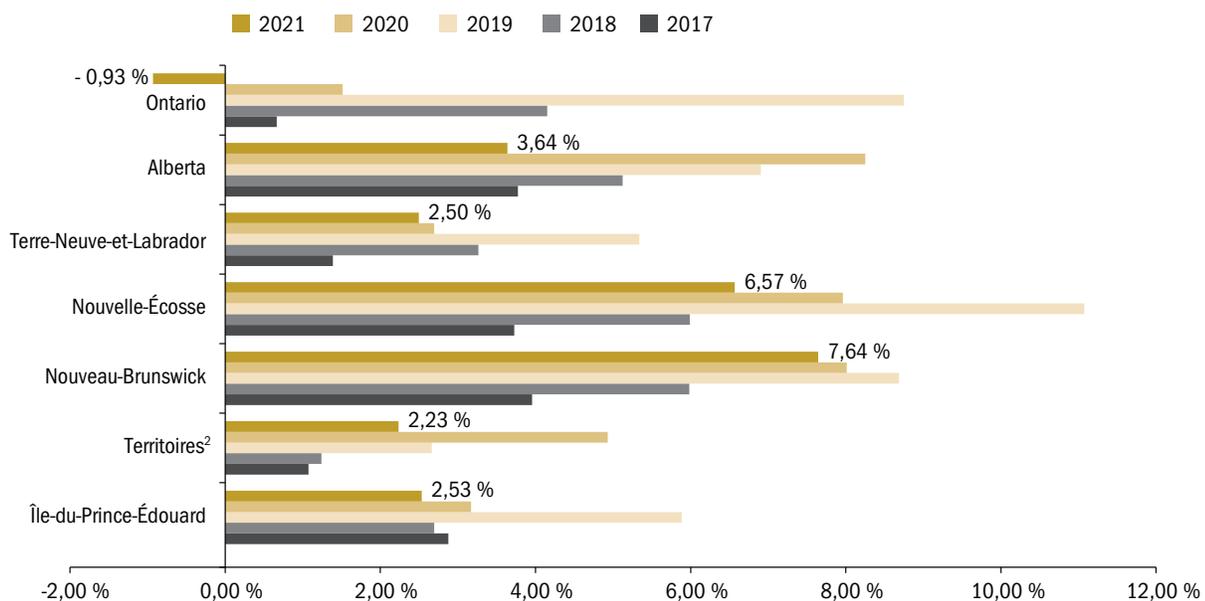
Source des données : Agence statistique d'assurance générale (ASAG)²



1. Comprend les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon.
2. L'ASAG ne recueille que des données quinquennales sur les régimes d'assurance-automobile privés (et non sur les régimes d'assurance-automobile publics). En 2020, l'ARSF a recueilli des renseignements sur les primes moyennes dans les provinces dotées de régimes publics d'assurance-automobile, y compris la Colombie-Britannique (1 544 \$), le Manitoba (1 283 \$), la Saskatchewan (1 235 \$) et le Québec (798 \$). Cette comparaison montre que l'Ontario avait les primes moyennes les plus élevées en 2020 (1 658 \$) par rapport à toutes les autres provinces, peu importe si cette province avait un régime d'assurance-automobile privé ou public.

Figure 7b : Variation en pourcentage d'une année à l'autre des primes moyennes des régimes d'assurance-automobile privés au Canada, par province et territoire¹, 2017-2021

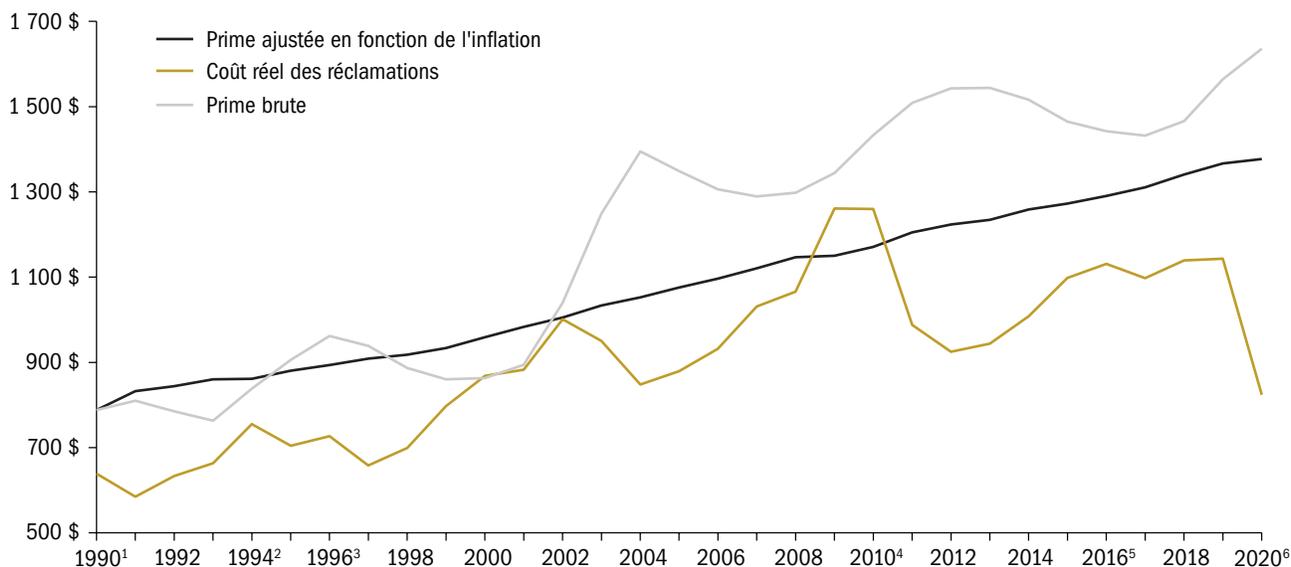
Source des données : Agence statistique d'assurance générale (ASAG)²



1. Comprend les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon.
2. L'ASAG ne recueille que des données quinquennales sur les régimes d'assurance-automobile privés (et non sur les régimes d'assurance-automobile publics).

Figure 8 : Primes d'assurance-automobile en l'Ontario (chiffres réels et rajustés en fonction de l'inflation) et coûts des réclamations, 1990 à 2020

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



Remarque : On trouvera à l'annexe 6 des précisions sur les principales modifications apportées aux règles et règlements en matière d'assurance-automobile depuis 1990, lesquelles ont eu une incidence sur le coût des primes et des réclamations.

1. La hausse des coûts de la responsabilité délictuelle entraîne la création d'une structure d'assurance sans égard à la responsabilité.
2. Une structure exhaustive d'assurance sans égard à la responsabilité est élaborée à la suite d'un examen de l'assurance-automobile publique.
3. Le secteur s'éloigne d'un système complet d'assurance sans égard à la responsabilité, ce qui offre aux consommateurs un meilleur accès aux tribunaux et plus d'options.
4. La hausse des coûts des indemnités d'accident entraîne des changements importants dans les niveaux et les évaluations des indemnités d'accident ainsi qu'un plus grand choix pour les consommateurs.
5. Des changements importants sont apportés aux indemnités d'accident, plus d'options sont offertes aux consommateurs, les restrictions en matière de responsabilité délictuelle augmentent et des mesures de lutte contre la fraude sont élaborées.
6. En avril 2020, l'ARSF a publié des lignes directrices qui prévoient des moyens pour les assureurs d'offrir volontairement des réductions de taux de prime et des remises d'urgence aux consommateurs après la déclaration de la pandémie de COVID-19. Cela a amené les assureurs (55 au total, dont les 12 plus grandes sociétés d'assurance-automobile à l'époque) à verser plus de 1,8 milliard de dollars en remises de primes aux consommateurs en septembre 2022.

compagnies d'assurance qui ont offert des remises, et nous avons constaté qu'il y en avait 55 au total.

2.4.2 Caisses populaires et credit unions

Une caisse populaire offre des services financiers semblables à ceux des banques (comme les institutions de dépôts) principalement à ses membres, selon le mode coopératif, conformément à la Loi sur les caisses populaires et les credit unions. Bien que ces institutions financières aient historiquement appartenu à des membres qui pouvaient partager un lien d'association, comme le même métier, la même origine ethnique ou les mêmes convictions religieuses, cette structure a évolué puisque de nombreuses personnes se joignent

maintenant aux caisses populaires parce qu'elles sont avantageusement situées là où elles vivent ou parce qu'elles offrent des produits financiers à des taux concurrentiels. Les caisses populaires sont des caisses populaires francophones qui font la promotion des intérêts des communautés francophones en Ontario et qui offrent des services financiers en français. L'adhésion à une caisse populaire est régie par ses règlements administratifs, sous réserve des dispositions de la Loi sur les caisses populaires et les credit unions.

Les activités d'une caisse populaire sont menées principalement au profit de ses membres. Tout revenu net tiré des activités de la caisse peut servir à financer ses diverses initiatives, comme la prestation de services supplémentaires aux membres, le développement des

activités ou la distribution du revenu net aux membres et aux actionnaires, par exemple en versant des dividendes comme des ristournes, qui sont en partie basées sur la quantité de services ou de produits utilisés par chaque actionnaire.

L'ARSF est chargée de la réglementation et de la surveillance des quelque 60 caisses populaires en activité en Ontario. Une caisse populaire peut être sous l'administration de l'ARSF (lorsque l'ARSF prend la relève de sa gestion) lorsqu'elle court un risque d'insolvabilité et que « des améliorations sont nécessaires, car les activités commerciales ou les circonstances de la caisse pourraient mettre les déposants en danger » (comme il est indiqué dans la section sur les lignes directrices en matière d'intervention du Cadre de surveillance de l'ARSF).

En date du 30 juin 2022, les caisses populaires de l'Ontario détenaient au total quelque 69 milliards de dollars en dépôts de leurs membres. Au 31 décembre 2021, le secteur employait environ 8 000 personnes et desservait environ 1,7 million d'Ontariens dans 573 emplacements.

Comme le montre la **figure 9**, de 2012-2013 à 2021-2022, le nombre de caisses populaires en Ontario a

diminué de 52 % (passant de 127 à 61) en raison de la consolidation survenue dans le secteur, tandis que les dépôts moyens des membres détenus par chaque caisse ont augmenté de 363 % au cours de la même période (passant de 235 millions de dollars à près de 1,11 milliard de dollars). En 2020 seulement, 11 caisses populaires ont fusionné en une seule (Caisse Desjardins Ontario).

En date du 30 juin 2022, les 13 plus grandes caisses populaires détenaient chacune en dépôts de leurs membres plus de 1 milliard de dollars, et détenaient ensemble un total de plus de 57 milliards de dollars en dépôts (une proportion de 83 % des dépôts). La **figure 10** présente une liste des 13 caisses populaires de l'Ontario classées selon les dépôts. Plus de 48 milliards de dollars (environ 70 %) du total des dépôts des caisses populaires sont assurés (plus de détails à ce sujet sont fournis ci-dessous).

Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD)

Conformément à la Loi sur les caisses populaires et les credit unions, l'ARSF maintient le Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) dans le but principal de payer les réclamations d'assurance-dépôts en cas

Figure 9 : Participants du secteur des caisses populaires et total des dépôts, 2012-2013 à 2021-2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Variation sur 10 ans (%)
Nombre de caisses populaires	127	117	110	99	93	78	77	62	61	61	52
Total des dépôts* (en milliards de dollars)	29,9	32,3	34,3	36,8	41,4	45,7	50,9	55,6	62,1	66,5	134
Dépôts moyens (en millions de dollars par caisse populaire)	235	276	312	372	445	586	661	897	1 018	1 090	363

* Environ 70 % du total des dépôts sont assurés sous réserve du financement du Fonds de réserve d'assurance-dépôts. Les dépôts dans une caisse populaire de l'Ontario sont assurés jusqu'à concurrence de 250 000 \$ par membre pour les comptes non enregistrés (comme les comptes d'épargne et les comptes chèques) et jusqu'à concurrence du montant total du dépôt pour les comptes enregistrés (comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les comptes d'épargne libres d'impôt).

Figure 10 : Caisses populaires en Ontario selon le total des dépôts et selon les dépôts assurés, en pourcentage du secteur total, au 30 juin 2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Caisse populaire	Total des dépôts (en millions de dollars)	Total des dépôts assurés (en millions de dollars)	Part du secteur par total des dépôts (%)
13 caisses populaires ont plus de 1 milliard de dollars en dépôts			
Meridian	17 498	11 623	25
Caisse Desjardins	6 649	4 140	10
DUCA	5 353	2 921	8
Alterna	5 212	3 940	8
Libro	5 036	3 640	7
FirstOntario	4 589	3 194	7
Windsor Family	3 307	1 741	5
CP Alliance	1 927	1 493	3
Kawartha	1 821	1 638	3
Your Neighbourhood	1 729	1 398	3
Kindred	1 671	1 116	2
Northern	1 504	1 307	2
Tandia	1 126	818	2
Total – 13 premières caisses populaires	57 421	38 969	83
Total – 30 caisses populaires dont les dépôts se situent entre 100 M\$ et 1 G\$	10 943	8 725	16
Total – 17 caisses populaires dont les dépôts sont inférieurs à 100 M\$	674	565	1
Total – 60 caisses populaires^{1,2}	69 037	48 260	100

1. Exclut PACE Savings and Credit Union Limited (PACE), car à la fin de juin 2022, les actifs de PACE ont été achetés par Alterna et sont déclarés par cette société. Au 30 juin 2022, on comptait 61 caisses populaires, dont Lighthouse Credit Union. Toutefois, les actifs de Lighthouse Credit Union n'ont pas été inclus dans la liste ci-dessus, car cette caisse vient de lancer ses activités (ses premiers dépôts ont été traités au début de juillet 2022) et son premier dépôt mensuel était prévu pour août 2022.

2. Au total, environ 70 % des dépôts détenus par les caisses populaires ontariennes sont des dépôts assurés. Les dépôts dans une caisse populaire de l'Ontario sont assurés jusqu'à concurrence de 250 000 \$ par membre pour les comptes non enregistrés (comme les comptes d'épargne et les comptes chèques) et jusqu'à concurrence du montant total du dépôt pour les comptes enregistrés (comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les comptes d'épargne libres d'impôt).

d'insolvabilité d'une caisse populaire, c'est-à-dire lorsqu'une caisse n'est pas en mesure de payer ses dettes existantes ou de remplir ses autres obligations financières (y compris fournir aux membres leurs dépôts sur demande).

Les dépôts dans une caisse populaire de l'Ontario sont assurés jusqu'à concurrence de 250 000 \$ par membre pour les comptes non enregistrés (comme les comptes d'épargne et les comptes chèques) et jusqu'au montant total du dépôt pour les comptes enregistrés

(comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les comptes d'épargne libres d'impôt). Le FRAD est financé par les frais annuels payés par les caisses populaires en fonction d'un pourcentage des dépôts assurés qu'elles détiennent, ce pourcentage étant fondé sur l'évaluation par l'ARSF du risque que la caisse populaire devienne insolvable. Le FRAD peut aussi être utilisé dans certaines circonstances particulières, par exemple pour fournir une aide financière (comme un

soutien en liquidités pour couvrir les retraits de dépôts) à une caisse populaire sous administration.

Au 30 juin 2022, l'actif du FRAD s'élevait à environ 383 millions de dollars, soit environ 0,79 % des dépôts assurés détenus dans les caisses populaires de l'Ontario.

2.4.3 Régimes de retraite

À titre d'organisme de réglementation du secteur des régimes de retraite agréés provinciaux, l'ARSF a comme mandat de promouvoir une bonne administration des régimes de retraite et de protéger les prestations et les droits des bénéficiaires des régimes de retraite (conformément à la *Loi sur les régimes de retraite*). Tous les régimes de retraite offrant des prestations à des employés en Ontario – à l'exception de certains régimes qui ne couvrent qu'un seul employé, souvent pour les entreprises gérées par les propriétaires, et des régimes de retraite agréés sous réglementation fédérale – doivent être inscrits auprès de l'ARSF.

En Ontario, au 30 juin 2022, environ 4 630 régimes de retraite géraient collectivement des actifs d'environ 800 milliards de dollars et comptaient au total 4,3 millions de participants (2,3 millions de cotisants et 2 millions de retraités touchant des prestations).

Un régime de retraite peut être administré par l'employeur qui est le répondant du régime ou y cotise, par un conseil d'administration représentant les membres du syndicat et l'employeur ou par un tiers embauché par l'employeur pour administrer le régime en son nom. L'administrateur d'un régime de retraite est chargé de gérer la caisse de retraite, ce qui comprend la perception des cotisations (du répondant du régime ou de l'employeur et de l'employé dans les régimes contributifs) et l'investissement des fonds.

La **figure 11** présente une ventilation des participants et des actifs des régimes de retraite par type de régime en Ontario, en date du 30 juin 2022.

Comme le montre la **figure 12**, un total de dix régimes de retraite représentent 67 % de la valeur marchande des actifs du secteur.

Fonds de garantie des prestations de retraite

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) a été créé en 1980 pour réduire le risque que les participants ou les bénéficiaires de régimes perdent des prestations de retraite en cas d'insolvabilité de l'employeur. Si le répondant d'un régime admissible devient insolvable et que le régime ne dispose pas de suffisamment d'actifs pour couvrir ses obligations, le FGPR peut couvrir une partie des prestations de retraite accumulées par chaque participant jusqu'à concurrence de 1 500 \$ par mois, sous réserve de l'actif total du FGPR.

Le FGPR est financé par les cotisations versées par les répondants de régimes de retraite à employeur unique et à prestations déterminées couverts par le FGPR. Les régimes de retraite à employeur unique et à PD désignés par la Loi sur les régimes de retraite comme ne faisant pas partie du FGPR comprennent certains grands régimes de retraite (énumérés à l'**annexe 7**), comme le Régime de retraite des fonctionnaires, et tous les régimes de retraite individuels (il s'agit généralement de petits régimes de retraite comptant au plus trois participants qui sont établis par une entreprise gérée par son propriétaire). Les régimes de retraite couverts par le FGPR représentent une proportion de 60 % de tous les régimes de retraite à PD et à employeur unique, et de 99,8 % de tous les participants à un régime de retraite à PD et à employeur unique.

Comme illustré à la **figure 13**, la situation financière des régimes de retraite à PD s'est améliorée de 2011 à 2021. Comme le montre cette figure, les régimes de retraite à PD ont enregistré une hausse de leur excédent, qui est passé de 1 706 millions de dollars en 2011 (168 régimes) à 5 474 millions de dollars en 2021 (410 régimes), et une baisse de leur déficit, qui est passé de 16 784 millions de dollars en 2011 (1 195 régimes) à 7 114 millions de dollars en 2021 (581 régimes).

Figure 11 : Régimes de retraite en Ontario, selon le nombre de régimes, le nombre de participants et les actifs du régime, au 30 juin 2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Type de régime de retraite	Régimes (nombre)	Participants au régime (nombre)	Actifs du régime (en milliards de dollars)	Actifs moyens par membre (en milliers de dollars)
Régimes à prestations déterminées				
RREU	1 131	394 568	119	302
RRI	64	1 006 011	44	44
RRC	12	1 528 429	481	315
Total – Régimes à prestations déterminées	1 207	2 929 008	644	219
Régimes à cotisations déterminées				
RREU	2 800	529 216	29	54
RRI	45	58 730	3	58
RRC	-	-	-	-
Total – Régimes à cotisations déterminées	2 845	587 946	32	55
Régimes hybrides*				
RREU	570	810 323	127	157
RRI	9	25 184	1	32
RRC	1	444	0	98
Total – Régimes hybrides	580	835 951	128	153
Total	4 632	4 352 905	804	Moyenne de 185

Légende : RRC – régime de retraite conjoint; RRI – régime de retraite interentreprises; RREU – régime de retraite à employeur unique

* Un régime de retraite hybride contient à la fois des dispositions à prestations déterminées et des dispositions à cotisations déterminées. En général, cela s'explique par le fait qu'un régime à prestations déterminées a désormais été converti en une structure à cotisations déterminées. Les participants au régime initial à prestations déterminées : 1) continueront d'accumuler des prestations déterminées comme s'il n'y avait pas eu de conversion; ou 2) continueront de recevoir des prestations déterminées pendant la période où elles ont été accumulées jusqu'au moment de la conversion, et recevront des prestations à cotisations déterminées à partir du moment de la conversion. Les nouveaux participants au régime ne recevront que des prestations à cotisations déterminées.

3.0 Objectifs et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) a mis en place des processus et des systèmes de réglementation efficaces et efficaces pour les secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux afin de :

- protéger les consommateurs et consolider la confiance du public à l'égard du secteur au moyen d'activités de réglementation et de

surveillance (délivrance de permis, agrément, surveillance de la conformité, enquêtes, mesures d'exécution et sensibilisation des consommateurs), conformément aux lois, aux règles et aux politiques en vigueur;

- mesurer son efficacité dans le cadre de la réalisation de son mandat et en rendre compte publiquement.

Lors de la planification de notre travail, nous avons défini les critères d'audit à appliquer pour atteindre notre objectif (voir l'**annexe 8**). Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des politiques et

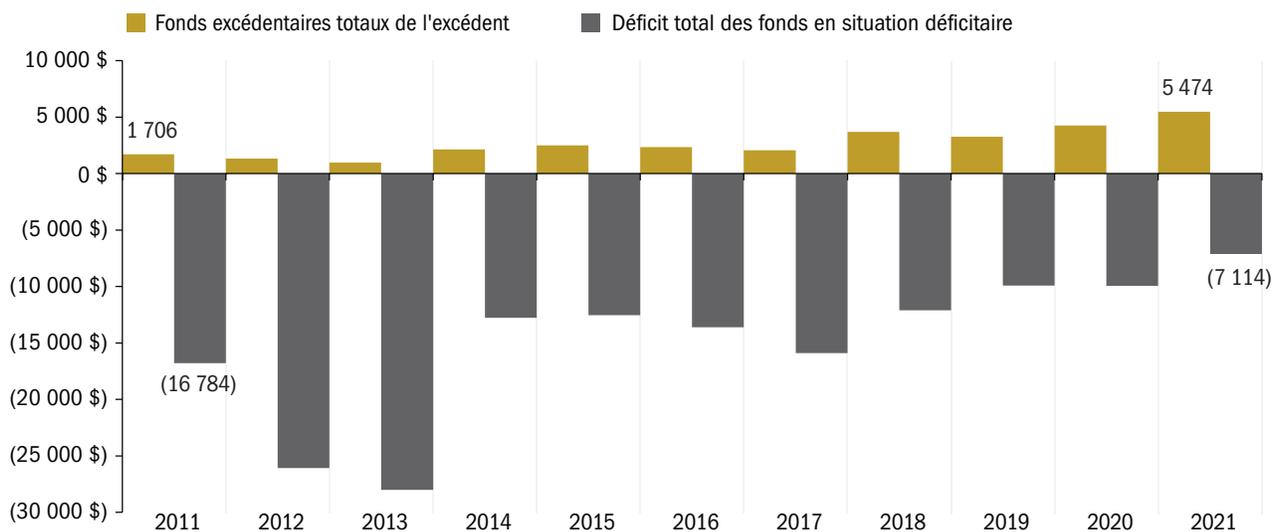
Figure 12 : Les 10 principaux régimes de retraite de l'Ontario selon la valeur marchande de leurs actifs, au 30 juin 2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Nom du régime de retraite	Répondant du régime de retraite	Valeur marchande des actifs (en millions de dollars)
Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario	Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario	221 241
Régime de retraite principal d'OMERS	Société de promotion d'OMERS	105 400
Healthcare of Ontario Pension Plan	Conseil des fiduciaires du Healthcare of Ontario Pension Plan	103 983
Régime de retraite des fonctionnaires	Province de l'Ontario	31 000
Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario	Fiducie du régime de retraite du SEFPO, cofiduciaires, province de l'Ontario	23 046
Régime de retraite des Collèges d'arts appliqués et de technologie	Collèges d'arts appliqués et de technologie	15 846
Régime de retraite d'Ontario Power Generation Inc.	Ontario Power Generation Inc.	15 359
Régime de retraite canadien des employés à taux horaire de General Motors	General Motors du Canada Company	9 989
Règlements du Fonds de pension de l'UIJAN du Centre et de l'Est du Canada	Fonds de pension de l'UIJAN du Centre et de l'Est du Canada	9 046
Régime de retraite d'Hydro One	Hydro One Inc.	8 144
Total des 10 principaux régimes de retraite		543 054
Total de tous les autres régimes de retraite en Ontario		261 547
Total		804 601

Figure 13 : Excédent ou déficit cumulatif des régimes de retraite à prestations déterminées couverts par le Fonds de garantie des prestations de retraite, 2011-2021 (en millions de dollars)

Source : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



Remarque : Les données sont celles au 31 décembre de chaque année d'après les données les plus récentes soumises par un régime de retraite à l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers. En général, les régimes ne sont tenus de soumettre des renseignements financiers à jour, y compris leur situation globale d'excédent ou de déficit, qu'une fois tous les trois ans.

des procédures applicables, ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction de l'ARSF et du ministère des Finances (le Ministère) a examiné nos objectifs et les critères connexes et en a reconnu la pertinence.

Nous avons effectué notre audit de décembre 2021 à août 2022. Nous avons obtenu de la direction de l'ARSF et du Ministère une déclaration écrite selon laquelle, en date du 23 novembre 2021, ils nous avaient fourni toute l'information qui, à leur connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations du présent rapport.

Dans le cadre de notre audit, nous avons effectué des travaux sur place au siège social de l'ARSF à Toronto, où nous avons rencontré la direction et le personnel. Notre audit portait sur les activités réglementaires de l'ARSF dans les secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux. Ces secteurs ont une incidence sur la majorité des Ontariens, et les revenus de ces trois secteurs ont totalisé en moyenne 62 % des revenus totaux générés par l'ARSF au cours des trois dernières années, soit de 2019-2020 à 2021-2022. L'assurance des voitures de tourisme est obligatoire dans la province. Notre audit ne portait pas sur l'assurance-automobile commerciale.

Nous avons constaté que l'ARSF passe à une approche de réglementation fondée sur des principes dans les secteurs qu'elle réglemente, laquelle met l'accent sur le risque (approche axée sur le résultat global pour le consommateur) plutôt que sur l'évaluation de la conformité à la réglementation. Comme la mise en œuvre de cette approche en est à ses débuts, nous n'avons pas pu évaluer l'efficacité de l'approche prévue par l'ARSF.

Nous avons interrogé la haute direction et le personnel de l'ARSF et du Ministère. Nous avons également examiné les données et les fichiers connexes (pour les trois à cinq dernières années, certaines analyses des tendances remontant jusqu'à dix ans) de l'ARSF et du Ministère.

Dans le cadre de notre travail d'audit, qui comprenait des examens de dossiers, des analyses, des entrevues et des recherches sur les pratiques exemplaires d'autres administrations, au Canada et à l'étranger, nous avons également :

- inspecté et analysé l'information soumise par les entités réglementées et les rapports inspectés préparés par l'ARSF pour mieux comprendre ses activités de réglementation;
- inspecté l'information soumise au Ministère par l'ARSF relativement à ses activités de réglementation des secteurs de l'assurance-automobile, des caisses populaires et des régimes de retraite;
- examiné les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et des comités consultatifs de l'ARSF afin de comprendre l'actualité et les préoccupations des secteurs audités;
- examiné des rapports d'experts sur les secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux afin de mieux comprendre les principaux enjeux de ces secteurs;
- interrogé des intervenants clés des secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux (en Ontario et dans d'autres administrations) pour connaître leur point de vue sur le secteur et les activités de l'ARSF. Ces intervenants comprenaient la FAIR Association of Victims for Accident Insurance Reform, le Bureau d'assurance du Canada, l'Insurance Corporation of British Columbia, le Tribunal d'appel en matière de permis, les Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario, la Saskatchewan Government Insurance (secteur de l'assurance-automobile), l'Association canadienne des coopératives financières, Central 1, l'Alberta's Credit Union Deposit Guarantee Corporation et la Deposit Guarantee Corporation du Manitoba (secteur des caisses populaires), la BC Financial Services

Authority, l'Association canadienne des individus retraités et la Fédération canadienne des retraités pour le secteur des régimes de retraite;

- effectué des recherches portant sur les pratiques exemplaires d'autres administrations, notamment d'autres provinces canadiennes, des États-Unis et du Royaume-Uni;
- examiné les rapports d'audit interne pertinents de l'ARSF pour mieux comprendre ses activités et ses risques.

Nous avons réalisé nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe, publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Nous avons également obtenu un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des consignes documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des critères législatifs et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences déontologiques, dont celles en matière d'indépendance, énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, lequel repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit – Assurance des voitures de tourisme

4.1 Le système d'assurance des voitures de tourisme de l'Ontario est complexe et coûteux

Malgré plusieurs rapports recommandant au cours de la dernière décennie d'améliorer le cadre de

l'assurance des voitures de tourisme de l'Ontario et de réduire le coût des primes, l'ancienne Commission des services financiers de l'Ontario, l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) et le ministère des Finances (le Ministère) n'ont pas suffisamment amélioré le cadre pour offrir aux Ontariens une assurance des voitures de tourisme moins coûteuse. À ce chapitre, le Ministère vient tout juste de commencer à donner suite aux demandes de pouvoirs supplémentaires formulées par l'ARSF pour améliorer le cadre réglementaire de l'assurance-automobile.

À l'heure actuelle, les systèmes de délivrance de permis de l'ARSF manquent d'efficacité et le processus de renouvellement peut permettre à des agents d'assurance qui ont fait preuve d'inconduite d'obtenir un permis. De plus, l'ARSF, dans le cadre de son examen des Courtiers d'assurance inscrits de l'Ontario (RIBO), n'a pas pris de mesure pour veiller à ce que RIBO améliore ses exigences relativement à l'obligation pour les maisons de courtage de divulguer des renseignements pertinents (comme la participation financière de compagnies d'assurance et les commissions reçues de compagnies d'assurance) aux consommateurs qui décident d'acheter de l'assurance-automobile, et son inspection n'est pas suffisante pour confirmer que RIBO surveille efficacement les courtiers d'assurance (par exemple, elle n'a pas régulièrement veillé à établir pourquoi RIBO inspecte systématiquement moins de courtiers d'assurance annuellement que ses cibles). De plus, l'ARSF n'analyse pas les affaires du Tribunal d'appel en matière de permis (TAMP) liées aux différends portant sur des réclamations d'assurance-automobile, afin de comprendre comment elle pourrait améliorer sa surveillance du secteur et de fournir au public de meilleurs renseignements sur les compagnies d'assurance qui sont impliquées dans des différends. L'ARSF a effectué des analyses limitées pour déterminer si les variables utilisées pour calculer les primes d'assurance-automobile sont équitables pour tous les Ontariens. Ces questions sont examinées plus en détail ci-après.

4.1.1 L'Ontario présente les primes d'assurance des voitures de tourisme les plus élevées au Canada

Comme l'illustre la **figure 7a**, l'Ontario présente les primes d'assurance des voitures de tourisme les plus élevées au Canada, celles-ci ayant enregistré une augmentation de 14 % entre 2017 et 2021, passant de 1 442 \$ à 1 642 \$ par véhicule en moyenne. Notre analyse des données sur le secteur de l'assurance des voitures de tourisme de la province, notre examen des pratiques d'autres administrations et entités de l'Ontario et notre examen de rapports antérieurs sur le secteur de l'assurance-automobile de l'Ontario ont révélé un certain nombre de changements auxquels l'ARSF n'a pas donné suite et qui pourraient se traduire par une baisse des taux d'assurance des voitures de tourisme pour les Ontariens.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs rapports ont proposé des façons de rendre le secteur de l'assurance-automobile de l'Ontario plus efficace à coût inférieur (voir l'**annexe 9**). L'un d'entre eux est le rapport *Fair Benefits Fairly Delivered: A Review of the Auto Insurance System in Ontario*, rédigé en 2017 par David Marshall (ancien président-directeur général de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail), qui a été nommé par le ministère des Finances en 2016 pour examiner le système d'assurance-automobile de la province et formuler des recommandations au gouvernement au pouvoir en vue d'y apporter des améliorations. L'**annexe 10** énumère les recommandations formulées dans le rapport initial de M. Marshall.

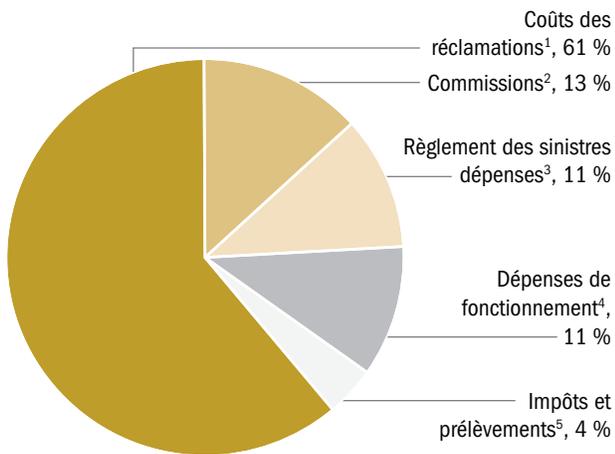
À ce jour, peu de mesures ont été prises relativement aux nombreuses propositions et recommandations du rapport. Nous avons cerné les quatre principaux domaines où des améliorations permettraient de réduire les primes d'assurance-automobile en Ontario et rendre le secteur plus efficace. Les trois premiers sont abordés en détail à l'**annexe 11**.

L'Ontario utilise un modèle de paiement en espèces plutôt qu'un modèle fondé sur les soins pour le traitement des réclamations d'assurance, ce qui contribue à des frais juridiques plus élevés

Le modèle du secteur de l'assurance des voitures de tourisme de l'Ontario est un système hybride d'assurance responsabilité délictuelle et d'assurance sans égard à la responsabilité, ce qui signifie que les compagnies d'assurance offrent une protection aux personnes assurées en cas d'accident, mais que les personnes blessées peuvent aussi poursuivre un conducteur fautif, qui se tournerait vers sa compagnie d'assurance pour couvrir tout règlement financier qui en résulterait. La responsabilité délictuelle fait augmenter les coûts du système dans son ensemble. En Ontario, ce modèle d'assurance-automobile incite les victimes d'accidents et les avocats à chercher à obtenir de l'argent pour couvrir des frais de santé potentiels plutôt que des traitements, ainsi que de l'argent pour les frais juridiques et de règlement payés par les compagnies d'assurance, des coûts qui sont ultimement transférés aux titulaires de police. Ce processus peut impliquer des avocats qui sont embauchés pour contester les prestations qui sont versées par des compagnies d'assurance, y compris par l'intermédiaire des tribunaux (voir la **section 4.1.5** pour obtenir plus de détails). En 2019 (la dernière année complète d'activités normales avant d'enregistrer les répercussions de la COVID-19), l'ARSF a estimé que les honoraires conditionnels – facturés par les avocats à leurs clients si la réclamation est acceptée – représentaient environ 445 millions de dollars du total des réclamations pour blessures corporelles et accidents payées à partir des produits aux clients assurés par les compagnies d'assurance. La **figure 14a** présente une ventilation des coûts de l'assurance des voitures de tourisme en 2019 en Ontario, dont une proportion de 61 % est liée aux réclamations. La **figure 14b** illustre la répartition du coût des réclamations pour 2019, et les honoraires conditionnels représentent 6 % de ces coûts. En outre, l'ARSF a estimé qu'environ 30 % à 35 % des règlements payés dans le cadre d'un différend entre les compagnies d'assurance et les demandeurs sont utilisés pour payer

Figure 14a : Ventilation des coûts de prestation de l'assurance des voitures de tourisme en Ontario (%), 2019

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



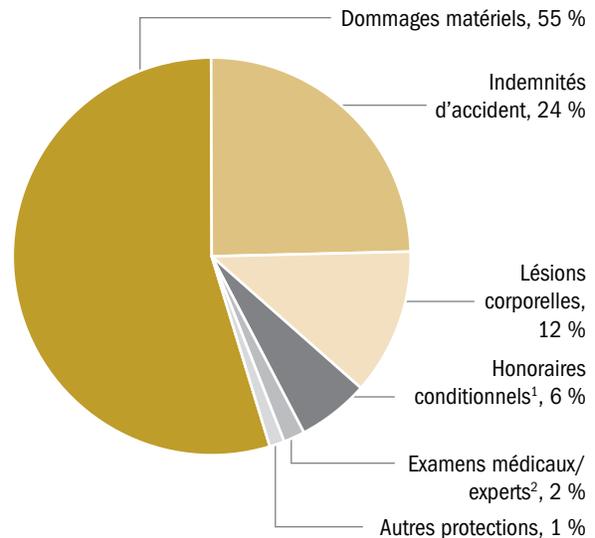
1. Les coûts des réclamations comprennent le coût des indemnités d'assurance versées par les sociétés d'assurance, comme les indemnités d'accident, les indemnités pour dommages matériels et les indemnités pour blessures corporelles.
2. Les commissions sont des coûts engendrés par les canaux de vente, le plus souvent les courtiers d'assurance.
3. Les frais de règlement des sinistres comprennent les frais de règlement imputés et non imputés. Les frais de règlement imputés comprennent les coûts engagés par une société d'assurances qui sont imputés au traitement d'une réclamation particulière, comme les honoraires de témoins experts ou d'avocats de la défense. Les frais de règlement non imputés comprennent les coûts engagés par une société d'assurance qui ne peuvent être imputés au traitement d'une demande particulière, comme les salaires et le loyer du service des réclamations.
4. Comprend toutes les autres dépenses de l'entreprise, comme les locaux à bureaux, les salaires des souscripteurs, les TI, etc.
5. Comprend la taxe sur les primes de l'Ontario (3 %) et la contribution-santé de l'Ontario (1 %).

des honoraires professionnels et juridiques, comme les honoraires conditionnels, au lieu de profiter aux parties ayant subi des blessures.

D'autres provinces et territoires du Canada (comme l'Alberta) ont mis en place des protocoles de traitement qui offrent une façon plus structurée de traiter les blessures comme les entorses, les foulures et les coups de fouet cervical, par rapport au paiement en espèces. L'Ontario a mis en place la Ligne directrice sur les blessures légères (LDBL), mais le document n'a pas été révisé depuis 2014. La réforme du système actuel de l'Ontario par la création d'une approche davantage structurée ou de « programmes de soins » pour les blessures mineures et graves – des plans de traitement axés sur les résultats conçus en fonction des besoins du patient – pourrait réduire les réclamations

Figure 14b : Dépenses constituant les coûts totaux des réclamations en Ontario (%), 2019

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



1. Frais facturés par les avocats aux clients qui ont gain de cause dans des réclamations contre des sociétés d'assurance. L'estimation de l'ARSF est fondée sur les conclusions du rapport réalisé en 2017 par David Marshall intitulé *Fair Benefits, Fair Delivered: A Review of the Auto Insurance System in Ontario*.
2. Frais facturés pour évaluer les besoins médicaux d'une victime après un accident d'automobile. L'estimation de l'ARSF est fondée sur les conclusions du rapport réalisé en 2017 par David Marshall intitulé *Fair Benefits, Fair Delivered: A Review of the Auto Insurance System in Ontario*.

sans fondement, ce qui réduirait les primes globales d'assurance des voitures de tourisme.

