

2015



La gestion financière du risque d'inondation



Revue internationale :
leçons apprises des
programmes de gestion
des inondations des
pays du G8

À propos du Bureau d'assurance du Canada

Créé en 1964, le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'association sectorielle nationale qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. Nos sociétés membres représentent plus de 90 %, par volume de primes, des contrats privés d'assurance automobile, habitation et entreprise commercialisés au Canada.

Le secteur de l'assurance de dommages emploie plus de 118 000 Canadiens, paie des taxes et des impôts de plus de 6,7 milliards de dollars aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et gère en tout des primes de 48 milliards de dollars, dont plus ou moins la moitié proviennent de l'assurance automobile.

Le rôle du BAC est d'intervenir au nom de ses membres. Dans cette optique, le BAC :

- » prend l'initiative en ce qui concerne les enjeux d'importance nationale pour ses sociétés membres et tous les Canadiens;
- » prévoit et aborde les problèmes qui surviennent au sein de l'industrie;
- » anticipe les occasions de repérer, de façonner et d'influencer les changements de façon à répondre aux besoins commerciaux de ses membres;
- » exerce des pressions sur les gouvernements fédéral et provinciaux en vue de faire modifier les politiques publiques et le cadre opérationnel des entreprises dans l'intérêt des assureurs de dommages et de leurs clients.

Le BAC travaille sur plusieurs fronts pour accroître la compréhension du public de l'assurance habitation, automobile et entreprise. Il rehausse également la sensibilisation du public par l'entremise de ses cinq centres régionaux d'information aux consommateurs où des employés dûment formés et possédant de nombreuses années d'expérience au sein de l'industrie, ainsi que dans le domaine des relations avec les gouvernements, répondent chaque année à des dizaines de milliers de demandes de renseignements présentées par les consommateurs.

BAC  **IBC** | Bureau d'assurance du Canada
Insurance Bureau of Canada

ibc.ca   

Table des matières

| | | |
|---|---|-----------|
| · | Sommaire | 4 |
| · | Introduction | 6 |
| · | Problèmes liés à la gestion financière du risque d'inondation | 7 |
| · | Indemnisation par l'assurance | 9 |
| · | Indemnisation par les programmes gouvernementaux | 11 |
| · | Études de cas | 12 |
| · | Allemagne | 14 |
| · | Italie | 14 |
| · | Russie | 14 |
| · | Japon | 14 |
| · | Royaume-Uni | 15 |
| · | États-Unis | 16 |
| · | France | 17 |
| · | Pratiques exemplaires et leçons apprises | 18 |
| · | Le rôle de l'assurance | 19 |
| · | Le rôle du gouvernement | 20 |
| · | Ce que cela signifie pour le Canada | 21 |
| · | Références et Notes en bas de page | 23 |

Sommaire

L'objectif du présent document est d'examiner les pratiques exemplaires et les modèles disponibles pour gérer l'impact financier des inondations. On y i) décrit les principaux problèmes associés à la gestion du risque d'inondation; ii) évalue l'expérience internationale des programmes privés et publics d'assurance contre les inondations et iii) tire des leçons pour la démarche canadienne en ce qui a trait à la gestion financière du risque d'inondation et au rôle de l'assurance.

Bien que le marché soit maintenant en train de changer, on n'a jamais offert d'assurance résidentielle contre les inondations naturelles au Canada. Il y a trois raisons importantes qui expliquent pourquoi.

Premièrement, le risque d'inondation ne se prête pas aux paramètres économiques de l'assurance. Il mène inévitablement à de graves problèmes d'antisélection, ce qui s'oppose au principe de base de l'assurance qui est celui de la diversification par la mise en commun des risques. L'assurance contre les inondations est donc difficile à commercialiser, et lorsqu'elle l'est, elle est évidemment coûteuse.

Deuxièmement, les sinistres liés aux inondations sont souvent directement attribuables au sous-investissement dans les infrastructures publiques, à une mauvaise gestion de l'actif, à la désuétude des codes du bâtiment et à un aménagement inefficace du territoire. Tant que les gouvernements ne rempliront pas leurs obligations en vue de mieux planifier et de réduire les risques, la disponibilité générale l'assurance résidentielle contre les inondations restera insoutenable du point de vue commercial.

Troisièmement, le Canada ne possède pas de cartes précises des zones inondables, des outils pourtant essentiels pour évaluer le risque. Tant que le risque d'inondation ne pourra pas être évalué adéquatement, la gestion financière de ce dernier restera un défi. Les récentes inondations à grande échelle ont fourni aux assureurs des renseignements utiles concernant les risques d'inondation. Néanmoins, il reste que des cartes précises peuvent permettre l'évaluation du risque avant que l'inondation ne survienne.

L'assurabilité limitée du risque d'inondation fait en sorte que les contribuables assument une part considérable de l'indemnisation des dommages causés par les inondations au pays. Ceci devient évident lorsqu'on examine les dépenses engagées dans le cadre du programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC). Depuis les années 1970, les paiements du gouvernement fédéral consacrés à l'aide aux sinistrés des inondations ont totalisé 6,2 milliards de dollars, soit 70 % à 80 % du budget total de dépenses des AAFCC. En 40 ans, ces coûts ont plus que quadruplé, passant d'un total cumulé de 300 millions de dollars dans les années 1970 à 1,2 milliard de dollars dans les années 2000, pour atteindre le montant astronomique de 3,7 milliards de dollars au cours des quatre premières années de la présente décennie. Bien que la récente restructuration des AAFCC ait délégué plus de ces coûts aux gouvernements provinciaux, il reste que les contribuables demeurent la source de financement ultime pour l'indemnisation des pertes attribuables aux inondations.

Malgré l'exclusion de longue date des inondations naturelles de l'assurance ce sont les assureurs qui, lors d'une inondation majeure, finissent souvent par indemniser les sinistrés pour les dommages attribuables aux inondations.

• Les indemnités versées en raison de conditions météorologiques exceptionnelles
• ont plus que doublé tous les cinq à 10 ans depuis les années 1980. Pour chacune des
• six dernières années, ces indemnités versées ont approché ou dépassé le 1 milliard
• de dollars en Canada. En 2012, les pertes se sont chiffrées à 1,2 milliard \$. Et en 2013,
• les pertes ont atteint un montant jamais vu de 3,4 milliards de dollars en raison des
• inondations en Alberta et à Toronto. En 2014, les pertes se sont de nouveau approchées
• du 1 milliard \$. Comparativement, les pertes assurées ont été en moyenne de 400
• millions de dollars par année au cours de la période de 25 ans de 1983 à 2008. On peut
• donc dire que les sinistres attribuables aux dégâts causés par l'eau sont les événements
• les plus coûteux en assurance habitation partout au pays.

• L'examen des programmes de gestion des inondations des pays du G8 réalisé par le
• Bureau d'assurance du Canada (BAC) donne un aperçu des solutions qui pourraient être
• appliquées au Canada.

• Tous les pays ont dû faire face aux mêmes problèmes. Les programmes qui ont été
• élaborés varient selon un continuum allant de solutions s'appuyant sur l'assurance
• à de l'aide gouvernementale. On retrouve également des programmes s'appuyant
• exclusivement soit sur le secteur privé, soit sur le secteur public ou se situant entre les
• deux.

• Même si aucun de ces pays n'offre un modèle facilement transférable au Canada, le BAC
• a recensé plusieurs pratiques exemplaires et leçons apprises qui peuvent guider la
• gestion financière du risque d'inondation chez nous.

• Quant à savoir si l'assurance résidentielle contre les inondations deviendra
• commercialement viable au Canada, l'expérience internationale identifie trois conditions
• préalables essentielles à l'établissement d'une solide culture de gestion du risque
• d'inondation.

