

TOUR D'HORIZON INTERNATIONAL DES INITIATIVES LIÉES AU CLIMAT DANS LE DOMAINE DE L'ASSURANCE : QUELLE VOIE À SUIVRE POUR LE CANADA?

Publié le 12 juillet, 2021

Catégories: [Perspectives](#), [Publications](#)

Les changements climatiques transforment notre monde plus rapidement que jamais et donnent lieu à de plus en plus de catastrophes naturelles. Par exemple, en 2020, les Américains ont observé une hausse importante du nombre d'ouragans, et les Européens ont dû composer avec plus d'inondations^[1]. Les Canadiens n'échappent pas à ces désastres et à leurs conséquences. Les changements climatiques n'épargnent personne, mais un secteur en ressent particulièrement les effets : celui de l'assurance. La multiplication des phénomènes météorologiques violents complique la gestion des risques environnementaux. Les experts craignent une augmentation exponentielle du nombre de désastres naturels qui obligera les assureurs à payer des réclamations dépassant leurs moyens^[2]. De plus, étant donné que les assureurs jouent souvent un rôle d'investisseur sur le marché financier, la possibilité qu'une catastrophe majeure mène à l'effondrement du secteur financier dans son ensemble est bien réelle. Si le secteur de l'assurance réussit à s'adapter, on s'inquiétera alors pour les consommateurs, qui ne pourront sans doute pas suivre la hausse des primes ou ne pourront pas obtenir toutes les garanties voulues, ce qui les forcera à assumer une grande part du risque.

Face à ces menaces, tous les ordres de gouvernement ont commencé à collaborer avec les compagnies d'assurance pour mettre en place des mesures visant à protéger à la fois les consommateurs et les secteurs des finances et de l'assurance. De nombreux pays occidentaux ont adopté des initiatives relatives aux assurances contre les inondations et les tremblements de terre. Elles ont pour la plupart été mises en place de concert avec les assureurs, et nombre d'entre elles sont issues d'interventions législatives ciblées. Le Canada tire de la patte de ce côté, mais quelques mesures pointent à l'horizon. Le gouvernement semble se pencher plus particulièrement sur l'assurance contre les inondations. En 2019, le premier ministre et le ministre de la Sécurité publique ont conjointement annoncé qu'ils tiendraient des consultations pour explorer la possibilité de créer un programme national d'assurance inondation à faible coût. L'objectif du programme serait de protéger les propriétaires qui sont à risque d'inondation en leur donnant accès à une assurance à faible coût^[3]. Dans le plus récent budget fédéral, 63,8 millions de dollars ont été réservés pour la mise à jour de la carte des

zones inondables en collaboration avec les provinces et les territoires, ce que les experts voient comme une préparation du terrain pour de futures initiatives. Les consultations et le rapport de la Sécurité publique ne sont toutefois pas attendus avant 2022[4]. Le Canada pourrait aussi bientôt mettre sur pied une initiative pour l'assurance tremblement de terre. La Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (« **PACICC** », de l'anglais Property and Casualty Insurance Compensation Corporation), un organisme sans but lucratif financé par l'industrie, a récemment discuté avec le Bureau d'assurance du Canada de la possibilité d'étendre le fonds d'indemnisation pour couvrir les pertes importantes résultant de tremblements de terre. Depuis sa création il y a plus de vingt ans, le fonds d'indemnisation de la PACICC sert principalement à régler les réclamations de titulaires de police lorsque leur société d'assurance de dommages devient insolvable[5].

Si les Canadiens doivent patienter pour connaître la teneur exacte des initiatives du gouvernement, celles qui sont déjà en place au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande peuvent leur donner un avant-goût de ce qui les attend. Dans cet article de l'[Initiative ESG de McMillan](#), nous faisons un survol de ces initiatives et discutons des types de programmes qui pourraient remporter du succès au Canada.