Le processus d'évaluation médicale des demandes d'indemnités résultant d'un accident d'automobile favorise les doubles évaluations médicales, ce qui contribue à augmenter les coûts

Le coût du processus de réclamation d'assurance peut comprendre le coût d'évaluations médicales répétées inutiles pour déterminer la gravité des blessures après un accident. Une fois qu'une victime d'accident signale une réclamation à son assureur, ce dernier détermine s'il existe une protection et, le cas échéant, explique à la victime ce à quoi elle a droit. Le demandeur peut alors faire effectuer une évaluation médicale par un médecin et se faire recommander un plan de traitement, lequel

est ensuite soumis à l'approbation de l'assureur (l'assureur peut rejeter la totalité ou une partie du plan, sauf pour les blessures couvertes par la LDBL, pour lesquelles aucune approbation n'est requise et les médecins peuvent soumettre et facturer des services conformément à la LDBL) aux fins de financement du traitement. Le système actuel peut faire en sorte que plusieurs évaluations soient effectuées pour déterminer la gravité des blessures d'une victime d'accident. Cela peut retarder le moment où une victime d'un accident recevra les soins dont elle a besoin. Dans son rapport de 2017 au Ministère, M. Marshall a également abordé les coûts élevés des évaluations médicales pour le système en Ontario.

Contrairement aux autres provinces, l'Ontario n'accorde pas d'agrément aux ateliers de réparation automobile payés par l'entremise de réclamations d'assurance des voitures de tourisme, ce qui augmente le risque de mauvais travaux de réparation et de fraude

Les réparations automobiles ajoutent des coûts importants aux réclamations pour accident. Par exemple, d'après les renseignements du Bureau d'assurance du Canada, entre 2015 et 2019, les coûts des réclamations pour blessures corporelles et accidents en pourcentage du total des coûts des réclamations ont diminué pour passer de 62 % à 47 %, tandis que les coûts des réparations de voitures liées à une collision ont augmenté, passant de 29 % du total des coûts en 2015 à 39 % en 2019. Toutefois, contrairement à certaines autres provinces (y compris la Colombie-Britannique et la Saskatchewan), l'Ontario n'a pas de régime obligatoire de délivrance de permis ou d'agrément pour les ateliers de réparation automobile, afin de protéger les consommateurs contre les mauvais travaux de réparation et la fraude. Les articles que nous avons examinés indiquaient que les ateliers de réparation automobile peuvent commettre des fraudes, notamment la surfacturation pour des pièces non requises ou des réparations qui n'ont jamais été effectuées.

L'ARSF ne dispose pas de protocoles d'échange de renseignements avec le ministère des Transports pour régler efficacement le secteur du remorquage

Au cours de notre audit, l'ARSF et l'Association des industries de l'automobile du Canada (AIA) nous ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la possibilité pour les exploitants de dépanneuses d'être une source d'activité frauduleuse et du fait que les frais de remorquage contribuent au coût des primes d'assurance des voitures de tourisme en Ontario, qui sont plus élevées que dans les autres provinces (comme indiqué à la **figure 7a**). M. Marshall a aussi soulevé cette préoccupation dans son rapport indépendant de 2022 pour le C.D. Howe Institute. Les exploitants de dépanneuses jouent un rôle essentiel dans le processus de réclamation d'assurance-automobile, surtout dans les cas d'accidents graves, car ils sont habituellement parmi les premiers à arriver sur les lieux de l'accident, alors que les victimes peuvent être bouleversées. Bien que le coût du remorquage de véhicules puisse représenter une portion limitée de l'ensemble des réclamations d'assurance-automobile, nos discussions avec le ministère des Transports (MTO) et l'AIA ont révélé qu'une fois qu'un exploitant de dépanneuse a remorqué un véhicule, il peut influencer le client quant aux entreprises avec lesquelles il fera affaire – comme les ateliers de réparation automobile, les installations d'entreposage et les cliniques – ce qui contribue à faire augmenter les coûts d'une réclamation d'assurance.

Nous avons rencontré le MTO pour nous renseigner sur la réglementation sur les exploitants de dépanneuses dans la province. Le MTO travaille à mettre en œuvre une réglementation visant les exploitants de dépanneuses et des mesures d'exécution connexes. La *Loi sur la sécurité et l'encadrement du remorquage et de l'entreposage de véhicules* (la Loi) a reçu la sanction royale en juin 2021 et elle met en place un nouvel environnement réglementaire pour les exploitants de dépanneuses qui vise à améliorer la protection des clients et à réduire le crime et la fraude tout au long du cycle de remorquage. La Loi n'a pas encore été promulguée, mais elle devrait être pleinement en vigueur d'ici juillet 2023. Dans son analyse de 2022 sur l'incidence réglementaire de la

Loi, le MTO a déterminé que des actions répréhensibles impliquant des fraudes d'assurance (comme des factures gonflées) se sont poursuivies dans les secteurs du remorquage et de l'entreposage, ce qui a entraîné une hausse des coûts pour les assureurs et les consommateurs. L'ARSF, à titre d'organisme de réglementation du secteur de l'assurance-automobile en Ontario, a intérêt à repérer les mauvais acteurs de l'écosystème de l'assurance et à prendre les mesures nécessaires. L'ARSF a collaboré avec le MTO dans le but de mettre en place des ententes d'échange de renseignements, mais n'a pas encore conclu de telles ententes avec le MTO. Celles-ci lui permettront de recueillir des renseignements sur les exploitants de dépanneuses et de repérer les mauvais acteurs du secteur. L'ARSF a déclaré que les données actuelles de la base de données sur les collisions du MTO présentent une valeur limitée pour aider à repérer ces acteurs. Par conséquent, l'ARSF devra réévaluer les données disponibles lorsque la Loi entrera en vigueur.

RECOMMANDATION 1

Afin de diriger les réformes de l'assurance-automobile dans la province et de réduire le coût de l'assurance des voitures de tourisme pour les Ontariens, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers, et au besoin le ministère des Finances, assument la responsabilité des mesures suivantes :

- élaborer et mettre en œuvre des programmes de soins à jour pour les blessures comme les entorses, les foulures et les coups de fouet cervical afin de normaliser le traitement offert aux clients après un accident et les coûts du traitement, au-delà des blessures mineures;
- évaluer le coût de la mise en œuvre d'un processus centralisé d'évaluation médicale et, si cela est avantageux et rentable, mettre en œuvre ce processus tout en exigeant des assureurs et des consommateurs qu'ils l'utilisent pour réduire le nombre d'évaluations médicales et de différends liés aux évaluations;

- collaborer avec les associations sectorielles et les ministères concernés pour élaborer un régime d'agrément des ateliers de réparation automobile en Ontario et exiger l'agrément des ateliers;
- mettre en œuvre une entente d'échange de renseignements avec le ministère des Transports (MTO) pour recueillir des données sur la participation des exploitants de dépanneuses au système d'assurance-automobile et sur les coûts qui y sont associés;
- prendre des mesures d'exécution, au besoin en collaboration avec le MTO, contre les ateliers de réparation automobile et les exploitants de dépanneuses, afin de réduire les cas de services frauduleux et déraisonnables ou les mauvaises réparations à la suite d'un accident d'automobile.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF remercie la vérificatrice générale de sa recommandation et convient de collaborer avec le ministère des Finances à la réforme du secteur de l'assurance-automobile afin de réduire le coût de l'assurance-automobile pour les Ontariens. L'ARSF continuera de collaborer avec le ministère des Finances pour promouvoir les intérêts des conducteurs de l'Ontario.

L'ARSF continue de s'intéresser aux programmes de soins établis qui sont fondés sur des preuves médicales et à la réduction des coûts et des délais de traitement des évaluations médicales. Cela s'inscrit également dans l'un des six grands thèmes du rapport final du Groupe consultatif de résidents sur l'assurance-automobile en Ontario de l'ARSF paru en 2021, qui soulignait la nécessité d'avoir accès à des soins rapides axés sur le rétablissement. La mise en œuvre de tels programmes ou d'un régime d'agrément pour les services de réparation

automobile va toutefois au-delà des pouvoirs de l'ARSF et nécessiterait des modifications législatives.

Ayant conclu une entente de partage de données avec le ministère des Transports pour la première fois en Ontario, l'ARSF accueille favorablement la recommandation de la vérificatrice générale d'élargir la portée de cette relation afin d'inclure davantage de données au fur et à mesure qu'elles deviendront disponibles, afin de réduire la fraude et de cerner d'autres sources de préjudice aux consommateurs.

L'ARSF convient avec la vérificatrice générale que l'écosystème de l'assurance-automobile présente de nombreux acteurs, y compris certains ateliers de réparation en cas de collision et exploitants de dépanneuses qui offrent un mauvais service et peuvent commettre des fraudes. Bien que l'ARSF ait récemment mis en œuvre un règlement sur les actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers dans le secteur de l'assurance, lequel améliore la capacité de l'ARSF à sanctionner les fournisseurs de services qui commettent une fraude à l'égard des assureurs ou des personnes assurées, nous constatons que dans la **recommandation 3**, la vérificatrice générale reconnaît les limites du pouvoir actuel de l'ARSF de surveiller les entités non autorisées. L'ARSF continuera de prendre des mesures d'exécution contre les mauvais acteurs du système d'assurance-automobile dans les limites de ses pouvoirs et proposera des modifications à ses pouvoirs au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de poursuivre les efforts pour réduire les coûts de l'assurance-automobile. Le *Budget de l'Ontario 2022* énonçait le plan du gouvernement pour continuer de réduire ces coûts en offrant plus de choix aux consommateurs, en luttant contre la fraude et en améliorant l'équité des taux. Le Ministère continuera de travailler avec l'ARSF et les ministères partenaires pour atteindre ces objectifs, y compris

la prise en compte de programmes de soins élargis pour le traitement des blessures subies lors d'un accident d'automobile, de possibles changements au processus d'évaluation médicale et la mise en place d'éventuels processus pour mieux superviser les activités des ateliers de réparation automobile.

RECOMMANDATION 2

Afin de favoriser la mise en œuvre des recommandations des rapports précédents qui amélioreront le secteur de l'assurance des voitures de tourisme en Ontario, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers et, au besoin, le ministère des Finances, prennent les mesures suivantes :

- effectuer un examen exhaustif des rapports de réforme de l'assurance-automobile en Ontario (comme ceux indiqués à l'**annexe 9**) et des recommandations formulées dans ces rapports;
- déterminer et classer par ordre de priorité les recommandations et les réformes qui présentent le plus grand potentiel de réduction des coûts et des primes dans le secteur de l'assurance-automobile en Ontario, renforcer la surveillance du secteur et accroître la protection des consommateurs;
- élaborer et exécuter un plan visant à mettre en œuvre ces recommandations.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF accueille favorablement la recommandation de la vérificatrice générale de poursuivre les travaux découlant de recommandations de rapports antérieurs visant à améliorer l'assurance-automobile en Ontario, lorsque ces travaux sont toujours pertinents dans le contexte actuel. L'ARSF a également examiné des rapports d'autres administrations. L'organisme se fera un plaisir de collaborer avec le Ministère pour bien comprendre et, lorsque cela est jugé avisé, mettre en œuvre

les recommandations de rapports antérieurs. Comme il est indiqué dans l'ébauche de notre énoncé des priorités pour 2023-2024, l'ARSF continuera d'appuyer les changements législatifs visant à réformer la réglementation de l'assurance-automobile et de fournir des conseils d'expert sur les tendances clés et les possibilités d'amélioration des résultats pour les consommateurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'un certain nombre de rapports utiles sur l'assurance-automobile ont été publiés dans le passé et il continuera d'en tenir compte lorsqu'il est pertinent de le faire dans sa collaboration avec l'ARSF pour mettre en œuvre son plan directeur dans le cadre du plan Priorité aux conducteurs, qui a d'abord été annoncé dans le Budget de 2019 et qui figurait dans le Budget de 2022, dans le but de continuer d'améliorer le secteur de l'assurance-automobile en Ontario.

4.1.2 Le Ministère a commencé à donner suite à la demande de pouvoirs supplémentaires présentée par l'ARSF et visant à améliorer le cadre réglementaire de l'assurance-automobile

Le ministère des Finances (le Ministère) a commencé à donner suite à certaines demandes de l'ARSF visant à obtenir des pouvoirs supplémentaires pour réglementer plus efficacement le secteur de l'assurance des voitures de tourisme en Ontario. Les demandes de l'ARSF permettraient d'accroître la protection des consommateurs et de réduire les primes d'assurance, par exemple en repérant les ateliers de réparation automobile qui facturent des réparations qui n'ont pas été effectuées et en prenant des mesures d'exécution à leur encontre.

En 2019, l'ARSF a soumis trois propositions de modifications au Ministère. Nous avons passé en revue les raisons qui motivaient chaque proposition de modification, et les avantages que ces modifications pourraient apporter (voir la **figure 15**). Au moment de notre audit, le Ministère n'était pas encore

allé de l'avant avec ces trois propositions. L'ARSF nous a informés que le Ministère avait soulevé des préoccupations générales au sujet de ses demandes de pouvoirs et d'autorité accrus.

Lorsque nous avons demandé pourquoi ces propositions n'ont pas été mises en œuvre, le Ministère nous a expliqué que lorsque l'ARSF a proposé ces modifications en 2019, l'organisme n'avait pas encore mis en œuvre sa première règle, la Règle relative aux actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers (APMM), et le Ministère voulait évaluer son succès avant d'aller de l'avant avec d'autres propositions de règles. La règle relative aux APMM, qui a été approuvée en février 2022 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022, permet essentiellement à l'ARSF de superviser la conduite dans le secteur de l'assurance-automobile en définissant les résultats injustes et nuisibles. Elle a permis à l'ARSF de mieux définir les pratiques appropriées du secteur, entre autres en définissant ce que les participants du secteur ne sont plus autorisés à faire si l'ARSF a jugé certaines pratiques injustes ou préjudiciables aux consommateurs, par exemple en leur interdisant d'offrir des incitatifs ou des cadeaux aux personnes assurées pour qu'elles prennent une décision concernant les produits d'assurance.

L'écosystème de l'assurance-automobile est diversifié et mobilise des participants de nombreux secteurs différents, parfois régis par leurs propres lois et organismes de réglementation. La capacité de l'ARSF à réglementer de façon efficace et complète d'autres aspects clés (comme les secteurs du remorquage et de la réparation automobile) du secteur de l'assurance-automobile est limitée puisque son mandat et ses pouvoirs législatifs actuels ne sont pas exhaustifs. L'ARSF est uniquement chargée de délivrer des permis et de superviser les agents d'assurance, les experts et les assureurs autorisés par le gouvernement provincial. Toutefois, de nombreuses autres entités au sein de l'écosystème de l'assurance – comme les ateliers de réparation automobile, les exploitants de dépanneuses, les professionnels du droit et les fournisseurs de services de santé réglementés et non réglementés – contribuent aux coûts des réclamations

Figure 15 : Modifications proposées par l'ARSF pour la réglementation du secteur de l'assurance-automobile, 2019

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Modification proposée	Justification de l'ARSF
L'ARSF devrait disposer d'outils de surveillance modernes pour enquêter sur les mauvais joueurs et les sanctionner.	Cela donnerait à l'ARSF un pouvoir supplémentaire lui permettant de prendre des mesures plus vigoureuses, comme des sanctions ou des demandes de restitution plus sévères, contre les mauvais joueurs, par exemple ceux se livrant à des activités frauduleuses.
L'ARSF devrait se voir conférer les pleins pouvoirs quant à l'établissement de règles de conduite sur le marché qui lui permettrait d'établir des normes juridiques de pointe, comme des principes de traitement équitable des consommateurs.	La Loi sur les assurances ne permet pas l'adoption d'un règlement qui prévoit un code de conduite légal.* Cela signifie que tout ce à quoi on s'attendrait normalement dans un code de conduite doit être exprimé sous une forme négative; par exemple, plutôt que de retrouver une exigence comme « les assureurs doivent traiter les souscripteurs de façon équitable », il pourrait être écrit que « c'est une pratique ou un acte injuste et trompeur de ne pas traiter un consommateur de façon équitable ». L'ARSF pourrait réglementer le secteur plus efficacement si un assureur devait démontrer qu'il s'est conformé à une obligation positive (elle pourrait alors auditer l'assureur pour s'en assurer) plutôt que de devoir trouver des cas où un consommateur n'a pas été traité équitablement et d'y réagir.
L'ARSF devrait disposer des pleins pouvoirs d'établir des règles régissant les produits d'assurance-automobile afin d'avoir la capacité continue et à long terme d'apporter des modifications en temps opportun aux produits, au besoin.	Bien que le libellé des polices d'assurance-automobile soit approuvé par l'ARSF, les principaux éléments sont établis par voie législative (c.-à-d. l'AIAL). L'ARSF peut soutenir un examen exhaustif du système d'assurance et de ses produits grâce à sa vaste expertise en matière d'assurance-automobile, et elle a prouvé qu'elle peut mener un processus efficace de réglementation en vertu de la Loi sur les assurances (p. ex., établissement du règlement sur les UDAP) pour moderniser certaines parties du droit des assurances de l'Ontario. L'obtention des pleins pouvoirs en matière de réglementation sur les produits d'assurance-automobile serait un élément clé pour que l'ARSF puisse mener une réforme significative de l'assurance-automobile.

Légende : AIAL – Annexe sur les indemnités d'accident légales; APMM – Actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers

* D'autres lois sectorielles de l'ARSF (p. ex., *Loi sur les caisses populaires et les crédit unions de 2020*) ont le pouvoir d'adopter ce règlement.

d'assurance-automobile (voir la **figure 16**). Par conséquent, pour permettre à l'ARSF de réglementer les actions d'un plus grand nombre de participants du secteur, l'ARSF pourrait avoir besoin de voir ses pouvoirs élargis, conformément à la *Loi sur les assurances*, pour couvrir un plus grand nombre des participants du secteur en ce qui a trait aux coûts des réclamations et au traitement des personnes impliquées dans des accidents d'automobile.

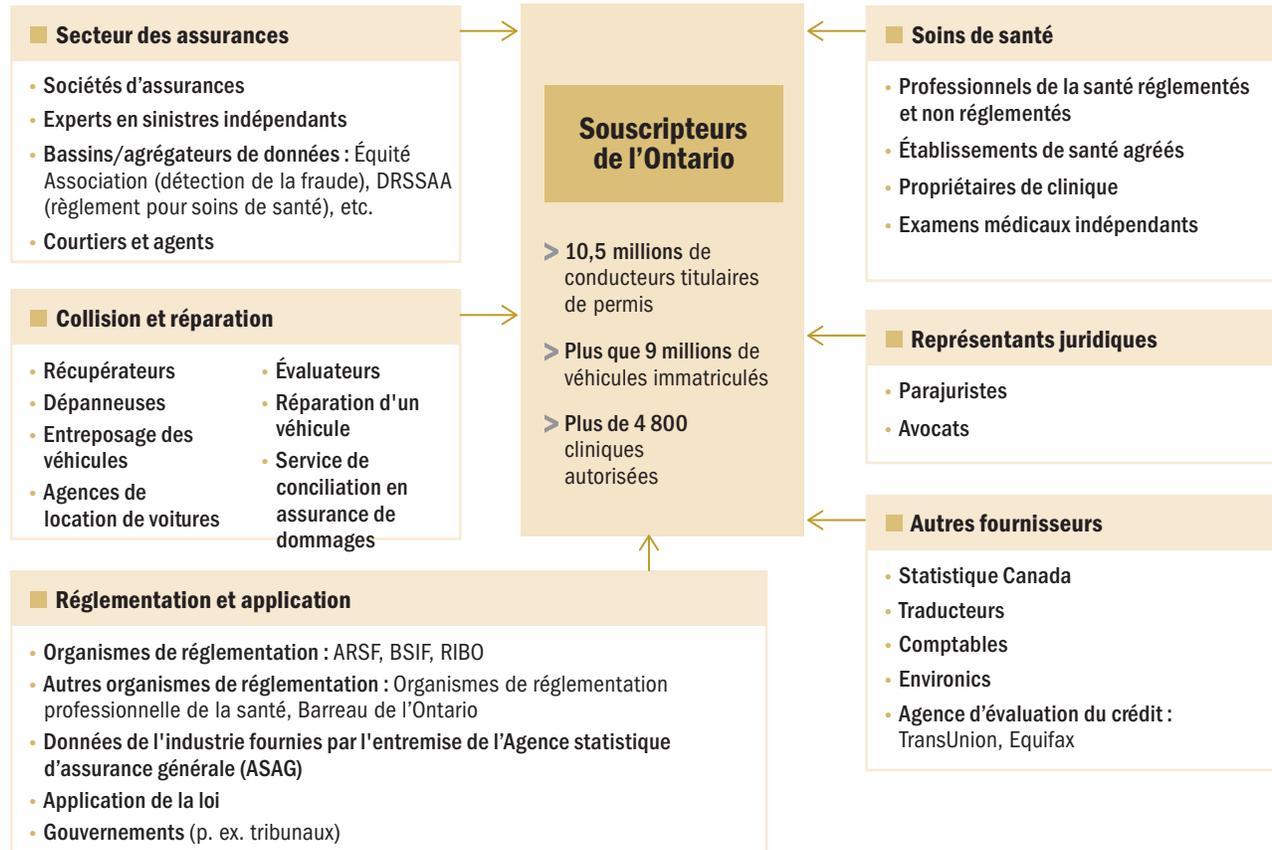
En octobre 2020, l'ARSF a présenté d'autres propositions (voir la **figure 17**) au Ministère pour renforcer son pouvoir d'enquête et d'application de la Loi en ce qui a trait aux fraudes, afin qu'elle puisse prendre des mesures d'exécution au besoin à l'égard des personnes qui se livrent à des fraudes et à des abus dans l'ensemble du secteur de l'assurance. En juillet 2022, le Ministère a donné suite en partie à

la proposition de l'ARSF de moderniser ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur les assurances*. Dans le budget du printemps 2022, le gouvernement a annoncé son intention de lutter contre la fraude et les abus dans le secteur de l'assurance-automobile, ce qui comprend l'octroi de pouvoirs législatifs supplémentaires à l'ARSF, en particulier la possibilité que les compagnies d'assurance-automobile lui fournissent des renseignements sur la fraude. Toutefois, le Ministère n'a pas donné suite aux autres demandes (indiquées aux **figures 15** et **17**), comme accorder à l'ARSF davantage de pouvoirs pour prendre des mesures d'exécution ou accorder à l'ARSF un pouvoir accru de réglementation sur le secteur de l'assurance-automobile.

Le gouvernement de l'Ontario a présenté des propositions pour améliorer la réglementation

Figure 16 : Entités du secteur de l'assurance-automobile en Ontario

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



Légende : ARSF – Autorité ontarienne de réglementation des services financiers; DRSSAA – Demandes de règlement pour soins de santé liés à l'assurance-automobile; BSIF – Bureau du surintendant des institutions financières; RIBO – Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario

du secteur de l'assurance-automobile. Le plan directeur 2019 dans le cadre du plan Priorité aux conducteurs comprenait 21 initiatives visant par exemple à réduire les coûts, à réformer le processus d'évaluation médicale et à rendre le marché de l'assurance-automobile plus concurrentiel. Certains des éléments de ce plan s'harmonisent avec les recommandations formulées par M. Marshall dans son rapport de 2017 au gouvernement, comme la mise en œuvre d'une approche axée sur les soins plutôt que sur un paiement en espèces. Toutefois, en partie en raison de la pandémie de COVID-19, aucune mesure n'a été prise à l'égard de plusieurs initiatives (voir l'annexe 12 pour consulter les progrès réalisés par le gouvernement de l'Ontario par rapport à son plan directeur 2019 dans le cadre du plan Priorité aux conducteurs). Dans son budget de 2022, la province a

réaffirmé son engagement à l'égard de ce plan directeur et à « continuer à redresser le secteur de l'assurance-automobile », y compris proposer des modifications à la *Loi sur les assurances* qui obligerait les assureurs à fournir à l'ARSF des renseignements et des données sur la fraude de façon continue. Comme il est mentionné à la **section 4.1.1**, bien que la portée des fraudes ait toujours été difficile à mesurer, il a été déterminé qu'elle contribue au coût élevé des primes d'assurance-automobile en Ontario.

RECOMMANDATION 3

Afin d'améliorer les outils que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) utilise pour superviser le secteur de l'assurance

des voitures de tourisme de l'Ontario, nous recommandons que le ministère des Finances (le Ministère) prenne les mesures suivantes :

- établir si l'ARSF est en mesure de mieux superviser un plus grand nombre d'entités du système d'assurance (y compris les ateliers de réparation automobile et les exploitants de dépanneuses);
- collaborer avec l'ARSF à l'élaboration d'un processus d'évaluation coordonné pour les deux entités de toute demande législative ou réglementaire présentée par l'ARSF, y compris fournir des mises à jour régulières sur l'état d'avancement et le calendrier des décisions;
- accorder la priorité à la réalisation d'un examen approfondi des initiatives et des recommandations de réduction de la fraude déjà proposées par l'ARSF et, s'il y a lieu, les approuver.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale et continuera de travailler en collaboration avec l'ARSF pour veiller à ce que l'organisme dispose des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de son mandat et continue de recevoir des mises à jour sur l'état d'avancement et le calendrier des propositions qu'il présente.

Le Ministère a récemment élargi les pouvoirs de l'ARSF en élargissant le champ d'application du Règlement sur les actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers (APPM), de même qu'en accordant à l'ARSF des pouvoirs législatifs pour la collecte de renseignements sur la fraude auprès du secteur. Le Ministère envisagera d'élargir davantage les pouvoirs de l'ARSF au besoin.

Le Ministère et l'ARSF collaborent régulièrement pour améliorer la protection des consommateurs en matière d'assurance-automobile. La relation de travail entre le Ministère et l'ARSF est établie et guidée par la Directive concernant les organismes et les nominations.

4.1.3 Les exigences de surveillance et de divulgation des maisons de courtage d'assurance-automobile sont inadéquates

Notre audit a révélé que, dans le cadre de son examen des Courtiers d'assurance inscrits de l'Ontario (RIBO) – c'est-à-dire l'organisme d'autoréglementation des maisons de courtage et des courtiers d'assurance – l'ARSF n'a pas veillé à s'assurer que RIBO confirme que les maisons de courtage et les courtiers font l'objet d'une surveillance efficace et qu'ils fournissent des renseignements importants aux consommateurs. Par exemple :

- **La surveillance par l'ARSF est limitée** – RIBO supervise les maisons de courtage d'assurance et les courtiers d'assurance, qui peuvent fournir aux consommateurs de l'assurance un certain nombre de compagnies d'assurance différentes. Les agents d'assurance travaillent avec une seule compagnie d'assurance. L'ARSF examine chaque année les activités de RIBO pour s'assurer que les courtiers et les maisons de courtage d'assurance-automobile sont supervisés efficacement par RIBO, dans l'intérêt des consommateurs d'assurance-automobile. Toutefois, l'examen le plus récent de l'ARSF portait sur les régimes et les politiques de RIBO plutôt que sur la surveillance par RIBO de l'ensemble du secteur des courtiers d'assurance. Ni l'ARSF ni RIBO n'ont effectué une analyse détaillée du secteur des courtiers d'assurance dans son ensemble pour déterminer s'il existe un biais systémique dans la façon dont les courtiers travaillent ou aiguillent les clients, en fonction des structures de propriété et de commissions établies entre les courtiers et les compagnies d'assurance (voir ci-dessous).
- **Les renseignements sur la propriété de la maison de courtage ou les ententes de vente d'assurance entre l'assureur et de la maison de courtage ne sont pas toujours dévoilés** – une compagnie d'assurance peut posséder la totalité ou la plus grande partie d'une maison de courtage, ce qui pourrait faire en sorte que cette maison de courtage

Figure 17 : Modifications proposées par l'ARSF pour la réglementation du secteur de l'assurance-automobile, octobre 2020

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Modification proposée au ministère des Finances	Justification
<p>L'ARSF a demandé davantage de pouvoirs pour prendre des mesures d'exécution, comme l'imposition de pénalités et de sanctions financières, contre des entités de l'industrie non titulaires d'un permis, au besoin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> L'ARSF a la capacité de sanctionner les agents titulaires d'un permis qui se livrent à une conduite frauduleuse ou abusive ou de révoquer leur permis. Toutefois, le règlement sur les actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers (APMM) et le régime législatif global n'ont pas été élargis de manière à inclure l'inconduite des participants du secteur qui ne détiennent pas de permis délivré par l'ARSF (p. ex. ateliers de carrosserie, installations d'entreposage, opérateurs de dépanneuses). De plus, les avocats ont droit à certaines exemptions. Cette modification permettrait à l'ARSF de prendre des mesures d'exécution, comme l'imposition de pénalités et de sanctions financières contre ces entités, au besoin.
<p>L'ARSF a demandé la mise en oeuvre d'un service de signalement des fraudes dans le cadre duquel les sociétés d'assurance-automobile signaleraient les activités frauduleuses relevées et communiqueraient des mesures liées à la gestion des fraudes. L'ARSF a également demandé l'autorisation d'exiger des assureurs qu'ils élaborent des plans de gestion de la fraude qu'elle évaluerait pour déterminer s'ils sont adéquats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cela permettrait à l'ARSF de déceler, d'étudier et de quantifier la fraude avec plus de précision dans l'ensemble du secteur. Étant donné que dans son budget de 2022, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à mener des consultations concernant des plans de gestion de la fraude, l'ARSF peut franchir le pas et explorer des façons de mettre en oeuvre cette initiative.
<p>L'ARSF a demandé que ses enquêteurs obtiennent le statut d'agents spéciaux, qui sont déjà des agents des infractions provinciales, afin qu'ils puissent porter des accusations en vertu des dispositions relatives à la fraude du Code criminel du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cela permettrait à l'ARSF, sous réserve d'une consultation préalable avec le procureur de la Couronne, de prendre des mesures directes contre les participants du secteur auxquels elle n'a pas délivré de permis et les titulaires de permis qui se livrent à une conduite frauduleuse. Des outils du Code criminel comme des ordonnances de communication et des mandats de perquisition seraient alors également disponibles. Ces pouvoirs existent déjà pour d'autres organismes de réglementation, comme la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, mais le ministère du Solliciteur général n'a pas encore décidé s'il convient d'étendre ces pouvoirs aux enquêteurs de l'ARSF, malgré les demandes en ce sens.

propose davantage de produits de sa société mère aux consommateurs. Toutefois, il n'est pas obligatoire qu'un courtier communique explicitement cette relation de propriété aux consommateurs avant qu'il fournisse une soumission et une recommandation de produit. Nous avons remarqué que la plupart des maisons de courtage dévoilent cette information sur leur site Web. Plus particulièrement, dans la foulée de la pandémie de COVID-19,

l'obtention d'une soumission d'assurance des voitures de tourisme en ligne est devenue plus attrayante. Sur l'échantillon de 50 sites Web de maisons de courtage d'assurance en Ontario que nous avons examiné, 43 d'entre elles (une proportion de 86 %) indiquaient le degré de participation financière (y compris de propriété) de toute compagnie d'assurance dans la maison de courtage. Toutefois, nous avons remarqué que dans un échantillon de

10 appels téléphoniques que nous avons faits auprès de maisons de courtage pour demander une soumission en assurance des voitures de tourisme, une seule a divulgué la participation financière d'une compagnie d'assurance dans la maison de courtage avant qu'on lui pose une question à ce sujet. Le fait de connaître les commissions que reçoivent les maisons de courtage des compagnies d'assurance pour lesquelles elles vendent de l'assurance peut aider les consommateurs à décider auprès de qui contracter leur assurance. Toutefois, sur l'échantillon de 50 sites Web que nous avons examiné, seulement 14 maisons de courtage (ou une proportion de 28 %) divulguaient ce type de renseignements aux consommateurs. L'ARSF peut faire davantage pour encourager RIBO à exiger que des renseignements importants (comme le degré de propriété de toute compagnie d'assurance dans une maison de courtage) soient divulgués à tous les consommateurs d'assurance des voitures de tourisme, et que ces renseignements et d'autres (comme les commissions que les maisons de courtage reçoivent de chaque compagnie d'assurance avec qui elles travaillent) soient confirmés comme étant divulgués aux consommateurs par les courtiers d'assurance à la suite des inspections de l'ARSF ou en s'assurant que les inspections de RIBO permettent de vérifier la divulgation de ces renseignements. Au total, seulement 14 des 50 sites Web de maisons de courtage d'assurance que nous avons examinés (ou une proportion de 28 %) indiquaient à la fois la participation financière de toute compagnie d'assurance et les commissions reçues des compagnies d'assurance. Voir l'**annexe 13** pour plus de détails.

RECOMMANDATION 4

Afin d'améliorer la surveillance des courtiers d'assurance et d'offrir aux consommateurs une meilleure protection et de l'information sur

ces entités, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) prenne les mesures suivantes :

- collaborer avec le ministère des Finances et l'organisme Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario (RIBO) afin d'améliorer et de préciser les exigences pour les maisons de courtage, les courtiers et les compagnies d'assurance relativement à la divulgation aux consommateurs de certains renseignements (comme le degré de participation financière, y compris de propriété, de toute compagnie d'assurance dans une maison de courtage, et la structure des commissions de chaque compagnie d'assurance avec laquelle elle travaille) avant de leur fournir une soumission, y compris sur leur site Web et par téléphone;
- recueillir des renseignements auprès des courtiers d'assurance (p. ex., sur la structure des commissions) ou exiger que RIBO recueille systématiquement ces renseignements et les fournisse à l'ARSF dans le cadre de son inspection annuelle de RIBO, et prioriser l'inspection des courtiers considérés comme présentant un risque plus élevé (p. ex., ceux qui reçoivent des commissions plus élevées que celles qui sont habituelles ou ceux dans lesquels des compagnies d'assurance ont une participation financière, pour qui ils vendent de l'assurance);
- intégrer une évaluation des mesures proposées par RIBO ou recommander des mesures pour améliorer la conformité de RIBO à ses propres cibles d'inspection des courtiers d'assurance et des maisons de courtage dans le cadre de son inspection annuelle de RIBO.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF remercie la vérificatrice générale de cette recommandation.

Bien que la conduite des courtiers d'assurance soit réglementée par les Courtiers d'assurance inscrits de l'Ontario (RIBO) et que RIBO soit régi par la *Loi sur les courtiers d'assurance inscrits de l'Ontario* (Loi sur RIBO), l'ARSF relève du ministre des Finances en ce qui a trait à RIBO. L'ARSF continuera d'accorder la priorité à la divulgation et à la supervision proactive dans le cadre de ses examens de RIBO. L'examen de RIBO mené en 2021 par l'ARSF a porté sur le passage de RIBO à une approche fondée sur le risque qui cible la conformité des courtiers, laquelle permettra une amélioration de la collecte de données. L'ARSF continuera de surveiller et d'évaluer la supervision de RIBO, y compris l'exécution du plan stratégique de RIBO.

Le fait d'exiger des renseignements supplémentaires ou des mesures de surveillance liées à toute propriété que pourrait avoir un assureur dans des maisons de courtage va au-delà de l'autorité de l'ARSF, mais l'organisme de réglementation est en mesure de recueillir des renseignements auprès de RIBO et d'examiner la façon dont RIBO supervise le secteur des maisons de courtage. L'ARSF examinera de quelle manière RIBO classe par ordre de priorité les inspections des maisons de courtage à risque élevé.

Elle examinera également comment RIBO surveille la conformité aux exigences de divulgation par les maisons de courtage et si les divulgations réelles aux consommateurs ainsi que les mesures de surveillance (comme les inspections des courtiers et des maisons de courtage) prises par RIBO sont suffisantes.

Les résultats des examens susmentionnés seront inclus dans notre examen annuel de RIBO, qui est effectué conformément aux exigences de la Loi sur RIBO.

4.1.4 Surveillance limitée des fournisseurs de services de santé qui traitent les victimes d'accidents d'automobile

Certains fournisseurs de services de santé (FSS) offrent des traitements médicaux, comme des services de physiothérapie et chiropratiques, aux personnes impliquées dans des accidents d'automobile. En date du 30 juin 2022, plus de 4 800 FSS étaient titulaires d'un permis de l'ARSF et, à ce titre, devaient se conformer à certaines pratiques opérationnelles, comme la communication de renseignements annuels sur leurs activités à l'ARSF.

Toutefois, notre audit a révélé que de nombreux FSS ne sont pas titulaires d'un permis de l'ARSF parce que cela n'est pas obligatoire. L'avantage de détenir un permis est que les FSS peuvent recevoir directement des assureurs des paiements pour des services médicaux fournis aux victimes d'accidents d'automobile par l'entremise du Système de demandes de remboursement de soins de santé pour l'assurance-automobile (DRSSAA), un système de facturation des indemnités d'accident à l'échelle de l'Ontario. Un FSS titulaire d'un permis doit payer des frais (337 \$ au moment de la délivrance du permis, puis des frais annuels fondés sur la proportion et le nombre de demandeurs au titre de l'Annexe sur les indemnités d'accident légales auprès du FSS) et soumettre à l'ARSF des renseignements annuels, par exemple sur la facturation et les pratiques opérationnelles. Au 30 juin 2022, plus de 1 480 fournisseurs de soins médicaux offraient des traitements médicaux à des personnes impliquées dans des accidents d'automobile sans être autorisés à facturer directement les compagnies d'assurance. Les services fournis par ces fournisseurs représentent 1 % de toutes les factures du DRSSAA.

Une personne qui demande un traitement dans une clinique non autorisée devra payer la facture de sa poche, puis demander un remboursement à sa compagnie d'assurance. Les FSS qui ne sont pas titulaires d'un permis n'ont pas non plus besoin de soumettre de renseignements à l'ARSF. L'organisme

de réglementation a le pouvoir d'effectuer un examen plus approfondi des FSS non autorisés, mais il ne l'a pas fait jusqu'à présent, car sa capacité d'effectuer de tels examens se limite aux cas où il a des motifs raisonnables de croire qu'un FSS a mené une activité autorisée sans permis, et aucun cas de ce type n'a été rencontré jusqu'à maintenant.

L'ARSF ne fait pas de suivi auprès des fournisseurs de services de santé pour confirmer qu'ils donnent suite aux recommandations découlant de ses inspections

En 2014, l'organisme prédécesseur de l'ARSF, la CSFO, s'est vu accorder le pouvoir en ce qui a trait aux FSS qui traitent des victimes d'accidents d'automobile dont les demandes sont soumises à une compagnie d'assurance-automobile pour paiement direct. Dans le cadre de ses inspections des FSS de 2016-2017, la CSFO a constaté l'absence de signature des formulaires d'assurance par les FSS et/ou les clients dans 36 % des inspections, et a déclaré que cela crée une occasion pour un FSS de faciliter la fraude, directement ou indirectement. En raison de la pandémie de COVID-19, l'ARSF a dû réaliser des inspections virtuelles de ces fournisseurs. En 2021-2022, l'ARSF a procédé à des inspections virtuelles de 326 FSS, axées sur les risques préalablement cernés. Toutefois, ces inspections se limitaient à des questionnaires et à une correspondance par courriel, qui reposaient entièrement sur l'autoattestation des FSS. Il est important de souligner que l'ARSF n'avait pas vraiment le choix de tenir des inspections virtuelles plutôt que des inspections sur place; toutefois, compte tenu de l'assouplissement des restrictions relatives à la COVID-19, l'absence d'inspections sur place constitue un risque cerné par l'ARSF pour le secteur des FSS. L'ARSF examine actuellement les options qui s'offrent pour revenir aux inspections sur place.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons examiné 20 examens virtuels de FSS effectués par l'ARSF depuis sa création en 2019. Nous avons constaté que cinq de ces inspections ont révélé des cas de non-conformité par les FSS, dont une liste désuète de cliniciens qui facturent des services médicaux, de même que des politiques et procédures

insuffisantes. Dans ces cas, l'ARSF a envoyé une lettre d'avertissement à chaque FSS expliquant les problèmes qui requièrent la prise de mesures pour se conformer à la Loi. L'ARSF peut également fournir de l'information, émettre des avertissements ou imposer des sanctions administratives pécuniaires, selon la gravité de la non-conformité. De plus, l'ARSF peut exiger que les FSS rendent leur permis, ou peut suspendre ou révoquer un permis ou y imposer des conditions.