- 1. Des cartes des zones inondables précises et à jour doivent être mises à la
• disposition de tous les ordres de gouvernement, des assureurs, des promoteurs
• immobiliers et autres intervenants clés du secteur privé, pour leur permettre de
• prendre des décisions intelligentes en matière de gestion de l'actif, de planification
• urbaine et de gestion du risque d'inondation.
- 2. Des investissements continus et adéquats doivent être effectués dans les
• infrastructures de protection contre les inondations et des systèmes de traitement
• des égouts et des eaux pluviales.
- 3. Tous les intervenants, y compris les gouvernements, les collectivités et les
• particuliers, doivent être bien informés et conscients du risque d'inondation et de
• ses conséquences physiques et financières, ainsi que des outils disponibles pour
• garantir que les Canadiens sont bien préparés.
- 4. Il faut poser des balises quant au recours aux recettes publiques pour régler
• l'indemnisation des victimes de catastrophes, afin d'encourager les particuliers
• à prendre des moyens plus efficaces d'atténuation des risques et minimiser le
• fardeau financier des contribuables.

• Récemment, les assureurs se sont mis à prendre eux-mêmes des mesures pour remédier
• à cette lacune en matière d'assurance. Néanmoins, il reste clair que le Canada et son
• industrie de l'assurance de dommages ont besoin d'une solution plus globale et
• institutionnalisée pour relever les défis pressants auxquels font face les propriétés à haut
• risque.

• Voilà pourquoi, le BAC félicite le gouvernement fédéral d'avoir pris récemment
• l'engagement de travailler avec l'industrie pour mettre au point un programme national
• d'assurance contre les inondations qui, du point de vue de l'industrie, devra répondre
• aux conditions préalables indiquées ci-dessus et identifier des rôles et des responsabilités
• claires pour tous les intervenants.

Introduction

On reconnaît maintenant que le climat est en train de changer partout dans le monde et que le Canada subit directement les effets de cette tendance.

Au cours des 60 dernières années, les températures moyennes au Canada ont augmenté de plus de 1,3 °C, ce qui est environ deux fois plus que la moyenne mondiale. Pendant la même période, les précipitations sont aussi devenues plus abondantes, ayant augmenté d'environ 12 % d'un bout à l'autre du pays. Les Canadiens doivent donc composer avec 20 jours de pluie de plus par année que dans les années 1950. On prévoit même que, dans certaines régions du Canada, les tempêtes qui sévissaient une fois tous les 40 ans surviendront tous les six ans d'ici 2050.¹

La combinaison d'un environnement plus humide et de températures plus chaudes a provoqué des conditions météorologiques exceptionnelles, notamment des tempêtes et des inondations. Ces deux dernières décennies, la fréquence des tempêtes et des inondations a augmenté par un facteur de 20, ce qui fait de l'inondation naturelle, la catastrophe naturelle la plus fréquente et celle qui touche le plus de citoyens au monde. Entre 1900 et 2012, 289 inondations importantes ont eu lieu au Canada, soit l'équivalent de plus de deux inondations majeures chaque année, ce qui représente presque 40 % de toutes les catastrophes naturelles enregistrées au Canada. Autrement dit, les inondations surviennent plus de deux fois plus souvent que toute autre catastrophe naturelle la plus courante.²

Les changements climatiques entraînent aussi des pertes économiques de plus en plus importantes pour les familles et les gouvernements du Canada. Mais même si l'accessibilité de l'assurance contre les dégâts d'eau est limitée au Canada, les assureurs assument déjà l'indemnisation d'une grande partie des sinistres qui en découlent.

En fait, les assureurs de dommages du Canada ont subi des pertes d'environ 1 milliard de dollars par année pendant six années consécutives, et en 2013, ce chiffre a atteint la somme considérable de 3,4 milliards de dollars.³ La majorité de ces sinistres catastrophiques assurés étaient attribuables à des dégâts d'eau, aggravés par les systèmes vieillissants de traitement des égouts et des eaux pluviales qui parviennent de moins en moins à traiter le volume actuel de précipitations croissantes. Par conséquent, les dégâts d'eau surpassent maintenant les incendies comme première cause des sinistres d'assurance habitation partout au pays.

Le présent document a pour but d'examiner les pratiques exemplaires et les modèles utilisés pour gérer l'impact financier des inondations. On y i) décrit les principaux problèmes associés à la gestion du risque d'inondation; ii) évalue l'expérience internationale des programmes privés et publics d'assurance contre les inondations; et iii) tire des leçons pour la démarche canadienne en ce qui a trait à la gestion financière du risque d'inondation et au rôle de l'assurance.

Note de la rédaction

Au moment de mettre sous presse, le groupe des pays du G8 est effectivement devenu le G7 + 1 en raison de la suspension de la Russie.

Étant donné que la plupart des documents que le BAC a passé en revue pour préparer le présent rapport et les références citées font référence au G8, et uniquement dans le but de maintenir la clarté et la cohérence dans notre revue de la documentation, nous continuons de faire référence à ce groupe comme le groupe des pays du G8.



Problèmes liés à la gestion financière du risque d'inondation

- De toutes les catastrophes naturelles, les inondations sont celles qui sont les plus fréquentes. Elles touchent le plus grand nombre de personnes au monde et causent le plus grand nombre de décès et les pertes économiques les plus importantes.⁴ De plus, en raison des problèmes liés à la prise en charge du risque d'inondation et au faible taux de souscription d'assurance contre les inondations (même dans les pays qui ont un programme national d'assurance contre les inondations), la plupart de ces pertes économiques ne sont toujours pas assurées; elles sont donc assumées par les gouvernements et les contribuables.

- La gestion financière du risque d'inondation est de plus en plus problématique, et ce, en raison de la combinaison de plusieurs tendances : la croissance de la population et de la valeur des biens, la concentration des développements urbains et industriels dans des zones exposées aux inondations, l'apparition de régimes météorologiques plus violents, et la vulnérabilité accrue des structures privées et de l'infrastructure publique en raison de la désuétude des codes du bâtiment et du sous-investissement dans des mesures de réduction des risques. L'action combinée de ces tendances fait de l'adaptation au risque d'inondation une priorité.

Ce que les assureurs entendent par « inondation »

Au Canada, il n'existe pas de définition claire du terme « inondation » naturelle, qui est souvent utilisé dans un sens assez large. En principe, les inondations sont mieux catégorisées en fonction a) de leurs causes et b) de leur emplacement.

Cinq grands dangers sous-jacents peuvent causer une inondation :



La fonte printanière de la neige qui s'est accumulée pendant l'hiver.

Les pluies orageuses – ces fortes précipitations localisées pouvant entraîner des ruissellements extrêmes, surtout en présence d'un sol imperméable ou d'une infrastructure de drainage inadéquate.

Les inondations par la marée – une combinaison de systèmes météorologiques de basse pression et de marées hautes peut faire monter les niveaux d'eau des rivières, des lacs et des océans au point où les digues cèdent.

Le bris de barrages naturels – le déversement soudain de grandes quantités d'eau dû au bris de barrages naturels temporaires occasionné par l'accumulation de glace (c.-à-d. des embâcles), des glissements de terrain, des moraines et des glaciers.

Les défaillances structurales – le déversement soudain de grandes quantités d'eau dû à la défaillance des protections contre les inondations et des infrastructures de régularisation des eaux (p. ex., les barrages, les digues et les fossés) de conception humaine.

Il existe trois principaux types d'inondation en fonction de leur emplacement :



L'inondation fluviale – survient lorsqu'une combinaison des causes susmentionnées dans les plaines inondables d'une rivière ou d'un fleuve fait en sorte que la capacité d'un cours d'eau est dépassée et que ce dernier déborde.

L'inondation urbaine (c.-à-d. pluviale) – survient lorsque la surface et l'infrastructure souterraine d'un centre urbain sont incapables de drainer l'excès d'eau engendré par une combinaison de la fonte printanière des neiges et du ruissellement des eaux de pluie.

L'inondation côtière (c.-à-d. une onde de tempête) – générée par l'action combinée du vent, des vagues et des marées hautes, y compris l'effet d'un tsunami le long des rives de grands lacs ou des océans.

Indemnisation par l'assurance

- Au Canada, des produits d'assurance
- sont offerts pour couvrir les dégâts d'eau.
- Par contre, on n'offre pas chez nous des
- contrats d'assurance résidentielle tous
- risques contre les inondations naturelles ni
- pour tous les risques de dommages causés
- par l'eau.
- Les assureurs fournissent déjà une
- protection d'assurance résidentielle sous
- forme d'avenant pour les dommages
- causés par le refoulement des égouts. (Au
- Québec, la protection de l'avenant couvre
- aussi les infiltrations d'eau et le gonflement
- de la nappe phréatique.) De plus, les
- inondations naturelles sont couvertes
- par l'assurance automobile, ainsi que
- par les polices d'assurance des biens des
- entreprises.