Assurance inondation – Initiatives à l'international

Au Royaume-Uni, les scientifiques ont récemment émis l'hypothèse que la multiplication des inondations est une conséquence des changements climatiques. Un foyer britannique sur six est plus à risque que jamais, et les scientifiques croient que d'ici 2100, les « pluies du siècle » deviendront un phénomène annuel[6]. Étant donné ce risque accru, les consommateurs vivant dans des zones particulièrement à risque ont de plus en plus de mal à se permettre une assurance inondation. Pour y remédier, le gouvernement britannique a adopté en 2016 une loi créant Flood Re, un programme à double objectif. D'abord, on veut s'assurer que les consommateurs paient des coûts raisonnables. Ensuite, le gouvernement espère que le programme permettra éventuellement au marché de s'ajuster. On espère que d'ici 2039, les prix auront suffisamment baissé d'eux-mêmes et que l'initiative ne sera plus nécessaire[7].

La logique du programme est assez simple. Ensemble, des compagnies d'assurance ont d'abord réuni 20 millions de livres pour le démarrer et se sont engagées à y participer[8]. Les consommateurs obtiennent comme à la normale leurs garanties auprès des compagnies d'assurance, mais les compagnies participantes peuvent transférer à Flood Re la responsabilité de la garantie contre les inondations de leurs polices d'assurance habitation. La compagnie d'assurance remet ensuite une petite somme au programme, qui grâce à cela amasse 180 millions de livres par année. Cet argent est transféré dans un fonds, dont on se sert plus tard pour régler des réclamations. Lorsqu'un assuré fait une réclamation auprès d'un assureur participant, ce dernier règle lui-même la réclamation, puis obtient un remboursement auprès de Flood Re[9]. Plus de cinquante assureurs britanniques participent actuellement au programme, dont Barclays, AIG et Lloyds Bank[10]. Comme le programme a une obligation de reddition de comptes et qu'il est sans but lucratif, le coût

de l'assurance inondation est inférieur à ce qu'on trouve sur le marché libre. Toutefois, pour éviter que le programme incite les gens à construire dans des zones à risque, seules les habitations bâties avant 2008 sont admissibles [11]. Le principal reproche que l'on fait au programme est qu'il n'encourage pas assez la prise de mesures de protection et de prévention contre les inondations en tant que telles, contrairement au National Flood Insurance Program des États-Unis [12].

Les Américains ont eux aussi élaboré un plan pour empêcher une explosion du coût de l'assurance inondation. On lui trouve des ressemblances avec Flood Re, mais il y a quelques différences importantes. Mis sur pied en 1968, le National Flood Insurance Program (« **NFIP** ») est financé en partie par la Federal Emergency Management Agency (« **FEMA** ») et par les primes d'assurance [13]. Comme Flood Re, l'objectif du NFIP est de donner aux propriétaires accès à une assurance inondation à faible coût et de faire en sorte que tout le monde puisse être assuré (l'assurance étant un prérequis au prêt hypothécaire). Une partie des revenus du NFIP sont réinvestis dans les communautés participantes, ce qui encourage leur participation et contribue à renforcer les mesures de prévention et de protection. Par exemple, le NFIP collabore avec les autorités locales pour mettre en place de mesures d'atténuation, comme des structures anti-inondation [14].

Contrairement à Flood Re, des communautés à risque entières peuvent participer au NFIP. Pour être admissibles, elles doivent créer un plan d'aménagement et de gestion des plaines inondables qui respecte certaines normes. Elles travaillent souvent avec la FEMA pour concevoir et gérer des cartes des risques d'inondation. Dès que les communautés respectent les normes, les citoyens ont accès à une assurance inondation subventionnée par le programme. Dans les communautés qui surpassent les normes minimales, ils ont accès à de meilleurs rabais. En incitant les communautés à prendre des mesures préventives, on espère réduire le nombre de réclamations, ce qui allégerait le fardeau du secteur financier [15]. Le désavantage de ce programme par rapport à Flood Re est que le montant de la garantie n'est généralement pas suffisant pour couvrir tous les biens de la maison de l'assuré. Par conséquent, les propriétaires sont généralement forcés de trouver une assurance supplémentaire distincte, ce qui peut nuire à leurs chances d'obtenir une hypothèque. On espère toutefois que les mesures de prévention et de protection entraîneront une baisse des prix sur le marché de l'assurance [16].