Nous avons toutefois remarqué que l'ARSF n'exige pas que les FSS attestent ou démontrent que tous les cas de non-conformité ont été corrigés après une inspection. De plus, à l'heure actuelle, l'ARSF ne dispose pas d'un régime qui assure le suivi de tous les examens des FSS titulaires de permis où des cas de non-conformité ont été relevés. L'ARSF utilise plutôt une approche fondée sur le risque pour sélectionner les titulaires de licence qui subiront un examen. Cette approche tient compte des constatations antérieures, le cas échéant, ainsi que d'autres facteurs comme l'historique des plaintes. Compte tenu des antécédents de non-conformité constatés par la CSFO, nous croyons que d'autres travaux sont nécessaires pour veiller à ce que les non-conformités des FSS soient entièrement résolues.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer la surveillance réglementaire des fournisseurs de services de santé (FSS) qui fournissent des soins médicaux aux personnes impliquées dans des accidents de voitures de tourisme, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) prenne les mesures suivantes :

- déterminer dans quelles conditions un examen plus poussé d'un FSS non autorisé devrait être effectué;
- revenir aux inspections sur place des FSS dès que ce sera possible sur le plan opérationnel;
- exiger des FSS qu'ils fournissent des preuves (par exemple au moyen d'attestations) qu'ils ont corrigé tous les problèmes relevés au cours d'une inspection et qu'ils effectuent des

examens de suivi ou des examens sur dossier, pour confirmer la résolution des problèmes selon une approche basée sur les risques.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF accueille favorablement et accepte la recommandation de la vérificatrice générale, et effectuera une analyse pour déterminer dans quelles conditions un FSS non autorisé devrait subir un examen, dont les résultats seront transmis au Ministère.

L'ARSF a connu une véritable réussite en retirant les FSS du Système de demandes de règlement pour soins de santé liés à l'assurance-automobile (DRSSAA), éliminant les coûts et les dépenses liés aux examens sur place, mais, dans certaines circonstances, elle prévoit reprendre les examens de conformité des DRSSAA en 2023 à titre d'essai, sous réserve des recommandations en matière de santé publique et des directives gouvernementales applicables. Nos examens sur place porteront sur les FSS à risque élevé, y compris ceux qui présentent des lacunes antérieures, et auront pour but de vérifier la conformité aux exigences réglementaires de l'ARSF en matière de facturation. Dans le cadre de l'élaboration de notre modèle de surveillance des FSS, nous comparerons les coûts et les avantages des examens sur dossier, des examens sur place et des examens analytiques de données.

L'ARSF accepte la recommandation d'exiger des FSS qu'ils fournissent la preuve qu'ils ont corrigé tous les problèmes relevés au cours d'une inspection, par exemple au moyen d'une attestation. Nous effectuerons une analyse et communiquerons avec les intervenants pour déterminer la meilleure façon de donner suite à cette recommandation, et nous vérifierons notamment que les FSS ont corrigé les problèmes soulevés lors des inspections selon une approche basée sur les risques.

4.1.5 Les appels relatifs aux indemnités d'accident ne sont pas examinés pour améliorer la surveillance des assureurs et fournir des renseignements aux consommateurs

Le Tribunal d'appel en matière de permis (TAMP) tient des audiences dans de multiples secteurs, y compris des audiences sur des différends concernant des demandes d'indemnités d'accident au titre d'une assurance des voitures de tourisme. L'ARSF reçoit des données sur les différends en matière d'assurance-automobile qui sont traités par l'intermédiaire du TAMP dans le cadre d'une entente d'échange de renseignements avec Tribunaux décisionnels Ontario. L'entente vise à appuyer l'ARSF dans la réalisation de son mandat, qui consiste à surveiller et à évaluer l'évolution et les tendances dans les secteurs réglementés.

L'ARSF pourrait tirer profit de l'examen de l'information provenant du Tribunal d'appel en matière de permis (TAMP) pour déterminer comment elle peut réglementer plus efficacement le secteur

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les données du TAMP qui sont partagées avec l'ARSF. Ces données comprennent des statistiques de très haut niveau, comme le nombre de demandes de règlement de différends, la catégorie dans laquelle chacune se classe (p. ex. prestations médicales) et la façon dont chaque partie était représentée (p. ex. par un avocat). Nous avons constaté que même si l'ARSF reçoit cette information du TAMP tous les trimestres, elle ne l'utilise pas pour mieux comprendre les types de cas qui sont soumis au TAMP et si des modifications réglementaires ou d'autres mesures réduiraient le nombre d'audiences devant le TAMP sur des questions d'assurance-automobile.

Par exemple, au cours du quatrième trimestre de l'exercice 2021-2022, un total de 2 072 différends (ou 13 %) sur l'ensemble des différends reçus par l'unité des appels en matière d'assurance-automobile du TAMP étaient associés à des frais d'évaluation médicale. D'après les données que nous avons examinées à l'ARSF, nous avons constaté que, de 2015 à 2021, les taux d'approbation de la facturation des

évaluations variaient selon les compagnies d'assurance. Un assureur a obtenu des résultats anormaux en 2015 et en 2016, affichant un taux d'approbation de 82 % et de 86 %, respectivement, pour les inspections médicales effectuées à l'initiative de l'assuré. Tous les autres ratios d'approbation des autres années pour tous les assureurs étaient supérieurs ou égaux à 98 %. Bien que l'ARSF examine les taux d'approbation et de refus à l'échelle du secteur et pour chaque assureur, elle ne fait actuellement pas de suivi auprès des compagnies d'assurances qui présentent un taux d'approbation des frais médicaux soumis qui est inférieur ou supérieur par rapport au reste du secteur, afin de comprendre les raisons derrière un tel écart. L'ARSF explique qu'elle a commencé à obtenir ces données en novembre 2020 pour la première fois et qu'elle recueille régulièrement les données et qu'elle les utilise pour cerner les nouvelles tendances.

L'ARSF n'obtient pas de détails sur les compagnies d'assurance-automobile qui participent à une audience devant le Tribunal d'appel en matière de permis, ce qui permettrait d'assurer une surveillance plus étroite du secteur

L'ARSF a la possibilité de recevoir plus de données du TAMP pour mieux superviser les compagnies d'assurances qu'elle réglemente. Par exemple, l'ARSF ne reçoit ni les noms des compagnies d'assurance visées par chaque demande, ni les détails précis des cas, ni l'information sur la période pendant laquelle un différend a été devant le Tribunal. Conséquemment, l'ARSF ne sait pas quels assureurs ont été les plus impliqués dans les différends et les raisons courantes pour lesquelles ces sociétés ont fait l'objet de réclamations particulières soumises au TAMP.

Par exemple, nous avons constaté qu'en 2018-2019, le TAMP a reçu plus de 13 500 demandes concernant plus de 130 compagnies d'assurances. Nous avons comparé le nombre total d'appels soumis au TAMP pour chacun des 12 principaux assureurs automobiles en Ontario, par rapport à la part de marché de chacune de ces sociétés. Nous avons constaté qu'une importante compagnie d'assurance, Aviva, présentait un nombre disproportionné de demandes et d'appels auprès du

Tribunal. Comme le montre la **figure 18**, cet assureur détenait environ 12 % de la part de marché totale du secteur en Ontario en 2020, mais il était impliqué dans plus de 19 % des appels déposés auprès du Tribunal en 2018-2019. Cela ne signifie pas nécessairement qu'Aviva fait appel au TAMP de façon excessive ou adopte un comportement inapproprié avec ses clients ou que d'autres sociétés d'assurance-automobile font appel au TAMP de façon appropriée. Toutefois, en l'absence d'autres discussions avec les compagnies d'assurance-automobile, de leur inspection ou d'une analyse plus poussée des affaires entendues devant le TAMP, une incertitude demeure.

Bien que l'ARSF ne soit pas responsable des activités du Tribunal d'appel en matière de permis, les compagnies d'assurance à qui elle octroie des permis et qu'elle réglemente seront toujours l'une des parties impliquées dans les différends qui surviennent au sujet de questions comme les plans de traitement ou les demandes d'indemnité refusées qui sont traités par le TAMP. L'ARSF n'a pas inspecté certaines compagnies d'assurances pour comprendre pourquoi un si grand nombre de réclamations sont déposées à leur égard. Si l'ARSF avait réalisé de telles évaluations, elle pourrait les utiliser pour mobiliser les assureurs, notamment pour déterminer les changements à apporter à ses propres règles ou règlements sectoriels afin de réduire la nécessité de tenir des audiences auprès du TAMP dans l'avenir. Si elle n'analyse pas suffisamment cette information, l'ARSF pourrait perdre des occasions de surveiller l'industrie de façon plus proactive.

Par exemple, notre analyse des appels soumis au TAMP entre le troisième trimestre de 2019-2020 et le quatrième trimestre de 2021-2022 a révélé que l'un des enjeux les plus fréquemment soulevés dans les cas du TAMP était lié aux coûts des évaluations médicales, un enjeu qui était soulevé dans environ 13 % des demandes. L'ARSF a l'occasion d'analyser ces données et de fournir des détails sur ces cas au Ministère et au public pour mieux comprendre les différends entre les assureurs automobiles et les demandeurs. L'ARSF pourrait également utiliser les conclusions d'une telle analyse pour collaborer avec les compagnies d'assurance-automobile afin de

Figure 18 : Appels au Tribunal d'appel en matière de permis, 2018-2019, et part de marché au sein du secteur de l'assurance-automobile, 2021

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers; Tribunal d'appel en matière de permis

Société/groupe d'assurance	Prime souscrite (en millions de dollars)	Appels au sein du TAP	% du secteur par primes souscrites	% d'appels au sein du TAP
Intact	2 581	1 483	19,74	10,94
Desjardins	2 052	9	15,69	0,07
Aviva	1 576	2 682	12,05	19,79
TD	1 363	394	10,42	2,91
Allstate	1 120	987	8,56	7,28
Co-operators	1 018	432	7,78	3,19
Economical/Definity	932	404	7,13	2,98
CAA	574	136	4,39	1,00
Travelers	395	466	3,02	3,44
Wawanesa	394	598	3,01	4,41
Gore Mutual	214	144	1,64	1,06
Northbridge	197	52	1,51	0,38
Toutes les autres	661	5 768	5,05	42,55
Total	13 077	13 555	100	100

– Indique les cas où des sociétés ont présenté un pourcentage plus élevé d'appels auprès du Tribunal d'appel en matière de permis que leur part des primes souscrites dans le secteur.

s'assurer que leurs pratiques réduisent la probabilité que des cas doivent être soumis au TAMP, ou pour orienter les changements réglementaires que l'ARSF (et le Ministère) peut mettre en œuvre pour réduire le nombre de cas soumis au TAMP, au bénéfice de l'ensemble du secteur.

Comme il est indiqué à la **section 4.1.1**, cette situation est préoccupante, car les honoraires conditionnels (versés aux avocats par des particuliers pour représenter leurs dossiers devant le TAMP) entourant les réclamations d'assurance-automobile se traduisent par des coûts de plusieurs centaines de millions de dollars chaque année, lesquels sont finalement recouverts par les compagnies d'assurance au moyen de primes d'assurance-automobile plus élevées.

Les détails importants des instances du Tribunal d'appel en matière de permis qui concernent les assureurs ne sont pas rendus publics

De plus, notre audit a révélé que peu de renseignements sur les réclamations

d'assurance-automobile entendues par le TAMP sont divulgués publiquement (soit par le TAMP ou l'ARSF). Plus précisément, les données divulguées par le TAMP à l'ARSF et au public comprennent le nombre total de dossiers fermés, classés selon la façon dont ils ont été fermés (p. ex. règlement, décision du TAMP). La TAMP publie les décisions relatives à ses affaires par l'intermédiaire de l'Institut canadien d'information juridique (CanLII), mais l'information n'est pas facile à obtenir ou à comprendre pour le public, car le site Web n'offre que des transcriptions des affaires judiciaires et non des données sommaires sur les entreprises ou les litiges en question.

D'autres points importants pourraient être rendus publics, comme des détails sur les catégories ou les types de différends qui sont couramment entendus devant le TAMP et sur les compagnies d'assurance avec lesquelles des différends surviennent fréquemment, afin d'accroître la transparence auprès des membres du public et de les aider à prendre des décisions plus éclairées en matière d'achat d'assurance.

RECOMMANDATION 6

Afin de réduire le nombre de demandes soumises au Tribunal d'appel en matière de permis et de fournir au public davantage de renseignements sur ces cas, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers prenne les mesures suivantes :

- élargir son entente d'échange de renseignements avec le TAMP pour obtenir des renseignements sur les différends relatifs aux accidents d'automobile, y compris les entreprises concernées et le temps qu'il a fallu pour résoudre les cas;
- élargir son analyse trimestrielle des données reçues du TAMP afin de déterminer quelles sociétés pourraient être surreprésentées devant le Tribunal (par exemple par rapport à la taille de leur marché) ou quels types de demandes sont les plus fréquentes;
- faire le suivi, par voie de discussion ou d'inspection, au besoin, des pratiques commerciales des compagnies d'assurance qui soumettent un nombre disproportionné de différends au TAMP, par rapport à la taille de leur marché, ou qui présentent un nombre élevé de certains types de différends, et déterminer les mesures que les compagnies doivent prendre pour réduire le nombre de cas de ce type à l'avenir;
- étudier les raisons derrière les types de différends les plus fréquents.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF remercie la vérificatrice générale pour sa recommandation de réduire le nombre de demandes soumises au Tribunal d'appel en matière de permis (TAMP) et de fournir davantage de renseignements au public.

Si l'ARSF estime qu'il est nécessaire d'interpréter l'information sur les résultats du TAMP pour améliorer la réglementation du secteur de l'assurance des voitures de tourisme, nous recueillerons cette information. Toutefois, l'ARSF n'a pas compétence sur le TAMP ou ne dispose pas d'information fiable sur ses processus et, sauf dans certaines circonstances particulières, comme l'inconduite d'un assureur, les différends contractuels entre assureur et assuré ne relèvent pas de la compétence de l'ARSF. L'ARSF a toutefois pris acte de l'opinion exprimée, quant au fait que le nombre de différends soumis au TAMP est trop élevé.

L'ARSF a informé la vérificatrice générale que le système actuel encourage les différends et les litiges prolongés. Cette situation est imputable aux deux parties aux différends en matière d'assurance-automobile, et pas seulement aux assureurs. De l'avis de l'ARSF, la façon la plus productive de réduire les différends soumis au TAMP consiste à réduire les conflits dans le système d'assurance-automobile entre les parties ayant un intérêt financier, en s'attardant à la cause fondamentale des conflits plutôt qu'en essayant d'atténuer les symptômes. De manière générale, cette approche s'arrime à celle de l'ARSF en matière de réglementation, laquelle est axée sur les résultats souhaités.

L'ARSF présentera cette recommandation au Comité consultatif technique des produits d'assurance-automobile (CCT). Le CCT est axé sur l'amélioration des résultats pour les consommateurs et comprend des assureurs, des fournisseurs de services de santé et des avocats – tous les acteurs du TAMP. Le mandat du Comité permet au CCT de formuler des recommandations, y compris certaines qui ne relèvent pas du pouvoir de réglementation actuel de l'ARSF, auquel cas elles peuvent être renvoyées à l'organisme approprié. Nous examinerons également quels autres renseignements pourraient être utiles à l'ARSF.

4.1.6 Le système de délivrance de permis de l'ARSF manque d'efficacité et son processus de renouvellement peut permettre aux agents d'assurance d'obtenir un nouveau permis sans que de nouvelles vérifications du casier judiciaire soient effectuées

Nous avons constaté que l'ARSF ne dispose pas d'un processus simplifié pour délivrer des permis aux entités autres que les agents d'assurance, même si l'organisme est responsable de délivrer des permis aux compagnies d'assurance, aux agents, aux experts en sinistres et aux fournisseurs de services de santé en Ontario. Au 30 juin 2022, environ 310 compagnies d'assurance, 67 000 agents d'assurance et 4 600 fournisseurs de services de santé étaient titulaires d'un permis de l'ARSF. De 2018-2019 à 2021-2022, le nombre de demandes soumises à l'ARSF par des agents d'assurance potentiels a augmenté de plus de 8 % pour atteindre 35 315.

Des systèmes de délivrance de permis désuets contribuent au traitement inefficace des demandes

La Division de la surveillance des pratiques de l'industrie de l'ARSF, qui est chargée de délivrer des permis à des entités et à des particuliers, s'est vue octroyer un effectif de 124 employés à temps plein pour 2022-2023. L'ARSF utilise les anciens systèmes de son organisme prédécesseur, la CSFO, pour délivrer des permis aux acteurs du marché. Le système le plus couramment utilisé, ALIAS, est utilisé pour délivrer des permis aux agents d'assurance depuis 2002. Dans le cadre de notre audit, nous avons procédé à des examens détaillés des systèmes et des processus de délivrance de permis de l'ARSF auprès du personnel de la Division de la surveillance des pratiques de l'industrie, et nous avons constaté ce qui suit :

- Le processus d'agrément des experts en sinistre n'est pas lié à un système de demande. Les experts en sinistres doivent remplir un formulaire en ligne qui est téléchargé et soumis à l'ARSF par l'intermédiaire d'un portail en ligne. L'équipe de la Division de la surveillance des pratiques de l'industrie de l'ARSF doit ensuite entrer manuellement les renseignements du

formulaire dans la base de données de l'expert avant d'entreprendre l'examen de la demande.

- L'ARSF a une liste de surveillance des personnes qui, par exemple, ont été prises à tricher lors d'un examen en assurances antérieur ou qui se livrent à des activités criminelles. Toutefois, le système de délivrance de permis ALIAS n'effectue pas de surveillance automatique et n'effectue aucun signalement lorsque des personnes figurant sur la liste de surveillance présentent des demandes de permis. Le personnel responsable des permis de l'ARSF doit plutôt comparer chaque demandeur à la liste de surveillance, ce qui augmente le risque qu'une personne qui présente une demande d'agrément et qui figure sur la liste de surveillance ne soit pas identifiée et soit autorisée à détenir un permis. Si une personne figure sur la liste de surveillance, l'ARSF ne lui accordera pas d'autorisation sans qu'une unité désignée ait au préalable mené un examen. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, étant donné que la vérification est effectuée manuellement, il est possible qu'une personne figurant sur la liste de surveillance ne soit pas correctement identifiée lorsqu'une demande de permis est présentée.
- En discutant de ces points avec le personnel de l'ARSF, nous avons constaté qu'en raison de ces limites, les systèmes de délivrance de permis de l'ARSF manquent d'efficacité, car les nombreuses étapes manuelles du processus allongent les délais de traitement et rendent impossible l'intégration automatique des demandes de permis dans un système de délivrance de permis au moment de la demande. Nous avons également examiné l'arriéré dans le traitement des demandes de permis qui s'est accumulé à un certain moment (en mai 2022) pour les experts en sinistres et les agents d'assurance, en raison des systèmes actuels de l'ARSF qui n'ont pas la capacité de produire un rapport en attente pour une période passée. Nous avons constaté que 62 experts et 1 178 agents attendaient

que leur permis soit traité à ce moment-là. Le temps d'attente moyen pour l'approbation des demandes était d'environ 64 jours pour les experts en sinistres et d'environ 35 jours pour les agents. L'ARSF explique que bon nombre des personnes figurant sur ces listes n'ont pas répondu à l'organisme de réglementation lorsque celui-ci leur a demandé d'autres éléments préalablement à la délivrance de leur permis, ce qui a ralenti le délai d'approbation. Bien que cela soit raisonnable, la mise à niveau de son système de délivrance de permis permettrait à l'ARSF d'améliorer ses capacités de suivi des données et pourrait aussi contribuer à réduire les délais d'exécution.

La vérification des antécédents criminels des agents d'assurance n'est pas effectuée de façon uniforme dans le cadre des demandes de renouvellement de permis

Lors de notre revue des systèmes et processus de délivrance de permis de l'ARSF, nous avons constaté que pour obtenir un permis d'assurance générale, qui permet à une personne de vendre de l'assurance-automobile (entre autres types d'assurance), la personne doit satisfaire à certains critères, notamment être parrainée par une compagnie d'assurance et réussir l'examen d'agent autre que d'assurance-vie, qui permet aux agents de vendre de l'assurance autre que de l'assurance-vie. Les demandeurs doivent également répondre à des questions comme s'ils ont déclaré faillite, s'ils ont un casier judiciaire ou s'ils ont été signalés par d'autres organismes de réglementation pour des questions comme des pénalités ou des suspensions de permis.

L'ARSF procède à sa propre évaluation au moyen d'une vérification des antécédents criminels et de vérifications auprès d'autres organismes de réglementation, mais seulement lors de la délivrance initiale du permis et non au moment du renouvellement (à moins que le système de délivrance de permis demande un examen lorsqu'un demandeur déclenche un signal d'alarme ou qu'une divulgation l'exige).

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles un renouvellement n'est pas accordé automatiquement, par exemple si la personne déclenche un signal d'alarme comme il est indiqué ci-dessus, si une personne divulgue une accusation ou une infraction criminelle ou si une personne omet une telle divulgation dans son formulaire de renouvellement de permis. Le processus de renouvellement de l'ARSF dépend en grande partie de l'autodéclaration des agents d'assurance; ainsi, les personnes qui ont été accusées d'une infraction ou qui ont eu un casier judiciaire après avoir obtenu leur permis initial peuvent indiquer que ce n'est pas le cas dans leur demande de renouvellement.

L'ARSF a conclu une entente avec la Gendarmerie royale du Canada qui lui donne accès gratuitement à un terminal du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Ce terminal permet à l'ARSF de déterminer si une personne a été accusée ou déclarée coupable d'une infraction criminelle pour toutes les nouvelles demandes et pour certains renouvellements désignés. Toutefois, l'ARSF ne vérifie pas toutes les demandes de renouvellement de cette façon.

Nous avons sélectionné un échantillon de 50 formulaires de renouvellement d'agents d'assurance et demandé à l'ARSF d'effectuer une vérification des antécédents des personnes dans le CIPC. Trois (6 %) des personnes échantillonnées avaient été accusées d'un crime à un moment de leur vie, bien que nous ayons remarqué qu'aucune personne n'avait été déclarée coupable et que toutes les accusations avaient été retirées ou impliquaient un arrêt des procédures (lorsqu'un tribunal arrête ou interrompt une poursuite judiciaire). Parmi les accusations figurent notamment le vol, les voies de fait et l'escroquerie pour moins de 1 000 \$.

Dans tous les cas que nous avons examinés, les accusations criminelles remontaient à avant la délivrance du permis initial et, heureusement, les cas étaient connus par l'ARSF au moment où les personnes avaient obtenu leur permis initial. Nous avons toutefois remarqué que les trois personnes qui avaient été accusées par le passé ont répondu ne jamais avoir été accusées lorsqu'elles ont rempli leur formulaire de

renouvellement de permis. Cela montre que les agents ne fournissent pas toujours des renseignements exacts lorsqu'ils font une autodéclaration.

Bien qu'il puisse être très long de vérifier les antécédents criminels de tous les renouvellements de permis d'agents, le fait de ne pas le faire pourrait permettre aux personnes ayant récemment fait l'objet d'accusations criminelles de vendre de l'assurance en Ontario. Par conséquent, il existe un risque que le permis de certains agents d'assurance soit renouvelé même s'ils se sont livrés à une conduite illégale. Le Comité consultatif d'intervenants de l'ARSF en matière d'assurance-vie et d'assurance-santé (composé de cadres supérieurs de compagnies d'assurance ou d'acteurs du secteur) a suggéré en juin 2020 que l'ARSF améliore son processus de renouvellement des permis pour les agents d'assurance.

Étant donné qu'il n'est pas interdit à l'ARSF de délivrer ou de renouveler un permis aux personnes accusées ou condamnées, surtout si les condamnations ou accusations sont de nature très mineure, il est important que l'ARSF fasse preuve de vigilance pour s'assurer qu'elle dispose de renseignements complets et exacts avant de déterminer si un permis doit être renouvelé.

RECOMMANDATION 7

Afin de veiller à ce que les compagnies d'assurance, les experts en sinistres et les agents d'assurance des voitures de tourisme fassent l'objet d'un examen complet et efficace de leur admissibilité, et que les renseignements nécessaires soient pris en compte préalablement à la prise de toute décision relative aux permis en lien avec l'assurance-automobile, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers prenne les mesures suivantes :

- mettre en œuvre un système automatisé de délivrance de permis qui comprend des capacités améliorées de saisie de l'information (comme un système d'information en ligne pour l'agrément et la délivrance de permis à toutes les entités réglementées du secteur de l'assurance-automobile) et des contrôles améliorés (comme

une liste de surveillance intégrée) pour éviter que les personnes jugées inadmissibles ou incapables à obtenir un permis puissent s'en procurer un;

- examiner les exigences actuelles en matière de permis avec le personnel interne et les renforcer si l'examen conclut qu'il convient de le faire;
- cibler et exécuter un nombre prédéterminé de vérifications des antécédents criminels et d'autres exigences en matière de permis, y compris faire des vérifications auprès d'autres organismes de réglementation, avant de renouveler un permis d'assurance, en mettant de l'avant une approche axée sur le risque.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF souscrit à cette recommandation. L'ARSF met en œuvre un système automatisé de délivrance de permis dans le cadre d'un projet plus vaste qui lui permettra, dans ses principaux secteurs d'activité et de réglementation, de fonctionner comme un organisme de réglementation moderne, efficace et axé sur les résultats. La fonction de délivrance de permis est l'une des priorités de ce projet et on s'attend à ce que l'automatisation soit mise en œuvre pour certains aspects des processus de délivrance de permis de l'ARSF.

Il existe actuellement des exigences relatives aux permis pour les agents généraux qui travaillent dans le domaine de l'assurance de dommages, y compris l'assurance-automobile. Les exigences relatives aux permis incluent la réussite d'un examen et le parrainage obligatoire par une société d'assurance en tout temps. L'ARSF procédera à un examen plus approfondi de la législation et recommandera des changements pour la renforcer au besoin.

Elle examinera l'exigence relative à la vérification du casier judiciaire selon une approche fondée sur le risque pour le renouvellement des permis d'assurance et apportera les changements nécessaires pour renforcer ce processus.

4.1.7 Les facteurs utilisés pour déterminer les taux d'assurance-automobile peuvent entraîner des taux inéquitables pour les consommateurs selon leur sexe/genre ou leur lieu de résidence

Chaque compagnie d'assurance détermine les variables de tarification à utiliser pour calculer la prime d'assurance-automobile d'une personne. Nous avons constaté que l'Ontario permet aux compagnies d'assurance d'utiliser des variables (comme le sexe/genre ou le territoire) que d'autres administrations n'utilisent pas ou interdisent en vertu de la Loi. Par exemple, même si l'Ontario autorise ces variables, le Manitoba et la Saskatchewan n'utilisent pas l'âge ou le sexe d'une personne pour calculer les primes d'assurance. Par ailleurs, l'Ontario interdit d'autres variables de tarification (comme une cote d'assurance fondée sur le crédit utilisée en Nouvelle-Écosse) en vertu de la Loi, alors que d'autres administrations les autorisent.

Nous avons examiné un échantillon de cinq demandes de taux soumises à l'ARSF par des compagnies d'assurance-automobile, qui montraient comment ces sociétés calculent leurs taux d'assurance. Nous avons constaté que certaines sociétés peuvent utiliser jusqu'à 20 variables de tarification pour calculer la prime de chaque personne, y compris l'âge, le sexe/genre, l'historique de conduite automobile, le territoire, le type de véhicule, le nombre d'années d'assurance et l'état matrimonial. Bien que l'utilisation d'un plus grand nombre de variables de tarification pour les particuliers ait tendance à réduire l'incidence d'une variable et à répartir les risques et les coûts sur de grands groupes de personnes, nous avons constaté que l'utilisation de certaines variables peut créer une situation inéquitable pour les consommateurs, en particulier ceux qui ont un bon historique de conduite automobile.

Lors de notre examen d'un échantillon des demandes de tarification soumises à l'ARSF, nous avons constaté des différences dans la façon dont chaque compagnie d'assurance calcule la prime du consommateur; lors de l'examen de l'incidence du territoire sur les primes d'assurance, nous avons constaté que différentes compagnies d'assurance

pondèrent différemment l'endroit où une personne vit. L'écart peut être aussi faible qu'environ 67 % et aussi élevé qu'environ 300 %. Par exemple, un territoire comprenant la majeure partie de la région du Grand Toronto (GT) (un territoire historiquement plus cher pour l'assurance des voitures de tourisme) affichait une prime annuelle moyenne de 2 231 \$ en 2021, tandis que le territoire d'Ottawa affichait une prime annuelle moyenne de 1 360 \$ en 2021. L'ARSF confirme que le territoire peut avoir une incidence sur une prime d'assurance de multiples façons et qu'il peut y avoir des interactions entre de nombreuses variables. Les compagnies d'assurance procèdent ainsi pour tenir compte de l'incidence des coûts plus élevés des réclamations dans la région géographique où vit une personne. Les écarts de tarification entre les territoires peuvent toutefois inciter les consommateurs à fournir une adresse dans un territoire où ils ne vivent pas, afin de réduire leur prime, ce qui représente une source de fraude.

Nous avons obtenu 10 soumissions d'assurance pour voitures de tourisme auprès de différentes compagnies d'assurance, et le seul élément que nous avons changé dans chaque soumission était l'endroit où la personne vivait en Ontario. Les taux d'assurance pour cette personne allaient de 1 200 \$ par année (lorsque la personne vivait à London) à 3 350 \$ par année (lorsque la personne vivait à Brampton).

L'utilisation du code postal d'une personne comme variable de tarification d'assurance a fait l'objet de discussions au sein du gouvernement et a été jugée injuste par certains. En mars 2022, les députés provinciaux ont présenté le Projet de loi 103, Loi mettant fin à la discrimination en matière d'assurance-automobile dans le Grand Toronto, qui propose de considérer le GT comme un seul territoire et de cesser d'utiliser un seul territoire géographique municipal comme variable de tarification dans le GT. Par le passé, les résidents de certaines municipalités, comme Brampton et Vaughan, ont payé en moyenne des primes plus élevées que les résidents d'autres régions du Grand Toronto et de l'Ontario, même si les résidents de ces municipalités avaient un dossier de conduite sans accident, étant donné que les coûts

des réclamations sont plus élevés dans l'ensemble. L'utilisation de la variable de tarification a permis aux compagnies d'assurance d'établir des taux différents pour les territoires qui sont intrinsèquement plus risqués, par exemple en fonction des conditions de conduite, du comportement des conducteurs, de la densité de population et des autoroutes. Nous avons remarqué que les entreprises ne sont pas autorisées à utiliser plus de 55 territoires à l'échelle de la province et que les définitions des territoires de l'Ontario sont franchement désuètes, puisque le dernier examen de ces définitions a été publié en 2005 par la CSFO, l'organisme prédécesseur de l'ARSF.

En avril 2022, le ministre a demandé à l'ARSF d'examiner son cadre de tarification territorial et de faire rapport de ses conclusions au ministre des Finances. Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) affirmait également dans un article publié en juillet 2022 qu'un examen des règles actuelles du territoire en Ontario pourrait être bénéfique.

Nous avons examiné la façon dont les primes d'assurance sont calculées dans d'autres administrations canadiennes. Dans les provinces dotées

d'un régime public d'assurance, le calcul d'une prime d'assurance est beaucoup plus simple. Par exemple, comme le montre la **figure 19**, la Saskatchewan ne calcule pas les taux en fonction de l'âge, du sexe ou de l'endroit où vit une personne, mais utilise plutôt des variables comme le type et l'utilisation du véhicule et le dossier de conduite. Le Manitoba utilise le véhicule, le territoire, l'utilisation du véhicule et le dossier de conduite comme variables de tarification. L'Alberta, qui a un système privé comme l'Ontario, utilise des variables semblables à celles de l'Ontario pour calculer les primes d'assurance. Nous avons remarqué qu'en 2021, l'Alberta a mis en œuvre une méthode mise à jour d'utilisation des territoires dans le calcul des primes d'assurance, en vertu de laquelle le plafond du nombre de territoires à utiliser a été supprimé, laissant aux compagnies d'assurance-automobile le soin de déterminer le nombre de territoires nécessaires. Tous les territoires doivent être approuvés par l'organisme de réglementation de la province. L'ARSF devrait examiner l'incidence de cette décision sur les taux d'assurance-automobile des particuliers de l'Alberta pour déterminer les changements les plus appropriés

Figure 19 : Exemples de variables de tarification utilisées pour déterminer les primes d'assurance des voitures de tourisme dans certaines provinces

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Variable de tarification	Alb.	Sask.	Man.	Ont.
Âge	✓			✓
Sexe/Genre	✓			✓
État matrimonial	✓			✓
Territoire ¹	✓		✓	✓
Historique/dossier de conduite	✓	✓	✓	✓
Type de véhicule	✓	✓	✓	✓
Usage du véhicule ²	✓	✓	✓	✓
Années assurées	✓	✓		✓
Kilométrage ²	✓			✓

1. Le territoire influe sur les taux d'assurance payés par les chauffeurs de taxi uniquement en Saskatchewan.

2. En Saskatchewan, l'usage du véhicule peut être utilisé comme variable d'évaluation, par exemple lorsqu'une personne loue son véhicule contre rémunération.

3. En Saskatchewan, le kilométrage n'est généralement pas pris en compte dans les tarifs pour les véhicules de tourisme utilisés à des fins personnelles. Il peut être utilisé dans certaines catégories commerciales, ainsi que pour les conducteurs participant à des services de covoiturage pour des entreprises de réseau de transport exerçant des activités dans la province, comme Uber.

à apporter concernant l'inclusion du territoire dans les taux d'assurance des voitures de tourisme.

Nous avons également constaté que certaines provinces canadiennes (comme le Manitoba et la Saskatchewan), en plus d'autres administrations partout dans le monde – y compris l'Union européenne et plusieurs États américains (comme la Californie, Hawaï et le Massachusetts) – ont éliminé la pratique consistant à utiliser le sexe/genre d'une personne pour déterminer sa prime d'assurance, parce que cette pratique est inéquitable. Il a été noté dans certaines de ces administrations que même si cette pratique était interdite, les conducteurs de sexe masculin continuaient de payer des taux d'assurance plus élevés que les femmes, en supposant que les conducteurs de sexe masculin, dans l'ensemble, engendrent des coûts de réclamation plus élevés pour les compagnies d'assurance-automobile que les conducteurs de sexe féminin. Cela signifie que les hommes ayant de bons antécédents de conduite doivent payer une prime plus élevée simplement parce que les autres hommes sont des conducteurs plus à risque. D'après les données que nous avons évaluées, nous avons constaté que les hommes paient généralement des primes d'assurance plus élevées que les femmes.

Nous avons constaté que les compagnies d'assurance utilisent de manière différente le sexe/genre dans le calcul des primes, par exemple en réduisant les taux pour différentes tranches d'âge selon le sexe. Par exemple, dans le cadre de notre examen où nous avons présenté des demandes, nous avons constaté que pour un assureur, les hommes ne paient pas toujours plus que les femmes. Les hommes âgés entre 16 ans et la fin de la vingtaine et ceux qui approchent la fin de la cinquantaine paient généralement environ 15 % de plus, en moyenne, que leurs homologues féminins pour deux catégories de protection comprises dans une prime d'assurance (dommages corporels et matériels). Toutefois, dans cet exemple, les femmes paient habituellement plus cher pour l'assurance individuelle pour la plupart des tranches d'âge.

À ce jour, l'ARSF n'a pas analysé de quelle manière les changements apportés aux variables de tarification

actuelles (plus précisément, le fait de supprimer le sexe comme variable pour calculer les primes) auraient une incidence pour les consommateurs. L'ARSF a effectué une analyse territoriale à l'interne et a déterminé comment le retrait du territoire comme variable de tarification pourrait avoir une incidence sur les primes moyennes selon l'emplacement géographique dans la province. Par exemple, une fois cette variable supprimée, les résidents de la région du GT verront leur prime moyenne réduite de 543 \$, tandis que les Ontariens d'Ottawa-Carleton paieront 503 \$ de plus, en moyenne, pour subventionner le retrait du territoire comme variable de tarification. Toutefois, malgré une croissance démographique de l'Ontario d'environ 20 % entre 2005 et 2022 (la province est passée d'environ 12,5 millions d'habitants en 2005 à environ 15,1 millions d'habitants en 2022) et la variation de la population dans chaque territoire à un rythme différent (par exemple, entre 2005 et 2022, la région de Kitchener-Cambridge-Waterloo a enregistré une croissance de plus de 30 %, passant d'environ 445 000 habitants en 2005 à environ 579 000 habitants en 2022), l'ARSF, comme il est mentionné ci-dessus, n'a pas encore mis à jour les directives sur la définition des territoires utilisées par les compagnies d'assurance pour déterminer les taux d'assurance-automobile, afin de refléter les changements démographiques survenus au cours des 17 dernières années (depuis 2005). Toutefois, en juin 2022, l'ARSF a lancé un projet de recherche sur les territoires afin de trouver des façons de rendre les taux territoriaux plus équitables pour les consommateurs. L'ARSF collabore avec un consultant externe pour examiner les exigences actuelles des lignes directrices territoriales, établir une nouvelle orientation territoriale fondée sur des principes et cerner, détecter et mesurer la discrimination injuste. L'examen préliminaire de l'ARSF devrait prendre fin en mars 2023.

RECOMMANDATION 8

Afin de maintenir un environnement réglementaire où les taux d'assurance des voitures de tourisme s'appuient sur des facteurs équitables pour

déterminer les primes d'assurance devant être payées par les Ontariens, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers mette en œuvre les mesures suivantes :

- procéder à un examen (notamment en consultation avec le ministère des Finances, les groupes d'intervenants pertinents et le public) de l'objectivité et de l'équité de l'utilisation par les compagnies d'assurance de certaines variables de tarification pour déterminer les primes d'assurance, comme l'adresse, le sexe/genre et l'âge de l'acheteur d'assurance;
- analyser les répercussions de la suppression ou de la modification des variables tarifaires existantes dans le calcul des primes d'assurance;
- mener à bien l'examen de son cadre axé sur le territoire et, au besoin, mettre à jour les définitions actuelles des territoires, déterminer l'incidence sur les primes moyennes du fait d'avoir moins ou plus de territoires en Ontario et formuler des recommandations connexes;
- fournir les résultats des examens susmentionnés au Ministère;
- rendre compte publiquement des résultats des examens;
- mettre en œuvre les changements recommandés à la façon dont les compagnies d'assurance-automobile peuvent déterminer et facturer les primes d'assurance.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF remercie la vérificatrice générale pour sa recommandation concernant les taux d'assurance-automobile, y compris les facteurs utilisés pour déterminer les primes. Bien que certaines variables de tarification soient au-delà du cadre des pouvoirs de réglementation des taux d'assurance des voitures de tourisme de l'ARSF (p. ex., les variables interdites comme la cote de crédit), l'ARSF examine les taux des assureurs et les règles de souscription

pour s'assurer de leur validité sur le plan actuariel et de leur conformité aux exigences législatives. L'ARSF note toutefois que l'interdiction de variables de tarification statistiquement valables pourrait entraîner une injustice.