Par conséquent, même si les inondations ne sont pas habituellement couvertes par l'assurance résidentielle, les assureurs finissent souvent par payer une part importante des dommages en découlant et ce, pour deux raisons.

Premièrement, deux risques différents – un couvert par la police (p. ex. le refoulement des égouts) et un exclu de la protection (p. ex. l'inondation naturelle) – peuvent avoir causé conjointement les dommages ou la perte. Dans ces cas-là, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les sinistres en résultant ont été occasionnés par un risque assuré ou un risque non assuré, ce qui amène fréquemment les assureurs à indemniser les assurés pour des dommages qui n'auraient normalement pas été couverts en vertu de la police.

Deuxièmement, dans le cas d'une inondation majeure ou d'un autre type de catastrophe naturelle, il n'est pas inhabituel pour les assureurs d'écarter certaines exclusions contractuelles et d'offrir aux titulaires de police une généreuse indemnisation, supérieure à celle requise aux termes du contrat d'assurance, afin d'éviter une atteinte à leur réputation et d'éventuelles pressions politiques.

Les inondations de 2013 ont mis en évidence ces défis, et les assureurs ont depuis pris des mesures pour clarifier la distinction entre les types de dégâts d'eau qui sont couverts et ceux qui ne le sont pas par une police des propriétaires occupants.

Malgré cela, les pertes subies par les propriétaires et imputables à une inondation naturelle ne sont pas techniquement considérées comme étant assurables et ce, pour plusieurs raisons.

Le principal problème est que, contrairement à la plupart des risques, les inondations ne se prêtent pas aux paramètres économiques de l'assurance. Par définition, l'assurance fonctionne bien pour les risques aléatoires et incertains qui ne sont pas corrélés. Ce qui n'est pas le cas pour le risque d'inondation : il est facilement prévisible, puisque les mêmes propriétés situées dans la même plaine inondable ont tendance à être inondées à des intervalles périodiques et récurrents. Et lorsque cela arrive, l'inondation touche un grand nombre de propriétés en même temps.

Cette situation entraîne trois conséquences négatives.

Premièrement, la prévisibilité mène à l'antisélection, en ce sens que seules les personnes à haut risque, soit celles qui savent que leurs propriétés sont les plus menacées d'inondations, voudront souscrire une assurance. Le principe de base de l'assurance, c'est-à-dire la diversification par la mise en commun des risques, ne s'applique donc plus. Par ailleurs, les demandes de règlement fréquentes et répétées qui touchent une grande portion du groupe d'assurés poussent les primes à la hausse et font en sorte que ces dernières deviennent souvent inabordables ou non viables du point de vue commercial.

Autrement dit, l'assurance contre les inondations est difficile à offrir, et lorsqu'elle est offerte, elle est évidemment coûteuse et seulement souscrite par quelques personnes.⁵ Dans ces circonstances, les assureurs peuvent soit demander des primes viables sur le plan actuariel, mais inabordables, ou ne pas offrir d'assurance contre les inondations.⁶

Deuxièmement, une part importante des pertes liées aux inondations est directement attribuable au sous-investissement dans les infrastructures publiques, à la mauvaise qualité des plans de gestion des immobilisations, à la désuétude des codes du bâtiment et à l'inefficacité de l'aménagement du territoire. Tant que les gouvernements n'aborderont pas ces

problèmes de base, l'environnement actuel au Canada n'est pas propice pour que tout le monde ait accès à l'assurance contre les inondations naturelles.

Heureusement, un des grands obstacles à l'assurabilité du risque d'inondation, à savoir la prévisibilité des inondations, constitue aussi la clé du succès de l'investissement dans les infrastructures publiques et l'aménagement du territoire. Autrement dit, le fait que les inondations surviennent à intervalles réguliers aux mêmes endroits permet de cibler les investissements afin de réduire les risques dans ces emplacements et de diminuer la fréquence des inondations et le coût financier y étant associé.

Troisièmement, la cartographie des zones inondables au Canada est actuellement inadéquate. Les gouvernements et les assureurs doivent être bien informés des impacts du risque d'inondation, quoique pour différents objectifs et à divers degrés d'exactitude. Ils doivent répertorier les zones à risque aux fins de zonage et de planification urbaine, évaluer la vulnérabilité des infrastructures essentielle et être en mesure de calculer le coût du risque d'inondation auquel les titulaires de police individuels sont exposés.

La cartographie des zones inondables constitue l'exigence minimale à l'établissement d'une solide culture de gestion du risque. Au Canada, les données de cartographie sont disponibles partout au pays auprès des sociétés d'aménagement, des municipalités, des provinces et du gouvernement fédéral, et de quelques fournisseurs commerciaux. Cependant, les cartes existantes sont souvent désuètes et leur résolution et leur qualité sont insuffisantes. Ces cartes, qui n'ont pas été créées selon des normes communes et uniformes, excluent habituellement le risque d'inondation urbaine (c.-à-d. pluviale) et évaluent souvent une seule période de récurrence. Pour toutes ces raisons, la cartographie des zones inondables au Canada est actuellement inadéquate aux fins de l'évaluation du risque d'inondation, sauf si elle sert à un niveau très général. Des cartes précises des zones inondables doivent donc être créées comme première étape de toute stratégie sérieuse de gestion du risque d'inondation.

Calcul des primes de l'assurance contre les inondations

Chaque assureur a sa propre formule de tarification de l'assurance contre les inondations fondée sur divers outils d'évaluation du risque et différentes méthodologies et stratégies commerciales. Cependant, le calcul de base de l'assurance reste valable. Voici un exemple simplifié des contraintes dont il faut habituellement tenir compte pour évaluer le risque d'inondation.

propriété d'une
valeur de 500 000 \$



dans une plaine
inondable à
périodicité de 50 ans

⋮

500 000 \$

x 0,25

= 125 000

÷ 50

= 2 500 \$

par année pour
l'assurance
contre les
inondations

Prenons une propriété d'une valeur de 500 000 \$ située dans une plaine inondable à périodicité de 50 ans. Supposons qu'une inondation typique, compte tenu des caractéristiques de la plaine inondable et de la vulnérabilité de la propriété à assurer, causerait des dommages s'élevant à environ 25 % de la valeur de la propriété. Le sinistre estimé, en cas d'inondation, se chiffre donc à 125 000 \$, ce qui se traduit par une perte estimative annualisée de 2 500 \$ (étant donné que chaque année la probabilité d'un sinistre de 125 000 \$ est de 1 sur 50).

Donc, même si l'assureur établit des primes égales à sa meilleure estimation du sinistre (c.-à-d. sans incorporer de marge pour ses frais administratifs et ses dépenses d'exploitation ou ses bénéfices), il devrait exiger du propriétaire de la maison une prime d'au moins 2 500 \$ par année, seulement pour la protection d'assurance contre les inondations, en plus de la prime d'assurance habitation « de base » pour la protection standard.

Pour ce qui est des autres risques, l'assureur est habituellement en mesure de regrouper ceux de plusieurs propriétés dans le même portefeuille, sous l'hypothèse que toutes les propriétés ne subiront pas une perte en même temps, ce qui permet de diversifier le risque et de réduire ainsi la prime moyenne requise. Par contre, lorsqu'une plaine inondable est inondée, toutes les propriétés sont touchées en même temps, ce qui réduit l'avantage de la diversification. Cela explique pourquoi les primes basées sur le risque pour les propriétés situées dans une plaine inondable sont, par nature, coûteuses.