Les initiatives australiennes sont fort différentes de Flood Re et du NFIP. L'Australie a récemment créé la National Recovery and Resilience Agency (« **NRRRA** ») dans le but d'aider les communautés à se remettre de catastrophes et à bâtir des maisons plus aptes à résister aux désastres naturels. Le programme prévoit des secours en cas d'inondation et de feu de brousse et comprend une équipe de scientifiques chargée de donner des conseils pour améliorer l'accès aux données climatiques (lesquelles peuvent être utilisées dans le cadre des efforts de prévention et de protection) [17]. Le gouvernement de l'Australie a également créé un programme de réassurance de 10 milliards de dollars pour éviter que les compagnies d'assurance fassent faillite après une

catastrophe naturelle importante. Une partie de cette enveloppe servira également à bâtir des infrastructures plus solides partout au pays[18]. De plus, tout comme le Canada, l'Australie a récemment lancé des consultations pour explorer d'autres façons de réduire les coûts d'assurance pour les consommateurs[19].

Assurance contre les tremblements de terre

Même s'il n'a pas connu de « grande secousse » depuis un bon moment, le Canada compte quelques lignes de faille importantes, surtout en Colombie-Britannique et au Québec, et pourrait subir un séisme suffisamment puissant pour mettre à mal l'industrie de l'assurance[20]. Face à ce constat, nombre d'experts estiment que le secteur financier canadien devrait être mieux préparé.

La Californie a mis sur pied une initiative en 1996. En 1994, l'État a été touché par un séisme qui a causé vingt milliards de dollars de pertes, dont seulement la moitié étaient assurées. À l'époque, les lois californiennes obligeaient les compagnies qui vendaient des assurances habitation à inclure une garantie contre les tremblements de terre dans leurs polices. Affaiblies par leurs pertes, elles ont choisi de limiter le nombre de polices vendues. L'année suivante, 93 % des intervenants du marché avaient cessé d'offrir des polices d'assurance habitation ou considérablement réduit leur nombre. Pour résoudre ce problème, l'Assemblée législative de l'État a créé la California Earthquake Authority (« **CEA** »). Le but du programme est de garantir aux consommateurs l'accès à une garantie. Il vise aussi à garder les coûts d'assurance à un niveau abordable[21].

Comme Flood Re, la CEA est exploitée par le secteur privé, mais supervisée par le secteur public. Comme l'organisme est sans but lucratif, les primes sont plus avantageuses. Qui plus est, selon la loi, la CEA ne peut pas consacrer plus de six pour cent de son budget à ses charges d'exploitation. Le fait que la CEA, à titre d'entité sans but lucratif, ne paie pas d'impôt fédéral aide à limiter les primes. Ce statut fait aussi en sorte que les primes récoltées sont réinvesties pour protéger les titulaires de polices. Les propriétaires, la seule catégorie d'assurés admissibles, souscrivent des assurances abordables auprès de compagnies participantes, comme c'est le cas pour Flood Re. Le programme enregistre des revenus d'environ 890 millions de dollars chaque année. Tous ces facteurs font en sorte que la CEA peut actuellement couvrir 19 milliards de dollars en réclamations[22]. L'industrie de l'assurance devrait donc être en mesure d'absorber les coûts du prochain grand séisme en Californie.

Une initiative du genre a également été mise sur pied en Nouvelle-Zélande. Créée en 1945 et revampée en 1993, la Earthquake Commission (« **EQC** ») de la Nouvelle-Zélande a pour but de protéger l'industrie de l'assurance et de faire en sorte que les Néo-Zélandais aient accès à des primes abordables. L'EQC fait partie du fonds de protection contre les catastrophes naturelles du pays, qui finance les réclamations à l'aide de cotisations payées par les citoyens dans leurs polices d'assurance habitation. Chaque année, le fonds souscrit

aussi de la réassurance, et une partie de l'argent est utilisé au besoin pour couvrir des réclamations faites à l'EQC[23]. Un peu comme la CEA, l'EQC couvre seulement les propriétés résidentielles, ce qui lui permet d'être particulièrement efficace. L'EQC elle aussi exerce ses activités sous la supervision du gouvernement et est sans but lucratif. Elle est donc toujours fidèle à ses objectifs premiers, soit de protéger les consommateurs et d'assurer une stabilité financière. Les obligations de l'EQC sont établies par la loi, ce qui renforce le régime[24].