Dans l'ébauche de l'énoncé des priorités pour 2023-2024 de l'ARSF, l'organisme propose d'amorcer l'exécution de sa stratégie de réforme de la réglementation en matière de tarification et de souscription d'assurance-automobile en Ontario. Cette démarche tiendra compte de la recommandation de la vérificatrice générale et comprendra, par exemple, la poursuite de l'examen du cadre axé sur le territoire, comme demandé par le ministre des Finances en avril 2022.

La stratégie vise à rendre la surveillance de l'ARSF plus dynamique, souple et transparente pour les consommateurs de l'Ontario, afin d'assurer des taux équitables. Les résultats prévus comprennent la réforme du cadre juridique et de surveillance ainsi que l'amélioration des activités sectorielles qui favorisent l'entrée sur le marché, la réactivité et l'innovation, et assurent l'optimisation des ressources pour les consommateurs. Enfin, nous nous attendons à ce que la stratégie permette aux consommateurs de prendre des décisions plus éclairées en améliorant la transparence et en fournissant plus de ressources pour mieux comprendre l'assurance-automobile. Les consultations sur la stratégie se poursuivront jusqu'à la fin de 2022. Nous examinerons les examens additionnels qui devraient être effectués en plus de l'examen par territoire et d'autres recherches en cours.

5.0 Constatations détaillées de l'audit – Caisses populaires

5.1 La surveillance du secteur des caisses populaires doit être améliorée

À titre d'organisme de réglementation financière du secteur des caisses populaires, l'ARSF est chargée de

mener des activités essentielles pour s'assurer que les caisses populaires se conforment à toutes les règles et à tous les règlements nécessaires, et elle a mis en place des processus adéquats pour réduire le risque d'insolvabilité. Pour ce faire, l'ARSF recueille des renseignements, surveille les indicateurs financiers des caisses populaires et inspecte les entités réglementées. Avant 2019, les caisses populaires relevaient de la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD). Les processus de réglementation initiaux de l'ARSF suivaient ceux que la SOAD avait mis en œuvre; nous avons relevé des lacunes dans ces processus et constaté que l'ARSF avait apporté des améliorations à un certain nombre d'entre eux.

Notre audit a révélé que le processus d'inspection des caisses populaires de l'ARSF n'était pas exhaustif ni effectué en temps opportun, et qu'il n'avait pas confirmé si les problèmes relevés avaient effectivement été réglés par les caisses populaires inspectées. Le processus d'inspection de l'ARSF est semblable à celui utilisé par la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD), qui n'a pas détecté les processus inappropriés utilisés par Pace Savings and Credit Union Limited (PACE). En avril 2022, l'ARSF a mis en œuvre un nouveau processus d'inspection appelé le Cadre de surveillance axée sur le risque (CSAR). Toutefois, notre audit a révélé que le CSAR avait été lancé avant la publication d'un rapport préparé par un tiers contenant les constatations et les leçons tirées des pratiques frauduleuses de PACE (comme les paiements inappropriés à la haute direction et les pratiques de vente illégales des employés de PACE), et qu'il est toujours en cours de perfectionnement pour corriger complètement les lacunes que nous avons mentionnées précédemment. De plus, l'ARSF ne tient pas compte de tous les renseignements pertinents pour déterminer les frais que les caisses populaires devraient verser au Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD), lequel serait disponible pour rembourser les membres en cas d'insolvabilité d'une caisse populaire. Le FRAD est actuellement sous-financé par rapport aux fonds semblables d'autres provinces canadiennes et à la cible historique de l'ARSF. Ces constatations sont examinées plus en détail ci-après.

5.1.1 L'ARSF n'a pas inspecté les caisses populaires en profondeur ou en temps opportun et n'a pas veillé à ce que les problèmes constatés soient résolus

Notre examen du processus d'inspection de l'ARSF a relevé un certain nombre de lacunes, notamment :

- **Inspections incomplètes** – Sur un échantillon de 20 inspections sélectionnées, nous avons constaté que huit d'entre elles ne recueillaient pas de renseignements complets pour évaluer la gouvernance de la caisse populaire (comme le fonctionnement du conseil d'administration de la caisse), car cette question n'était pas incluse dans la portée de l'inspection. Par exemple, nous avons constaté que dans deux inspections, rien n'indiquait que l'ARSF avait évalué l'efficacité des pratiques d'audit interne de la caisse populaire. Sans une évaluation complète de la gouvernance, l'ARSF pourrait se retrouver avec un profil de risque inexact pour ces caisses populaires, ce qui mettrait en péril les dépôts des consommateurs.
- **Peu de mesures ont été prises pour s'assurer que les constatations issues des inspections ont été mises en œuvre** – Dans quatre des 20 inspections des caisses populaires que nous avons examinées, nous avons constaté qu'un problème soulevé lors de l'inspection précédente de cette caisse était toujours présent lors de l'inspection subséquente, même si le conseil d'administration de la caisse avait fourni à l'ARSF une attestation écrite indiquant que le changement nécessaire avait été apporté pour éviter que la situation se produise de nouveau. Par exemple, en 2018, l'organisme prédécesseur de l'ARSF, la SOAD, a inspecté une caisse populaire et a constaté qu'il n'y avait aucune preuve indiquant que le conseil d'administration exerçait une surveillance suffisante du comité d'audit, notamment des fonctions que ce dernier omettait d'accomplir, comme l'évaluation de l'indépendance et de l'efficacité du vérificateur interne. Le conseil de la caisse populaire a fourni une attestation en décembre 2019 selon laquelle

tous les problèmes avaient été réglés. Dans son examen de la caisse populaire en 2021, l'ARSF a toutefois constaté que la même lacune était toujours présente.

- **Les caisses populaires sont peu incitées à mettre en œuvre les recommandations de gouvernance formulées par l'ARSF** – L'ARSF ne s'assure pas que les caisses populaires mettent en œuvre les constatations d'une inspection une fois celle-ci terminée, et elles ne prennent aucune mesure d'exécution (comme l'imposition d'une pénalité administrative pécuniaire) lorsque des problèmes récurrents sont relevés. Nous avons également constaté que la méthode actuelle de l'ARSF pour déterminer la valeur des primes d'assurance devant être versées par une caisse populaire dans le Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) accorde moins de poids à l'évaluation par l'ARSF des pratiques de gouvernance de la caisse populaire (36 % de la cote utilisée pour déterminer la valeur de la prime d'assurance) qu'à un seul facteur financier de la caisse populaire (64 % de la cote utilisée pour déterminer la valeur de la prime d'assurance). Par conséquent, même lorsque l'ARSF relève d'importantes lacunes de gouvernance au cours d'une inspection, une caisse populaire peut choisir de continuer à fonctionner avec de mauvaises pratiques de gouvernance, car le coût d'amélioration de ses pratiques de gouvernance peut être plus élevé

que le montant de la prime majorée que l'ARSF détermine qu'elle doit verser au FRAD.

- **L'ARSF n'a pas inspecté les caisses populaires selon la fréquence établie dans ses cibles stratégiques** – Le nombre d'inspections effectuées par l'ARSF en 2021 (20) a diminué de 60 % par rapport au nombre d'inspections effectuées par la SOAD en 2017 (54) (voir la **figure 20**). L'ARSF nous a informés qu'elle ne compte pas autant sur des consultants pour effectuer ces inspections que le faisait la SOAD. Selon la **figure 21**, l'ARSF compte moins de la moitié du personnel que son homologue de Colombie-Britannique, malgré le fait que la taille du secteur des caisses populaires et les responsabilités de chaque organisme de réglementation sont similaires. À compter du 30 juin 2022, l'ARSF ne sera pas en mesure d'inspecter 14 (ou 21 %) de toutes les caisses populaires qu'elle réglemente dans les 36 mois suivant leur dernière inspection, soit la période cible antérieure de l'ARSF avant la mise en œuvre de son Cadre de surveillance axée sur le risque en avril 2022 (voir ci-dessous). En juin 2022, l'ARSF comptait 17 (ou 68 %) des 25 employés qu'elle estimait nécessaires pour mener à bien toutes les inspections dans les délais prévus, compte tenu de son échéancier précédent.

L'**annexe 14** fournit plus de détails sur ces lacunes et nos constatations connexes.

Figure 20 : Nombre de caisses populaires et d'inspections effectuées entre 2017 et 2021

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Année	2017	2018	2019	2020	2021	Variation en %
Nombre total de caisses populaires	93	78	77	62	61	(34)
Nombre d'inspections effectuées par année civile	50	41	32	24	20	(60)
% du secteur inspecté	54	53	42	39	33	(39)

Remarque : Les inspections effectuées jusqu'au 7 juin 2019 concernent celles effectuées par la Société ontarienne d'assurance-dépôts et celles effectuées à compter du 8 juin 2019 concernent celles effectuées par l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers.

Figure 21 : Comparaison entre les organismes de réglementation des caisses populaires et les niveaux de dotation, par province

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Mesure	Province				
	Ont.	C.-B.	Man.	Sask.	Alb.
Personnel de supervision (équivalent temps plein)	30	66	24	28	26
Caisses populaires dans le secteur (nombre) (décembre 2019)	77	42	26	40	16
Personnel de supervision de l'organisme de réglementation par caisse populaire (nombre)	0,39	1,57	0,92	0,7	1,6
Actifs du secteur (en millions de dollars) (décembre 2019)	70 376	72 014	28 599	19 740	23 412

Note : L'ARSF a effectué l'analyse des administrations en octobre 2020.

Nous avons constaté que l'ARSF a commencé à mettre en œuvre un nouveau Cadre de surveillance axée sur le risque (CSAR), qui a remplacé l'ancien processus de surveillance des caisses populaires en avril 2022. Toutefois, le CSAR n'a toujours pas les politiques et procédures documentées qui sont nécessaires pour corriger pleinement toutes les lacunes relevées précédemment. De plus, étant donné qu'il n'a été mis en œuvre que récemment, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer si le CSAR corrige entièrement ces lacunes. Le processus d'inspection précédent de l'ARSF donnait des directives normatives sur ce que la caisse devrait faire pour résoudre un problème relevé lors d'une inspection. À titre de comparaison, le nouveau cadre est considéré comme étant axé sur les résultats. Cela signifie que même si l'ARSF continuera de présenter des recommandations fondées sur ses constatations d'inspection aux caisses populaires, elle s'attend à ce que les conseils d'administration des caisses populaires déterminent la meilleure façon de donner suite à ces constatations. L'ARSF nous a informés que son intention avec le nouveau cadre est d'attribuer plus de responsabilités au conseil d'administration et au comité d'audit d'une caisse populaire pour mettre en œuvre les recommandations qu'elle formule dans le cadre de ses inspections. L'ARSF utilisera ensuite les données d'inspection pour mieux surveiller le risque d'insolvabilité et déterminer le taux des primes d'assurance-dépôts à verser au FRAD pour chaque caisse populaire (voir la **section 5.1.3**).

L'ARSF nous a informés qu'elle consultera le secteur au sujet d'une proposition de nouvelle méthode de calcul des primes du FRAD, qu'elle prévoit établir en partie d'après les constatations de ses inspections. Elle finalisera ensuite sa proposition et collaborera avec le ministère des Finances pour proposer des modifications à un règlement en vertu de la *Loi de 2020 sur les caisses populaires et les credit unions*. Ce processus pourrait prendre quelques années. Étant donné que les calculs actuels des primes incitent peu les caisses populaires à améliorer leurs pratiques de gouvernance, comme il est indiqué à l'**annexe 14**, il convient de réfléchir à la façon de les encourager à améliorer leurs pratiques de gouvernance dans l'intervalle.

Comme il a été mentionné, l'ARSF n'a pas mis en place de processus documenté pour confirmer que les constatations issues des inspections ont été mises en œuvre. Nous avons constaté qu'elle n'avait pas non plus fixé de délai quant à la fréquence à laquelle les caisses populaires devraient être inspectées en vertu du CSAR.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer une surveillance efficace des caisses populaires afin de protéger les dépôts des membres, l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers doit :

- recueillir régulièrement des renseignements pour mener des évaluations de tous les principaux processus de gouvernance des

caisses populaires (comme les activités du conseil, la vérification interne et les fonctions du comité de vérification du conseil ainsi que les processus liés à l'émission et au contrôle des prêts), dans le cadre de ses inspections des caisses populaires;

- mettre en place un processus de collecte et d'examen de la documentation indiquant que les caisses populaires ont mis en œuvre des mesures correctives pour résoudre chaque problème soulevé dans leurs résultats d'inspection;
- imposer des pénalités aux caisses populaires qui fournissent des renseignements inexacts ou trompeurs sur les mesures prises pour donner suite aux constatations des inspections;
- réévaluer la méthode utilisée pour déterminer le taux d'assurance que les caisses populaires doivent verser au Fonds de réserve d'assurance-dépôts afin de déterminer une pondération plus appropriée pour la cote de gouvernance;
- effectuer une évaluation pour déterminer le nombre optimal d'employés qualifiés requis en fonction d'une fréquence cible d'inspection des caisses populaires;
- élaborer un plan et le mettre en œuvre pour atteindre cette fréquence d'inspection des caisses populaires.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF apprécie la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît l'importance et les avantages de recueillir et d'évaluer régulièrement tous les principaux processus de gouvernance des caisses populaires. Avec l'adoption en 2021 de la règle de l'ARSF sur les normes de saines pratiques commerciales et financières et la mise en œuvre du Cadre de surveillance axée sur les risques (CSAR) à compter d'avril 2022, l'ARSF met de l'avant et poursuit la collecte régulière d'information pour évaluer tous les principaux processus de gouvernance des caisses populaires

dans le cadre de ses examens de surveillance. L'ARSF poursuivra la mise en œuvre de ce processus proportionnel fondé sur des principes pour recueillir et examiner des données, de la documentation et de l'information permettant d'établir si les résultats souhaités ont été atteints et, s'ils n'ont pas été atteints, si des mesures correctives appropriées sont en cours de mise en œuvre ou achevées. Cela permettra de vérifier si la caisse populaire a mis en œuvre des mesures correctives et a résolu les problèmes importants et les causes fondamentales cernés par l'ARSF. Une fois le cycle initial d'évaluation du CSAR terminé, toutes les évaluations du profil de risque des caisses populaires seront mises à jour annuellement et les examens seront classés par ordre de priorité et ciblés en fonction des risques cernés.

L'ARSF souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale selon laquelle l'ARSF devrait imposer des pénalités financières aux caisses populaires qui fournissent des renseignements inexacts ou trompeurs, et elle examinera ses processus en vue de renforcer ses processus d'enquête et de sanction.

L'ARSF convient avec la vérificatrice générale que des changements doivent être apportés à la méthodologie pour mieux évaluer les primes d'assurance-dépôts en fonction des profils de risque des caisses populaires. Des travaux ont été réalisés pour élaborer une nouvelle méthodologie qui intègre les cotes du profil de risque des caisses populaires ciblées dans le cadre du processus CSAR. La méthode proposée pour l'établissement de la prime d'assurance-dépôts fera l'objet d'une consultation publique au cours du présent exercice. À la suite de cette consultation, l'ARSF tiendra compte des commentaires formulés et s'attend à mettre en œuvre progressivement la nouvelle méthodologie avec le secteur des caisses populaires.

L'ARSF est d'accord avec la vérificatrice générale pour dire que nous ne disposons pas actuellement du nombre optimal de surveillants qualifiés pour effectuer tous les examens de surveillance nécessaires, d'autant plus que les processus du

CSAR exigent des compétences et une expérience poussées. L'ARSF a procédé à une évaluation des ressources, restructuré le service de supervision des caisses populaires, ajouté de nouveaux postes et employés en 2022 et continuera de progresser pour atteindre un niveau optimal de dotation d'ici 2024-2025. Comme ces coûts sont assumés par le secteur, l'ARSF continuera de collaborer avec les caisses populaires pour affecter adéquatement l'équipe de surveillance des caisses populaires au cours des deux prochaines années.

5.1.2 Les leçons tirées des pratiques inappropriées de PACE ne sont pas encore pleinement intégrées aux inspections

Avant le lancement du nouveau cadre d'inspection en avril 2022, le processus d'inspection de l'ARSF était semblable à celui utilisé par son organisme prédécesseur, la SOAD. Les inspections effectuées par la SOAD en 2015 et en 2017 auprès de PACE Savings and Credit Union Limited, une importante caisse populaire, n'ont pas permis de cerner les lacunes importantes en matière de gouvernance qui avaient cours à PACE. En juin 2019, l'ARSF a pris en charge l'administration de PACE, qui relevait auparavant de la SOAD. Bien que l'ARSF ait apporté certains changements à ses processus d'inspection par rapport à ceux utilisés par la SOAD, il lui a fallu trois ans pour obtenir auprès d'un conseiller externe une analyse des causes fondamentales des problèmes qui sont survenus au sein de PACE, afin de déterminer comment le processus d'inspection qu'elle utilise peut être amélioré pour éviter que des activités inappropriées surviennent dans d'autres caisses populaires.

PACE, dont le siège social est situé à Vaughan, en Ontario, a débuté ses activités dans les années 1960. En décembre 2021, elle comptait plus de 40 000 membres et détenait plus de 900 millions de dollars en dépôts de membres accessibles à partir de 13 emplacements. En octobre 2017, la SOAD a reçu une lettre de dénonciation alléguant que de la fraude se produisait au sein de PACE, et a par la suite lancé une enquête pour évaluer ces allégations. En novembre et

en décembre 2017, la SOAD a reçu des renseignements supplémentaires à l'appui de la lettre initiale et, en mai 2018, elle a embauché une société externe pour mener une enquête sur PACE.

L'enquête a permis de trouver des preuves d'activités de PACE qui pourraient contrevenir à la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* (Loi sur les caisses populaires et les credit unions), comme l'octroi de prêts non conformes, le versement de commissions secrètes à la haute direction et l'établissement d'opérations avec apparentés (en vertu desquelles la haute direction de PACE a directement profité de prêts consentis par PACE à une autre organisation). L'enquête a également relevé des problèmes de gouvernance au sein du conseil d'administration et de la haute direction du PACE, comme de la négligence et le manquement à l'obligation fiduciaire dans l'approbation des transactions, la supervision inadéquate de la haute direction et l'absence de supervision appropriée des activités en cas de conflit d'intérêts. Par exemple, le président du comité d'audit de PACE a examiné et approuvé des prêts à des filiales qui comportaient des frais inappropriés payés à la haute direction de PACE.

Pendant que l'enquête de la SOAD était en cours, une autre lettre de dénonciation a été envoyée en septembre 2018 à la SOAD indiquant que la lenteur des mesures prises par la SOAD causait « un préjudice additionnel grave aux membres et aux employés » de PACE. Plus tard dans le même mois, à la lumière des conclusions préliminaires de sa propre enquête, la SOAD a placé PACE sous administration. En décembre 2018, la SOAD a licencié le chef de la direction de PACE. En juin 2019, l'ARSF a pris en charge l'administration de PACE, qui relevait auparavant de la SOAD.

La SOAD avait régulièrement inspecté PACE dans le cadre de son processus d'inspection périodique de toutes les caisses populaires, lequel est semblable au processus dont il est question à la **section 5.1.1** et à l'**annexe 5**. Lors de ses deux dernières inspections réalisées auprès de PACE (en 2015 et en 2017), la SOAD a attribué des notes presque parfaites à PACE relativement aux pratiques de gouvernance de la

caisse populaire. En 2017, les inspecteurs de la SOAD ont relevé plusieurs lacunes importantes en matière de gouvernance. Toutefois, l'organisme n'a pas fait en sorte d'élargir le travail effectué lors de l'inspection pour mieux évaluer l'impact potentiel de ces lacunes sur les activités de PACE.

Par exemple, l'inspection de 2017 a révélé ce qui suit :

- L'audit interne de PACE consacrait moins de trois jours par année à l'examen des transactions commerciales pour s'assurer de leur conformité à toutes les exigences réglementaires. Cela a été mentionné dans l'inspection comme étant insuffisant à de nombreuses reprises.
- PACE ne tenait pas de registres exacts des opérations et des prêts entre apparentés.
- Le conseil d'administration de PACE n'a pas tenu suffisamment de procès-verbaux des délibérations des administrateurs sur des questions importantes comme l'approbation des fusions, des placements immobiliers et des plans d'affaires et stratégiques.

Nous avons constaté que les inspections menées par la SOAD et l'ARSF entre 2013 et 2020 avaient révélé de nombreux problèmes de non-conformité en matière de gouvernance auprès des caisses populaires.

De 2013 à 2016 (inclusivement), les inspections de la SOAD ont révélé en moyenne 12 lacunes de gouvernance par année pour toutes les caisses populaires inspectées. De 2017 à 2020 (inclusivement), les lacunes de gouvernance relevées ont augmenté à une moyenne de plus de 72 par année. De plus, au cours de la période de 2013 à 2016, 40 % des lacunes constatées étaient liées aux pratiques d'audit interne et de gouvernance du conseil d'administration d'une caisse populaire. De 2017 à 2020, ce taux est passé à 78 % de toutes les lacunes. Notre examen a également révélé qu'en 2017 (avant que les problèmes de PACE ne soient signalés à la SOAD par un dénonciateur), la SOAD a commencé à apporter des changements à son processus d'inspection – par exemple, elle a commencé à vérifier si les caisses populaires suivaient les directives publiées par la SOAD en 2015 qui décrivaient de meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise

que les caisses populaires devraient suivre – ce qui a contribué à l'augmentation du nombre de constatations relevées dans les inspections réalisées après 2017.

Les problèmes de PACE se sont poursuivis ou n'ont été découverts que sous l'administration de l'ARSF. Par exemple, les pratiques de vente des employés de PACE entre juillet 2017 et juin 2019 ont été jugées contraires à la réglementation et ont donné lieu à un règlement d'environ 29 millions de dollars en faveur des investisseurs touchés et résultant de l'action intentée contre PACE, ce montant était couvert par le FRAD. En novembre 2020, le chef de la direction et les membres du conseil d'administration intérimaire de PACE ont démissionné, en partie en raison de différends avec l'ARSF quant à la façon dont les membres et les créanciers des caisses populaires devaient être indemnisés pour leurs pertes. De plus, une enquête menée en 2021 auprès d'un employé de PACE a confirmé que ce dernier était responsable de plus de 10 millions de dollars en prêts frauduleux sur une période de 13 ans (de 2008 à 2021). En avril 2022 (près de trois ans après avoir pris en charge la surveillance réglementaire des caisses populaires et l'administration de PACE, auparavant assurée par la SOAD), l'ARSF a retenu les services d'un tiers pour entreprendre un examen visant à déterminer si son approche réglementaire actuelle à l'égard des caisses populaires était plus efficace que celle de la SOAD et si les processus de l'ARSF comportaient des lacunes ou des faiblesses potentielles qu'il fallait corriger. En octobre 2022, le rapport a été finalisé. Nous avons constaté que l'ARSF avait commencé à mettre en œuvre un plan pour donner suite aux recommandations du rapport.

Comme il est indiqué dans les états financiers du FRAD pour l'exercice clos le 31 mars 2022, en date du 30 juin 2022, l'ARSF, en sa qualité d'administrateur de PACE, a vendu la plupart des actifs et passifs de PACE à une autre caisse populaire (Alterna Savings and Credit Union Limited). L'entente contractuelle relative à la vente limite tout autre impact lié à PACE à l'égard du FRAD à un maximum de 155 millions de dollars pour une période de cinq ans (jusqu'au 30 juin 2027).

En février 2022, le conseiller externe de l'ARSF estimait que si PACE devenait insolvable et n'était pas acquise par un tiers, cela pourrait entraîner des paiements du FRAD entre 60 et 340 millions de dollars, ce qui représenterait une partie importante de la valeur totale du FRAD (383 millions de dollars au 30 juin 2022, comme il est indiqué à la **section 5.1.3**). Par conséquent, l'analyse externe a recommandé que, même avec un potentiel de 155 millions de dollars en paiements issus du FRAD pouvant découler de la vente, l'ARSF procède à la vente de PACE, laquelle a été finalisée le 30 juin 2022.

Nous avons également constaté que l'ARSF, en sa qualité d'administrateur de PACE, n'avait pas exigé que PACE obtienne un audit de ses états financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021. L'auditeur précédent de PACE avait retiré ses opinions d'audit pour les exercices clos les 31 décembre 2018, 2019 et 2020 à la suite d'une fraude qui a entraîné une inexactitude importante dans les états financiers consolidés. Compte tenu de l'importance de la transaction d'achat, de la prise en charge liée à PACE et de l'incidence éventuelle sur le FRAD, nous croyons qu'une vérification des états financiers consolidés de PACE aurait dû être effectuée.

RECOMMANDATION 10

Afin de mieux protéger les dépôts des membres des caisses populaires et d'accroître la confiance des consommateurs à l'égard du secteur des caisses populaires et de la façon dont il est réglementé, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers élabore un plan et mette en œuvre les changements nécessaires relevés dans son analyse des causes fondamentales.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale sur l'importance de protéger les dépôts des participants et d'accroître la

confiance des consommateurs. En 2022, afin de tirer des leçons des événements qui ont mené à l'administration de PACE Savings and Credit Union Limited par la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD) (un organisme de réglementation antérieur qui a fusionné avec l'ARSF en juin 2019), l'ARSF a retenu les services d'une tierce partie experte et indépendante pour examiner les pratiques de surveillance de la SOAD et formuler des recommandations à l'ARSF sur les causes fondamentales des problèmes de surveillance qui ont contribué à la faillite de cette caisse populaire. L'ARSF a élaboré un plan visant à donner suite à toutes les recommandations qui amélioreront davantage la qualité de ses évaluations des caisses populaires et elle prévoit le mener à bien en 2023.

5.1.3 La capitalisation du Fonds de réserve d'assurance-dépôts est insuffisante

Les renseignements financiers utilisés pour déterminer la prime versée au FRAD par les caisses populaires sont limités

En 2018, la Loi sur les caisses populaires et les credit unions a été modifiée (et promulguée par la suite en juin 2019) de façon à obliger l'ARSF à maintenir le Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) dans le but principal de payer les réclamations d'assurance-dépôts en cas d'insolvabilité d'une caisse populaire. Le FRAD peut également être utilisé par l'ARSF dans certaines circonstances particulières pour une caisse populaire sous administration, par exemple pour permettre une fermeture ordonnée dans un scénario de liquidation (comme c'était le cas pour PACE).

Le FRAD est financé par les cotisations annuelles des caisses populaires, qui sont fondées sur un pourcentage (généralement de 0,75 % à 1,75 %) du montant total des dépôts assurés détenus par chaque caisse populaire. La détermination du pourcentage (ou de la prime) repose sur deux éléments évalués par l'ARSF : un facteur financier unique qui évalue le risque relatif des actifs d'une caisse populaire (voir ci-dessous) représente 64 % du taux payé, et trois facteurs de gouvernance représentent les 36 %

restants. Ces trois principaux facteurs de gouvernance sont les suivants : le fonctionnement du conseil d'administration de la caisse, le fonctionnement du service d'audit interne de la caisse et du comité d'audit de son conseil d'administration, ainsi que les processus liés à l'émission et au suivi des prêts aux membres de la caisse.

Nous avons constaté que même si l'ARSF recueille des dizaines de mesures financières sur les caisses populaires dans le cadre de ses autres activités de réglementation, elle ne prend en compte qu'un seul facteur financier (une cote qu'elle calcule en fonction du risque relatif des actifs et des placements détenus par une caisse) pour calculer la portion équivalente à 64 % de la cote, portion connue sous le nom de « cote de capital ». Même si la cote de capital d'une caisse populaire est considérée comme inférieure à celle d'autres caisses semblables, l'ARSF accorde tout de même à la caisse une cote de capital parfaite dans la mesure où elle satisfait à l'exigence réglementaire (au moins 14 % des actifs pondérés en fonction des risques d'une caisse populaire, calculés selon une règle de l'ARSF qui détermine le niveau de risque à appliquer à chaque catégorie d'actifs, doit correspondre à ce qu'on appelle le « capital réglementaire », c'est-à-dire essentiellement les placements et les bénéfices non répartis d'une caisse populaire).

Nous avons également constaté que ce facteur unique ne permet pas de mesurer avec exactitude le risque financier global de chaque caisse populaire. Depuis 2019, l'ARSF a mis au point divers outils de suivi qui recueillent des dizaines de facteurs financiers utilisés pour établir une comparaison entre les groupes de pairs pour chaque caisse populaire. Nous avons demandé à l'ARSF d'indiquer les principales mesures du rendement financier qu'elle utilise pour évaluer l'état de santé des caisses populaires, et nous avons effectué une analyse comparative par groupe de pairs des caisses populaires dont les cotes de capital sont supérieures à 90 % (une cote de 57 ou plus sur un maximum de 64). Nous avons constaté que 10 caisses populaires dont la cote de capital est presque parfaite affichaient des mesures de rendement financier clés dans certains cas plus faibles que celles de leurs pairs.

Nous avons également constaté que 3 de ces 10 caisses populaires figuraient sur la « liste de surveillance » de l'ARSF en raison d'un rendement médiocre ou en voie de détérioration. Toutefois, aucun de ces problèmes n'a eu d'incidence sur la portion représentant 64 % de la cote des primes d'assurance. Cela suggère que certaines caisses populaires versent des primes moins élevées dans le FRAD qu'elles ne le feraient si l'ARSF prenait en compte un plus grand nombre de facteurs financiers dans l'évaluation de la cote des primes d'assurance (voir la **figure 22** pour plus de détails).

Nous avons constaté que d'autres provinces et territoires, dont la Colombie-Britannique, et l'organisme fédéral de réglementation des banques (BSIF) utilisent un plus grand nombre de facteurs financiers pour évaluer la prime à verser à leur fonds d'assurance-dépôts. Par exemple, l'organisme de réglementation des caisses populaires de la Colombie-Britannique utilise 10 mesures financières pour évaluer le rendement financier d'une caisse populaire et le taux que celle-ci devrait verser à son fonds d'assurance-dépôts.

Nous avons discuté de cette question avec le personnel de l'ARSF, qui a convenu qu'une mesure unique ne représente pas tous les risques financiers d'une caisse populaire particulière. Le personnel de l'ARSF nous a informés que l'organisme est en train d'élaborer un nouveau modèle qui intégrera mieux d'autres risques financiers au calcul des primes d'assurance et qu'il travaille à l'amélioration de son modèle de comparaison avec les pairs pour le rendre plus utile. Aucune date n'a été fournie quant à l'achèvement de ce modèle.

L'ARSF ne s'assure pas que les membres des caisses populaires sont bien au fait des limites de l'assurance-dépôts

Par le passé, les dépôts des caisses populaires de l'Ontario étaient assurés jusqu'à concurrence de 100 000 \$ par déposant (ou membre d'une caisse populaire) dans des comptes non enregistrés (comme les comptes d'épargne et les comptes chèques), tandis que les comptes enregistrés (comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les comptes d'épargne

Figure 22 : Caisses populaires ayant des cotes de capital élevées et des cotes comparativement plus faibles pour les mesures de rendement clés

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Caisse populaire	Cote de capital (sur 64)	Niveau d'endettement ¹	RAM ²	Coefficient de liquidité ³	Prêts en souffrance depuis plus de 30 jours ⁴	Sur la liste de surveillance ⁵
Caisse populaire A	64,0	■	■	■	●	×
Caisse populaire B	64,0	●	●	●	●	✓
Caisse populaire C	64,0	●	●	■	●	×
Caisse populaire D	64,0	■	●	●	●	×
Caisse populaire E	64,0	●	●	■	■	×
Caisse populaire F	64,0	●	●	■	■	×
Caisse populaire	62,7	●	■	●	●	✓
Caisse populaire H	59,4	■	●	■	■	✓
Caisse populaire I	59,2	■	●	●	●	×
Caisse populaire J	57,0	●	●	■	●	×

● - Indique que la caisse populaire a obtenu un rendement relativement supérieur à celui de son groupe de pairs.

■ - Indique que la caisse populaire a affiché un rendement relativement inférieur à celui de son groupe de pairs.

Remarque : L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) détermine le groupe de pairs de chaque caisse en fonction des renseignements qu'elle recueille sur la taille de la caisse et des actifs qu'elle détient.

1. Suffisance du capital en pourcentage de l'actif net.
2. Rendement de l'actif moyen (RAM) - indicateur utilisé pour évaluer la rentabilité de l'actif de la caisse populaire.
3. Indicateur des actifs liquides par rapport aux passifs.
4. Capital et intérêts sur les prêts consentis par la caisse populaire à ses clients en souffrance depuis plus de 30 jours.
5. Caisses populaires désignées par l'ARSF comme présentant des problèmes importants qui nécessitent des mesures de surveillance ou de supervision plus fréquentes.

libres d'impôt) offraient une couverture d'assurance illimitée. En janvier 2018, le montant des dépôts non enregistrés assurés par les caisses populaires a augmenté à 250 000 \$ par déposant. En 2018, la Loi sur les caisses populaires et les credit unions a été modifiée (et promulguée par la suite en juin 2019) pour préciser que les dépôts assurés que les déposants réclament en cas de faillite d'une caisse populaire ne

peuvent l'être que jusqu'à concurrence de la valeur totale des actifs disponibles dans le FRAD, et que le gouvernement de l'Ontario n'est pas tenu par la Loi de verser des fonds au FRAD si ses actifs ne sont pas suffisants pour rembourser toutes les réclamations. Auparavant, la Loi ne limitait pas explicitement aux fonds disponibles dans le FRAD les réclamations des déposants relativement aux dépôts assurés. Dans

l'ensemble, ce ne sont pas tous les dépôts qui peuvent être entièrement protégés dans certains cas où le FRAD n'est pas suffisamment capitalisé, à moins que le gouvernement provincial ne décide d'intervenir.

Nous avons constaté que les lignes directrices de l'ARSF n'exigeaient pas que les caisses populaires identifient clairement la limite du FRAD et y fassent référence dans leurs documents publics. Par exemple, nous avons remarqué qu'une caisse populaire faisant la promotion de comptes chèques et d'épargne mentionnait que l'ARSF protège les dépôts jusqu'à concurrence de 250 000 \$, mais elle omettait de préciser que cette assurance se limite aux actifs du FRAD. Par conséquent, le consommateur ne comprendrait probablement pas les limites aux obligations de l'ARSF en matière d'assurance-dépôts et les risques qu'elles posent à ses placements. En juillet 2022, nous avons soulevé cette préoccupation auprès de l'ARSF, en particulier le fait qu'il ne serait pas raisonnable de conclure qu'un consommateur comprendrait la limite de couverture de l'assurance-dépôts aux montants du FRAD (à la suite de la modification de la Loi sur les caisses populaires et credit unions apportée en 2018 qui a eu lieu sans discussion en profondeur et sans débat public sur la question). Le 6 septembre 2022, l'ARSF a rendu publique l'obligation pour les caisses populaires d'inclure le libellé suivant : « L'obligation de l'ARSF d'assurer les dépôts détenus dans les caisses populaires et credit unions de l'Ontario se limite aux actifs du Fonds de réserve d'assurance-dépôts. » Bien que cette mesure ait été mise en œuvre pour que les membres des caisses populaires comprennent mieux le degré de protection dont bénéficient leurs dépôts admissibles, la modification législative de 2018 n'a pas été communiquée publiquement (si ce n'est que la Loi est accessible au public). Les membres actuels des caisses populaires pourraient être surpris d'apprendre ces informations.

Nous avons constaté que l'organisme de réglementation des caisses populaires de la Colombie-Britannique divulgue elle aussi que l'assurance-dépôts est assujettie aux actifs de son fonds d'assurance-dépôts. Toutefois, ses divulgations sont plus explicites

lorsqu'il s'agit d'indiquer que le gouvernement provincial ne garantit pas de financement supplémentaire ni ne fournit une garantie d'assurance-dépôts distincte.

Nous avons également remarqué que le niveau global de protection des dépôts assurés dans les caisses populaires de l'Ontario semble plus faible que celui offert par le gouvernement fédéral en ce qui concerne les dépôts assurés dans les banques et les sociétés de fiducie et de prêt. Les dépôts bancaires sont assurés (jusqu'à concurrence de 100 000 \$ pour chaque catégorie assurée, par exemple pour les montants détenus dans des comptes d'épargne libre d'impôt ou dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite). La Société d'assurance-dépôts du Canada gère le Fonds d'assurance-dépôts, qui offre une protection de base aux déposants pour les dépôts admissibles allant jusqu'à 100 000 \$ auprès des banques ou des sociétés de fiducie ou de prêt participantes. Les Comptes publics du Canada révèlent que « [d]ans l'éventualité où les sociétés [y compris la Société d'assurance-dépôts du Canada] n'auraient pas les fonds suffisants, le gouvernement fournirait le financement requis ». Bien qu'en pratique le gouvernement de l'Ontario puisse fournir des fonds supplémentaires si le FRAD ne dispose pas de fonds suffisants pour répondre aux réclamations futures, la protection globale des membres des caisses populaires de l'Ontario semble maintenant plus faible que celle pour les dépôts assurés par l'entremise de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Par le passé, les caisses populaires ont utilisé la protection des dépôts comme un important moyen d'attirer des membres.

Le FRAD est moins financé que ses homologues des autres provinces et il est en deçà de l'objectif de l'ARSF

L'ARSF doit veiller à ce qu'il ait accès à un niveau approprié de liquidités (financement ou accès à des liquidités) pour couvrir en temps opportun le coût final de la faillite d'une caisse populaire. Le FRAD est l'une des cinq sources de liquidités auxquelles l'ARSF peut avoir accès si une caisse populaire est placée sous administration ou fait faillite. Les quatre autres sources

sont les ressources en liquidités de la caisse; sa marge de crédit auprès de son prêteur, le cas échéant; une marge de crédit mise en place en 2013 par la SOAD auprès de l'Office ontarien de financement (OOF); une augmentation des taux de prime d'assurance-dépôts ou le paiement d'un prélèvement spécial (une mesure qui nécessiterait l'approbation du Ministère). La mise en place d'une marge de crédit auprès de l'OOF visait principalement à s'attaquer aux problèmes au sein du secteur des caisses populaires de l'Ontario qui pourraient entraîner des obligations en matière d'assurance-dépôts nécessitant des ressources allant au-delà de celles du FRAD.

Selon la **figure 23**, au 30 septembre 2021, bien que le taux de prime moyen que les caisses populaires de l'Ontario versent au FRAD (par tranche de 1 000 \$ de dépôts assurés qu'elles détiennent) est plus élevé que celui des autres provinces, le FRAD est moins bien financé que les fonds des autres provinces, et le financement cible de l'ARSF pour le FRAD (de 1 % des dépôts assurés, soit environ 473 millions de dollars) est également inférieur à celui des autres provinces.