Indemnisation par les programmes gouvernementaux

• L'assurabilité du risque d'inondation est limitée au Canada et cela place le fardeau de la reconstruction et du rétablissement post-catastrophe sur les propriétaires de maison et les contribuables qui financent les dépenses d'aide en cas de catastrophe du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

• Le rôle des contribuables devient évident lorsqu'on examine les dépenses engagées dans le cadre du programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC). Entre 1970 et 2013, 208 catastrophes naturelles ont engendré des demandes d'aide financière fédérale au titre des AAFCC. De ce nombre, 116 étaient dues à des inondations naturelles (habituellement des inondations fluviales ou riveraines) et de 60 à 70 catastrophes (selon les définitions) étaient attribuables aux tempêtes qui ont probablement occasionné des dégâts d'eau associés aux inondations.⁷

Pendant ces 43 années, le nombre moyen d'événements suscitant une intervention au titre des AAFCC a triplé, passant de trois catastrophes par année dans les années 1970 à neuf catastrophes par année dans les quatre premières années de la présente décennie. Et le coût des inondations catastrophiques pour le gouvernement fédéral a augmenté encore plus. Depuis les années 1970, les paiements du gouvernement fédéral d'aide aux sinistrés des inondations ont totalisé 6,2 milliards de dollars, soit 70 % à 80 % du total des dépenses engagées en vertu des AAFCC. En 40 ans, les coûts ont plus que quadruplé, passant d'un total cumulatif de 300 millions de dollars dans les années 1970 à 1,2 milliard de dollars dans les années 2000, jusqu'à un montant astronomique de 3,7 milliards de dollars au cours des quatre premières années de la présente décennie. Les dépenses annuelles engagées au titre des AAFCC pour les efforts de rétablissement à la suite d'une inondation ont suivi une tendance similaire, passant d'une moyenne de 30 millions de dollars par année dans les années 1970 à 124 millions de dollars dans les années 2000, et à presque 1 milliard de dollars par année au cours des quatre dernières années.⁸

La récente restructuration des AAFCC a redistribué en partie la responsabilité de l'aide financière en cas de catastrophe en déléguant une plus grande part de ces coûts aux gouvernements provinciaux. Il reste cependant que les contribuables demeurent toujours la principale source de financement de ces coûts et que les mêmes tendances qui font augmenter les sinistres assurés vont accroître aussi les pertes économiques non assurées prises en charge par les gouvernements et les contribuables. Voilà pourquoi le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de tout le Canada ont reconnu le fait qu'il faut changer la façon dont les Canadiens se préparent aux inondations et aux autres types de catastrophes et qu'un partenariat avec l'industrie de l'assurance est essentiel pour mettre en œuvre une solution nationale au problème des inondations.

Études de cas

Tous les pays du monde ont été confrontés aux problèmes soulevés plus haut, lesquels rendent l'offre des produits d'assurance contre les inondations problématique. Les programmes mis au point par les autres pays comprennent diverses combinaisons d'indemnisation par l'assurance et d'assistance gouvernementale. Reposant entièrement sur le secteur privé, entièrement sur le secteur public ou sur les deux, certains rendent l'assurance contre les inondations facultative, d'autres obligatoire, sous forme d'un produit d'assurance distinct ou incluse à une offre de produits groupés comprenant plusieurs types de protection.

La présente section se concentre sur les options des pays du G8 en matière d'assurance contre les inondations afin d'examiner les façons dont ladite assurance pourrait être offerte au Canada. Bon nombre de modèles de gestion financière ont été élaborés, avec divers degrés de succès. Chaque modèle fournit des leçons importantes sur la manière dont le Canada peut adapter son plan de gestion des inondations.

En règle générale, le modèle de gestion financière du risque d'inondation peut être catégorisé en fonction de six variables :

1. programmes administrés par le secteur privé ou par le secteur public;
2. souscription d'assurance facultative ou obligatoire;
3. protection facultative ou incluse à une offre de produits groupés;
4. tarification basée sur le risque ou prescrite par le gouvernement;
5. assurance financée par les titulaires de police ou par les contribuables sous forme de subventions octroyées pour les propriétés à haut risque d'inondation (ou ni l'une ni l'autre);
6. gouvernement à titre d'assureur ou de facilitateur d'assurance.

Ces variables ont aussi des implications directes sur les taux de souscription d'assurance et déterminent qui assumera la plus grande part des pertes financières attribuables aux inondations.

Les modèles privés ont une démarche basée sur le marché, l'intervention du gouvernement se limitant habituellement à l'investissement dans des initiatives d'évaluation et de réduction des risques, et la tarification est généralement

fondée sur le risque. Les modèles publics se caractérisent par une participation gouvernementale importante dans l'offre, le financement et la conception de l'assurance contre les inondations. Dans ces cas, les gouvernements calculent et subventionnent habituellement les primes, ce qui fait que ces systèmes ressemblent davantage à un programme d'aide sociale qu'à un produit d'assurance.

Dans certains cas, la protection contre les inondations est facultative et offerte sous forme d'avenant assorti à une police standard d'assurance des propriétaires occupants (c.-à-d. incendie et vol) pour lequel les titulaires de police paient une prime séparée. Dans d'autres cas, la protection est incorporée à une offre de produits groupés incluant d'autres risques. La protection peut aussi être à la fois facultative et incorporée à une offre de produits groupés. En fait, la protection peut être automatiquement incluse à une police standard d'assurance des propriétaires occupants (ce qui la rend pratiquement obligatoire), ou elle peut être incluse à la protection facultative contre d'autres risques (p. ex., tremblement de terre ou autre type de catastrophe naturelle).

Aperçu des programmes d'assurance contre les inondations dans le monde

Pays du G8 autres que le Canada

| | Modèle | Souscription | Offre | Taux de souscription (assurance habitation) | Prime | Subventionnement | Objectif du gouvernement | Impact financier principalement assumé par |
|--------------------|--------|--------------|---|---|-----------------------------|---------------------------------------|---|--|
| France | Public | Obligatoire | Groupée (avec d'autres catastrophes) | 100 % | Établie par le gouvernement | Contribuables et titulaires de police | Financement de l'assurance | Contribuables |
| États-Unis | Public | Facultative | Facultative (avenant) | De 20 % à 30 % | Établie par le gouvernement | Principalement les contribuables | Financement et offre de l'assurance | Contribuables |
| Allemagne | Privé | Facultative | Facultative (avenant) | De 25 % à 30 % | Basée sur le risque | Aucun | Réduction des risques et zonage | Titulaires de police |
| Italie | Privé | Facultative | Facultative (avenant) | < 10 % | Basée sur le risque | Contribuables (indirectment) | Réduction des risques | Contribuables |
| Russia | Privé | Facultative | Facultative (avenant) | < 5 % | Basée sur le risque | — | — | — |
| Japon | Privé | Facultative | Groupée (avec la police d'assurance tous risques des propriétaires occupants) | 40 % | Basée sur le risque | Titulaires de police | Réduction des risques | Titulaires de police |
| Royaume-Uni | Privé | Facultative | Groupée (avec la police d'assurance des propriétaires occupants) | 95 % | Basée sur le risque | Titulaires de police | Réduction des risques, cartographie et zonage | Titulaires de police |

Remarques : Les taux de souscription sont basés sur les taux en assurance habitation. Les taux de souscription d'assurance des biens des entreprises sont habituellement plus élevés. Aucun autre renseignement n'était disponible pour la Russie.

Allemagne

En Allemagne, l'assurance contre les inondations est offerte par des assureurs privés. Elle est incluse à une offre de produits groupés couvrant d'autres catastrophes naturelles et est proposée sous forme d'avenant facultatif assorti aux polices standards d'assurance des propriétaires occupants. L'inondation est le principal risque assuré au titre de la protection facultative contre les catastrophes naturelles, qui inclut les inondations fluviales et les inondations pluviales, mais exclut les ondes de tempête.

Le modèle allemand d'assurance contre les inondations est un système privé avec une démarche basée sur le marché, largement déréglementé et sans appui du gouvernement. Les assureurs privés souscrivent une réassurance sur le marché international.

Les assureurs établissent les dispositions des polices, les primes et les franchises de manière indépendante en fonction du risque. Puisque les primes sont basées sur le risque, la grande majorité des propriétés sont assurables, quoique certaines puissent ne pas l'être. Le taux de souscription d'assurance contre les catastrophes naturelles (qui inclut la protection contre les inondations) est estimé à 30 %.⁹

La tarification adéquate du risque a été rendue possible par une initiative gouvernementale interdisant tout aménagement dans les plaines inondables dans les zones de risque et par un investissement initial dans la conception d'un outil de cartographie des zones inondables de tout le pays (appelé ZÜRS), que l'Association allemande des assureurs a mis au point pour aider les assureurs à évaluer le risque. ZÜRS fournit aux assureurs un système de zonage des risques d'inondation, de refoulement des eaux et de pluies abondantes. Le système est basé sur les quatre zones de risque suivantes.

| Zone de risque | Périodicité | Assurabilité |
|----------------|-------------|--|
| Très faible | >200 ans | Assurable |
| Faible | 50–200 ans | Assurable, sous réserve des mesures de réduction des risques |
| Modéré | 10–50 ans | Assurable, sous réserve des mesures de réduction des risques |
| Élevé | <10 ans | Inassurable |

Source : Adapté de Swiss Re et IPSC, 2010, et de Consorcio de Compensación de Seguros, 2008.