Chaque année, l'ARSF doit présenter au Ministère un rapport sur la suffisance du FRAD (qui est élaboré avec l'aide d'un actuaire pour évaluer la probabilité que le FRAD soit en mesure de couvrir les dépôts assurés dans l'éventualité que des caisses populaires deviennent insolvables). Par exemple, en 2021, l'ARSF a retenu les services d'une société d'experts-conseils qui a déterminé que le FRAD devrait être financé à hauteur de 1 % des dépôts assurés pour garantir qu'il peut payer les réclamations futures prévues auprès du fonds.

Depuis le début des années 2000, le FRAD est sous-financé bien en deçà de 1 %. En 2021, l'ARSF estimait qu'elle atteindrait sa cible de 1 % des dépôts assurés d'ici 2025. Toutefois, au 30 juin 2022, le FRAD a été réduit à environ 383 millions de dollars (en raison du règlement résultant de l'action intentée contre PACE, qui était couvert par le FRAD, comme le mentionne la **section 5.1.2**), soit environ 0,79 % des dépôts assurés (comparativement à 0,83 % en 2021), ce qui équivaut approximativement à 100 millions de dollars en deçà du 1 % visé (environ 480 millions de dollars). De plus, en raison de l'entente de vente de PACE, des paiements pouvant atteindre 155 millions de dollars pourraient devoir être effectués à même le FRAD. Si des paiements de 155 millions de dollars étaient effectivement versés, cela réduirait les fonds disponibles du FRAD à 228 millions de dollars, soit environ 0,47 % des dépôts assurés. Il est donc peu probable que l'ARSF atteigne son objectif d'assurer 1 % des dépôts d'ici 2025.

RECOMMANDATION 11

Afin d'assurer la capitalisation adéquate du FRAD et de protéger les dépôts admissibles des membres des caisses populaires, nous recommandons que l'ARSF collabore avec le ministère des Finances pour :

- déterminer et mettre en œuvre de multiples facteurs financiers dans le calcul de la prime d'assurance du FRAD facturée aux caisses populaires;
- déterminer dans quelles circonstances la province verserait des fonds pour couvrir les

Figure 23 : Comparaison des fonds de réserve d'assurance-dépôts par province, au 30 septembre 2021¹

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Fonds de réserve	Province					
	Ont.	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Qc
millions de \$	393	829	423	350	402	1 317
% de dépôts assurés ²	0,83	1,33	1,78	1,53	1,18	1,09
% cible de dépôts assurés	1	1,05-1,35	1,4-1,6	1,4-1,6	1,05-1,3	1,30-1,5
Taux de prime moyen (\$) ³	0,81	0,78	0,5	0,8	0,8	0,5

1. Cette comparaison entre les provinces a été effectuée de façon ponctuelle dans le cadre de l'examen de la suffisance du Fonds de réserve d'assurance-dépôts par l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers.

2. Valeur des fonds de réserve d'assurance-dépôts par rapport au total des dépôts assurables.

3. Moyenne de l'ensemble des primes des caisses populaires pour chaque tranche de 1 000 \$ de dépôts assurables maintenus.

réclamations auprès du FRAD qui dépassent ses actifs;

- évaluer régulièrement si les primes d'assurance sont suffisantes pour maintenir le FRAD à un niveau de capitalisation comparable à celui des autres provinces.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF convient avec la vérificatrice générale que le Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) devrait être suffisant pour protéger les dépôts admissibles des membres d'une caisse populaire en cas d'insolvabilité de celle-ci. Les modifications proposées au calcul des primes d'assurance-dépôts (voir la **recommandation 9**) comprennent l'inclusion des cotes de risque du Cadre de surveillance axée sur le risque (CSAR) dans le calcul de la prime globale. Les cotes de risque déterminées par la méthodologie du CSAR comprennent l'évaluation de nombreux facteurs financiers. L'ARSF collabore également avec le secteur des caisses populaires à l'initiative de collecte améliorée des données qui facilitera les améliorations afin de mieux déterminer la taille appropriée du FRAD.

L'Office ontarien de financement (OOF) offre actuellement à l'ARSF des facilités de crédit atteignant 2 milliards de dollars, information qui est rendue publique. Ces facilités de crédit de l'OOF visent à fournir des fonds à l'ARSF à des fins de liquidité, qui peuvent être utilisés pour compléter le FRAD et aider l'ARSF à réaliser ses objets législatifs (p. ex., minimiser les pertes pour les déposants et le FRAD, assurer la stabilité du secteur). L'ARSF collaborera avec le Ministère pour déterminer s'il pourrait être nécessaire de divulguer publiquement d'autres renseignements pour déterminer dans quelles circonstances le gouvernement de l'Ontario fournirait des fonds pour couvrir les réclamations d'assurance-dépôts qui dépassent les actifs du FRAD.

Nous continuerons d'évaluer régulièrement si le FRAD dispose de facilités de crédit ou de fonds suffisants pour protéger adéquatement les dépôts admissibles des membres de caisses populaires ou si des changements sont nécessaires (par exemple, à la prime d'assurance facturée aux caisses populaires).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de protéger les dépôts des membres. Le Ministère appuie également les travaux continus de l'ARSF visant à moderniser le modèle de calcul des primes d'assurance du FRAD et à évaluer régulièrement la suffisance du fonds.

Conformément à la *Loi de 2020 sur les caisses populaires et les credit unions*, l'ARSF administre le FRAD, qui offre aux déposants des caisses populaires admissibles une protection des dépôts admissibles jusqu'à concurrence de 250 000 \$, ainsi qu'une protection de tous les dépôts assurables détenus dans des comptes enregistrés auprès des caisses participantes. En vertu de la Loi, la responsabilité de l'ARSF d'assurer les dépôts détenus dans les caisses populaires de l'Ontario est limitée aux actifs du FRAD.

Le FRAD offre également un soutien financier aux caisses populaires. Dans l'éventualité où les caisses populaires ne disposeraient pas de fonds suffisants, le gouvernement peut leur fournir du financement.

Le Ministère collaborera avec l'ARSF pour déterminer dans quelles circonstances le gouvernement de l'Ontario fournirait des fonds pour couvrir les réclamations d'assurance-dépôts qui dépassent l'actif du FRAD.

RECOMMANDATION 12

Pour s'assurer que les membres des caisses populaires sont au courant du changement qui a eu une incidence sur la protection de leurs dépôts, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de

réglementation des services financiers communique directement avec les membres par l'entremise de leur caisse pour leur indiquer qu'une modification législative apportée en 2018 à la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* a fait en sorte que la garantie de dépôt des caisses populaires se limite aux actifs du Fonds de réserve d'assurance-dépôts.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

Nous sommes d'accord avec l'importance de communiquer de façon transparente avec les membres des caisses populaires et le public au sujet des limites de la couverture du FRAD. Conformément à la Règle de 2019 sur la promotion de l'assurance-dépôts de l'ARSF, les caisses populaires sont tenues de fournir à leurs membres une brochure précisant les détails de la couverture d'assurance-dépôts. De plus, cette règle impose aux caisses populaires d'ajouter un hyperlien vers la version électronique de la brochure sur l'assurance-dépôts qui se trouve sur le site Web de l'ARSF.

En septembre 2022, la brochure sur l'assurance-dépôts et les renseignements divulgués sur le site Web de l'ARSF ont été mis à jour pour inclure la limitation expresse de la couverture d'assurance-dépôts aux actifs du FRAD et y intégrer le libellé de la *Loi de 2020 sur les caisses populaires et les credit unions*. Ce changement a été communiqué publiquement et publié sur le site Web de l'ARSF. Nous continuerons d'évaluer si d'autres renseignements doivent être divulgués pour renforcer la compréhension des membres des caisses populaires et du public quant aux limites de la couverture du FRAD.

6.0 Constatations détaillées de l'audit—Régimes de retraite agréés provinciaux

6.1 Améliorations à apporter à la surveillance du secteur par l'ARSF

Certains régimes de retraite interentreprises (RRI), un type commun de régime de retraite pour les gens de métier, sont considérablement sous-capitalisés selon une approche de solvabilité, et l'ARSF (par la persuasion des administrateurs de régimes de retraite) et le Ministère (par des modifications législatives) n'ont pris aucune mesure pour réduire le risque que les participants ne touchent pas la totalité de leurs prestations de retraite (ciblée). En raison de la faiblesse des exigences en matière de divulgation, les participants ignorent probablement que leurs prestations peuvent être réduites si les cotisations et les actifs du régime sont insuffisants. En outre, le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) a été créé pour réduire le risque que les participants aux régimes perdent leurs prestations de retraite si le répondant du régime devient insolvable, mais la garantie maximale du FGPR est inférieure à la moitié de ce qu'elle était lors de sa mise en œuvre en 1980, une fois l'inflation prise en compte. Le FGPR garantit également un revenu maximal de retraite moins élevé (jusqu'à 18 000 \$ par année) que des fonds similaires aux États-Unis et au Royaume-Uni (plus de 62 000 \$ CAN chacun annuellement).

Depuis que l'ARSF a pris la relève de la CSFO à titre d'organisme de réglementation du secteur des régimes de retraite, elle a réduit le nombre et modifié le type d'inspections qu'elle effectue, ce qui a entraîné l'élimination des procédures visant à déterminer si des renseignements inexacts sont soumis à l'organisme de réglementation. Les inspections de la CSFO ont révélé qu'il s'agissait d'une préoccupation assez courante. De plus, depuis sa création, l'ARSF a pris peu de mesures lorsque des fournisseurs de régimes de retraite ont

déposé avec plus d'un an de retard les documents requis essentiels à une surveillance éclairée et en temps opportun par l'ARSF.

Nous avons également remarqué que comparativement aux organismes de réglementation des régimes de retraite d'autres provinces et territoires, l'accès à l'information de l'ARSF et sa capacité de travailler avec les régimes en difficulté (y compris ceux qui n'ont pas les liquidités nécessaires pour verser les contributions financières requises) sont limités. Ces problèmes sont décrits plus en détail ci-dessous.

6.1.1 L'ARSF et le Ministère n'ont pas clairement communiqué aux participants des régimes de retraite interentreprises à prestations déterminées qu'ils courent le risque de ne pas recevoir la totalité de leurs prestations de retraite ciblées

La plupart des RRI sont des régimes de retraite à prestations déterminées (PD) (95 % des participants aux RRI appartiennent à des régimes PD). Au 30 juin 2022, les RRI représentaient 4 % des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario (soit 73 régimes), et rassemblaient environ 25 % des participants à l'ensemble des régimes de retraite (soit un million de participants). Parmi les participants aux RRI, mentionnons les membres de syndicats, dont les membres ontariens de l'Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord et ceux du Syndicat des Métallos.

Ces régimes sont fondamentalement différents de tous les autres régimes PD en ce sens que les prestations prévues versées aux employés peuvent être réduites et ne constituent donc qu'une cible plutôt qu'une obligation. Les employeurs et les participants (habituellement représentés par un syndicat) s'entendent sur le taux de cotisation au régime. Si les cotisations et les gains de placement rapportent plus que prévu, les prestations de retraite peuvent, dans certaines circonstances, être augmentées au-delà de la prestation initiale ciblée. Toutefois, si ces cotisations et gains de placement ne suffisent pas à verser aux participants toutes leurs prestations, les prestations

versées aux travailleurs actifs ou aux personnes déjà à la retraite qui touchent des prestations peuvent être réduites (et elles le sont régulièrement) pour satisfaire aux exigences en matière de capitalisation de la *Loi sur les régimes de retraite*. Cette pratique ne nécessite pas l'accord des participants. Par conséquent, ces RRI fonctionnent plus comme des régimes à cotisations déterminées que comme des régimes à prestations déterminées, c'est-à-dire que le montant du revenu que le participant reçoit à la retraite est principalement déterminé par les cotisations convenues et les revenus de placement.

Une étude réalisée par l'ARSF en 2019 a révélé qu'entre 2014 et 2019, il y a eu 55 cas de réduction des prestations versées aux participants des RRI. Par exemple, en 2017, un régime de retraite a réduit de façon permanente de 20 % à 74 % les prestations accumulées pour tous les participants qui ne recevaient pas encore de prestations de retraite, en fonction de leur âge et leurs années de service. Environ 2 000 participants ont été touchés. Dans un autre exemple, en 2018, un régime a réduit les prestations de retraite de 5 % pour les participants actifs et retraités, ce qui a eu une incidence sur environ 2 100 participants.

La modification des règles de capitalisation pourrait avoir des répercussions négatives sur les participants au régime si un RRI est liquidé

Les RRI diffèrent également des autres régimes PD parce qu'en 2007, le Ministère a adopté de nouvelles règles qui permettent à certains RRI de devenir des régimes de retraite interentreprises ontariens déterminés (RRIOD), lesquels ne sont pas tenus de respecter les règles de capitalisation selon l'approche de solvabilité et doivent plutôt être capitalisés selon l'approche de continuité. La capitalisation du déficit de solvabilité prévoit la possibilité que le régime soit liquidé à un moment donné – par exemple si l'employeur cesse ses activités – et veille à ce que le régime dispose de fonds suffisants pour s'acquitter de ses obligations envers les participants. La capitalisation selon une approche de continuité suppose que le régime sera maintenu indéfiniment

et établit les exigences de capitalisation requises pour que le régime verse des prestations aux participants et aux retraités en se fondant sur des hypothèses actuarielles raisonnables. Des 68 RRI que compte l'Ontario, 59 régimes couvrant 994 069 des 1 020 404 participants aux RRI (soit plus de 97 %) ont choisi de devenir des RRIOD.

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles de capitalisation, en 2006, les RRI avaient un ratio de solvabilité moyen de 93 % (ce qui signifie que les régimes avaient des actifs à court terme disponibles pour couvrir 93 % des prestations des participants retraités si les employeurs devenaient insolubles). Au 30 juin 2022, le ratio de solvabilité moyen des RRI avait chuté à 74 %. La **figure 24** montre qu'au cours des 10 années précédant janvier 2021, les ratios de solvabilité médians des RRI à prestations déterminées (RRIPD) et des régimes de retraite à employeur unique qui demeuraient assujettis aux règles de capitalisation selon l'approche de solvabilité se sont améliorés, tandis que les ratios de solvabilité des régimes exemptés de ces règles (RRIOD) ont diminué, ce qui fait courir un risque financier accru à leurs bénéficiaires. L'**annexe 15** résume la situation de capitalisation du déficit de solvabilité des RRI au 30 juin 2022.

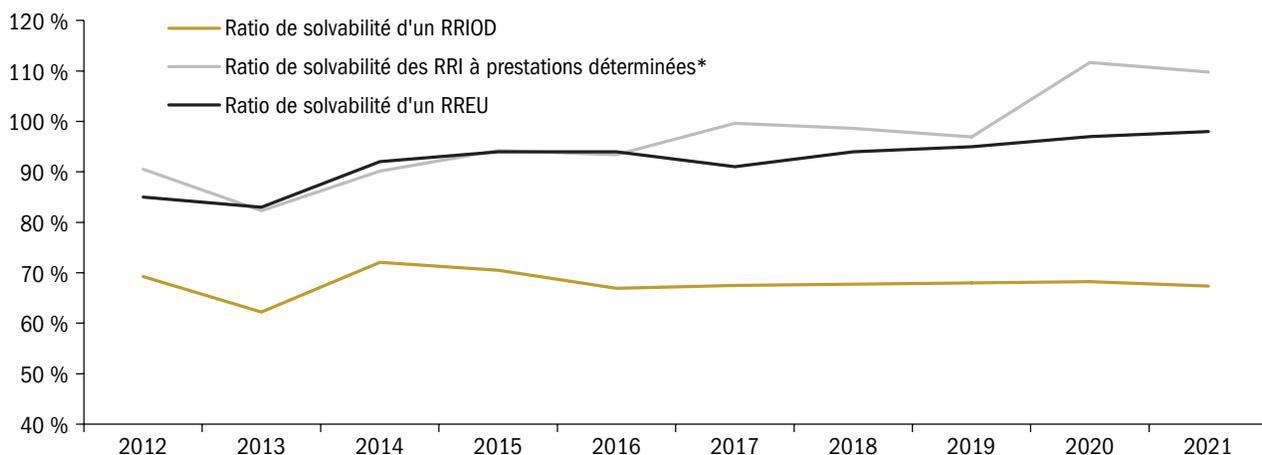
Bien qu'il soit moins probable qu'un RRI soit liquidé pour cause d'insolvabilité que c'est le cas pour un

régime de retraite à employeur unique, puisqu'une telle situation exige que plusieurs répondants fassent faillite en même temps, les résultats ont été dévastateurs lorsque cela s'est produit. Depuis 2003, il y a eu deux cas de ce genre en raison de ralentissements dans le secteur. En 2003, un de ces régimes a été liquidé, et tous les participants ont subi une réduction de 47 % de leurs prestations ciblées ou réelles. En 2010, un second régime a été liquidé, et les participants (ceux qui touchaient une pension comme ceux qui n'avaient pas encore pris leur retraite) ont subi une réduction permanente de 77 % de leurs prestations ciblées ou réelles. Les règles exemptant les RRIOD de la capitalisation du déficit de solvabilité ont été continuellement prolongées et devraient se poursuivre jusqu'au 1^{er} janvier 2024 ou, au plus tard, jusqu'au premier anniversaire de la date d'entrée en vigueur d'un nouveau cadre régissant les régimes de retraite à prestations cibles en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*.

Le Ministère nous a informés que le gouvernement avait adopté la règle de 2007 à la suite de demandes de représentants de RRI, ainsi qu'en prévision de changements à la législation liée aux RRI découlant de recommandations qui devaient être émises par une commission d'experts en régimes de retraite nommée par le ministre des Finances en 2006.

Figure 24 : Tendence sur 10 ans des ratios de solvabilité médians des régimes de retraite interentreprises ontariens déterminés (RRIOD), des régimes de retraite interentreprises (RRI) à prestations déterminées et des régimes de retraite à employeur unique (RREU), 2012-2021

Source d'information : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



* Le ratio de solvabilité des RRI à prestations déterminées represent le ratio de solvabilité pour tous RRI à prestations déterminées sauf ceux qui sont les RRIODs.

En 2008, la Commission d'experts en régimes de retraite a publié son rapport intitulé « A Fine Balance » (le rapport). Le rapport indiquait qu'il était impératif de maintenir l'exemption relative à la capitalisation du déficit de solvabilité sous une forme ou une autre après 2010 (date à laquelle la règle devait expirer), mais cela n'était pas sans présenter de problèmes. Comparativement à la capitalisation selon une approche de solvabilité, la capitalisation selon une approche de continuité permet de prendre en compte une plus grande gamme d'hypothèses, comme un plus grand éventail de rendements attendus sur les actifs des régimes. En retour, cette approche pourrait se traduire par un revenu de retraite à prestations cibles plus optimiste, mais plus difficile à atteindre pour le régime, de sorte qu'un participant au régime recevrait un revenu de retraite inférieur à celui qui était visé. La capitalisation selon une approche de continuité accorde également aux régimes une période beaucoup plus longue (p. ex. 12 ans pour les RRIOD) que ne le permettent les règles de solvabilité (5 ans) pour corriger et éliminer la sous-capitalisation du régime.

Le rapport recommandait, après consultation avec les RRI de l'Ontario, d'élaborer des lois et des règlements spéciaux concernant tous les aspects de la capitalisation, de la réglementation et de la gouvernance des RRI. Toutefois, depuis le rapport, aucune modification législative ou aucun règlement lié aux RRI n'est entré en vigueur, ce qui expose ceux-ci à des réductions de prestations plus fréquentes. Le Ministère nous a informés qu'il travaillait à l'élaboration de changements à la politique depuis la publication du rapport, et que plusieurs mesures législatives ont été adoptées (entre 2010 et 2020), ce qui permettra d'établir la structure d'un cadre permanent de prestations cibles. En outre, deux consultations ont eu lieu en 2015 et en 2018 sur les éléments clés du cadre afin de soutenir sa mise en œuvre. Toutefois, ces dispositions n'ont pas été promulguées et ne sont pas encore en vigueur.

Nous avons remarqué que le *Budget de l'Ontario 2022* (le budget) précisait que les règles temporaires relatives aux RRIOD expireront à compter de 2024, à moins qu'elles ne soient remplacées par

un cadre permanent. Nous nous attendons à ce qu'un cadre permanent de prestations cibles comprenne des règles de capitalisation mises à jour; des définitions des types de répondants qui pourraient offrir des prestations cibles (régimes à employeur unique ou interentreprises, régimes des secteurs public ou privé, environnement syndiqué ou non syndiqué); la divulgation obligatoire de renseignements aux participants des RRI. Le budget indiquait que le gouvernement consulterait les intervenants touchés au sujet des règlements proposés avant de mettre en œuvre un cadre permanent de prestations cibles en 2023. Nous nous attendons à ce qu'un nouveau cadre permanent sur les RRI à prestations cibles, mieux nommé, comprenne certaines des caractéristiques de protection exigées pour ces régimes dans d'autres provinces et territoires. En Colombie-Britannique, par exemple, les régimes de retraite à prestations cibles doivent intégrer une provision pour écarts défavorables dans leur formule de capitalisation. Cela fait en sorte que les cotisations aux régimes de retraite sont légèrement supérieures à ce qui est prévu pour atteindre la prestation de retraite cible, ce qui réduit les chances que la prestation de retraite doive être réduite à l'avenir. Au Nouveau-Brunswick, les régimes de retraite à prestations cibles sont tenus de suivre des principes de gestion du risque afin de stabiliser les prestations ciblées qui peuvent être versées dans la grande majorité des scénarios économiques. Plus précisément, les régimes à prestations cibles doivent démontrer avec une probabilité de 97 % fondée sur un ensemble d'hypothèses actuarielles concernant les conditions économiques et démographiques futures que les prestations qu'ils visent à verser aux participants ne devront pas être réduites au cours des 20 prochaines années.

L'analyse comparative des pratiques exemplaires relatives aux RRI ne sera pas effectuée avant l'expiration des règles de financement actuelles

Reconnaissant que les profils de risque des RRI sont différents par rapport à ceux d'autres régimes à prestations déterminées, l'ARSA a effectué un examen en 2020 pour relever les pratiques exemplaires

relatives aux RRI, y compris celles dans les domaines de la gouvernance, de la gestion des risques et des stratégies de communication. Par exemple, l'une des pratiques exemplaires relevées est que les fiduciaires devraient fournir une explication en langage clair quant à la possibilité et à la probabilité de rajustements aux prestations des participants. L'ARSF a commencé à comparer les RRI à ces pratiques exemplaires, mais elle nous a informés qu'étant donné qu'il s'agit d'un processus qui exige beaucoup de main-d'œuvre, elle n'achèvera pas cet effort avant mars 2024, soit après l'expiration des règles de capitalisation actuelles en janvier 2024.

Les renseignements dont la divulgation est actuellement obligatoire ne sensibilisent pas les participants aux RRI au risque que leurs prestations de retraite puissent être réduites

Notre audit a révélé que les renseignements dont la divulgation est actuellement obligatoire auprès des participants aux RRI ne les sensibilisent pas clairement au risque que leurs prestations de retraite puissent être réduites. Les administrateurs de RRI sont tenus d'indiquer dans les relevés des participants que les prestations de retraite ne sont pas garanties par le FGPR et qu'elles pourraient être réduites si les actifs sont insuffisants pour couvrir les passifs en cas de liquidation du régime. Toutefois, l'ARSF (par la persuasion des administrateurs de régimes de retraite) et le Ministère (par une modification législative) n'ont pas exigé la divulgation de la situation, beaucoup plus courante, selon laquelle les prestations peuvent être réduites à n'importe quel moment pour satisfaire aux exigences de capitalisation de la *Loi sur les régimes de retraite*, une lacune qui fait en sorte que les participants ne sont pas au courant du risque auquel ils sont continuellement exposés.

RECOMMANDATION 13

Afin d'améliorer la stabilité des prestations des régimes de retraite interentreprises (RRI) et de sensibiliser les participants à l'incidence du niveau de capitalisation de leurs régimes sur

leurs prestations futures, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) collabore avec le ministère des Finances pour :

- évaluer les pratiques exemplaires relatives aux RRI;
- mener à bien l'exercice d'analyse comparative des RRI et mettre en oeuvre toute modification des règles ou tout autre recours jugé nécessaire;
- envisager d'exiger que les renseignements divulgués aux participants comprennent une explication de la façon dont le niveau de capitalisation d'un régime influe sur les prestations de retraite, de même que la mention du fait que les prestations peuvent être réduites à n'importe quel moment au besoin pour atteindre le niveau de capitalisation requis par la *Loi sur les régimes de retraite*.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF accueille favorablement l'audit que la vérificatrice générale a effectué de notre travail de surveillance des régimes de retraite interentreprises (RRI) à prestations déterminées (PD).

L'ARSF s'est engagée à mettre en oeuvre une initiative d'analyse comparative pluriannuelle dans le cadre de son plan d'activités annuel pour faire suite aux directives sur les RRI déjà publiées. L'exercice d'analyse comparative permettra de déterminer comment les pratiques décrites dans les lignes directrices sont adoptées. Cet exercice se terminera par la publication d'un rapport sur les constatations vers la fin de 2024.

La ligne directrice de l'ARSF sur les pratiques dominantes relatives aux RRIPD comprend une pratique exemplaire précise sur la communication aux participants de renseignements concernant la variabilité des prestations prévues à leur régime. L'ARSF aidera le Ministère à explorer de nouveaux domaines de réglementation des RRIPD, y compris la divulgation des renseignements aux participants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère prend note de cette recommandation et examinera les pratiques exemplaires et les mesures de divulgation aux participants que devraient mettre en œuvre les régimes de retraite interentreprises. L'élaboration d'un cadre permanent pour les régimes de retraite à prestations cibles a été et demeure une priorité clé. Par conséquent, le Ministère a tenu de vastes consultations sur les éléments d'un cadre régissant les régimes de retraite à prestations cibles en 2015 et en 2018.

Comme cela a été annoncé dans le budget de 2022, le gouvernement consultera les intervenants touchés au sujet des règlements proposés avant de mettre en œuvre un cadre permanent de prestations cibles en 2023.

6.1.2 Les inspections plus limitées des régimes de retraite par l'ARSF n'ont pas examiné les sujets de préoccupation relevés précédemment par la CSFO

Depuis le début de ses activités le 8 juin 2019, les inspections de régimes de retraite effectuées par l'ARSF ont différé en volume et, dans certains cas, en qualité, par rapport à celles de son prédécesseur, la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO). Au cours des 6 années précédant sa dissolution le 8 juin 2019, la CSFO a habituellement effectué environ 55 inspections sur place de régimes de retraite chaque année. Ces inspections comprenaient des entrevues avec le personnel et un examen des documents pour vérifier l'information soumise à la CSFO et confirmer que le régime était conforme à la *Loi sur les régimes de retraite*.

L'ARSF s'appuie principalement sur les renseignements fournis par les administrateurs des régimes de retraite pour évaluer la solvabilité des régimes et leur conformité à la *Loi sur les régimes de retraite*. Si l'information soumise est inexacte, la capacité de l'ARSF d'évaluer les plans à risque et d'y réagir peut être gravement compromise. De 2013 à

2016, la CSFO a relevé des renseignements inexacts dans les déclarations des régimes de retraite dans le cadre de 28 % des inspections qu'elle a effectuées, et elle a relevé un certain nombre d'autres domaines de non-conformité, comme le montre la **figure 25**. La vérification de l'exactitude de l'information est importante pour l'ARSF, notamment pour des aspects comme la contribution réelle d'un répondant au régime de retraite pendant une période donnée, lorsqu'elle évalue le risque lié à la capitalisation d'un régime de retraite, y compris lorsqu'une enquête plus approfondie peut être justifiée. Compte tenu des problèmes antérieurs de renseignements inexacts que la CSFO a mis au jour dans ses inspections des caisses de retraite, il demeure utile que l'ARSF poursuive ce type d'inspections.

Au moment de notre audit, les seuls régimes de retraite qui faisaient l'objet d'un examen approfondi étaient ceux figurant sur la liste de surveillance de l'ARSF. Pour être inclus dans cette liste, un régime doit être couvert par le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR). Toutefois, environ 72 % des participants aux régimes de retraite de l'Ontario participent à des régimes non couverts par le FGPR; ces participants pourraient donc perdre une partie de leurs prestations de retraite si leur régime n'est pas administré adéquatement. Par conséquent, il peut être utile que l'ARSF effectue des inspections des régimes de retraite non couverts par le FGPR dans l'ensemble et en temps utile, surtout lorsque le risque perçu pour les participants aux régimes de retraite est jugé élevé (par exemple, en raison d'un faible niveau de capitalisation ou de cotisations manquantes). En 2021-2022, l'ARSF a procédé à l'examen approfondi de 18 régimes de retraite.

Au lieu de poursuivre le type d'inspections effectuées par la CSFO, l'ARSF a donné la priorité à l'exécution d'examen approfondis des régimes de retraite figurant sur sa liste de régimes faisant l'objet d'une surveillance active, ainsi qu'à d'autres activités, comme la réalisation d'un examen des régimes de retraite interentreprises (voir la **section 6.1.1**).

En septembre 2022, l'ARSF a lancé un projet pilote visant à déterminer le moment où procéder à des

Figure 25 : Constatations courantes de l'examen du régime de retraite de la Commission des services financiers de l'Ontario, 2013-2016

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Constatation	Exemple	Nombre de plans pour lesquels des constatations ont été émises	% de plans examinés pour lesquels des constatations ont été émises
Il manquait des renseignements sur les relevés de prestations des participants.	Les relevés des employés licenciés ne précisaient pas l'échéance pour le choix des options de transfert. Cela pourrait faire en sorte qu'un participant licencié ne respecte pas la date limite pour transférer à l'extérieur du régime la valeur de ses prestations de retraite.	122	60
L'énoncé des politiques et des procédures de placement (EPPP) n'était pas à jour.	L'administrateur du régime est tenu d'examiner et de confirmer ou de modifier l'EPPP au moins une fois par année pour tenir compte des renseignements les plus récents relatifs aux placements. L'EPPP n'avait pas été mis à jour depuis 19 ans et ne traitait pas de la composante à cotisations déterminées du régime. L'EPPP doit satisfaire aux exigences législatives relatives à la détention de certains types de placements pour s'assurer que le régime assume le niveau de risque approprié pour répondre à ses besoins en matière de placements. Si l'EPPP n'est pas mis à jour, il se peut qu'il ne soit pas conforme aux modifications réglementaires apportées depuis sa dernière mise à jour. Par conséquent, les placements d'un EPPP pourraient être exposés à un risque plus élevé d'offrir des rendements inférieurs ou de subir des pertes qui exposent les prestations des participants à un risque plus élevé.	69	34
Des renseignements erronés ont été signalés dans les documents obligatoires.	Un écart important de 9,5 millions de dollars (22 %) a été constaté entre les cotisations déclarées dans les états financiers vérifiés et les sommes réellement versées dans le compte du fiduciaire du régime. Les renseignements erronés ont une incidence directe sur la capacité de l'ARSF d'évaluer avec exactitude les risques du régime et d'y réagir.	58	28
Les relevés de prestations des participants ont été émis en retard.	Les relevés annuels de prestations des participants actifs (qui précisent le rendement du régime de retraite) doivent être émis dans les six mois suivant la fin de l'exercice. Les relevés de 2015 (qui devaient être émis au plus tard le juin 2016) n'avaient pas été émis en décembre 2016 (six mois de retard au moment de l'examen). Les relevés fournissent aux participants des renseignements essentiels pour leur garantir que leurs économies sont suffisantes pour les soutenir à la retraite. Parmi ces renseignements figurent le montant des fonds ou des prestations disponibles, le rendement des placements et les options de diversification pour réduire le risque.	58	28
Le livret d'information destiné aux participants n'était pas à jour.	Les livrets d'information du régime n'avaient pas été mis à jour pour prendre en compte la législation et les modalités actuelles du régime depuis quatre à sept ans. Les livrets d'information du régime sont importants pour aider les participants à comprendre les options qui s'offrent à eux, comment leurs droits sont touchés dans diverses situations et comment mieux planifier leur retraite avec un revenu suffisant pour les soutenir. Lorsque des informations sont périmées, les participants pourraient être induits en erreur quant à la législation et aux modalités actuelles du régime.	44	21

inspections plus complètes des régimes de retraite et la façon de mener ces inspections. Le processus d'inspection devrait englober l'inspection de tous les régimes de retraite (et non seulement de ceux visés par le FGPR). Dans le cadre de ces inspections, l'ARSF prévoit confirmer l'exactitude des renseignements qui lui sont soumis par un régime de retraite. Au moment de l'audit, l'ARSF n'avait pas déterminé le nombre d'inspections de ce genre qu'elle effectuerait chaque année (ventilées par catégorie) ou le nombre de régimes de retraite couverts par le FGPR, et n'avait pas effectué ces inspections. L'ARSF prévoit finaliser et mettre en œuvre son nouveau processus d'examen d'ici mars 2023.

RECOMMANDATION 14

Afin de s'assurer que les régimes de retraite sont conformes à la *Loi sur les régimes de retraite*, que les prestations des participants sont protégées et que les régimes sont bien administrés, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers prenne les mesures suivantes :

- mener à bien son projet pilote visant à établir un cadre d'inspection des régimes de retraite;
- achever et mettre en œuvre de nouvelles lignes directrices en matière d'inspection et un processus d'inspection (y compris les considérations en matière de dotation) intégrant un processus de sélection des régimes (y compris les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées), la vérification des données figurant dans les dépôts réglementaires, et le repérage des problèmes de communication insuffisante avec les membres, de gouvernance et de conformité, ainsi que de tout autre facteur de risque pertinent cerné dans le cadre du projet pilote d'inspection des régimes de retraite.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF apprécie le fait que la vérificatrice générale reconnaisse l'importance d'une bonne administration des régimes.

Comme l'a reconnu la vérificatrice générale, l'ARSF a adopté une approche différente de celle de la CSFO en matière de surveillance, ce qui reflète sa création en tant qu'organisme moderne de réglementation fondé sur des principes et axé sur les résultats quant à la protection des droits et des indemnités des bénéficiaires et à la promotion d'une saine administration des régimes. Notre nouvelle approche de surveillance tient compte des aspects uniques de chaque type de régime sous surveillance. L'ARSF complète son approche fondée sur le risque par un cadre remanié d'examen des régimes. Ce cadre s'appuiera sur ses approches de surveillance axées sur les risques et sur les résultats, de même que sur ses engagements avec les administrateurs de régimes pour protéger les droits aux prestations et assurer une bonne administration des régimes, comme cela a été le cas depuis son lancement et tout au long de la pandémie de COVID-19.

L'ARSF prévoit terminer son projet pilote sur l'examen des régimes d'ici la fin de 2023. Comme le recommande la vérificatrice générale, à la fin de son projet pilote, l'ARSF évaluera ses résultats, apportera des ajustements et mettra en œuvre son processus d'examen final d'ici l'hiver 2024, en tenant compte de la recommandation de la vérificatrice générale quant aux points suivants : le processus de sélection des régimes, la vérification des données figurant dans les dépôts réglementaires, le repérage des problèmes de communication insuffisante avec les membres et ceux de gouvernance et de conformité, ainsi que de tout autre facteur de risque pertinent cerné dans le cadre du projet pilote d'inspection des régimes de retraite.

6.1.3 L'ARSF a pris des mesures limitées lorsque les régimes de retraite ont soumis des renseignements obligatoires en retard

La supervision des régimes de retraite par l'ARSF dépend des informations que les régimes de retraite sont tenus de soumettre. Si ces informations sont soumises en retard ou ne sont pas soumises du tout, l'ARSF n'est pas en mesure d'effectuer une évaluation rapide et exacte du risque d'un régime de retraite, et elle pourrait ne pas être en mesure de déclencher une enquête en temps opportun sur le régime de retraite lorsque la situation le justifie.

L'ARSF a le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, de prendre des mesures d'exécution – allant de l'émission d'ordonnances de conformité à l'imposition de sanctions administratives pécuniaires – pour faire respecter les obligations réglementaires des régimes de retraite. Entre le 8 juin 2019 (début des activités de l'ARSF) et le 30 juin 2022, l'ARSF a pris un nombre limité de mesures d'exécution contre des régimes de retraite (17 lettres d'avertissement et 5 ordonnances de conformité).

Les obligations réglementaires des régimes de retraite comprennent la présentation de renseignements exacts à l'ARSF avant des dates prédéterminées. Toutefois, le système d'information de l'ARSF pour la soumission des documents par ces régimes n'avise pas automatiquement le personnel de l'ARSF lorsqu'un document requis n'est pas soumis à temps, et il n'envoie pas non plus de lettre à l'administrateur du régime pour l'informer qu'il n'a pas respecté une date limite. Au 30 juin 2022, l'ARSF n'avait jamais imposé de pénalité administrative pécuniaire en cas de retard dans la soumission des documents d'un régime de retraite. L'ARSF a le pouvoir d'imposer des pénalités de 100 \$ ou de 200 \$ par jour en cas de dépôt en retard, jusqu'à concurrence de 25 000 \$ par infraction pour les administrateurs de régime d'entreprise.

Si l'ARSF avait imposé ces pénalités entre le début de ses activités en 2019 et le 30 juin 2022, nous avons calculé que la valeur des pénalités non appliquées (dans le cas des régimes actifs au 30 juin 2022) serait

supérieure à 47 millions de dollars, étant donné qu'environ 1 500 régimes n'avaient pas présenté à temps environ 3 120 documents. Au total, 988 (66 %) des régimes qui n'ont pas soumis leurs documents à temps étaient des régimes de retraite à cotisations déterminées et 516 (34 %) étaient des régimes à prestations déterminées. Depuis le 3 août 2021, l'ARSF a été en mesure de conserver l'argent provenant des sanctions administratives pécuniaires qui peuvent être utilisées à des fins de recherche et d'éducation (p. ex., améliorer la compréhension par les participants aux RRI des risques pour leurs prestations de retraite, comme il est expliqué à la **section 6.1.1**). Auparavant, l'argent provenant des SAP aurait été ajouté au Trésor de la province. Si l'ARSF avait choisi d'appliquer des sanctions administratives pécuniaires, ce total aurait pu être considérablement inférieur, puisque de nombreux administrateurs auraient probablement produit les renseignements requis après avoir reçu un avertissement de l'ARSF. Le point clé est toutefois le suivant : si l'ARSF avait pris des mesures, elle aurait recueilli des renseignements plus à jour pour ses évaluations. Comme le montre la **figure 26**, parmi les régimes actifs, environ 72 % (2 290) de tous les dépôts tardifs depuis la création de l'ARSF avaient plus de 30 jours de retard, et 23 % (743) de ces dépôts tardifs avaient plus de 1 an de retard.

RECOMMANDATION 15

Afin de recueillir en temps opportun les renseignements exacts et complets qui sont exigés de la part des régimes de retraite pour réglementer efficacement le secteur et protéger les participants, nous recommandons que l'Autorité de réglementation des services financiers de l'Ontario (ARSF) :

- mette à jour ses capacités technologiques pour faciliter l'identification automatique des dates limites de soumission de documents non respectées et leur notification à son propre personnel et aux administrateurs des régimes de retraite;

Figure 26 : Retard dans le dépôt des documents obligatoires d'un régime de retraite

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

	Du 8 juin 2019 au 31 mars 2020		Du 1 ^{er} avril 2020 au 31 mars 2021		Du 1 ^{er} avril 2021 au 31 mars 2022	
	Régimes de retraite (nombre) ¹	Dépôts (nombre)	Régimes de retraite (nombre) ¹	Dépôts (nombre)	Régimes de retraite (nombre) ¹	Dépôts (nombre)
1 à 30 jours de retard	244	335	175	216	256	334
31 à 60 jours de retard	60	72	56	63	83	104
61 à 90 jours de retard	108	127	41	48	43	50
91 à 365 jours de retard	152	206	274	388	363	488
> 1 an de retard ²	140	216	242	360	98	167
Total des dépôts en retard (nombre)³	658	956	726	1 075	771	1 143
Total des dépôts en retard (%)	16 %	8 %	17 %	9 %	18 %	10 %
Total des dépôts à temps (nombre)¹	3 463	10 744	3 526	10 899	3 509	10 592
Total des dépôts à temps (%)	84 %	92 %	83 %	91 %	82 %	90 %

1. Les régimes de retraite ont été considérés comme ayant déposé leurs documents à temps si tous les dépôts requis dans le délai ont été reçus au plus tard aux dates d'échéance applicables.
2. Certains de ces dépôts ont finalement été effectués, tandis que d'autres ne l'ont toujours pas été au 30 juin 2022. Ainsi, 47 régimes ont omis d'effectuer 81 dépôts dus entre le 8 juin 2019 et le 31 mars 2020, 110 régimes ont omis d'effectuer 181 dépôts dus entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 mars 2021 et 93 régimes ont omis d'effectuer 160 dépôts dus entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2022.
3. Le nombre total de régimes de retraite ne correspond pas à la somme du nombre de régimes de retraite pour chaque période de retard. Cela s'explique par le fait que certains régimes comportaient plusieurs dépôts tardifs et étaient inclus dans plusieurs catégories, mais ne l'étaient qu'une seule fois dans le total. Pour tous les dépôts tardifs dus entre le 8 juin 2019 et le 31 mars 2022, 885 dépôts (28 %) accusaient un retard de 1 à 30 jours, 1 546 dépôts (49 %) un retard de 31 à 365 jours et 743 dépôts (23 %) un retard de plus d'un an. Par conséquent, au total, 72 % (2 289) de tous les dépôts tardifs accusaient plus de 30 jours de retard.

- élabore un plan pour améliorer la conformité des administrateurs de régimes de retraite aux échéances de présentation de renseignements;
- élabore et met en œuvre des lignes directrices à l'intention du personnel de l'ARSF quant à la prise de mesures d'exécution à l'endroit des administrateurs de régimes de retraite qui ne respectent pas les principales échéances de présentation de renseignements;
- émette systématiquement des lettres d'avertissement, des ordonnances de conformité et des pénalités, comme l'exigent les lignes directrices qui seront mises en œuvre.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF reconnaît la nécessité d'améliorer sa technologie et d'accroître l'automatisation, le cas échéant. À l'avenir, le projet multisectoriel de renouvellement des TI de l'ARSF devrait améliorer notre capacité d'automatiser l'identification et la notification des dépôts tardifs. Les avantages du projet de renouvellement des TI dans le secteur des régimes de retraite devraient être réalisés d'ici 2024.

Au début de la pandémie, l'ARSF a interrompu ses processus d'évaluation de la conformité des

dépôts, y compris le recours à des sanctions administratives pécuniaires. Ces processus ont repris depuis. L'ARSF a également amélioré ses processus pour y inclure des engagements directs avec les régimes de retraite qui soumettent des documents à l'ARSF avec plus d'un mois de retard. À ce jour, l'ARSF a repéré environ 250 régimes de retraite à cotisations déterminées qui n'avaient pas respecté les échéances de soumission de documents, et elle a commencé à prendre des engagements avec eux. Ces engagements visent le cas échéant à éduquer le secteur, à améliorer la compréhension qu'a l'ARSF des problèmes qui ont entraîné le non-respect des échéances de présentation des renseignements et à assurer la conformité future à ces échéances.

L'ARSF prend note de la recommandation de la vérificatrice générale selon laquelle elle devrait élaborer et mettre en oeuvre des lignes directrices relatives aux mesures d'exécution (p. ex. lettres d'avertissement, ordonnances de conformité, sanctions pécuniaires) pour les administrateurs de régime en défaut. L'ARSF examinera ses processus en vue de renforcer ses processus liés aux sanctions.

6.1.4 L'ARSF dispose de pouvoirs insuffisants pour réglementer plus efficacement les régimes de retraite et protéger les participants

L'ARSF utilise une approche fondée sur le Cadre de surveillance axée sur le risque pour réglementer les régimes de retraite à employeur unique, ce qui signifie qu'elle consacre plus de temps à surveiller les régimes perçus comme présentant le plus grand risque de défaillance et à travailler avec eux. Cette approche est appropriée et repose en grande partie sur la capacité de l'ARSF d'évaluer avec exactitude le niveau de risque auquel chaque régime de retraite est exposé. Pour mieux évaluer ce risque, l'ARSF doit non seulement tenir compte du régime de retraite lui-même, mais aussi évaluer le répondant du régime et sa capacité à verser les cotisations requises au régime. Bien que l'ARSF soit en mesure d'accéder aux renseignements sur les régimes de retraite qu'elle réglemente, les

renseignements sur les répondants des régimes sont toutefois limités, généralement aux renseignements rendus publics.

Nous avons relevé des cas où, comparativement aux organismes de réglementation d'autres provinces et territoires, l'ARSF n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour évaluer pleinement le risque auquel un régime de retraite est exposé. Par exemple, à l'heure actuelle, les répondants de régimes de retraite ne sont pas tenus d'informer l'ARSF des événements qui pourraient nuire aux bénéficiaires et au système d'assurance des régimes de retraite (par exemple, le répondant fait défaut de paiement sur un prêt). L'article 98.1 de la *Loi sur les régimes de retraite*, adopté le 8 mai 2018, n'a pas encore été promulgué et n'est donc pas en vigueur. La promulgation de cette disposition permettrait à l'ARSF de recevoir des renseignements plus complets et exigerait la divulgation de tels événements. Nous avons relevé d'autres secteurs où l'ARSF ne dispose pas de pouvoirs suffisants. Par exemple, l'ARSF n'a pas le pouvoir de collaborer avec les répondants des régimes à l'établissement de plans de paiement pour mieux soutenir le régime et protéger ses participants. Voir l'**annexe 16** pour une comparaison entre les pouvoirs de l'ARSF et ceux d'autres organismes de réglementation des régimes de retraite.

RECOMMANDATION 16

Afin de renforcer la surveillance des régimes de retraite par l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) au profit des participants des régimes de retraite de l'Ontario, nous recommandons que le ministère des Finances collabore avec l'ARSF pour répondre au souhait de celle-ci :

- de faire promulguer la modification non promulguée (art. 98.1 Obligation d'aviser : événement à déclaration obligatoire) de la *Loi sur les régimes de retraite* de façon à ce qu'il soit obligatoire de divulguer certains événements à l'ARSF et à permettre la négociation de protections financières liées à ces événements;

- d'obtenir un meilleur accès aux renseignements sur le répondant du régime, conformément à l'organisme fédéral de réglementation des régimes de retraite du Canada et à la Pension Benefit Guarantee Corporation des États-Unis, et d'élaborer une proposition pour que l'ARSF puisse obtenir un tel accès;
- d'obtenir le pouvoir de travailler sur les plans de paiement avec les répondants des régimes sans que des modifications législatives ou réglementaires soient nécessaires.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF apprécie le fait que la vérificatrice générale comprend que l'ARSF pourrait bénéficier d'un plus grand nombre d'outils pour protéger les droits et les indemnités des bénéficiaires de régimes de retraite. L'ARSF est prête à appuyer l'examen de ces questions par le gouvernement et s'emploie à superviser activement les régimes qui pourraient susciter des préoccupations accrues au sujet de la sécurité de leurs prestations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et en tiendra compte. Le gouvernement a adopté une loi pour octroyer des pouvoirs concernant les événements qui doivent être divulgués, et des règlements seraient nécessaires à la mise en œuvre de ces pouvoirs. Les règlements seraient éclairés par une analyse stratégique fondée sur des données probantes et des consultations publiques.

En ce qui concerne les pouvoirs supplémentaires potentiels pour l'ARSF, le Ministère collaborera avec celle-ci pour évaluer le fondement sur des données probantes de la proposition de l'ARSF d'obtenir des pouvoirs supplémentaires.

6.1.5 Le Fonds de garantie des prestations de retraite doit faire l'objet d'une évaluation continue pour confirmer qu'il contient des fonds suffisants et qu'il a accès à ces fonds afin de protéger les participants des régimes de retraite et la province

La raison d'être du Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) est d'offrir une protection (sous réserve d'exclusions et de plafonds précis) aux participants et bénéficiaires ontariens de certains régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique au cas où le répondant deviendrait insolvable. Nous avons toutefois constaté que le FGPR protège uniquement les participants jusqu'à concurrence de 1 500 \$ par mois et par participant.

Le FGPR n'a parfois pas été en mesure de couvrir les réclamations sans financement provincial supplémentaire

Comme le montre la **figure 13**, depuis 2017, le déficit cumulatif des régimes couverts par le FGPR (pour les régimes de retraite en situation déficitaire) a diminué, passant d'environ 15,9 milliards de dollars à 7,1 milliards de dollars, selon les renseignements les plus récents communiqués au 31 décembre 2021. Au 30 juin 2022, le déficit cumulatif des régimes couverts par le FGPR (pour les régimes de retraite en situation déficitaire) était de 5,1 milliards de dollars. Dans le cas peu probable où tous ces régimes seraient insolubles en même temps, le FGPR dispose actuellement de fonds insuffisants (environ 1 milliard de dollars) pour couvrir les répercussions financières sur les prestations de retraite des participants.

Au 30 juin 2022, l'ARSF a évalué la capacité du FGPR de financer divers scénarios économiques plausibles, y compris ceux qui feraient en sorte que les régimes de retraite deviennent insolubles et que des réclamations soient déposées au FGPR. Dans l'ensemble, l'évaluation a déterminé que le FGPR demeurerait probablement solvable. Par exemple, on a déterminé que le pire événement économique envisagé (un événement similaire à la crise financière de 2008-09) obligerait le FGPR à verser 400 millions de dollars la première année suivant l'événement. Il

s'agissait toutefois d'une évaluation ponctuelle qui changerait si les conditions économiques s'aggravaient. Bien que l'ARSF ait établi une cible de capitalisation pour le Fonds de réserve d'assurance-dépôts qui sert d'assurance pour protéger les dépôts admissibles des déposants de caisses populaires contre les pertes en cas d'insolvabilité de leur caisse (voir la **section 5.1.3**), l'ARSF n'a pas établi de cible de capitalisation semblable pour le FGPR afin de lui permettre de surveiller et d'évaluer efficacement son financement au fil du temps.

En vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, l'obligation du FGPR de payer les réclamations liées aux régimes de retraite insolubles se limite aux actifs du fonds. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, à sa discrétion, autoriser le ministre des Finances à accorder une subvention ou un prêt au FGPR pour aider à combler tout déficit. Par le passé, lorsque le FGPR n'a pas été en mesure de couvrir les réclamations, la province lui a fourni le financement nécessaire (voir la **figure 27**). En raison du risque auquel s'expose la province (si, comme par le passé, elle accorde un prêt ou une subvention au FGPR pour l'aider à couvrir un déficit), il est important que l'ARSF continue de surveiller le FGPR et envisage des changements à

son mode de financement afin qu'il dispose de fonds suffisants pour payer les réclamations éventuelles.

Les recommandations passées concernant la nomination d'un administrateur distinct du FGPR n'ont pas été suivies

L'ARSF est l'organisme de réglementation des régimes de retraite et son chef de la direction est l'administrateur du FGPR. Il existe un conflit d'intérêts apparent si l'organisme de réglementation et l'administrateur du fonds d'assurance des régimes de retraite sont la même entité (ou le chef de la direction de cette entité). Si l'organisme d'assurance et celui de réglementation des régimes de retraite sont liés à la même entité, ils peuvent alors concentrer leurs activités de réglementation excessivement sur les éléments liés au maintien de la longévité du fonds d'assurance des régimes de retraite, sans tenir compte des risques pour les participants qui ne sont pas couverts par le fonds. Comme il a été mentionné à la **section 6.1.2**, seuls les régimes actuellement admissibles à être inclus dans la liste des régimes de retraite surveillés activement par l'ARSF (et donc assujettis à des inspections régulières) sont couverts par le FGPR. Si l'organisme de réglementation des régimes de retraite agréés

Figure 27 : Soutien financier du gouvernement de l'Ontario au Fonds de garantie des prestations de retraite (en millions de dollars)

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Année de paiement	Montant	Type de soutien (prêt/subvention)	Objet
1990	25	Prêt	Pour payer les réclamations du régime de retraite de Massey Combines Corporation
2004	330	Prêt	Pour payer les réclamations du régime de retraite d'Algoma Steel
2009	30	Prêt	Pour payer les réclamations à divers demandeurs
2010	100	Prêt	Pour payer les réclamations pour lesquelles le surintendant a nommé un administrateur
2010	500	Subvention	Pour permettre le remboursement des prêts de 2009 et de 2010 et pour donner au FGPR des assises financières plus stables*
Total	985		

* Alors que la subvention de 500 millions de dollars n'était pas réservée à Nortel à l'époque, deux réclamations totalisant 384 millions de dollars ont été versées aux caisses de retraite de Nortel le 31 mai 2011.

provinciaux était distinct de l'administrateur du FGPR, il peut par le passé avoir inspecté les régimes de retraite non couverts par le FGPR de façon plus régulière et systématique.

Des rapports antérieurs au gouvernement précédent ont indiqué que le FGPR devrait être administré par une entité distincte. Par exemple :

- La Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite de 2008 (nommée par le gouvernement de l'Ontario afin de déterminer les améliorations à apporter au système de pension en Ontario) a recommandé qu'un organisme distinct soit mis sur pied pour administrer le FGPR.
- L'examen du mandat du ministère des Finances réalisé en 2016 (qui a orienté la création de l'ARSF) a fortement recommandé au gouvernement d'explorer de nouvelles options pour l'administration du FGPR, en concluant que : « Le [FGPR] ne devrait pas être administré ou supervisé par l'ARSF. »

Le Ministère a fait valoir que le FGPR est administré par le chef de la direction de l'ARSF, et non par l'ARSF en tant qu'organisation, et que les fonctions du chef de la direction sont distinctes de celles de l'ARSF en vertu de la Loi sur l'ARSF. Il a indiqué que même si le ministre des Finances avait le pouvoir de nommer ou de destituer le surintendant des services financiers à titre d'administrateur du FGPR, il n'avait pas le pouvoir de destituer le chef de la direction de l'ARSF, qui a des obligations fiduciaires envers tous les bénéficiaires actuels et futurs du FGPR. Toutefois, l'examen du mandat du ministère des Finances de 2016 recommandait de séparer le FGPR de l'organisme de réglementation de l'époque, la CSFO, alors que le surintendant (et non la CSFO elle-même) était également responsable de l'administration du FGPR. Cette recommandation correspond au fonctionnement actuel. Lors de la création de l'ARSF, le terme « surintendant » a été remplacé par celui de « chef de la direction » dans la Loi. Une distinction entre l'ARSF et la CSFO est que le surintendant de la CSFO relevait du ministre des Finances, tandis que le chef de la direction de l'ARSF relève d'un conseil d'administration nommé

par le lieutenant-gouverneur en conseil. Autrement, il semble que rien d'autre n'ait changé.

La couverture des prestations des participants aux régimes de retraite par le FGPR est insuffisante par rapport à la couverture initiale du fonds et à celle d'autres organisations à l'extérieur du Canada

Compte tenu du nom que porte le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR), les participants peuvent s'attendre à ce que le fonds garantisse leurs prestations de retraite. Mais en réalité, le FGPR ne couvre que jusqu'à concurrence de 1 500 \$ par mois les sommes manquantes dans les prestations de retraite d'un participant; toute prestation supplémentaire due au participant par un régime de retraite sera limitée par le niveau de capitalisation du régime. Par exemple, si un régime est capitalisé à 50 % seulement, les participants ne toucheraient que 50 % de leurs prestations de retraite supérieures à 1 500 \$ par mois.

Bien qu'aucune province ou qu'aucun territoire ne dispose d'un fonds semblable au FGPR, un participant d'un régime aux États-Unis ou au Royaume-Uni est beaucoup plus susceptible de recevoir une pleine pension, car les montants assurés dans ces pays sont considérablement plus élevés. Au 30 juin 2022, alors que l'Ontario garantit jusqu'à 18 000 \$ par année, le Royaume-Uni garantit une pleine pension, et les États-Unis garantissent environ 62 300 \$ CAN par année à 60 ans et près de 96 000 \$ CAN par année à 65 ans.

Entre sa création en 1980 et le 30 juin 2022, la couverture du FGPR n'a augmenté qu'une seule fois, passant de 1 000 \$ à 1 500 \$ par mois. Pour suivre le rythme de l'inflation, il aurait fallu que le montant soit augmenté à 3 447 \$, soit plus du double du montant actuel.

Étant donné que le FGPR était perçu comme présentant d'importants risques financiers pour la province en cas de ralentissement économique (ce qui pourrait nécessiter des prêts ou des subventions semblables, comme indiqué à la **figure 27**), la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario de 2012 a recommandé que « la province liquide le [FGPR] ou explore la possibilité de le transférer à un assureur privé ». Étant donné que

le FGPR constitue une protection utile pour les participants aux régimes de retraite au cas où leur employeur deviendrait insolvable, il vaut la peine de se pencher sur la façon dont le FGPR pourrait être réformé pour offrir une meilleure protection aux participants tout en améliorant sa viabilité à long terme.

RECOMMANDATION 17

Pour équilibrer les besoins des répondants des régimes de retraite, les besoins des participants et les risques financiers pour le Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR) et la province, nous recommandons que l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF), en collaboration avec le ministère des Finances :

- établisse une cible de capitalisation pour le FGPR et évalue régulièrement (au moins une fois par année) les fonds réels du FGPR par rapport à cette cible;
- détermine et mette en oeuvre des mesures d'atténuation qui devraient être prises lorsque le fonds est jugé insuffisant pour couvrir le montant estimatif des réclamations futures dans des conditions normales;
- évalue si sa structure de surveillance et de fonctionnement permet au FGPR de demeurer financièrement viable et de répondre aux besoins des participants aux régimes de retraite (pour bénéficier d'un niveau de protection adéquat);
- détermine si la couverture du fonds devrait être augmentée pour qu'elle corresponde à celle de fonds comparables, comme ceux du Royaume-Uni et des États-Unis;
- en fonction des résultats des évaluations, mette en oeuvre un cadre actualisé pour mieux protéger les bénéficiaires des régimes de retraite.

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF remercie la vérificatrice générale pour son audit et ses recommandations visant à améliorer la viabilité du FGPR. Le chef de la direction est l'administrateur du Fonds et, comme l'exige la *Loi de 2016 sur l'Autorité de réglementation des services financiers de l'Ontario*, le conseil de l'ARSF a mis sur pied un Comité consultatif du Fonds de garantie des prestations de retraite.

L'ARSF continue d'améliorer son évaluation de la suffisance du FGPR afin de mieux connaître l'éventail des possibilités. Ce travail appuie également la détermination par le gouvernement des cotisations et des prestations du FGPR. L'ARSF envisagera d'établir une cible pour le niveau de suffisance du FGPR et évaluera régulièrement les fonds réels par rapport au niveau établi. L'ARSF examinera les mesures d'atténuation qui devraient être prises lorsque l'on estime que le fonds n'est plus suffisant pour couvrir le montant estimatif des réclamations futures dans des conditions normales.

En plus d'améliorer sa capacité de modélisation, l'ARSF a pris des mesures pour optimiser le rendement des placements du FGPR compte tenu de la nature à long terme des obligations, y compris le recours au marché pour choisir un nouveau gestionnaire de fonds d'investissement qui mettra en oeuvre cette stratégie d'amélioration du rendement.

Afin d'accroître la transparence de la capitalisation du FGPR, l'ARSF s'est engagée, dans son plan d'affaires annuel, à présenter publiquement un rapport sur le FGPR. Sous réserve des commentaires des intervenants et de l'achèvement des travaux visant à évaluer la suffisance du FGPR, l'ARSF prévoit publier le premier rapport à la fin de 2023-2024.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et en tiendra compte dans le cadre des examens futurs du FGPR.

Le FGPR joue un rôle important dans le système de retraites de l'Ontario en assurant la sécurité des prestations mensuelles maximales garanties pour les bénéficiaires de régimes de retraite. Il s'agit du seul fonds du genre au Canada.

L'examen du FGPR effectué par le Ministère en 2020-2021 a révélé un besoin de données pour mieux estimer l'exposition du fonds à des réclamations futures et le niveau approprié de capitalisation par les employeurs parrains. Cette collecte de données est en cours et appuiera l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes à l'avenir.

7.0 Constatations détaillées de l'audit – Rapport sur le rendement de l'ARSF

7.1 Absence de mesures de rendement utiles pour évaluer le rendement de l'ARSF en tant qu'organisme de réglementation

L'ARSF ne fait pas suffisamment de suivi et de compte rendu de son rendement pour mieux aider le public à évaluer l'efficacité avec laquelle elle s'acquitte de son mandat en matière de réglementation des secteurs de l'assurance-automobile, des caisses populaires et des régimes de retraite (comme il est indiqué à la section 2.3).

L'ARSF rend compte publiquement de son rendement, à chaque trimestre et à chaque année, par rapport à 22 normes de service au total (avec des normes distinctes pour chaque secteur qu'elle réglemente), y compris 9 normes de service visant plus particulièrement les 3 secteurs que nous avons audités, à savoir :

- Pour le secteur de l'assurance-automobile, l'ARSF effectue un suivi du pourcentage des dépôts de taux examinés et des décisions prises dans les 45 jours ouvrables pour les dépôts majeurs, et dans les 25 jours ouvrables pour les dépôts mineurs, ainsi qu'un suivi du pourcentage des règles de souscription, des endossements et des dépôts de formulaires examinés et des décisions prises dans les 30 jours ouvrables.
- Pour le secteur des caisses populaires, l'ARSF assure le suivi des demandes réglementaires traitées dans les 30 jours ouvrables suivant la réception des renseignements requis, des demandes de renseignements reçues par téléphone ou par courriel dont on a accusé réception ou auxquelles on a répondu dans un délai d'un jour ouvrable et des rapports d'inspection fournis au plus tard 60 jours ouvrables après l'inspection.
- Pour le secteur des régimes de retraite, l'ARSF effectue un suivi du pourcentage de demandes de liquidation de régimes de retraite traitées dans un délai de 90 jours ouvrables pour les régimes à cotisations déterminées et de 120 jours ouvrables pour les régimes à prestations déterminées, ainsi que du pourcentage de demandes auxquelles on a répondu dans un délai de 45 jours ouvrables.

Les rapports de l'ARSF sur la rapidité des services qu'elle fournit aux intervenants et aux consommateurs sont utiles, mais ces informations ne sont pas suffisantes pour aider les membres de l'Assemblée législative ou le public à évaluer dans quelle mesure l'ARSF s'acquitte efficacement de son mandat général.

Nous avons constaté qu'il serait utile que l'ARSF communique certaines mesures du rendement pour l'ensemble des industries réglementées, de même que d'autres mesures qui peuvent être de nature sectorielle. Par exemple, dans l'ensemble des secteurs réglementés, l'ARSF pourrait rendre compte du nombre cible et réel d'inspections effectuées auprès des entités réglementées, du pourcentage de ces entités qui ont mis en oeuvre toutes les recommandations d'inspection à l'intérieur du délai prévu, et du pourcentage d'entités

qui ont soumis un document obligatoire en retard, qui ont fait l'objet d'un suivi et qui ont soumis le document à l'intérieur du délai prévu.

Dans le secteur des caisses populaires, les mesures sectorielles (comme le niveau de capitalisation cible et réel du FRAD, comme il est mentionné à la **section 5.1.3**) sont généralement utiles au public. Voici d'autres mesures sectorielles que l'ARSF pourrait communiquer pour d'autres secteurs :

- Dans le secteur de l'assurance des voitures de tourisme, l'ARSF pourrait établir des cibles quant aux hausses annuelles maximales autorisées pour les primes d'assurance-automobile ainsi que des cibles et des mesures quant à l'efficacité avec laquelle les assureurs luttent contre la fraude (relativement au service de signalement de la fraude dont elle a demandé au Ministère l'autorisation de mise en œuvre, comme il est expliqué à la **section 4.1.2**).
- Dans le secteur des régimes de retraite, l'ARSF pourrait établir une cible pour évaluer si la capitalisation du FGPR est suffisante (voir la **section 6.1.5**) et rendre compte publiquement du rendement par rapport à cette cible.

Nous avons remarqué que la Colombie-Britannique publie des mesures de rendement utiles pour son secteur de l'assurance-automobile, notamment une comparaison des variations de taux annuelles entre les provinces et territoires (avec une cible de variation de taux égale ou inférieure à la moyenne des provinces et territoires), le pourcentage des coûts des réclamations qui sont versés aux clients (avec des cibles établies) et des mesures relatives au service à la clientèle, comme la livraison à temps de capacités numériques afin d'offrir aux clients des options numériques pour l'achat et le renouvellement de leur assurance-automobile. En Alberta, l'organisme de réglementation de l'assurance-automobile rend compte publiquement de la variation moyenne pondérée en pourcentage des primes d'assurance pour voitures de tourisme et a fixé des cibles pour la surveiller, par exemple un pourcentage moyen pondéré inférieur à l'indice des prix à la consommation de la province.

RECOMMANDATION 18

Pour permettre aux membres de l'Assemblée législative et au public d'évaluer pleinement l'efficacité de l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) à s'acquitter de son mandat, nous recommandons que l'ARSF :

- élabore et suive des mesures et des cibles de rendement précises et informatives pour les secteurs de l'assurance des voitures de tourisme, des caisses populaires et des régimes de retraite agréés provinciaux qui correspondent le mieux à son mandat global;
- rende compte annuellement des progrès réalisés par rapport à ces cibles (y compris la raison pour laquelle les cibles n'ont pas été atteintes).

RÉPONSE DE L'AUTORITÉ ONTARIENNE DE RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS

L'ARSF accueille favorablement la recommandation d'examiner les mesures et cibles de rendement de ses divers secteurs d'activité.

Nous tiendrons compte des mesures de rendement déterminées par la vérificatrice générale, et nous avons entrepris des travaux au sein de l'ARSF pour amorcer l'examen de nos normes de service et de nos mesures de rendement. À cette fin, nous nous efforcerons d'améliorer nos mesures qui ont été élaborées initialement en 2020 et nos rapports sur ces mesures, notamment en continuant de produire des rapports publics par divers moyens. Nous mettrons la dernière main aux mesures de rendement dont nous rendrons compte après consultation avec les intervenants de chaque secteur.

Annexe 1 : Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Terme	Description
Administrateur d'hypothèques	Entreprise qui a reçu un permis de l'ARSF lui permettant de recevoir des versements hypothécaires de la part des emprunteurs et de les transmettre aux prêteurs. Les administrateurs de prêts hypothécaires sont embauchés par les prêteurs pour surveiller les ententes et prendre des mesures en leur nom pour faire exécuter les paiements hypothécaires.
Agent d'assurance	Particulier autorisé et supervisé par l'ARSF qui peut vendre des polices d'assurance pour une société d'assurances particulière en tant que membre employé de cette société.
Agent en hypothèques	Particulier supervisé par un courtier en hypothèques qui a reçu un permis de l'ARSF pour exercer des activités liées aux hypothèques pour une maison de courtage d'hypothèques titulaire d'un permis.
Caisse populaire	Fournisseur de services financiers principalement pour ses membres selon le mode coopératif. Les caisses populaires offrent des services similaires à ceux des banques (comme l'acceptation de dépôts), des placements (comme les certificats de placement garanti) et des prêts. Toutefois, les banques sont autorisées à exercer leurs activités à l'échelle fédérale auprès de n'importe quel client, tandis que les caisses populaires s'inscrivent pour exercer leurs activités à l'échelle provinciale et ne servent que leurs membres.
Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO)	Organisme établi en vertu de la <i>Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario (Loi sur la CSFO)</i> ayant pour mandat législatif de réglementer les régimes de retraite, le secteur des assurances, les courtiers en hypothèques, les caisses populaires, les sociétés de prêt et de fiducie, les sociétés coopératives et les fournisseurs de services qui facturent aux assureurs automobiles les indemnités d'accident légales. Un certain nombre d'opérations, d'activités, d'affaires, d'actifs, de passifs, de droits et d'obligations de la CSFO a été transféré à l'ARSF au moyen d'un décret de transfert du ministre.
Courtier d'assurance	Particulier supervisé par les Courtiers d'assurances inscrits de l'Ontario (RIBO) qui travaille de façon indépendante et qui est donc en mesure d'offrir à ses clients des polices et des régimes de différentes sociétés d'assurance.
Courtier en hypothèques	Particulier qui a reçu un permis de l'ARSF pour exercer des activités liées aux hypothèques pour une maison de courtage d'hypothèques titulaire de permis. Un courtier en hypothèques peut également être chargé de superviser des agents en hypothèques qui travaillent à la même maison de courtage d'hypothèques.
Courtier hypothécaire principal	Particulier dont le rôle est d'être le chef de la conformité de sa maison de courtage d'hypothèques. En vertu de la <i>Loi de 2006 sur les maisons de courtage d'hypothèques, les prêteurs hypothécaires et les administrateurs d'hypothèques</i> , chaque maison de courtage doit nommer un courtier principal.
Maison de courtage d'hypothèques	Entreprise titulaire d'un permis de l'ARSF lui permettant d'exercer des activités liées aux hypothèques, comme négocier des prêts hypothécaires pour les Ontariens. Une maison de courtage d'hypothèques emploie habituellement plusieurs courtiers et agents en hypothèques qui travaillent directement avec des clients.
Régime de retraite à cotisations déterminées	Régime de retraite dans lequel l'employeur (et peut-être l'employé) verse un montant fixe ou défini. Le montant du revenu de pension que le participant reçoit à la retraite est déterminé par les cotisations accumulées et les revenus de placement gagnés (moins les frais administratifs).
Régime de retraite à employeur unique (RREU)	Régime de retraite parrainé par un seul employeur ou un groupe d'employeurs liés au sein d'un groupe de sociétés.

Terme	Description
Régime de retraite à prestations déterminées	Régime de retraite qui procure aux participants un revenu prédéterminé à leur retraite. La formule utilisée pour déterminer le revenu de retraite d'un participant comprend habituellement des facteurs comme le nombre d'années de participation ou de cotisation au régime et le revenu moyen du participant, et ne dépend pas du rendement des placements du fonds du régime.
Régime de retraite conjoint (RRC)	Régime de retraite dans lequel la prise de décisions et le financement des prestations sont partagés conjointement par les employés et leur employeur. Un RRC verse des prestations déterminées aux participants, et les cotisations sont toujours versées par les participants et leur employeur.
Régime de retraite individuel	Régime de retraite comportant une disposition à prestations déterminées et comptant trois participants ou moins, dont au moins un est lié (au sens de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>) à un employeur participant au régime.
Régime de retraite interentreprises (RRI)	Régime de retraite auquel au moins deux employeurs non liés participent et cotisent au même régime. Souvent, les RRI sont parrainés par le syndicat qui représente les employés d'employeurs non liés dans un secteur particulier. Il peut s'agir d'un régime à prestations déterminées ou à cotisations déterminées, ou d'une combinaison des deux types de régimes.
Sanction administrative pécuniaire (SAP)	Mesure de dissuasion ou pénalité financière imposée par un organisme de réglementation pour non-conformité aux lois et règlements connexes.
Société coopérative	Entité qui exerce ses activités selon le mode coopératif (c.-à-d. les membres contribuent à la prise de décisions et partagent les revenus excédentaires). La surveillance de ces entités par l'ARSF se limite à examiner et à approuver les prospectus pour s'assurer qu'ils sont conformes à la <i>Loi sur les sociétés coopératives</i> .
Société de prêt et de fiducie	Société qui offre des services de prêt et de fiducie, notamment l'administration ou l'exécution d'une fiducie (actifs d'un particulier supervisé par un tiers pour la distribution ultérieure aux bénéficiaires).
Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD)	Organisme de réglementation prudentielle des caisses populaires en place entre 1994 et le 7 juin 2019, qui a également agi à titre d'assureur des dépôts des caisses populaires avant la création de l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF).
Tribunal d'appel en matière de permis (TAP)	Organisme indépendant qui relève du ministère du Procureur général. Il rend des décisions concernant les demandes et règle les différends concernant les demandes d'indemnisation et les activités de délivrance de permis réglementées par le gouvernement provincial. Le TAP reçoit environ 1 300 demandes de règlement de différend chaque mois. Plus de 15 500 cas ont été présentés au TAP à la fin de l'exercice 2021-2022. Les dépenses totales du TAP en 2021-2022, qui se composaient principalement de salaires et d'avantages sociaux, se sont élevées à près de 14,5 millions de dollars. Le TAP fonctionne selon un modèle de recouvrement des coûts en vertu duquel les assureurs remboursent le tribunal en fonction de l'utilisation qu'ils en font.
Tribunal des services financiers (TSF)	Tribunal créé en 1997 par la <i>Loi sur la CSFO</i> pour fournir des services de règlement des différends et faire appliquer les dispositions de la <i>Loi sur la CSFO</i> . Il relevait à l'origine de l'organisation de la CSFO et partageait avec elle un président et un vice-président communs. Il fonctionne indépendamment de l'ARSF depuis avril 2019.

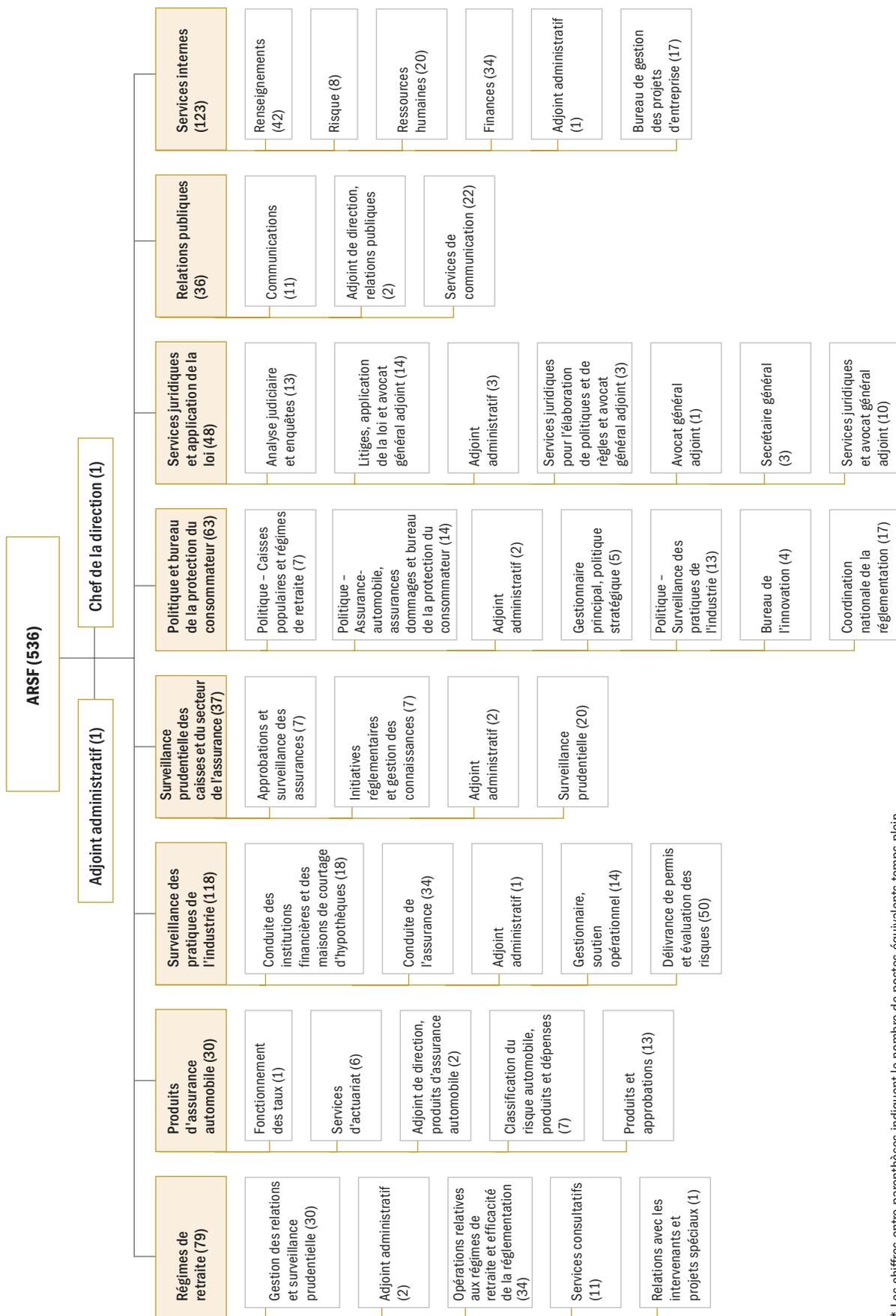
Annexe 2 : Chronologie des événements précédant la création de l'ARSF

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Année	Événement
1977	En vertu de la Loi sur les caisses populaires et les credit unions de 1976, la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD) assume la fonction de Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts.
1994	La SOAD devient l'organisme de réglementation prudentielle des caisses populaires, ce qui signifie qu'elle est chargée de veiller à ce que ces sociétés financières réduisent au minimum les risques liés à leurs activités et détiennent des fonds propres suffisants pour protéger leur santé financière en cas de circonstances imprévues. La SOAD joue également le rôle d'assureur des dépôts des caisses populaires.
1997	La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est constituée en vertu de la Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) pour réglementer les régimes de retraite, le secteur des assurances, les courtiers en hypothèques, les caisses populaires, les sociétés de prêt et de fiducie, les sociétés coopératives et les fournisseurs de services qui facturent aux assureurs automobiles les indemnités d'accident légales. La Loi sur la CSFO crée également le Tribunal des services financiers (TSF) pour fournir des services de règlement des différends et faire appliquer les dispositions de la Loi sur la CSFO. Le TSF relève de l'organisation de la CSFO et partage avec elle un président et un vice-président communs.
2015	Le Ministère nomme un Comité consultatif d'experts (le Comité) chargé d'examiner le mandat de la SOAD, de la CSFO et du TSF afin de formuler des recommandations sur la création d'un organisme de réglementation plus souple et plus moderne pour les secteurs des services financiers et des régimes de retraite de la province. Au moyen de consultations et de présentations auprès des intervenants, le Groupe d'experts décèle les inefficacités importantes et les possibilités de transformation et de modernisation. Le Groupe d'experts constate également que le cadre et la structure de réglementation actuels ne sont pas suffisamment souples ou réactifs pour offrir un niveau élevé de service et de protection aux consommateurs, aux investisseurs et aux bénéficiaires des régimes de retraite.
2016	Dans son rapport final, le Groupe recommande de remplacer la CSFO par un nouvel organisme de réglementation moderne, qui assumerait également les fonctions de supervision de la SOAD, et de constituer un tribunal indépendant distinct de l'organisme de réglementation. Le gouvernement présente la Loi de 2016 sur l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF).
2017	La Loi sur l'ARSF est entrée en vigueur le 29 juin. L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) est constituée par l'Assemblée législative en tant qu'organisme de la Couronne en vertu des dispositions de la LRSF.
2019	Le TSF devient un tribunal indépendant le 1 ^{er} avril. La CSFO et la SOAD mettent fin à leurs activités le 7 juin. Le 8 juin, l'ARSF remplace la CSFO et la SOAD à titre d'organisme de réglementation intégré et autofinancé des secteurs des services financiers non liés aux valeurs mobilières et des régimes de retraite en Ontario.