Les assureurs examinent les zones de risque pour déterminer l'assurabilité (et le prix). La majorité des propriétés sont situées dans la zone à très faible risque, de 10 % à 12 % des propriétés se trouvent dans la zone à faible risque et seulement 3 % sont dans les zones de risque modéré ou élevé.

Italie

En Italie, l'assurance contre les inondations est offerte sur le marché privé et peut être souscrite sous forme d'avenant assorti aux polices d'assurance habitation contre les incendies. Ce produit facultatif est incorporé à la protection contre les tremblements de terre. La protection contre les inondations inclut les inondations fluviales et les dommages causés par les pluies torrentielles. Une protection additionnelle est aussi fournie pour les glissements de terrain résultant de la crue des rivières.

Les taux de souscription par les propriétaires de résidences sont faibles, représentant moins de 10 % de la valeur des propriétés de tout le pays. Cela n'est pas surprenant, étant donné que le taux de souscription à l'échelle du pays de l'assurance habitation est aussi faible, à environ 35 %.¹⁰

Ce faible taux de souscription est principalement dû à des raisons culturelles et institutionnelles. En fait, les Italiens sont très nombreux à croire que le gouvernement a la responsabilité de les indemniser pour les pertes attribuables aux catastrophes naturelles. À la suite de catastrophes naturelles, le gouvernement italien est historiquement intervenu en offrant un soutien financier ou en adoptant des mesures législatives spéciales.

Russie

En Russie, l'assurance contre les inondations est offerte sur le marché privé sous forme de protection facultative.

Des preuves qualitatives ou anecdotiques suggèrent que le produit d'assurance est assez coûteux. Les tensions sur les coûts, combinées à une réticence culturelle très répandue à souscrire des produits d'assurance non obligatoires, se traduisent généralement par de faibles taux de souscription (seulement 5 % des ménages détiennent une assurance habitation de base).

Japon

Au Japon, l'assurance privée contre les inondations a été mise sur le marché au milieu des années 1980. Cette mise en marché faisait partie d'une initiative de gestion du risque d'inondation parrainée par le gouvernement et reposant sur le principe que, pour que l'assurance privée contre les inondations soit fructueuse, le risque d'inondation devait tout d'abord être réduit.

Des années 1960 aux années 1980, le Japon a investi des sommes considérables dans des mesures de réduction des risques, en allouant une grande part du budget national – de 8 % en 1961 (soit l'équivalent de 1,5 % du PIB) à 4,5 % à la fin des années 1980 (ou l'équivalent de 0,5 % du PIB) – à des activités de réduction des risques de catastrophes naturelles.¹¹

Ces investissements ont permis de maîtriser le risque d'inondation. L'assurance habitation contre les inondations a alors été commercialisée en élargissant la portée des polices standards d'assurance des propriétaires occupants pour couvrir les dommages causés par les typhons. L'assurance contre les inondations n'est donc pas offerte sous forme de produit autonome, mais elle peut être incluse à une police standard d'assurance des propriétaires occupants.

Grâce à cette démarche, les sinistres attribuables aux inondations sont maintenant indemnisés, quoiqu'avec un degré substantiel de coassurance (les assureurs indemnisent jusqu'à 70 % des dommages causés par une inondation, alors que les 30 % restants sont à la charge des assurés¹²) afin de stimuler les investissements dans les mesures de réduction des risques.

Même si la protection a été incorporée aux polices d'assurance tous risques des propriétaires occupants, les taux de souscription d'assurance contre les inondations restent relativement faibles.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'assurance contre les inondations est offerte par les assureurs privés et elle est automatiquement incluse aux polices standards d'assurance des propriétaires occupants. La protection est donc pratiquement obligatoire et la vaste majorité des ménages sont couverts pour les dommages causés par une inondation. Cependant, le système actuel n'est pas viable et il fait actuellement l'objet d'une réforme.

Depuis 1961, l'assurance contre les inondations a été régie par une série d'ententes officieuses entre l'industrie de l'assurance et le gouvernement, en commençant par un « engagement d'honneur » selon lequel les assureurs avaient accepté d'offrir une protection pour toutes les propriétés sans égard au risque, tandis que le gouvernement s'était engagé à réduire les risques et à investir dans les infrastructures.

L'entente initiale s'est avérée insoutenable, principalement à cause de l'aggravation des tendances météorologiques, conjuguée à un investissement insuffisant dans les infrastructures liées à l'eau. L'entente a été modifiée par une série de déclarations de principes. La dernière modification limitait l'obligation des assureurs en indiquant que la protection dans les régions où il existe une probabilité d'inondation supérieure à une inondation à périodicité de 75 ans sera maintenue seulement en présence de nouveaux investissements dans des infrastructures visant à atténuer les risques.

Bien qu'il s'agisse d'un système commercial privé, le gouvernement et les particuliers ont tous des rôles précis à jouer. Le gouvernement facilite la commercialisation de l'assurance en fournissant une cartographie de base des zones inondables, des infrastructures adéquates de protection contre les inondations et un aménagement rigoureux du territoire. Les consommateurs contribuent en payant des primes basées sur le risque et, dans certains cas, en investissant dans des mesures de réduction des risques pour conserver leur assurabilité.

Malgré les récentes modifications, on sait depuis quelque temps que l'entente est insoutenable et qu'elle ne sera pas renouvelée, et ce, pour deux raisons. Premièrement, les assureurs actuels doivent continuer d'assurer les propriétés à haut risque, alors que cette exigence ne s'applique pas aux nouveaux assureurs sur le marché. Deuxièmement, l'entente exigeait que le gouvernement investisse dans des mesures de réduction des risques, mais cet investissement n'a pas été à la hauteur des attentes des assureurs.

Les assureurs et le gouvernement ont conclu une nouvelle entente (appelée Flood Re) le 27 juin 2013 et le cadre législatif général est maintenant en place. Les règlements régissant les activités de Flood Re devraient être déposés à la suite des élections générales au Royaume-Uni en 2015.

Fondamentalement, Flood Re est un outil de partage des risques, appuyé par un engagement du gouvernement à l'établissement d'un fonds de sûreté pour l'excédent de sinistres qui sera exploité et financé par les assureurs à titre de fonds à but non lucratif visant à subventionner la protection contre les inondations des propriétés à haut risque. Flood Re a été créé dans le but de garantir l'accessibilité et l'abordabilité de l'assurance pour les propriétés à haut risque et de permettre une transition durable vers un environnement de tarification fondée sur les risques durant les 25 années d'existence prévue de Flood Re.

Les aménagements immobiliers qui se poursuivent dans les zones sujettes aux inondations, combinés au sous-investissement important dans les mesures de protection contre les inondations et dans les infrastructures liées à l'eau, font en sorte que les primes basées sur le risque pour l'assurance des propriétés à haut risque sont devenues beaucoup trop coûteuses. Pour régler le problème d'abordabilité, il faudrait que les primes d'assurance des propriétés à haut risque soient plafonnées artificiellement et que la différence (entre les primes basées sur le risque et les primes artificiellement plafonnées) soit subventionnée.

Flood Re offre une façon de fournir explicitement une telle subvention en cédant les propriétés à haut risque à un groupe de partage des risques et en lui versant un revenu additionnel provenant d'une redevance prélevée auprès des autres titulaires de police.

Flood Re ne cible que les propriétés à haut risque. L'assurance contre les inondations pour les propriétés qui ne présentent pas un risque élevé continuera d'être offerte par les assureurs privés. Les propriétés à haut risque qui sont admissibles ont été identifiées à l'aide des cartes des zones à risque d'inondation (on en a dénombré entre 300 000 et 500 000 d'un bout à l'autre du pays, ce qui équivaut à 2 % du total des propriétés

au Royaume-Uni) et elles ont été inscrites dans un registre national. Les maisons construites après 2009 ont été exclues de ce plan pour ne pas encourager les constructions peu judicieuses dans les zones à haut risque.

L'assurance contre les inondations continuera d'être combinée à l'assurance habitation. Les assureurs seront tenus d'offrir une protection pour les propriétés à haut risque (conformément aux modalités de leurs polices) et ils pourront le faire de manière indépendante ou en cédant en réassurance la police au groupe de partage des risques d'inondation Flood Re.

- » Si la prime basée sur le risque que l'assureur exigerait habituellement pour une police excède le plafond applicable, le consommateur ne devra payer que le montant de la prime plafonnée. L'assureur cédera alors cette police en réassurance (100 % de sa prime plafonnée et le risque y étant associé) à Flood Re.
- » Si la prime que l'assureur est disposé à demander est inférieure au plafond applicable, il pourra conserver la police en question.

Afin de garantir l'abordabilité, le plan établit les plafonds des primes pour les propriétés à haut risque admissibles à l'assurance contre les inondations. Les plafonds sont rajustés en fonction des tranches d'imposition foncière. Ce processus transparent permettra aux consommateurs de savoir dès le départ quel est le montant de la prime maximale qu'ils devront payer s'ils décident de souscrire une assurance contre les inondations.

Puisque le consortium regroupe des mauvais risques pour lesquels la prime exigée est inférieure à la prime viable sur le plan actuariel, il sera toujours en déficit. Afin d'atténuer cette situation, le fonds de Flood Re bénéficie d'un revenu additionnel provenant d'une redevance prélevée auprès de tous les titulaires de police, de 180 millions de livres sterling par année (équivalent à une redevance de 10,50 livres sterling sur chaque police d'assurance). Ce montant est considéré comme équivalent à ce que les titulaires de police payent déjà implicitement pour interfinancer les propriétés à haut risque.

Pour mettre à exécution le système, l'industrie des assurances va verser 10 millions de livres sterling en frais de démarrage. Flood Re souscrira une réassurance pour couvrir les pertes jusqu'à concurrence de celles occasionnées par une inondation à périodicité de 200 ans et les assureurs participants ne seront pas responsables des pertes au-delà de ce niveau. Selon le dernier protocole d'entente entre le gouvernement et l'ABI, si un événement génère des pertes pour l'industrie allant au-delà de ce niveau, le gouvernement collaborera avec Flood Re et l'industrie afin de déterminer comment les ressources disponibles doivent être distribuées aux titulaires de polices.

Le rôle du gouvernement se limitera à ce qui suit :

- » l'établissement des plafonds des primes d'assurance contre les inondations, qui devraient augmenter au fil du temps;
- » la prestation d'un appui financier pour les sinistres catastrophiques extraordinaires excédant la capacité du groupe;

» un investissement de 2,3 milliards de livres sterling dans la construction de nouvelles mesures de protection contre les inondations et l'amélioration des mesures existantes au cours des quatre prochaines années ainsi qu'un engagement à effectuer des investissements supplémentaires au cours des six années subséquentes. Le gouvernement s'attend à ce que les risques d'inondation soient réduits de 5 % et que plus de 300 000 propriétés soient protégées d'ici 2021. Toutefois, les intervenants, y compris le Comité sur les changements climatiques, le National Audit Office et l'ABI, ont souligné qu'il y a un déficit au titre des dépenses pour les mesures de protection contre les inondations estimé à 500 millions de livres sterling.

États-Unis

Aux États-Unis, l'assurance contre les inondations est offerte dans le cadre d'un programme fédéral, le National Flood Insurance Program (NFIP). Le programme a été établi en 1968 par les assureurs privés et par tous les ordres de gouvernement en tant qu'initiative conjointe. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Federal Emergency Management Agency (FEMA), est chargé de l'administration du programme.

Les propriétaires de maison peuvent souscrire une protection auprès du NFIP seulement s'ils vivent dans une des collectivités approuvées par le NFIP, c'est-à-dire celles qui se trouvent dans une plaine inondable à périodicité de 100 ans, soit les zones spéciales à risque d'inondation (Special Flood Hazard Areas). Pour qu'une collectivité soit approuvée, elle doit respecter certaines exigences précises de gestion des plaines inondables établies par la FEMA, lesquelles incluent l'aménagement et le zonage des plaines inondables. La protection est facultative. Par contre, les détenteurs d'une hypothèque dont la propriété est située dans une des

zones spéciales à risque d'inondation doivent détenir une assurance contre les inondations.

La FEMA établit les primes en fonction des cartes des zones inondables (Flood Insurance Rate Maps) utilisées pour la tarification de l'assurance contre les inondations. Les propriétés qui ont été construites dans une des zones spéciales à risque d'inondation avant d'être identifiées comme étant à haut risque dans ce système de cartographie bénéficient d'une prime subventionnée, pouvant être escomptée jusqu'à 40 % du taux basé sur le risque.¹³ Celles qui ont été construites après la création des cartes des zones inondables sont assurées selon les taux viables sur le plan actuariel (déterminés par la FEMA).

En échange d'une allocation de dépenses, les assureurs privés établissent et administrent les polices d'assurance du NFIP sous leur propre marque de commerce. Cela permet au NFIP de bénéficier de l'expertise en marketing, en tarification et en traitement des sinistres des assureurs, sans que ceux-ci aient à assumer le risque associé à ces polices.

Puisque le groupe du NFIP est entièrement axé sur la sélection des mauvais risques et une protection fortement subventionnée, le système est conçu de telle sorte qu'il ne peut pas être financièrement autosuffisant. Il continue de fonctionner grâce à une garantie de sécurité fournie par le gouvernement fédéral. Ce recours aux fonds publics pour combler le déficit actuariel, au lieu de transférer le risque sur les marchés de réassurance internationaux, s'est soldé par une dette publique croissante. Cette situation est amplifiée par le fait que les cartes des zones inondables sont périmées et que, bien souvent, les programmes de gestion des plaines inondables ne sont pas appliqués. Les taux de prime établis par la FEMA sont donc probablement inférieurs à leur niveau viable sur le plan actuariel. Récemment, les mesures prises

pour tenter de rapprocher les tarifs à des niveaux basés sur le risque ont échoué en raison des pressions politiques. À l'heure actuelle, le NFIP de la FEMA a une dette d'environ 23 milliards de dollars US et il est peu probable qu'il soit en mesure de la rembourser.¹⁴

France

En France, l'assurance contre les inondations est incluse à la protection d'autres catastrophes naturelles qui est obligatoire et offerte par l'entremise d'un programme gouvernemental (Cat Nat) établi en 1982. Le programme combine l'assurance privée et la réassurance publique fournie par la Caisse centrale de réassurance (CCR), une société de réassurance d'État qui bénéficie d'un soutien financier du gouvernement.

Le gouvernement établit les primes Cat Nat selon un taux uniforme dans toute la France, sans différenciation basée sur l'exposition au risque. Les primes Cat Nat sont facturées aux consommateurs en tant que pourcentage additionnel sur leurs primes d'assurance habitation standard, qui est actuellement fixé à 12 %. Tous les titulaires de police détenant une assurance des propriétaires occupants standard sont tenus de participer au programme.

Pour qu'une demande de règlement soit admissible en vertu du régime Cat Nat, le gouvernement national et l'administration municipale doivent tous deux déclarer un état d'urgence. Par la suite, le fonds de réassurance de la CCR garanti par le gouvernement devient disponible.

La réassurance auprès de la CCR n'est pas obligatoire, et les principaux assureurs peuvent choisir au lieu d'avoir recours aux marchés de réassurance internationaux. Cependant, le programme de réassurance de la CCR est très intéressant, car les primes de réassurance sont artificiellement basses. Grâce à la garantie de sécurité offerte par le gouvernement, il fournit une protection illimitée comportant un faible risque de solvabilité et de liquidité.

Les principaux inconvénients du modèle français sont liés à la nature publique de la tarification et au transfert du risque.