Annexe 3 : Organigramme de l'ARSF, au 30 juin 2022*

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers



* Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de postes équivalents temps plein.

Annexe 4 : Comités consultatifs de l'ARSF, actifs au 30 juin 2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Comité consultatif	Responsabilités
Assurance IARD	
Comité consultatif des intervenants en matière d'assurance IARD	Fournir au conseil d'administration des observations sur les priorités de l'ARSF en matière d'assurance et sur d'autres enjeux du secteur
Comité consultatif technique pour le renouvellement de la réglementation des taux d'assurance-automobile	Fournir des conseils techniques sur les changements proposés à la réglementation en matière de tarification et de souscription, y compris les exigences légales et l'établissement de règles par l'ARSF
Comité consultatif technique pour la stratégie d'analyse et de données en assurance-automobile	Fournir des conseils techniques au sujet des répercussions sur les consommateurs et les organismes de réglementation de l'utilisation de l'intelligence artificielle et de l'analyse des mégadonnées dans le système d'assurance-automobile
Comité consultatif technique des produits d'assurance-automobile	Cerner les problèmes en matière de produits d'assurance et proposer des solutions pour les résoudre, dans l'intérêt des consommateurs
Caisses populaires	
Comité consultatif des intervenants pour le secteur des caisses	Fournir au conseil d'administration des observations sur les priorités relatives aux caisses populaires et sur d'autres enjeux du secteur
Comité consultatif technique du secteur des caisses pour l'optimisation relative aux données et au numérique	Fournir des conseils relatifs à la collecte, à la conservation et au partage des données entre le réseau des caisses populaires et l'ARSF
Comité consultatif technique du secteur des caisses pour les initiatives de réglementation et de surveillance	Fournir des avis et des conseils techniques à l'ARSF sur les principales initiatives du secteur des caisses populaires et des conseils pour éclairer l'ARSF sur les initiatives réglementaires, comme les directives et les règles. Il s'agit d'un comité permanent.
Comité consultatif technique pour le Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD)	Fournir des conseils techniques à l'ARSF sur son approche concernant le FRAD, qui paie les réclamations d'assurance-dépôts en cas d'insolvabilité d'une caisse populaire. En outre, fournir des conseils pour des initiatives telles que le cadre d'évaluation de la suffisance du FRAD, la cote aux fins du calcul de la prime différentielle et d'autres projets clés. Il s'agit d'un comité permanent.
Comité consultatif technique de la réglementation et de la surveillance prudentielles du secteur des assurances	Conseiller l'ARSF sur des initiatives sectorielles et réglementaires clés, comme le Cadre de surveillance prudentielle du secteur des assurances (CSPSA) et l'élaboration d'approches de surveillance
Fournisseurs de soins de santé	
Comité consultatif des intervenants pour les fournisseurs de services de santé	Fournir au conseil d'administration des observations sur les priorités en matière d'assurance (fournisseur de services de santé) et sur d'autres enjeux du secteur
Assurance de personnes	
Comité consultatif des intervenants en matière d'assurance-vie et d'assurance-santé	Fournir au conseil d'administration des observations sur les priorités en matière d'assurance-vie et sur d'autres enjeux du secteur

Comité consultatif	Responsabilités
Comité consultatif technique de la surveillance des sociétés de gestion d'assurance (SGA)	Fournir à l'ARSF des conseils techniques et des conseils d'experts fondés sur les perspectives du secteur en ce qui concerne les tendances et enjeux liés aux sociétés de gestion de l'assurance-vie et de l'assurance-santé (entités qui peuvent exercer les activités des sociétés d'assurance et des courtiers d'assurance au nom d'autres sociétés d'assurance)
Comité consultatif technique pour les fonds distincts	Fournir des conseils techniques et des conseils d'experts fondés sur les perspectives du secteur en ce qui concerne les tendances et enjeux liés aux fonds distincts (placements semblables à un fonds commun de placement qui offrent une certaine forme de protection ou d'assurance)
Courtage d'hypothèques	
Comité consultatif des intervenants pour le courtage d'hypothèques	Fournir au conseil d'administration des observations sur les avancées faites par l'ARSF concernant ses priorités liées au courtage d'hypothèques et sur d'autres enjeux du secteur
Comité consultatif technique pour le courtage d'hypothèques	Échanger avec l'ARSF et le public des renseignements et des points de vue sur les marchés hypothécaire et immobilier, notamment sur l'innovation dans l'industrie. Il s'agit d'un comité permanent.
Régimes de retraite	
Comité consultatif des intervenants en matière de régimes de retraite	Fournir au conseil d'administration des observations sur les priorités relatives aux régimes de retraite et sur d'autres enjeux du secteur
Comité consultatif des retraités	Fournir un avis externe et faire part des expériences personnelles des retraités
Comité consultatif technique permanent des régimes de retraite à employeur unique et à prestations déterminées	Fournir des conseils sur des questions techniques et sur des projets de loi et de règlement, ainsi que sur les initiatives d'orientation et de communication de l'ARSF concernant les régimes de retraite à employeur unique et à prestations déterminées
Comité consultatif technique pour l'examen des régimes de retraite à cotisations déterminées	Fournir des conseils sur des questions techniques et sur des projets de loi et de règlement, ainsi que sur les initiatives d'orientation et de communication de l'ARSF concernant les régimes de retraite à cotisations déterminées
Comité consultatif technique permanent des régimes de retraite interentreprises à prestations déterminées ou à prestations cibles	Fournir des conseils sur des questions techniques et sur des projets de loi et de règlement, ainsi que sur les initiatives d'orientation et de communication de l'ARSF concernant les régimes de retraite interentreprises
Comité consultatif technique permanent des régimes de retraite du secteur public	Fournir des conseils sur des questions techniques et sur des projets de loi et de règlement, ainsi que sur les initiatives d'orientation et de communication de l'ARSF concernant les régimes de retraite du secteur public
Tous les secteurs	
Groupe consultatif des consommateurs	Servir d'organe consultatif, chargé de présenter les perspectives des consommateurs sur des questions et des changements liés aux politiques de l'ARSF

Annexe 5 : Aperçu des principales activités de l'ARSF à titre d'organisme de réglementation financière

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Activité	Description	Exemple
Établissement de règles	<ul style="list-style-type: none"> L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) peut établir des règles en toute déférence à l'égard des secteurs qu'elle réglemente en vertu de la Loi de 2016 sur l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers, sous réserve de la législation propre au secteur (à l'exception du secteur des prêts et des fiducies). Les règles sont semblables aux lois (elles doivent être respectées par les personnes et les entités réglementées). Le processus d'établissement de règles comporte des consultations publiques, et les règles doivent être approuvées par le ministre des Finances avant d'être mises en oeuvre. En 2020, un groupe consultatif de consommateurs a été mis sur pied pour fournir à l'ARSF des conseils sur les changements de politique du point de vue des consommateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> À ce jour, l'ARSF a établi sept règles, dont une sur la façon dont les caisses populaires font la promotion de l'assurance-dépôts, et une règle qui précise les actes et pratiques du secteur de l'assurance qui devraient être considérés comme malhonnêtes ou mensongers.
Publication de documents d'orientation	<ul style="list-style-type: none"> L'ARSF publie des documents d'orientation pour le public, les nouveaux venus et les sociétés bien établies afin de comprendre ce qui est juridiquement contraignant et en quoi consiste l'interprétation ou l'application de la loi par l'ARSF. Depuis la création de l'ARSF, plus de 25 documents d'orientation ont été publiés. 	<ul style="list-style-type: none"> Parmi les exemples d'orientations émises par l'ARSF, mentionnons les considérations relatives à la formation des directeurs de caisses populaires afin de s'assurer qu'ils puissent superviser efficacement leur caisse, ainsi que les pratiques exemplaires en matière d'administration des prestations de retraite en cas de rupture de mariage.
Enregistrement et délivrance de permis	<ul style="list-style-type: none"> L'ARSF recueille des renseignements pour s'assurer qu'une entité ou un particulier exerce ses activités en Ontario et possède les qualifications nécessaires ou satisfait aux exigences minimales pour le faire. 	<ul style="list-style-type: none"> Les régimes de retraite doivent s'inscrire auprès de l'ARSF et indiquer, entre autres, le type de régime et le nombre de participants. Les agents d'assurance doivent détenir un permis délivré par l'ARSF pour exercer leurs activités en Ontario et prouver qu'ils souscrivent une assurance adéquate.
Collecte et examen de renseignements	<ul style="list-style-type: none"> L'ARSF exige que les entités et les personnes réglementées soumettent des renseignements de façon régulière (souvent annuelle) et, dans certains cas, avant que ces entités puissent effectuer des modifications à leurs activités. 	<ul style="list-style-type: none"> Les régimes de retraite doivent fournir des détails sur leurs placements et une évaluation actuarielle du régime à intervalles réguliers. En ce qui concerne l'assurance-automobile, l'ARSF approuve les taux que les sociétés d'assurance utilisent pour calculer les primes qu'elles facturent à leurs clients (à l'exclusion des parcs de véhicules).

Activité	Description	Exemple
Inspections	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARSF effectue des inspections de routine des entités réglementées. • Les inspections sont effectuées pour déterminer si les renseignements antérieurs déclarés à l'ARSF sont exacts et pour aider à déterminer si l'entité ou le particulier réglementé se conforme aux lois et aux règles sectorielles applicables. • Les inspections peuvent comprendre des visites sur place, des entrevues avec le personnel et des demandes de documents. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cas de l'inspection d'une caisse populaire, un inspecteur doit appliquer des procédures analytiques sur les renseignements de la caisse pour évaluer sa surveillance des activités importantes, des principales mesures de rendement et des pratiques de gouvernance (p. ex. si la caisse populaire se conforme aux lois et aux règles sectorielles applicables). Dans le cadre de ces inspections, le personnel de l'ARSF mène des entrevues avec le personnel et la haute direction des caisses populaires, analyse les politiques de celles-ci et examine les documents relatifs à leurs activités, comme les conventions de prêt aux consommateurs ou de prêt commercial. • L'ARSF effectue également des évaluations au sein du secteur des caisses populaires afin de déterminer la partie du taux qu'une caisse populaire versera au Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD). Le taux est calculé comme suit : <ul style="list-style-type: none"> • Environ 36 % sont fondés sur l'évaluation faite par l'ARSF de trois principaux facteurs de gouvernance : le fonctionnement du conseil d'administration de la caisse, le fonctionnement du service d'audit interne de la caisse et du comité d'audit de son conseil d'administration, ainsi que les processus liés à l'émission et au suivi des prêts aux membres de la caisse. • Environ 64 % sont fondés sur un calcul effectué par l'ARSF pour déterminer le niveau de capitalisation d'une caisse populaire par rapport au risque de ses actifs (déterminé annuellement à partir des états financiers de la caisse).
Enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> • Les enquêtes peuvent être menées en raison de préoccupations concernant la non-conformité aux lois, règlements et règles applicables dans le cadre de la surveillance et des examens réguliers de l'ARSF ou en raison de plaintes formulées par le public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nous avons constaté que pour les exercices 2019-2020 à 2021-2022, le plus grand nombre de plaintes reçues a été à l'égard du secteur des assurances de dommages. En moyenne, ce secteur a reçu 375 plaintes au cours des trois années (soit 40 % du total).
Exécution	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'ARSF trouve des preuves de non-conformité aux lois ou aux règles applicables, elle peut exercer ses pouvoirs d'exécution. Ceux-ci comprennent notamment l'émission d'ordonnances de conformité qui obligent l'entité à prendre certaines mesures ou l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire. Voir la figure 3 pour les mesures d'exécution prises par l'ARSF. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARSF a imposé des sanctions administratives de 5,8 millions de dollars à quatre filiales d'assurance d'une banque qui exigeaient des taux d'assurance différents de ceux autorisés par le gouvernement provincial. En 2021, la banque a conclu un arrangement par lequel elle acceptait de verser 3,2 millions de dollars.

Activité	Description	Exemple
Traitement des plaintes et évaluation des risques	<ul style="list-style-type: none">• L'ARSF examine les plaintes déposées contre des particuliers ou des entités qui détiennent ou devraient détenir un permis de l'ARSF pour exercer des activités dans les secteurs qu'elle réglemente. En cas de non-conformité, les issues possibles peuvent comprendre l'envoi de lettres d'avertissement, la publication d'avis d'avertissement public ou le renvoi de la non-conformité au service juridique et d'application de la loi à des fins d'enquête ou d'exécution.	<ul style="list-style-type: none">• L'ARSF a reçu une plainte d'un consommateur alléguant qu'un agent non titulaire d'un permis vend de l'assurance. Après examen, l'ARSF a publié sur son site Web un avis d'avertissement public qui indique que l'agent ne détient pas de permis lui permettant d'exercer des activités dans le secteur des assurances en Ontario.

Annexe 6 : Aperçu des réformes antérieures du gouvernement provincial dans le secteur de l'assurance-automobile en Ontario

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Année	Sommaire des changements apportés à la couverture	Remarques
1990	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un régime partiel d'assurance sans égard à la responsabilité • Fixation d'un plafond de 500 000 \$ aux indemnités médicales et de réadaptation • Fixation d'un plafond de 600 \$ par semaine aux indemnités de remplacement du revenu <p>Responsabilité délictuelle¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création d'un seuil monétaire pour les blessures corporelles 	<p>Le projet de loi 69 (juin 1990) a lancé le Régime de protection des automobilistes de l'Ontario (RPAO).</p>
1994	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des indemnités de remplacement du revenu à 1 000 \$ par semaine • Augmentation des indemnités médicales et de réadaptation jusqu'à un plafond de 1 million de dollars • Établissement de centres d'évaluation désignés² pour régler les différends relatifs aux droits aux indemnités <p>Responsabilité délictuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élargissement du seuil pour les blessures corporelles • Fixation d'une franchise de 10 000 \$³ • Élimination de la capacité d'intenter des poursuites pour perte économique 	<p>Le projet de loi 164 (janvier 1994) a restreint le droit d'intenter des poursuites en dommages-intérêts économiques et non pécuniaires et a élargi encore davantage un régime exhaustif d'indemnités sans égard à la responsabilité.</p>
1996	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réduction des indemnités de remplacement du revenu à un maximum de 400 \$ par semaine • Instauration d'un barème d'indemnités à deux niveaux pour les blessures invalidantes et les blessures non invalidantes • Approbation obligatoire de l'assureur avant le traitement <p>Responsabilité délictuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitation du seuil pour les blessures corporelles • Augmentation de la franchise à 15 000 \$³ • Rétablissement du droit d'intenter des poursuites pour perte économique 	<p>Le projet de loi 59 (novembre 1996) a renversé certaines règles strictes en matière de responsabilité délictuelle tout en s'éloignant du régime exhaustif d'indemnités sans égard à la responsabilité du projet de loi 164.</p>

Année	Sommaire des changements apportés à la couverture	Remarques
2003 ⁴	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoption de cadres de traitement préapprouvés pour les blessures mineures • Plafonnement des frais facturés par les fournisseurs de services de santé • Obligation pour les assureurs de mettre en place une évaluation médicale ou une évaluation par un centre d'évaluation désigné pour les refus² • Obtention du droit par les parties ayant subi des blessures non invalidantes de réclamer les coûts pour des soins futurs <p>Responsabilité délictuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la franchise à 30 000 \$³ • Introduction de définitions pour « grave », « important » et « permanent » afin de resserrer le seuil verbal 	<p>Dépôt du projet de loi 198/projet de loi 5 (octobre 2003) : i) mesures visant à contrôler les coûts liés aux blessures corporelles, et ii) l'Annexe sur les indemnités d'accident légales (AIAL).</p>
2006 ⁴	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élimination des centres d'évaluation désignés • Transfert de la surveillance des fournisseurs d'évaluation aux associations de professionnels de la santé 	
2010 ⁴	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoption de lignes directrices sur les blessures légères et d'un plafond de 3 500 \$ pour les indemnités • Réduction à 50 000 \$ des indemnités médicales et de réadaptation pour blessures non invalidantes et instauration d'une indemnité médicale et de réadaptation facultative de 100 000 \$ • Les indemnités pour travaux ménagers, travaux d'entretien du domicile et soignants deviennent optionnelles • Plafonnement des coûts à 2 000 \$ par évaluation médicale 	<p>Le Règlement 34/10 (septembre 2010) a apporté des réformes à l'examen de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) visant à simplifier le système, à offrir plus de choix de produits aux consommateurs, à favoriser la stabilité des prix et à promouvoir un système financièrement viable à long terme.</p> <p>L'adhésion à la couverture facultative était relativement faible (moins de 5 % des véhicules assurés).</p>

Année	Sommaire des changements apportés à la couverture	Remarques
2014-2016 ⁵	<p>Indemnités d'accident</p> <ul style="list-style-type: none"> • Établissement d'une nouvelle exigence de délivrance des permis pour les fournisseurs de services de santé afin de permettre la réception des paiements directs par les assureurs • Remplacement du mécanisme de règlement des différends relevant de la CSFO; tous les futurs différends relatifs à l'AIAL devront être réglés par l'entremise du TAP, et non par les tribunaux • Autorisation pour les fournisseurs d'assurance-automobile d'offrir une nouvelle indemnité facultative combinée pour frais médicaux, de réadaptation et de soins auxiliaires pour les blessures non invalidantes, de même que des indemnités pour les blessures qui subsistent lorsque les indemnités pour blessures non invalidantes sont épuisées • Modification de la définition de blessure invalidante <p>Responsabilité délictuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la franchise sur les montants adjugés par les tribunaux pour la douleur et les souffrances³ et indexation annuelle de la franchise • Augmentation du seuil monétaire au-delà de la franchise pour responsabilité délictuelle ne causant ni douleur ni souffrances, et instauration d'une indexation annuelle du seuil • Introduction de la possibilité de prendre en compte la franchise pour responsabilité délictuelle, s'il y a lieu, au moment de déterminer le droit d'une partie aux dépens dans le cadre d'une action pour dommages résultant de blessures corporelles <p>Autre</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un rabais obligatoire pour l'utilisation de pneus d'hiver 	<p>Le projet de loi 15 (janvier 2015) a apporté des changements visant à améliorer l'efficacité, la réglementation et l'octroi de permis aux fournisseurs tiers; il a aussi réduit le taux d'intérêt antérieur au jugement.</p> <p>Le projet de loi 91 (présenté par étapes) a modifié la franchise pour responsabilité délictuelle et son seuil à compter d'août 2015 et a révisé la définition de la déficience invalidante et le niveau des indemnités au titre de l'AIAL.</p> <p>À l'instar des réformes de 2010, l'adhésion à la couverture facultative demeure relativement faible (environ 10 % des véhicules assurés).</p>

1. La responsabilité délictuelle, en ce qui concerne l'assurance-automobile, désigne les cas où les victimes d'accidents peuvent tenter des poursuites contre des conducteurs fautifs pour des dommages liés à leurs blessures.
2. Des centres d'évaluation désignés ont été créés en 1994, puis éliminés en 2006. Les sociétés d'assurance-automobile et les demandeurs faisaient appel à ces centres lorsque l'opinion neutre d'une tierce partie était requise pour évaluer les blessures d'un demandeur et déterminer les indemnités applicables.
3. Lorsque les victimes obtiennent gain de cause contre les conducteurs fautifs en vertu du système de responsabilité délictuelle, si le montant accordé par les tribunaux dépasse un certain seuil (indexé à 138 344 \$ en 2022), une franchise s'applique au montant que la société d'assurances doit verser (indexée à 41 503,50 \$ en 2022). Par exemple, si une victime se voit accorder 150 000 \$ après avoir intenté une poursuite contre un conducteur fautif pour dommages-intérêts pour douleur et souffrances, la société d'assurances n'aurait qu'à lui verser 108 496,50 \$.
4. Les réformes mises en oeuvre entre 2003 et 2010 visaient les frais et les évaluations des fournisseurs de soins de santé, les lignes directrices de traitement préapprouvées et l'augmentation du seuil monétaire des montants adjugés par les tribunaux pour douleur et souffrances. Les changements apportés en 2010 ont été efficaces, car ils ont permis de réduire les dépenses liées aux indemnités d'accident, d'élargir la gamme des indemnités facultatives et d'introduire une définition des blessures mineures et un plafond pour les frais de traitement.
5. Les initiatives menées au cours de cette période ont entraîné des changements majeurs en plusieurs étapes en vertu des projets de loi 15 et 91, ce qui a obligé les assureurs à redéposer leurs taux (c'est la façon dont les assureurs déterminent le taux à facturer aux particuliers pour une prime d'assurance-automobile).

Annexe 7 : Régimes de retraite à prestations déterminées à employeur unique de l'Ontario désignés dans la *Loi sur les régimes de retraite* comme non couverts par le Fonds de garantie des prestations de retraite

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Régime de retraite de la ville d'Etobicoke

Caisse de retraite de la ville d'Ottawa

Fonds de retraite municipal de la ville de Hamilton

Régime de retraite des employés de la ville de North Bay

Régime de retraite des employés de la ville d'Oshawa

Régime de retraite des employés de la ville de York

Régime de retraite des employés de la ville de Tillsonburg

Régime de retraite canadien des employés à taux horaire de General Motors

Régime de retraite canadien de General Motors pour les employés salariés

Régime de retraite de Hamilton Street Railway (1994)

Régime de retraite amélioré pour les employés de Corporation de la cité de Chatham

Régime de retraite de la communauté urbaine de Toronto

Caisse de retraite des policiers de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario

Régime de retraite des fonctionnaires

Régime de retraite agréé des employés du canton de North Glengarry

Régime de retraite et d'avantages sociaux des employés municipaux de Toronto

Caisse de retraite du service des incendies de Toronto

Régime de retraite des employés de la ville de Gananoque

Annexe 8 : Critères de vérification

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Assurance des voitures de tourisme

1. Des processus efficaces et efficients sont en place pour recueillir et évaluer régulièrement les renseignements sur les participants du secteur de l'assurance-automobile afin de vérifier qu'ils se conforment aux lois et règlements applicables, ainsi qu'à toute autre exigence.
2. Des processus efficaces et efficients sont en place pour déceler les activités non conformes chez les participants du secteur de l'assurance-automobile, enquêter sur celles-ci, prendre les mesures d'exécution appropriées et les prévenir.
3. Des processus efficaces et efficients sont en place pour maintenir des taux d'assurance raisonnables en décelant et en réduisant les activités frauduleuses et les autres domaines où les frais sont excessifs dans le secteur de l'assurance-automobile.
4. Des processus efficaces et efficients sont en place pour éduquer les consommateurs, améliorer leurs connaissances et leur fournir les ressources dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées en matière d'assurance-automobile.
5. Des indicateurs et des cibles de rendement pertinents sont établis, et le rendement fait l'objet d'un suivi par rapport à ces indicateurs et à ces cibles. Les résultats des indicateurs de rendement qui sont utiles au public sont rendus publics, et les mesures correctives requises sont prises en temps opportun.

Caisses populaires

1. Des processus efficaces et efficients sont en place pour recueillir et évaluer régulièrement les renseignements sur les activités et pratiques des caisses populaires afin de vérifier que celles-ci se conforment aux lois et règlements applicables, ainsi qu'à toute autre exigence.
2. Des processus efficaces et efficients sont en place pour déceler les activités non conformes chez les caisses populaires et leur personnel, enquêter sur celles-ci, prendre les mesures d'exécution appropriées et les prévenir.
3. Des processus efficaces et efficients sont en place pour évaluer la suffisance du Fonds de réserve d'assurance-dépôts et prendre les mesures correctives nécessaires en temps opportun.
4. Des processus efficaces et efficients sont en place pour éduquer les consommateurs, améliorer leurs connaissances et leur fournir les ressources dont ils ont besoin pour prendre des décisions financières éclairées.
5. Des indicateurs et des cibles de rendement pertinents sont établis, et le rendement fait l'objet d'un suivi par rapport à ces indicateurs et à ces cibles. Les résultats des indicateurs de rendement qui sont utiles au public sont rendus publics, et les mesures correctives requises sont prises en temps opportun.

Régimes de rente de retraite agréés provinciaux

1. Des processus efficaces sont en place pour recueillir et évaluer régulièrement les renseignements sur les activités et pratiques des régimes de retraite afin de vérifier que ceux-ci se conforment aux lois et règlements applicables, ainsi qu'à toute autre exigence.
2. Des processus efficaces et efficients sont en place pour déceler les activités non conformes chez les administrateurs de régime de retraite, les fiduciaires et les employeurs, enquêter sur celles-ci, prendre les mesures d'exécution appropriées et les prévenir.
3. Des processus efficaces et efficients sont en place pour évaluer les activités du Fonds de garantie des prestations de retraite et prendre les mesures correctives nécessaires en temps opportun.
4. Des processus efficaces et efficients sont en place pour éduquer les bénéficiaires de régime de retraite, améliorer leurs connaissances et leur fournir les ressources dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées concernant leurs prestations de retraite.
5. Des indicateurs et des cibles de rendement pertinents sont établis, et le rendement fait l'objet d'un suivi par rapport à ces indicateurs et à ces cibles. Les résultats des indicateurs de rendement qui sont utiles au public sont rendus publics, et les mesures correctives requises sont prises en temps opportun.

Annexe 9 : Exemples de rapports proposant une réforme de l'assurance-automobile

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Titre du rapport	Auteur	Date de publication
Faciliter le rétablissement à la suite de blessures courantes résultant d'un accident de la route : priorité à la personne blessée	Collaboration ontarienne pour le protocole de prise en charge des blessures résultant d'accidents de la route (par l'entremise de la Commission des services financiers de l'Ontario)	Janvier 2015
Returns on Equity for Automobile Insurance Companies in Ontario	Dr. Fred Lazar et Dr. Eli Prisman	Mars 2015
Fair Benefits, Fairly Delivered: A Review of the Auto Insurance System in Ontario	David Marshall	Avril 2017
Rapport final du Groupe consultatif de résidents sur l'assurance-automobile en Ontario	Groupe consultatif de résidents sur l'assurance-automobile en Ontario (par l'entremise de l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers)	Janvier 2021 Août 2022*
Time for a Tune-up: Reforms to Private-Sector Auto Insurance Could Lower Costs and Add Value for Consumers	David Marshall	Mars 2022

* L'ARSF a convoqué les groupes consultatifs de résidents sur l'assurance-automobile en 2020 et 2022. Le rapport du Groupe d'experts de 2020 a été publié en mars 2021, et celui de 2022, en août 2022.

Annexe 10 : Recommandations du rapport Marshall de 2017 au ministère des Finances

Préparées par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir des données du rapport de David Marshall, 2017, *Fair Benefits Fairly Delivered: A Review of the Auto Insurance System in Ontario*

Recommandation

1. L'organisme de réglementation devrait entreprendre des discussions sérieuses avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée afin d'élaborer un service de gestion à vie des soins aux victimes d'accidents gravement blessés. Au fur et à mesure que la province développe cette expertise, celle-ci – et même les services – pourrait un jour s'élargir pour couvrir d'autres types de blessures hors du régime d'assurance-automobile.
2. L'organisme de réglementation doit prendre des mesures aussi rapidement que possible pour créer des programmes de soins pour les types les plus courants de blessures survenues dans des accidents d'automobile (d'après les lignes directrices sur les blessures courantes liées aux accidents de la route).
3. L'organisme de réglementation devrait disposer d'un budget suffisant pour surveiller et améliorer continuellement les résultats des programmes de soins existants et s'associer avec le gouvernement à la recherche sur l'élaboration de nouveaux programmes de soins au besoin, par exemple pour les blessures neurologiques, les blessures causées par des commotions cérébrales, la douleur chronique et le syndrome de stress post-traumatique. Il faudrait envisager d'utiliser les programmes existants qui ont été élaborés par d'autres provinces et territoires.
4. L'organisme de réglementation devrait mener régulièrement des études de contrôle de la qualité sur les résultats des soins futurs recommandés par les centres d'examen indépendants pour surveiller la qualité de ces recommandations et s'assurer de leur efficacité.
5. L'organisme de réglementation devrait procéder à une refonte complète des barèmes de prix pour les traitements offerts par les fournisseurs et les évaluateurs afin de les rendre plus conformes aux prix payés par d'autres organismes semblables, comme les commissions des accidents du travail, et de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur [le nombre] de traitements.
6. L'organisme de réglementation devrait surveiller l'utilisation globale de la représentation juridique dans le régime d'indemnités d'accident afin d'analyser les raisons pour lesquelles les demandeurs doivent recourir à des conseils juridiques. De plus, l'organisme de réglementation devrait déterminer si le régime devrait être simplifié davantage, si des obstacles devraient être éliminés ou si d'autres pratiques devraient être modifiées pour réduire le temps et les frais qu'implique une intervention des services juridiques.
7. L'organisme de réglementation devrait surveiller de façon continue le temps que prennent les sociétés d'assurance pour verser des prestations aux demandeurs et déterminer si des retards indus causent des préjudices financiers aux victimes d'accidents.
8. Les assureurs devraient être tenus d'établir un processus d'appel interne pour régler rapidement les réclamations et réduire le nombre de réclamations qui doit passer par le système externe de règlement des différends. L'organisme de réglementation devrait surveiller l'efficacité du processus d'appel interne et être habilité à ordonner la prise de mesures correctives si un assureur particulier génère un nombre inhabituel de réclamations qui doivent passer par le processus de règlement des différends.
9. Le nouvel organisme de réglementation devrait être autorisé à prendre des règlements. Les règles devraient aider les assureurs à entrer en contact direct avec leurs clients afin qu'ils puissent gérer les soins et le rétablissement de leurs clients.
10. L'éducation des consommateurs dans le domaine de l'assurance-automobile est un élément clé d'un système efficace. Parallèlement à la simplification des règles et règlements régissant le système, le gouvernement devrait sérieusement répondre au besoin d'améliorer l'éducation des consommateurs. Les recommandations du Groupe de travail antifraude de l'assurance-automobile de l'Ontario, et la création d'un « Bureau des conseillers aux conducteurs automobiles » devraient être étudiées.
11. L'organisme de réglementation devrait surveiller les montants adjugés et les coûts dans le cadre du régime de responsabilité délictuelle afin de déterminer s'il faut apporter des changements au régime sans égard à la responsabilité pour éviter d'avoir à intenter des poursuites en responsabilité délictuelle, ainsi que de recommander des changements au régime de responsabilité délictuelle si les coûts semblent l'emporter sur les avantages du point de vue de la politique publique.

-
- 12.** Dans la mesure du possible, le régime de réglementation devrait être remanié pour encourager les assureurs à innover et à lancer de nouveaux produits, même à titre expérimental.
-
- 13.** Un nouvel organisme de réglementation de l'assurance-automobile indépendant et doté de son propre conseil d'administration [devrait] être établi soit dans le cadre de la nouvelle Autorité de réglementation des services financiers, soit dans un nouveau bureau distinct expressément consacré à l'assurance-automobile.
-
- 14.** Le nouvel organisme de réglementation doit disposer du personnel et de l'expertise nécessaires pour agir à titre de gouverneur central sur le marché de l'assurance-automobile, y compris sur la conduite de tous les intervenants et fournisseurs sur ce marché.
-
- 15.** Le nouvel organisme de réglementation devrait être tenu d'établir des normes de rendement pour le marché et de rendre compte au gouvernement de l'atteinte de ces objectifs.
-

Annexe 11 : Exemples de pratiques mises en oeuvre dans d'autres provinces et territoires ou recommandées à l'ARSF et au ministère des Finances afin d'améliorer le secteur de l'assurance des voitures de tourisme

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Domaine	Pratique actuelle en Ontario	Pratique dans une autre province ou un autre secteur
<p>Modèle de traitement pour les victimes d'accidents d'automobile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'Ontario utilise un modèle de paiement au comptant. Le montant qu'une société d'assurances verse à une victime d'accident d'automobile dans le cadre d'une protection de première partie est fondé sur l'Annexe sur les indemnités d'accident légales (AIAL), un règlement pris en vertu de la Loi sur les assurances. L'AIAL décrit les prestations qui doivent être incluses et les limites de protection, y compris les indemnités pour frais médicaux, de réadaptation et de soins auxiliaires qui prévoient des seuils en dollars pour les blessures mineures (3 500 \$), les blessures plus graves (montant standard de 65 000 \$, avec options de majoration) et les blessures catastrophiques (montant standard de 1 million de dollars, avec options de majoration). Cette annexe peut inciter les demandeurs à reclasser une blessure mineure en une blessure plus grave afin d'augmenter les dommages-intérêts, ce qui entraîne une augmentation des honoraires d'avocat. • L'AIAL n'a pas fait l'objet d'un examen depuis l'audit précédent de l'industrie de l'assurance-automobile effectué par notre Bureau en 2011. À l'heure actuelle, l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) n'a pas le pouvoir d'apporter des changements au règlement puisque ce pouvoir appartient uniquement au ministère des Finances. Dans son plan directeur dans le cadre du plan Priorité aux conducteurs (dont il est question à la section 4.1.2), le Ministère a lancé une initiative qui mettrait en oeuvre par défaut une approche axée sur les soins plutôt que sur un paiement en espèces, avec une option permettant aux consommateurs de choisir des règlements en espèces, mais l'initiative a été mise en pause en raison de la pandémie de COVID-19. • L'ARSF n'a pas le pouvoir à elle seule de mettre en oeuvre un modèle fondé sur les soins, car cela exigerait d'apporter des changements à la réglementation. Néanmoins, à titre d'organisme de réglementation des assurances, l'ARSF n'a pas effectué d'analyses qualitatives et quantitatives exhaustives pour valider ou appuyer la création d'un modèle fondé sur les soins. Toutefois, l'ARSF a fourni des conseils au ministère des Finances sur la façon de s'assurer que le concept de soins est traité dans un modèle axé sur les soins plutôt que sur un paiement en espèces, et elle a également recommandé que son pouvoir soit élargi pour permettre la mise à l'essai d'approches fondées sur les soins. 	<ul style="list-style-type: none"> • D'autres provinces et territoires du Canada utilisent un modèle fondé sur les soins. Cette approche offre aux fournisseurs de soins de santé, aux consommateurs et aux sociétés d'assurance une plus grande certitude quant au coût et à la durée des traitements nécessaires en cas d'accident d'automobile, par exemple en mettant en oeuvre des protocoles de traitement qui offrent une façon plus structurée de traiter des blessures comme les entorses, les foulures et les entorses cervicales. • Par exemple, l'Alberta a publié le règlement Diagnostic and Treatment Protocols Regulation pour les assureurs, les avocats et les professionnels de la santé, chaque protocole offrant un certain nombre de traitements. Ces plans de traitement sont élaborés en consultation avec les professionnels de la santé et les meilleures recherches disponibles et ne peuvent être contestés par les assureurs. • Dans ses rapports* de 2017 et de 2022, Marshall recommandait que l'Ontario passe d'un modèle de paiement en espèces à un modèle fondé sur les soins, car le fait d'autoriser le paiement en espèces à faire partie du processus de réclamation peut augmenter leurs coûts (par exemple en raison de réclamations sans fondement), et donc les primes. Le budget de 2019 du gouvernement indiquait également une transition vers un modèle axé sur les soins plutôt que sur un paiement en espèces pour faire en sorte que la couverture payée par les souscripteurs serve à payer les traitements, et non les frais juridiques. • La Saskatchewan a modifié son régime de responsabilité délictuelle fondé sur le paiement en espèces en un régime axé sur les soins sans égard à la responsabilité, ce qui a entraîné une diminution de 28 % des réclamations pour entorse cervicale.

Domaine	Pratique actuelle en Ontario	Pratique dans une autre province ou un autre secteur
<p>Processus d'évaluation médicale pour les demandes d'indemnités d'accident d'automobile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus actuel de réclamation de l'Ontario rend possible l'émergence de différends entre l'assureur et le professionnel de la santé au sujet de l'exactitude de l'évaluation médicale et de la pertinence du plan de traitement qui lui est associé. Lorsque cela se produit, l'assureur obtiendra sa propre évaluation médicale pour évaluer les besoins de la personne, moyennant des frais supplémentaires. Nous avons remarqué que même si la province avait limité à 2 000 \$ le montant payable par un assureur pour une évaluation médicale effectuée en vertu de l'AIAL, le système actuel peut mener à la réalisation de multiples évaluations médicales pour déterminer la gravité des blessures d'une victime d'accident. Cela augmente les coûts pour le système d'assurance et peut retarder le moment où une victime d'accident reçoit les soins dont elle a besoin. Le critère subjectif « raisonnable et nécessaire » de l'AIAL pour déterminer l'admissibilité aux indemnités et la possibilité de réaliser de multiples évaluations des blessures peuvent souvent amener les demandeurs à retenir les services d'avocats pour s'y retrouver dans le processus de demande d'indemnités d'accident. • Notre examen des informations relatives aux coûts d'évaluation médicale tirée du Système de demandes de règlement pour soins de santé liés à l'assurance-automobile (DRSSAA) – un système de facturation des indemnités d'accident à l'échelle de l'Ontario – a révélé qu'en 2019, il en coûtait 85 millions de dollars pour offrir 269 millions de dollars en traitement aux victimes d'accidents. Nous constatons que ce montant a toujours été beaucoup plus élevé dans les années antérieures. Compte tenu de la nature du système de facturation du DRSSAA, les montants des traitements et des examens médicaux pour les années de survenance antérieures sont beaucoup plus élevés que ceux pour les années de survenance récentes. Par exemple, pour les accidents survenus en 2015, il a coûté 213 millions de dollars pour les examens entrepris par les assureurs et les fournisseurs de soins médicaux afin d'offrir 412 millions de dollars en traitement aux victimes d'accidents. Les coûts d'évaluation médicale représentaient 52 % des coûts de traitement. • KPMG, dont les services ont été retenus par le BAC, a estimé en 2012 que la fraude représente entre 9 % et 18 % du coût total des réclamations dans le domaine de l'assurance-automobile en Ontario. En 2019, le gouvernement de l'Ontario a également indiqué que la fraude (comme il en est question dans la section 4.1.2) constituait un domaine où des changements seraient apportés pour réduire les coûts d'assurance-automobile pour les consommateurs. Toutefois, aucune mesure n'a été prise par l'ARSF ou le Ministère à ce jour en ce qui concerne cette initiative. Bien que la capacité de l'ARSF d'apporter ces changements soit limitée en raison des pouvoirs qu'elle détient, l'organisme est en mesure de publier des analyses et de divulguer des renseignements au sujet de ces coûts pour le Ministère et le public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme l'indique le rapport que Marshall a présenté au Ministère en 2017, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT), qui s'occupe également des patients blessés, consacre en moyenne environ 26 millions de dollars par année au paiement des évaluations médicales, dans un système qui traite 170 000 demandes par année. Par ailleurs, le système d'assurance-automobile de l'Ontario traite en moyenne environ 60 000 demandes (soit 64 % moins) par année à un coût considérable d'environ 350 millions de dollars, soit un coût plus de 12 fois supérieur. • Marshall a recommandé la création de centres d'évaluation indépendants qui fourniraient une opinion indépendante sur les meilleurs soins futurs à prodiguer à une personne en respectant le plafond des dépenses de la police d'assurance. L'assuré et l'assureur ne pourraient pas contester ces décisions, et l'évaluation du professionnel de la santé indépendant serait finale. Cette approche réduirait le coût des réclamations en diminuant le risque d'évaluations médicales frauduleuses.