La tarification publique signifie que les taux de prime sont établis par le gouvernement au lieu d'être basés sur le risque. Non seulement cela élimine toute incitation d'investir dans des mesures de réduction des risques (autant pour les particuliers que pour les autorités locales), mais le système est plutôt injuste puisqu'il force les consommateurs à faible risque de tout le pays à subventionner leurs compatriotes qui présentent un risque de catastrophe plus élevé (bien que l'assurance multirisque offerte, couvrant toutes les catastrophes naturelles, atténue les préoccupations en matière d'équité). Le système ressemble donc davantage à un programme d'aide sociale ou de redistribution du risque qu'à un régime d'assurance.

Le transfert public du risque se traduit par des taux de réassurance (de la CCR) artificiellement bas et par des indemnités de réassurance garanties par l'État; deux situations qui incitent fortement les principaux assureurs à réduire leur taux de conservation (afin d'accroître la part du risque cédée à la CCR), particulièrement pour les portefeuilles à haut risque,¹⁵ ce qui exerce des tensions considérables sur la CCR et, par le fait même, sur les contribuables.



Pratiques exemplaires et leçons apprises

Le rôle de l'assurance

• Dans bien des économies développées, l'assurance joue un rôle dans la gestion financière du risque d'inondation. Cela présente plusieurs avantages comparativement aux programmes gouvernementaux d'aide financière aux sinistrés, et ce, pour deux raisons. Premièrement, les programmes gouvernementaux d'aide financière aux sinistrés visent à atténuer les difficultés de ces derniers en leur fournissant une aide financière de base, tandis que l'assurance indemnise complètement les consommateurs en les remettant dans la position dans laquelle ils se trouvaient avant la catastrophe. Deuxièmement, les programmes gouvernementaux d'aide financière aux sinistrés encouragent habituellement les comportements à risque. En revanche, puisque les primes d'assurance constituent un élément du risque sous-jacent, elles incitent fortement les consommateurs à prendre des mesures de réduction des risques.

• Toutefois, contrairement à l'assurance standard des propriétaires occupants, qui est plutôt commune, la souscription d'assurance contre les inondations est très limitée, même dans les pays où un marché de l'assurance contre les inondations est établi. Comme l'indique l'analyse du BAC, les taux de souscription fluctuent considérablement suivant l'expérience de chaque pays, mais ils se situent souvent dans une fourchette de 10 % à 20 %, sauf si le produit est obligatoire ou regroupé à d'autres risques.

• L'antisélection, lorsque seuls les consommateurs à haut risque souhaitent souscrire une assurance contre les inondations, est la principale raison pour laquelle bien des modèles internationaux échouent. L'antisélection et la prévisibilité (ou le caractère non aléatoire) du risque d'inondation font en sorte que les primes basées sur le risque ont tendance à être inabornables. Cela entraîne de faibles taux de souscription, ce qui aggrave le problème d'antisélection.

Cette situation est particulièrement vraie pour les programmes d'assurance basés sur une protection facultative. En revanche, lorsque l'assurance contre les inondations est incluse à une offre de produits groupés, l'antisélection et les primes élevées en résultant sont grandement réduites. En fait, l'expérience internationale suggère que l'assurance contre les inondations fournit de meilleurs résultats lorsqu'elle est incluse à une offre de produits groupés.

Néanmoins, un des grands désavantages de regrouper des protections d'assurance est que cela force les consommateurs à faible risque à subventionner les assurés à haut risque (afin de pouvoir réduire les primes). Toutefois, lorsque la plupart des offres de produits groupés sont tarifées en fonction du risque, le résultat peut quand même être équitable, puisque les consommateurs à faible risque paient des primes globalement inférieures. Par ailleurs, les conditions météorologiques extrêmes et irrégulières des dernières années, lesquelles ont occasionné d'importants sinistres causés par des inondations dans des régions antérieurement considérées comme présentant un faible risque, suggèrent qu'un plus grand nombre de propriétés qu'on l'avait cru pourraient éventuellement être endommagées par une inondation, ce qui réduit davantage toute injustice inhérente à l'offre de produits groupés.¹⁶

Cela dit, l'expérience de pays tels que l'Allemagne indique qu'un taux de souscription relativement élevé peut être obtenu même en l'absence d'une protection obligatoire ou d'une offre de produits groupés, à condition qu'un système d'incitatifs bien conçu favorise une solide culture de gestion du risque. Mais il faut surtout que l'environnement permette aux assureurs privés d'appliquer des taux viables sur le plan actuariel¹⁷ et que les programmes gouvernementaux d'aide financière aux sinistrés ne dissuadent pas les consommateurs de souscrire une protection d'assurance privée.

Le rôle du gouvernement

Comme l'a démontré une étude menée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), si l'industrie de l'assurance privée demeure le principal fournisseur d'assurance contre les inondations, le gouvernement doit fournir des conditions appropriées à la gestion du risque d'inondation.¹⁸

Ce qui suggère que les initiatives gouvernementales doivent :

- » promouvoir les mesures de réduction des risques, en investissant directement dans les infrastructures, en mettant en place des systèmes d'avertissement précoce et en appliquant rigoureusement les règlements en matière de zonage, d'aménagement du territoire et d'aménagement des plaines inondables;
- » éduquer et sensibiliser le public, afin d'assurer que les propriétaires de maison comprennent le risque auquel ils sont exposés et savent qu'ils peuvent le réduire et s'y préparer financièrement;
- » s'attaquer au problème des propriétés à haut risque en subventionnant les ménages pour qui l'assurance est inabordable ou en offrant des programmes d'aide financière qui ciblent particulièrement les propriétés à haut risque pouvant être commercialement inassurables.

En plus de ces trois rôles clés, la création d'une plateforme fiable d'évaluation du risque, grâce à la mise à jour des cartes des zones inondables, est primordiale. Puisque les tendances climatiques sont de plus en plus extrêmes et volatiles, la gestion immédiate et continue du risque d'inondation doit reposer sur des analyses fiables des sinistres d'inondation. Dans le passé, l'assurance contre les inondations n'a généralement été mise sur le marché que dans les pays possédant une solide culture de gestion du risque d'inondation,¹⁹ ce qui inclut des techniques permettant d'effectuer une évaluation poussée du risque et un investissement soutenu dans l'infrastructure d'atténuation des risques.

Par exemple, pour assurer un traitement équitable des consommateurs, il est important de reconnaître officiellement que des zones sont exposées au risque d'inondation selon une compréhension commune du risque, comme c'est le cas en Allemagne. De telles stratégies favorisent une compréhension commune de ce qui est et de ce qui n'est pas commercialement assurable, ce qui permet aux consommateurs et aux gouvernements d'avoir des attentes appropriées.

Bien que cette stratégie ne suggère pas nécessairement que les gouvernements devraient créer des cartes des zones inondables aux fins d'utilisation par les assureurs (puisque les exigences sous-jacentes sont souvent différentes), les gouvernements devraient au moins créer des cartes des zones inondables destinées à l'aménagement du territoire. Les gouvernements devraient aussi mettre les données à la disposition du marché privé afin d'assurer une compréhension répandue du risque.

Enfin, même si un programme d'assurance est mis au point pour s'attaquer au problème d'abordabilité des propriétés à haut risque (par exemple, en regroupant des protections), l'assurance des propriétés situées dans des zones où il existe une grande probabilité de récurrence fréquente des sinistres pourrait ne pas être commercialement viable.²⁰ Dans ces cas, d'autres mesures de gestion du risque parrainées par le gouvernement, allant d'un investissement ciblé dans la réduction des risques au transfert des propriétés à l'extérieur des zones à haut risque et au recours à des fonds d'aide gouvernementaux, pourraient être plus judicieuses du point de vue économique.

Ce que cela signifie pour le Canada

Voici une question qui est fréquemment soulevée : Pourquoi le Canada est-il le seul des pays du G8 à ne pas offrir d'assurance contre les inondations?

Premièrement, bien qu'aucune assurance résidentielle contre les inondations ne soit offerte au pays, les assureurs de dommages du Canada couvrent déjà les dommages occasionnés par l'eau, y compris le refoulement des égouts, au titre des polices d'assurance résidentielle et d'assurance commerciale, ainsi que l'inondation naturelle, aux termes des polices d'assurance automobile et des biens des entreprises. En conséquence, les assureurs du Canada ont couvert des pertes oscillant autour de 1 milliard de dollars pendant cinq années d'affilée. En 2013, ces pertes ont atteint la somme considérable de 3 milliards de dollars ou plus, ce qui fait que les sinistres attribuables aux dégâts d'eau sont les événements les plus coûteux en assurance habitation partout au pays.

Deuxièmement, le seul fait d'avoir un programme d'assurance contre les inondations ne suffit pas. Il faut que ce dernier fonctionne. Or, bon nombre des programmes des autres pays que nous avons examinés ne fonctionnent tout simplement pas. Aucun n'offre une solution efficace « clé en main » qui pourrait être mise en œuvre au Canada.

L'analyse du BAC a mis en évidence deux distinctions importantes entre les différentes solutions d'assurance contre les inondations.

Premièrement, bon nombre des programmes ne sont pas financièrement viables. Des pays tels que les États-Unis ont mis en place un programme qui, par sa conception même, est financièrement insoutenable, car il a augmenté considérablement la dette publique au cours des dernières décennies.

Deuxièmement, de nombreux programmes des autres pays que nous avons examinés permettent aux consommateurs d'être indemnisés, mais à un coût qui peut être inabordable pour certains. La solution pour concevoir un programme d'assurance contre les inondations financièrement solide est de tarifier la protection en fonction du risque. Toutefois, cela signifie que les consommateurs à haut risque devront payer des primes élevées.

L'abordabilité pour tous les consommateurs, y compris ceux à plus haut risque, est coûteuse. Si la protection des particuliers à haut risque est offerte à des primes inférieures au niveau requis en fonction du risque réel, la différence devra être compensée par une des deux méthodes possibles. Elle devra être assumée par tous les titulaires de police en regroupant des protections, auquel cas les titulaires de police à faible risque subventionnent ceux à haut risque, ou elle devra être payée par des subventions gouvernementales, auquel cas les contribuables subventionnent les titulaires de police à haut risque.

Quant à savoir si l'assurance résidentielle contre les inondations deviendra commercialement viable au Canada, l'expérience dans d'autres pays indique que quatre conditions préalables sont essentielles à l'établissement d'une solide culture de gestion du risque d'inondation.

1. Des cartes des zones inondables précises et à jour doivent être disponibles pour permettre à tous les ordres de gouvernement, ainsi qu'aux assureurs, aux promoteurs immobiliers et aux autres intervenants clés du secteur privé, de prendre des décisions intelligentes en matière d'investissement dans des mesures de réduction des risques, d'aménagement urbain et de gestion du risque d'inondation.
2. Des investissements continus et ciblés doivent être effectués en vue de construire et de maintenir une infrastructure résiliente de protection contre les inondations et des systèmes de traitement des égouts et des eaux pluviales.

3. Tous les intervenants, y compris les gouvernements, les collectivités et les particuliers, doivent être bien informés et conscients du risque d'inondation, des conséquences physiques et financières des inondations, et des outils disponibles pour assurer que les Canadiens sont bien préparés.
4. Le recours aux deniers publics pour financer l'indemnisation post-catastrophe doit être limité afin de motiver les particuliers à prendre des mesures efficaces pour réduire leurs risques et de minimiser le fardeau des contribuables.

Bien que ces conditions préalables ne soient pas en place aujourd'hui, il y a de plus en plus de signes que le Canada se dirige vers la bonne direction.

Une proposition a été annoncée dans le Plan d'action économique de 2014 selon laquelle un Programme national d'atténuation des catastrophes (PNAC) sera mis en place. L'objectif du programme est d'adopter une approche proactive à la gestion des risques de catastrophe et de réduire l'impact des catastrophes naturelles sur les Canadiens.

En plus de générer de nouveaux investissements pour les initiatives de protection en cas de catastrophe et les projets d'atténuation des catastrophes, le PNAC vise à prioriser des mesures pour identifier et atténuer les effets des inondations, notamment la pression exercée sur les finances publiques et le programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC).

Ces initiatives sont compatibles avec l'approche « tous risques » de la gestion des situations d'urgence de Sécurité publique Canada, selon laquelle les initiatives de prévention et d'atténuation des catastrophes sont l'un de ses quatre piliers. Ces dernières visent à éliminer ou à réduire les risques de catastrophes afin de protéger les vies, les biens et l'environnement, et afin de réduire les perturbations économiques. Pour ce faire, on appuiera des investissements dans les mesures d'atténuation structurelles, comme la construction de canaux de dérivation et de digues et dans des mesures non structurelles, telles que les codes du bâtiment, l'aménagement du territoire et des mesures d'incitation à la souscription d'assurance.

Le Plan d'action économique a également annoncé que le gouvernement prévoit consulter l'industrie pour explorer les options quant à un programme national d'assurance résidentielle contre les inondations et les problèmes en matière d'assurance liés aux catastrophes naturelles, plus généralement, en notant que le Canada est le seul pays du G8 où on n'offre pas d'assurance résidentielle contre les inondations.

Récemment, les assureurs se sont mis à prendre eux-mêmes des mesures pour remédier à cette lacune en lançant, ou en explorant la possibilité d'une commercialisation d'un certain type de produit d'assurance résidentielle contre les inondations naturelles.

Néanmoins, il reste clair que le Canada et son industrie de l'assurance de dommages ont besoin d'une solution plus globale et institutionnalisée pour relever les défis pressants auxquels font face les propriétés à haut risque. Voilà pourquoi, le BAC félicite le gouvernement fédéral d'avoir pris récemment l'engagement de travailler avec l'industrie pour mettre au point un programme national d'assurance contre les inondations qui, du point de vue de l'industrie, devra répondre aux conditions préalables indiquées ci-dessus et identifier des rôles et des responsabilités claires pour tous les intervenants.

Références

- Consorcio de Compensación de Seguros. « Natural catastrophes insurance cover: A diversity of systems », 2008.
- Centre commun de recherche de la Commission européenne. « Catastrophes naturelles : pertinence des risques et protection d'assurance dans l'UE », 2012.
- Fonds monétaire international. « Italy - Technical note on insurance sector », 2013.
- Geneva Association. « Insurers' contributions to disaster reduction - a series of case studies », *The Geneva Reports - Risk and insurance research*, 2013.
- IPSC. « Telling the weather story », 2012.
- Insurance Europe. « Insurance of Natural Catastrophes in Europe », octobre 2011.
- OCDE. « Flood Insurance », 2003.
- PCS-Canada. Service de données, 2013.
- Sécurité publique Canada. *Base de données sur les catastrophes*, 2014.
- Sécurité publique Canada. *Données sur les Accords d'aide financière en cas de catastrophe*, 2013.
- Swiss Re et IPSC. « Making flood insurable for Canadian homeowners », 2010.
- Swiss Re CatNet GeoPortal, 2014.
- Swiss Re. « Flood - an underestimated risk », 2012.
- US Government Accountability Office (GAO). « Flood insurance - Strategies for increasing private sector involvement », 2014.
- Walker, D. « *Federal Emergency Management Agency: Challenges for the National Flood Insurance Program* », Government Accountability Office, 2006.

Notes en bas de page


- 1 (IPSC, 2012)
- 2 Analyse du BAC du rapport de Sécurité publique Canada de 2014
- 3 Analyse du BAC (Services de données de CFP Canada, 2013)
- 4 (Swiss Re, 2012); (OCDE, 2003)
- 5 (Swiss Re et IPSC, 2010)
- 6 (Swiss Re, 2012)
- 7 Analyse du BAC (Sécurité publique Canada, 2013)
- 8 Analyse du BAC (Sécurité publique Canada, 2013)
- 9 (Association allemande des assureurs, 2012)
- 10 (Swiss Re CatNet GeoPortal, 2014)
- 11 (Geneva Association, 2013)
- 12 (Consorcio de Compensación de Seguros, 2008)
- 13 (Walker, 2006)
- 14 (US Government Accountability Office, 2014)
- 15 (Swiss Re et IPSC, 2010)
- 16 (Swiss Re, 2012)
- 17 (US Government Accountability Office, 2014)
- 18 (OCDE, 2003)
- 19 (Geneva Association, 2013)
- 20 (Swiss Re, 2012)



BAC  IBC

ibc.ca



 @InsuranceBureau

@BAC_Quebec

@IBC_Atlantic

@IBC_Ontario

@IBC_West

416 362-2031