Domaine	Pratique actuelle en Ontario	Pratique dans une autre province ou un autre secteur
Accréditation des ateliers de réparation automobile	<ul style="list-style-type: none"> • L'Ontario n'exige pas que les ateliers qui effectuent des réparations d'automobile payées par l'assurance soient accrédités. Les exigences concernant ces ateliers en Ontario sont principalement énoncées dans la Loi de 2002 sur la protection du consommateur. De plus, le ministère des Services au public et aux entreprises est responsable de l'inspection de ces ateliers, des plaintes les concernant, de même que des enquêtes et des mesures d'exécution par l'entremise de Protection du consommateur de l'Ontario, s'il y a lieu. • En raison de l'absence d'exigences en matière de permis ou d'accréditation, la Division des opérations relatives aux services aux consommateurs de Protection du consommateur de l'Ontario ne dispose pas de données sur le nombre total de ces ateliers à inspecter dans la province. Depuis 2019, l'organisme a effectué 234 inspections à la suite de plaintes reçues, mais une seule a mené à des accusations. Il y a un risque que la surveillance actuelle des activités des ateliers de réparation automobile ne soit pas en mesure de réduire au minimum les réclamations frauduleuses ou exagérées qui pourraient provenir de ces ateliers. Notre audit a révélé que les normes que ces entreprises doivent respecter pour exercer leurs activités pourraient être inférieures à celles des ateliers accrédités. • L'Association des industries de l'automobile (AIA) du Canada nous a informés qu'il manque une surveillance adéquate des ateliers de réparation automobile et des opérateurs de dépanneuses en Ontario et que le secteur appuie un changement du système. L'AIA administre I-CAR, un programme de formation et de reconnaissance visant à fournir et à mettre à jour les compétences nécessaires aux fournisseurs de services de l'industrie de la réparation de carrosserie. Les ateliers de réparation automobile en Ontario ne sont pas tenus de suivre ce programme. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'Insurance Corporation of British Columbia (ICBC) établit les exigences minimales que doivent respecter les ateliers de réparation de carrosserie dans le cadre de son programme de réparation de carrosserie, qui établit les normes que doivent respecter ces ateliers, y compris celles liées à la formation et à l'équipement. L'ICBC assure le suivi de certains indicateurs de rendement pour chaque établissement, chacun ayant son propre seuil minimal. Lorsqu'il y a des cas de non-conformité grave ou répétée ou qu'un établissement ne respecte pas ces seuils minimaux pendant 12 mois, l'ICBC peut retirer les établissements du programme. Les établissements doivent participer au programme pour pouvoir facturer directement au fournisseur d'assurance, ce qui, dans ce cas, est fait par l'entremise du gouvernement de la Colombie-Britannique. L'ICBC peut également recouvrer des fonds auprès des établissements dans des cas comme la facturation de travaux non effectués. • La Saskatchewan General Insurance (SGI) accrédite les ateliers de réparation automobile et exige des ateliers avec qui elle fait affaire que leur personnel suive la formation I-CAR de l'AIA, ou une formation équivalente. La SGI effectue également des audits sur les réparations de véhicules payés par l'entremise d'une assurance et peut recouvrer des fonds auprès d'un atelier de réparation automobile qui ne se conforme pas aux exigences d'accréditation. Le système de données de la SGI permet d'accéder aux données de toutes les étapes du processus de réparation et peut cibler les audits de cette façon également, par exemple s'il constate que les coûts d'un type de réparation ou d'une étape de la réparation dans un atelier accrédité sont beaucoup plus élevés que ceux d'autres ateliers accrédités. La SGI et les ateliers de réparation automobile concluent des ententes contractuelles qui précisent les exigences de chaque partie et les pratiques interdites. • Dans son rapport de 2022, Marshall a indiqué que le domaine des réparations automobiles est l'un de ceux où il y a de la fraude dans le secteur. Pour réduire cette fraude, il recommande qu'on impose aux demandeurs d'indemnités d'assurance-automobile qu'ils fassent affaire uniquement avec des ateliers de réparation agréés dans le cadre d'un programme d'accréditation.

* Les rapports comprennent le rapport 2017 de Marshall intitulé *Fair Benefits Fair Delivered: A Review of the Auto Insurance System in Ontario*, ainsi que le rapport de 2022, intitulé *Time for a Tune-up: Reforms to Private-Sector Auto Insurance Could Lower Costs and Add Value for Consumers*.

Annexe 12 : État d'avancement de 21 initiatives dans le cadre du plan Priorité aux conducteurs du gouvernement de l'Ontario (le plan), au 30 septembre 2022

Source : Ministère des Finances

Initiative	Description de l'initiative	État d'avancement ¹
S'attaquer à la fraude		
1. Rendre les accords sur les honoraires conditionnels plus transparents	En collaboration avec le ministère du Procureur général (MPG), le ministère des Finances (MF) a mis en oeuvre des modifications réglementaires qui exigent maintenant qu'un avocat ou un parajuriste divulgue le pourcentage maximal des honoraires conditionnels exigés dans certaines circonstances et qu'il fournisse aux clients potentiels le formulaire standard du guide du consommateur.	Achevée le 1 ^{er} janvier 2022
2. Remanier le système de délivrance de permis pour les fournisseurs de soins de santé (FSS)	Le ministère des Finances collaborera avec l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) pour examiner le système de délivrance des permis et y apporter les modifications nécessaires. * La mise en oeuvre de mesures de lutte contre la fraude peut entraîner des changements au système qui ont une incidence sur les FSS (p. ex. refus de délivrance de permis pour un FSS frauduleux).	Peu ou pas de progrès Cette initiative dépend de l'octroi à l'ARSF des pouvoirs de mise en oeuvre de mesures de lutte contre la fraude (voir la section 4.1.2).
3. Réduire les frais de traitement facturés par les FSS	Le ministère des Finances examinera les frais de FSS pour le traitement des blessures causées par un accident (en lien avec la réforme de l'évaluation médicale).	Peu ou pas de progrès Mise en pause en 2019. ² Cette modification serait intégrée à l'initiative 2 ci-dessus.
4. Accroître la crédibilité et l'imputabilité du processus d'évaluation médicale	Le ministère des Finances mobilisera les intervenants, l'ARSF et le ministère de la Santé afin de déterminer un processus d'évaluation médicale plus efficace, d'accroître la crédibilité et l'imputabilité du système et de mettre fin aux évaluations concurrentes pour une même blessure.	Peu ou pas de progrès Mise en pause en 2019 ²
5. Élaborer de solides mesures de lutte contre la fraude / Règlement de l'ARSF sur les actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongères (APMM)	Mesures de lutte contre la fraude Le ministère des Finances collaborera avec l'ARSF pour élaborer des mesures de lutte contre la fraude et l'abus en matière d'assurance-automobile afin de décourager les pratiques, les activités et les comportements de nature trompeuse ou frauduleuse.	En cours – annoncée dans le projet de loi du printemps 2022
	Règle relative aux APMM Le ministère des Finances collaborera avec l'ARSF pour moderniser le règlement relatif aux APMM (Règl. de l'Ont. 7/00), qui décrit les activités et les comportements injustes ou préjudiciables envers les consommateurs. La nouvelle règle relative aux APMM de l'ARSF, qui a remplacé le règlement relatif aux APMM, est entrée en vigueur le 1 ^{er} avril 2022.	Achevée le 1 ^{er} avril 2022

Initiative	Description de l'initiative	État d'avancement ¹
6. Établir un processus moderne de réclamation en ligne pour permettre aux consommateurs de voir comment leurs prestations sont utilisées	Fournir aux clients des renseignements utiles sur leur réclamation, y compris le fournisseur de paiement (premier payeur) et les montants, afin de promouvoir la transparence. (La mise en oeuvre des mesures de lutte contre la fraude pourrait entraîner des changements au système qui auront une incidence sur l'exécution de cette initiative.)	Mise en pause en 2019 ²
Offrir un choix au consommateur		
7. Offrir davantage d'options de rabais : déclaration et application; avenants (c.-à-d. clauses ajoutées à une police d'assurance-automobile qui apportent des modifications)	L'ARSF a mis en oeuvre un système simplifié d'approbation des taux (« déclaration et application »), a établi un nouveau cadre de lignes directrices et a commencé son examen des lignes directrices léguées afin d'éliminer le fardeau réglementaire inutile pour le secteur.	Achevée le 9 octobre 2019
8. Offrir davantage de choix pour rendre l'assurance-automobile plus abordable : antécédents en matière de crédit	Permettre aux consommateurs de choisir de partager leurs renseignements de crédit avec les assureurs, ce qui peut se traduire par une économie sur les primes. Cette initiative a fait l'objet d'une analyse de politique, mais le gouvernement n'a pas pris la décision d'aller de l'avant.	Mise en pause en 2019
9. Offrir davantage de choix en matière de protection d'assurance-automobile	Permettre aux consommateurs de se soustraire à la couverture d'indemnisation directe en cas de dommages matériels lorsqu'ils déterminent qu'assurer leur véhicule ancien coûte plus cher que ce qu'il vaut.	En voie de mise en oeuvre d'ici le 1 ^{er} janvier 2024
10. Simplifier l'expérience du consommateur : preuve électronique d'assurance-automobile	Les assureurs peuvent maintenant fournir des cartes d'assurance électroniques qui servent de preuve d'assurance-automobile sur un appareil mobile. Les consommateurs peuvent conserver une carte d'assurance électronique sur leur appareil mobile à la place (ou en complément) d'une version papier.	Achevée le 5 septembre 2019
11. Simplifier l'expérience des consommateurs : communications électroniques	Le gouvernement a précisé que les assureurs peuvent utiliser les communications et le commerce électroniques lorsqu'ils interagissent avec leurs clients. Les clients peuvent choisir de recevoir des communications en format papier ou électronique.	Achevée en décembre 2019
12. Simplifier l'expérience du consommateur : formulaires, politiques, etc.	L'ARSF s'emploie à moderniser et à mettre à jour ses politiques et ses formulaires en fonction de la nouvelle norme de l'ARSF, y compris les formulaires affichés sur le site Web de la Commission des services financiers de l'Ontario. Les échéances varient.	En cours – l'ARSF continue de mettre à jour et de moderniser les formulaires (p. ex., FDIO-1)

Initiative	Description de l'initiative	État d'avancement ¹
Adoption du Plan axé sur les soins pour les conducteurs		
13. Instaurer une carte de soins pour les conducteurs : renseignements facilitant le processus de réclamation	Améliore et simplifie l'expérience du consommateur après un accident. Le gouvernement n'a pas mené de consultations publiques au sujet de la proposition de carte de soins pour les conducteurs et ne peut commenter les détails de la mise en oeuvre de la politique.	Mise en pause en 2019
14. Instaurer par défaut un modèle axé sur les soins plutôt que sur un paiement en espèces, avec l'option de choisir les règlements en espèces	Élimine les incitatifs à la fraude en veillant à ce que la couverture d'assurance ne soit utilisée que pour le traitement et les soins.	
15. Établir une limite par défaut de 2 millions de dollars pour les indemnités pour blessures invalidantes	Garantit que des options sont disponibles et que la couverture répond aux besoins des consommateurs en augmentant la couverture minimale à 2 millions de dollars.	
16. Améliorer le système de traitement précoce des blessures courantes, y compris en santé mentale	Dans le but d'améliorer l'accès aux soins pour les blessures courantes. Le gouvernement n'a pas encore mené de consultations publiques au sujet d'une proposition pour cette initiative et ne peut commenter les détails de la mise en oeuvre de la politique.	
Accroître la concurrence et l'innovation		
17. Augmenter la limite pécuniaire pour simplifier les procédures	En collaboration avec le ministère du Procureur général, le ministère des Finances a apporté des changements à la règle de simplification des procédures qui ont fait passer de 100 000 \$ à 200 000 \$ (intérêts non compris) la limite pécuniaire applicable aux demandes de règlement simplifiées, y compris le montant réclamé (le cas échéant) et la juste valeur marchande de tout bien immobilier ou personnel. De plus, la limite pécuniaire de la Cour des petites créances est passée de 25 000 \$ à 35 000 \$.	Achevée le 1 ^{er} janvier 2020
18. Soutenir des technologies, des structures de prix et des modèles d'affaires novateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Permet à l'ARSF d'exploiter un « bac à sable réglementaire » pour permettre aux assureurs de mettre à l'essai des initiatives novatrices visant à commercialiser plus rapidement de nouveaux produits et services axés sur le consommateur (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022). • Permet aux assureurs de mettre fin aux polices par voie électronique, ce qui permettrait aux assureurs entièrement numériques d'exercer leurs activités en Ontario (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022). • Permet aux caisses populaires de vendre de l'assurance en succursale ou en ligne. 	Achevée le 1 ^{er} janvier 2022

Initiative	Description de l'initiative	État d'avancement ¹
19. Améliorer la réglementation relative aux taux d'assurance-automobile	Pour obtenir une approbation avant utilisation, les assureurs doivent soumettre à l'ARSF la façon dont ils établiront le prix de leurs assurances-automobile pour voitures de tourisme privées (automobiles personnelles) et de certaines assurances-automobile commerciales. L'ARSF s'emploie à mettre en oeuvre une nouvelle stratégie de réforme de la réglementation en matière de tarification et de souscription d'assurance-automobile afin d'assurer l'équité des taux, par exemple en remplaçant les lignes directrices désuètes, y compris les lignes directrices existantes sur les taux territoriaux.	En cours – La stratégie de réforme de la réglementation des tarifs de l'ARSF sera présentée au ministère des Finances en mars 2023
20. Réduire le fardeau (ARSF) : examiner et simplifier les lignes directrices, les bulletins et les formulaires	En janvier 2022, l'ARSF avait supprimé 80 % des lignes directrices, bulletins et formulaires en matière d'assurance-automobile.	Achevée en janvier 2022
21. Réduire le fardeau (Ministère des Finances) : examiner et simplifier les lois et règlements, p. ex. AIAL	Le ministère des Finances a abrogé des dispositions et lois désuètes et inefficaces.	Achevée le 1 ^{er} juillet 2022

1. Le ministère des Finances nous a informés qu'en raison de la pandémie de COVID-19 et de la nécessité de concentrer ses efforts sur d'autres priorités, notamment la collaboration avec l'ARSF pour faciliter l'octroi d'allègements aux titulaires de polices d'assurance-automobile, le gouvernement a interrompu son travail sur plusieurs initiatives du plan directeur, pour lesquelles peu ou pas de mesures ont été prises depuis.

2. Après avoir accordé la priorité à certaines initiatives du plan directeur par rapport à d'autres, le ministère des Finances a interrompu ses activités pour certaines initiatives en 2019, avec l'intention de les reprendre une fois que les initiatives prioritaires auront été mises en oeuvre.

Annexe 13 : Faiblesses de la surveillance des courtiers d'assurance par l'ARSF

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Faiblesse	Analyse et constatations
<p>L'examen par l'ARSF du secteur des courtiers d'assurance, par l'entremise des Courtiers d'assurance agréés de l'Ontario (RIBO), est limité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En Ontario, RIBO supervise les courtiers d'assurance (des particuliers qui travaillent avec plusieurs sociétés d'assurance et qui peuvent ainsi offrir au consommateur un large éventail de polices parmi lesquelles choisir). L'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) examine annuellement les activités de RIBO, lui présente ses recommandations et présente ses constatations au ministre des Finances, qui dépose ensuite le rapport devant l'Assemblée législative de l'Ontario. • Dans son dernier examen (pour 2020-2021) des activités de RIBO, l'ARSF a conclu que RIBO régleme le secteur conformément à la réglementation. Nous avons toutefois remarqué que le niveau d'inspection de l'ARSF pourrait être amélioré. Les recommandations de l'ARSF dans son dernier rapport portaient principalement sur la mise à jour par RIBO de ses plans et politiques, de sa cybersécurité et de son site Web. Nous avons constaté que ni l'ARSF ni RIBO n'ont effectué une analyse détaillée du secteur des courtiers d'assurance dans son ensemble pour déterminer s'il existe un biais systémique dans la façon dont les courtiers travaillent ou aiguillent les clients, en fonction des structures de propriété et de commissions établies entre les courtiers et les sociétés d'assurance. Nous avons appris que RIBO, dans le cadre du processus de renouvellement des permis de 2022-2023, recueille des données plus détaillées sur la propriété et d'autres intérêts financiers dans les maisons de courtage et examine comment rendre les exigences de divulgation en matière de conflits d'intérêts et de commissions plus pertinentes pour les consommateurs. • RIBO effectue des inspections (ce qu'il appelle des « vérifications au hasard ») des maisons de courtage et des courtiers individuels, et il obtient des documents auprès des maisons de courtage, comme des détails sur la divulgation des commissions que reçoivent les courtiers. RIBO se fixe un objectif quant au nombre de ces inspections qu'il prévoit effectuer chaque année. Les propres données de RIBO ont montré qu'entre 2017-2018 et 2021-2022, il n'a jamais atteint cet objectif. Sa pire performance remonte à 2021-2022 : alors qu'il visait à effectuer 240 inspections, il n'en a effectué que 112. Entre 2017-2018 et 2021-2022, RIBO n'a effectué qu'environ 67 % des inspections prévues. Bien que l'ARSF ait indiqué dans son examen de RIBO que l'organisme de réglementation avait apporté des changements à son régime d'inspection et que le nombre d'inspections était inférieur à la cible depuis plusieurs années, elle n'a pas recommandé de mesures correctives ni souligné les mesures prises par RIBO pour mieux atteindre sa cible en raison des restrictions budgétaires imposées à RIBO et de la portée élargie de ses inspections. À l'avenir, RIBO prévoit appliquer à ses inspections un cadre de conformité ciblé et axé sur les risques, ce qui aura une incidence sur le nombre d'inspections qu'il effectue.

Faiblesse**Analyse et constatations**

Les maisons de courtage qui appartiennent entièrement ou majoritairement à une société d'assurance ne sont pas tenues de divulguer explicitement ces renseignements aux consommateurs.

- Les courtiers peuvent aider les consommateurs à trouver l'option la plus financièrement avantageuse parmi celles offertes par les différentes sociétés d'assurances avec lesquelles ils travaillent. Au Canada, il n'est pas interdit aux assureurs ou à leurs sociétés affiliées de posséder une maison de courtage. C'est le cas en Ontario (depuis décembre 2004) ainsi que dans la plupart des autres provinces (à l'exception du Québec, qui interdit à un assureur de détenir une participation de plus de 20 % dans une maison de courtage). Cela signifie qu'en Ontario, les sociétés d'assurances peuvent détenir une participation de plus de 100 % dans une maison de courtage qui vend ses propres polices d'assurance. Les maisons de courtage qui appartiennent en totalité ou en partie à des sociétés d'assurance et qui vendent les produits d'assurance de leur société mère peuvent être en conflit d'intérêts qui expose leurs consommateurs à un risque. Plus précisément, la société mère peut inciter ses courtiers à vendre ses propres produits, même si d'autres sociétés d'assurance demandaient une prime moins élevée à un consommateur. Notre examen des maisons de courtage de RIBO a révélé qu'au moment de notre audit, les sociétés d'assurances détiennent une participation financière dans 110 maisons de courtage en Ontario, ou elles en sont entièrement propriétaires.
- Le document RIBO Principal Broker Handbook, qui énonce les exigences réglementaires et les lignes directrices applicables aux courtiers d'assurance, stipule que le courtier doit divulguer au consommateur un conflit d'intérêts réel ou potentiel au moment de la soumission. De plus, le Règlement 991 de la Loi sur les courtiers d'assurance inscrits donne le droit aux consommateurs qu'on leur divulgue tout conflit d'intérêts réel ou perçu, ce qui comprend des renseignements sur la propriété d'une maison de courtage, et précise que ces renseignements doivent être divulgués par écrit. Nous avons cependant constaté que, dans la pratique, les maisons de courtage ne sont pas tenues de communiquer explicitement cette relation de propriété aux consommateurs avant de leur remettre des soumissions d'assurance ou d'émettre une recommandation sur une assurance.
- Dans le cadre de notre audit, nous avons obtenu 10 soumissions d'assurance-automobile en ligne – pour des Ontariens dont le sexe, le territoire et la marque et le modèle d'automobile varient – auprès d'une maison de courtage (BrokerLink) appartenant en propriété exclusive à une société d'assurances. La société d'assurances était présente dans 9 des 10 soumissions. Bien que la maison de courtage ait affiché publiquement en ligne sa structure de propriété et sa structure de commission, nous avons constaté qu'en préparant les soumissions, ces informations n'avaient pas été divulguées aux consommateurs. C'est plutôt aux consommateurs qu'il incombe de faire des recherches sur le site Web pour obtenir ces renseignements.
- En outre, si un consommateur obtient une soumission d'assurance par téléphone (une méthode courante pour obtenir une soumission), ces renseignements ne lui sont pas toujours divulgués dès le départ ou avant qu'il décide la police d'assurance qu'il achète (à moins qu'il ne le demande explicitement), même si les courtiers ont des exigences de divulgation à respecter. Dans l'échantillon de 50 sites Web de courtiers d'assurance en Ontario que nous avons examinés, 43 (86 %) d'entre eux ont divulgué leur structure de propriété. Toutefois, nous avons remarqué que dans l'échantillon de 10 appels téléphoniques que nous avons passés aux maisons de courtage pour demander une soumission, une seule (10 %) a divulgué sa structure de propriété avant qu'on le lui demande. En outre, nous avons examiné les sites Web de 10 maisons de courtage qui appartiennent à des sociétés d'assurances ou dans lesquelles celles-ci ont des intérêts financiers pour déterminer si les renseignements étaient divulgués de façon appropriée. Nous avons constaté que 3 de ces 10 maisons de courtage ne divulguent pas ces renseignements de façon adéquate. À cette fin, certaines maisons de courtage ne divulguent pas de façon efficace les renseignements sur la propriété pour se conformer au Règlement 991.

Faiblesse	Analyse et constatations
Les courtiers d'assurance ne respectent pas l'obligation de divulguer leur structure de commissions.	<ul style="list-style-type: none">• Une société d'assurances verse généralement à une maison de courtage d'assurance une partie de la police qu'elle vend à un consommateur. Notre examen d'un échantillon de maisons de courtage d'assurance-automobile qui ont divulgué publiquement leur structure de commissions a révélé que les commissions qu'elles reçoivent de sociétés d'assurance peuvent représenter jusqu'à 20 % d'une prime par client. Ce montant est généralement payé pour chaque police, y compris les renouvellements. Si une maison de courtage reçoit une commission plus élevée d'une société d'assurances que d'une autre société avec laquelle elle travaille, il y a un risque que la maison de courtage essaie d'inciter un consommateur à souscrire la police qui lui rapporte le plus, même si elle est plus chère que celle d'une autre société. Les conflits d'intérêts comme celui-ci expliquent pourquoi la divulgation de renseignements est exigée.• Le document RIBO Principal Handbook est un outil d'orientation conçu pour aider les maisons de courtage à comprendre les exigences et les normes de conduite qu'elles doivent respecter conformément à la Loi sur les courtiers d'assurance inscrits. Il précise que les maisons de courtage sont tenues de divulguer au consommateur les sociétés d'assurance avec lesquelles elles ont conclu des ententes de commission et la fourchette du pourcentage de commission qu'elles reçoivent. Les renseignements sur la commission doivent être mis à la disposition des consommateurs sur demande. Ils doivent également être disponibles dans d'autres documents accessibles, comme le document de politique final, mais les consommateurs ne savent peut-être pas où chercher ces renseignements. Essentiellement, ces renseignements peuvent ne pas être explicites ou apparents pour le consommateur. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les sites Web d'un échantillon de 50 courtiers d'assurance-automobile en Ontario afin de déterminer s'ils divulguaient leurs structures de commissions. Seulement 14 (ou 28 %) ont divulgué une forme quelconque d'informations sur le pourcentage de commission qu'ils reçoivent de chaque société pour laquelle ils vendent de l'assurance. De plus, dans l'échantillon de 10 appels téléphoniques que nous avons passés à des maisons de courtage pour demander une soumission, nous avons constaté qu'une seule d'entre elles divulguait sa structure de commissions avant qu'on le lui demande.• Les consommateurs ne sont probablement pas au courant des biais potentiels du courtier avec lequel ils travaillent, car les maisons de courtage ne sont pas tenues de fournir au consommateur toutes les options de soumission possibles et ne sont soumises qu'à de faibles exigences concernant la divulgation de la structure de commission en place auprès de chaque société d'assurances avec laquelle elles travaillent (à moins qu'on le leur demande explicitement). De plus, l'ARSF ne recueille pas de renseignements sur les sociétés avec lesquelles travaillent les maisons de courtage, sur la structure de propriété de la maison de courtage ou sur les commissions versées au courtier par chaque société d'assurance. Par conséquent, elle n'est pas en mesure de repérer les conflits d'intérêts potentiels, ni de déterminer qui et quoi évaluer dans le cadre de ses inspections des entités d'assurance-automobile réglementées ainsi que des activités de RIBO.• Les représentants de RIBO nous ont expliqué que même si les titulaires de permis de RIBO ne sont pas tenus de divulguer à l'ARSF le nombre de sociétés d'assurances avec lesquelles ils ont conclu un contrat, l'ARSF a le pouvoir de demander ces renseignements en vertu du paragraphe 442.2(1) de la Loi sur les assurances, mais elle ne l'a pas fait.

Annexe 14 : Faiblesses du processus d'inspection des caisses populaires par l'ARSF

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Faiblesse	Analyse et constatations
<p>Les inspections de la gouvernance menées par l'ARSF étaient incomplètes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nous avons examiné un échantillon de 20 inspections menées par l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (ARSF) depuis 2019. Dans huit cas, nous avons constaté que l'inspection n'avait pas recueilli de preuves détaillées pour évaluer les processus de gouvernance de la caisse populaire, car ces domaines ne faisaient pas partie de la portée de l'inspection. Plus précisément, le personnel de l'ARSF n'a recueilli aucune preuve liée à un ou plusieurs des trois principaux facteurs de gouvernance qui sont pris en compte pour déterminer la cote de gouvernance pour la prime du Fonds de réserve d'assurance-dépôts (FRAD) (c.-à-d. l'évaluation par l'ARSF du fonctionnement du conseil d'administration de la caisse, du fonctionnement de son service d'audit interne et du comité d'audit de son conseil d'administration, ainsi que des processus liés à l'émission et au suivi des prêts aux membres de la caisse). • Par exemple, nous avons constaté que dans deux inspections, rien n'indiquait que l'ARSF avait évalué l'efficacité des pratiques d'audit interne de la caisse populaire. Sans une évaluation complète de la gouvernance, l'ARSF pourrait se retrouver avec un profil de risque inexact pour ces caisses populaires, ce qui mettrait en péril les dépôts des consommateurs. • En outre, l'ARSF n'évaluait pas toujours les opérations avec des parties assujetties à des restrictions (comme les prêts à des dirigeants ou des administrateurs, à leurs conjoints, ou à une société dans laquelle un dirigeant ou un administrateur détient une participation supérieure à 10 %), qui sont réglementées en vertu de la Loi de 2020 sur les caisses populaires et les credit unions et qui exigent une diligence raisonnable accrue de la part du conseil d'administration d'une caisse populaire. Ces types d'opérations doivent être approuvés par le conseil d'administration d'une caisse populaire; toutefois, nous avons constaté que l'ARSF n'exigeait pas de documents à l'appui des approbations ou des examens du conseil. Nous avons également constaté que, dans quatre des cinq inspections échantillonnées auprès des caisses populaires présentant de mauvaises pratiques de gouvernance ou dans les cas où l'ARSF a relevé un risque plus élevé dans le portefeuille des prêts, l'ARSF n'a pas effectué d'analyse des opérations importantes avec des parties assujetties à des restrictions.

Faiblesse	Analyse et constatations
L'ARSF ne prend pas les mesures adéquates pour s'assurer que les caisses populaires mettent en oeuvre les constatations issues des inspections.	<ul style="list-style-type: none">• Avant l'introduction du Cadre de surveillance axée sur le risque en avril 2022 (voir la section 5.1.1), lorsqu'une inspection était effectuée, l'ARSF demandait au conseil d'administration de chaque caisse de fournir une attestation écrite confirmant que la caisse avait apporté ou apporterait les changements nécessaires pour donner suite aux constatations issues de l'inspection. Toutefois, l'ARSF ne recueillait aucun document permettant de confirmer si une constatation issue d'une inspection avait effectivement été corrigée.• Dans 4 des 20 inspections de caisses populaires que nous avons examinées, nous avons constaté qu'un problème relevé lors d'une inspection précédente n'avait pas été réglé au moment de l'inspection suivante, même si le conseil avait dans chaque cas fourni une attestation écrite indiquant que le changement nécessaire avait été apporté. L'ARSF n'a pris aucune mesure d'exécution (comme l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire) dans ces cas. Par exemple, en 2018, l'organisme prédécesseur de l'ARSF, la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD), a inspecté une caisse populaire et a constaté qu'il n'y avait aucune preuve indiquant que le conseil d'administration exerçait une surveillance suffisante du comité d'audit, notamment des fonctions que ce dernier omettait d'accomplir, comme l'évaluation de l'indépendance et de l'efficacité du vérificateur interne. Le conseil de la caisse populaire a fourni une attestation en décembre 2019 selon laquelle tous les problèmes avaient été réglés. Dans son inspection de la caisse populaire en 2021, l'ARSF a toutefois constaté que la même lacune était toujours présente.• En outre, l'ARSF formule des recommandations à l'égard des problèmes relevés lors d'une inspection et demande aux caisses populaires de répondre aux constatations de l'inspection au moyen d'un « plan d'action », mais nous avons constaté que les renseignements fournis à l'ARSF par les caisses populaires à la fin d'une inspection étaient incohérents et souvent très limités. Dans 12 des 20 inspections de caisses populaires que nous avons examinées, nous avons constaté que les caisses avaient simplement indiqué que le problème avait été réglé, en copiant les mesures correctives exigées par l'inspecteur de l'ARSF, mais sans y joindre de documents à l'appui.

Faiblesse**Analyse et constatations****Les caisses populaires sont peu incitées à mettre en oeuvre les recommandations en matière de gouvernance.**

- Les caisses populaires sont tenues de contribuer au FRAD en fonction d'une évaluation des risques effectuée par l'ARSF. Nous avons constaté que le processus d'évaluation actuel fait en sorte que les pratiques de gouvernance d'une caisse populaire (qui représentent environ 36 % de la cote d'évaluation des risques) ont beaucoup moins d'incidence sur la contribution de la caisse au FRAD que l'évaluation à facteur unique du capital d'une caisse par rapport au risque de ses actifs (qui représente environ 64 % de la cote, portion connue sous le nom de « cote de capital »).
- Par exemple, pour payer au FRAD le taux le plus bas de dépôts assurés (0,75 %), les caisses populaires doivent obtenir une cote de 90 % ou plus. Cela signifie que celles ayant obtenu la cote d'évaluation des actifs la plus élevée (tous les points, ou 64 % de la cote de taux) n'ont qu'à obtenir une note de 72 % à leur évaluation de la gouvernance pour atteindre le seuil de 90 %. Étant donné qu'une telle importance est accordée à un seul facteur financier, les caisses populaires dont la gouvernance présente des lacunes ne sont peut-être pas incitées financièrement à améliorer leurs pratiques de gouvernance. Comme il est mentionné à la **section 5.1.2**, de mauvaises pratiques de gouvernance ont contribué à ce que PACE Savings and Credit Union Limited soit finalement placée sous l'administration de l'organisme de réglementation de l'époque, la SOAD.
- Dans un cas, nous avons repéré une caisse populaire que l'ARSF avait évaluée en 2020 comme ayant une cote de capital parfaite, mais dont les fonctions d'audit interne et de gestion des risques étaient inadéquates (par exemple, la fonction d'audit interne ne respectait pas les normes professionnelles, comme l'absence de processus de détermination des risques et d'examen approprié du travail effectué par le personnel du Ministère). La caisse populaire a ainsi payé un taux d'assurance-dépôts plus élevé. La correction du problème n'aurait permis à la caisse d'économiser que 22 000 \$ par année. L'ARSF a indiqué que si la caisse populaire voulait résoudre les problèmes de gouvernance, elle devrait revoir ses politiques internes, y compris embaucher des vérificateurs internes compétents et de nouveaux membres du conseil d'administration. Pour la caisse populaire, le coût annuel associé à une faible cote de gouvernance serait probablement nettement inférieur aux coûts nécessaires pour remédier aux problèmes d'inspection.

Faiblesse	Analyse et constatations
L'ARSF n'a pas effectué d'inspections des caisses populaires de manière aussi fréquente que le cible sa politique.	<ul style="list-style-type: none">• Dans un rapport publié en juillet 2021, les cadres supérieurs du service des caisses populaires de l'ARSF ont présenté une analyse de rentabilisation au vice-président directeur dans le but d'obtenir du personnel supplémentaire. L'analyse de rentabilisation décrivait les défis particuliers liés à la supervision et à la surveillance des caisses populaires, et elle soulignait que les regroupements avaient complexifié le secteur, de sorte qu'on avait maintenant besoin d'employés plus expérimentés possédant des compétences spécialisées. Toutefois, l'analyse de rentabilisation n'a pas été présentée au chef de la direction de l'ARSF, et aucune évaluation officielle n'a été effectuée pour déterminer le nombre optimal d'employés de la division.• Nous avons constaté que le manque de personnel de surveillance (ayant une expertise dans les caisses populaires) et l'incidence de la pandémie de COVID-19 ont entraîné une diminution de 60 % du nombre d'inspections effectuées auprès des caisses populaires, qui est passé de 50 en 2017 à 20 en 2021 (voir la figure 20).• Avant avril 2022, l'ARSF avait pour politique d'effectuer une inspection pour évaluer les pratiques de gouvernance de chaque caisse tous les 20 à 36 mois, selon sa taille et son profil de risque. L'ARSF produit une annexe qui indique les caisses populaires qu'elle examinera lors de chaque exercice. Selon le calendrier de l'ARSF au 30 juin 2022, l'ARSF ne sera pas en mesure d'effectuer une inspection pour 14 (ou 21 %) des 61 caisses populaires de l'Ontario dans les 36 mois suivant la plus récente période d'inspection. En 2022, ces 14 caisses populaires détenaient au total environ 13,4 milliards de dollars de dépôts assurés. L'une de ces 14 caisses avait des dépôts assurés de plus de 11 milliards de dollars, ce qui signifie qu'elle est censée faire l'objet d'une inspection tous les 24 mois. Toutefois, compte tenu du calendrier actuel, l'écart entre les inspections de cette caisse devrait être d'au moins 40 mois. En avril 2022, l'ARSF n'utilise plus la politique d'inspection cible de 36 mois, mais on ne sait pas encore comment la fréquence cible changera en vertu du CSAR, puisqu'aucune nouvelle politique n'avait été établie au moment de notre audit.• De plus, bien que l'ARSF prévoit mener 15 inspections au cours de l'exercice 2022-2023, le nombre réel d'inspections pourrait bien être inférieur puisque, au 30 juin 2022, les niveaux de dotation de l'ARSF évalués d'après les postes vacants d'inspecteur se situaient à environ 68 % du niveau qu'elle estime nécessaire pour atteindre ces objectifs.

Annexe 15 : Capitalisation du déficit de solvabilité des régimes de retraite interentreprises à prestations déterminées (RRIPD) de l'Ontario, au 30 juin 2022

Source des données : Autorité ontarienne de réglementation des services financiers

Ratio de capitalisation du régime (%)*	Régimes (nombre)	Total des participants (nombre)	Participants en pourcentage de tous les participants aux RRIPD (%)
40-60	23	817 105	80
61-80	29	145 303	14
81-100	13	31 531	3
> 100	7	33 845	3
Total	72	1 027 784	100

Remarque : Les données sont celles au 30 juin 2022, d'après les données les plus récentes soumises par un régime de retraite à l'Autorité ontarienne de réglementation des services financiers.

* Le ratio de capitalisation représente le montant de l'actif d'un régime en pourcentage du passif que le régime devrait rembourser s'il était liquidé. Un ratio de capitalisation de 100 % indiquerait que le régime a exactement assez d'actifs pour payer tous ses passifs.

Annexe 16 : Comparaison entre les pouvoirs de l'ARSF et d'autres organismes de réglementation des régimes de retraite

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Pouvoir	Utilisation dans d'autres provinces ou États	Statut en Ontario
<p>Le répondant doit informer l'organisme de réglementation des événements potentiellement préjudiciables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aux États-Unis, la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) a mis en place un programme d'alerte précoce pour les régimes à employeur unique. Les administrateurs et les répondants de régimes sont tenus d'informer la PBGC de certains événements qui pourraient présenter un risque accru pour les bénéficiaires et le système d'assurance des régimes de retraite (comme le défaut de remboursement d'un prêt par un répondant). • Lorsque la PBGC est avisée d'un tel événement, elle peut alors collaborer avec le répondant pour créer des protections financières pour les participants. Par exemple, le répondant peut accorder un privilège sur les actifs de la société pour atténuer les risques associés à l'événement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les répondants ou les administrateurs de régimes de retraite ne sont pas tenus d'informer l'Autorité de réglementation des services financiers de l'Ontario (ARSF) d'événements potentiellement préjudiciables, comme le défaut de remboursement d'un prêt par un répondant, bien que la Loi sur les régimes de retraite comporte une disposition non promulguée (art. 98.1) qui exigerait la divulgation de certains événements. Le Ministère a indiqué qu'aucun échéancier de promulgation n'était disponible pour le moment.
<p>Les organismes de réglementation ont un meilleur accès aux renseignements sur les employeurs et les répondants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aux États-Unis, la PBGC a le pouvoir de demander des renseignements supplémentaires (outre les renseignements accessibles au public et ceux qui ont déjà été fournis par voie législative) aux administrateurs de régimes de retraite ou aux répondants des régimes. Il s'agit notamment de renseignements financiers actuels et projetés concernant le répondant. La PBGC conclut régulièrement des ententes de confidentialité avec les répondants afin de protéger les renseignements commerciaux privés. • L'organisme de réglementation fédéral au Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), a le pouvoir d'obtenir et d'examiner les renseignements financiers du répondant d'un régime, y compris ses états financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARSF est limitée aux renseignements accessibles au public concernant le répondant, ce qui rend difficile l'évaluation complète de sa santé financière lorsqu'il appartient à des intérêts privés et ne rend pas publics ses états financiers.
<p>Les organismes de réglementation sont en mesure de travailler sur des plans de paiement avec les répondants de régimes en difficulté.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le BSIF peut approuver une déclaration déposée par un répondant de régime en difficulté pour amorcer avec lui la négociation de plans de paiement et pour mieux soutenir le régime et protéger les participants. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ARSF ne dispose pas d'un tel pouvoir. De tels arrangements nécessiteraient des modifications législatives ou réglementaires, ce qui est un processus lent qui nuirait à la capacité de l'ARSF d'intervenir rapidement dans des situations urgentes.



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4868-6503-1 (PDF)

Photos en couverture :
en haut à gauche : © iStockphoto.com/Kameleon007
en haut à droit : © iStockphoto.com/Fly View Productions
en bas : © iStockphoto.com/Pattanaphong Khuankaew