Comme c'est le cas pour la plupart des initiatives que nous avons décrites, les consommateurs souscrivent une assurance auprès de compagnies privées, mais les propriétaires qui souscrivent une assurance habitation reçoivent automatiquement une protection de la part de l'EQC. Elle n'est pas suffisante pour couvrir tous leurs risques, mais en couvre tout de même une bonne partie.

Comme l'EQC assume une grande part du risque, les polices des assureurs privés sont plus abordables qu'elles le seraient autrement[25]. Dans un souci d'efficacité, les réclamations faites dans le cadre du programme de l'EQC ou aux termes de la police d'un assureur privé (ou les deux) sont traitées par les assureurs[26]. Comme les autres initiatives gouvernementales, l'EQC investit aussi dans la recherche pour trouver des façons de mieux protéger les maisons et, à terme, de réduire le nombre de réclamations[27].

Assurance contre les feux de forêt

Les experts reconnaissent que, en plus des inondations et des tremblements de terre, les feux de forêt représentent une menace qui nécessiterait une initiative similaire. L'incendie de Fort McMurray, en 2016, a amené cette question à l'avant-plan. À la suite de cette tragédie, les compagnies d'assurance ont versé près de quatre milliards de dollars en règlement de réclamations[28]. Les premiers répondants et la population ont été félicités pour leur gestion de la crise, mais puisque les données climatiques suggèrent que les grands feux de forêt vont se multiplier, les assureurs doivent se préparer. Le nombre de feux de forêt a dans l'ensemble diminué au pays en 2019, mais certaines régions ont au contraire connu une hausse importante. Par exemple, dans le nord de l'Alberta, quatre fois plus d'incendies ont éclaté en mai et en juin 2019 par rapport à la moyenne sur dix ans. Par ailleurs, l'hiver et le printemps ont été particulièrement secs en 2019 au Yukon, et le territoire a vu son nombre de feux de forêt doubler en juillet par rapport à la moyenne sur dix ans[29]. Malheureusement, notre tour d'horizon international n'a révélé aucun programme d'assurance visant particulièrement les feux de forêt qui pourrait nous servir d'exemple à suivre.

Conclusion

Ce tour d'horizon permet de cibler trois principaux points pour guider le Canada dans la mise sur pied d'initiatives liées à l'assurance contre les phénomènes naturels. Premièrement, il ne suffit pas d'assurer l'accès à une assurance abordable : il faut aussi prévoir des mesures pour limiter les pertes liées aux catastrophes naturelles. Les membres d'une communauté bien préparée soumettront moins de réclamations après un

sinistre (ou du moins des réclamations moins élevées), ce qui permettra au marché de se relever de lui-même. Deuxièmement, pour que les communautés soient à même de se protéger et pour que les personnes prennent des décisions éclairées, par exemple lorsque vient le temps de choisir un endroit où habiter, elles doivent avoir accès à des données climatiques et sismiques avancées qui les aideront à prévoir et à évaluer les risques liés aux changements climatiques et aux phénomènes météorologiques violents. S'il est vrai que les séismes sont plus difficiles à prédire, les données démontrent que des changements topographiques ne sont pas une question de siècles et peuvent survenir en l'espace d'années. Une bonne préparation est donc indispensable. Troisièmement, une initiative sans but lucratif semble être la meilleure voie à suivre pour maintenir les coûts liés à l'assurance climatique à un niveau raisonnable et mettre l'accent sur les besoins des consommateurs.

[1] Bethan Moorcraft, « [Insurers facing greater pressure to manage ESG risks](#) » (1^{er} mai 2021), en ligne : *Insurance Business Canada* [Moorcraft].

[2] *Ibid.*

[3] « National Flood Program Expected next Year » (21 juin 2021), Thompson's World Insurance News, à la page 3 [Flood Program]

[4] Greg Meckbach, « [Why IBAC Foresees a National Flood Insurance Program](#) » (28 avril 2021), en ligne : *Canadian Underwriter* [Meckbach].

[5] « Review of Compensation Fund Planned » (28 juin 2021), Thompson's World Insurance News, à la page 1 [Compensation Fund].

[6] « [Environment Agency launches new Flooding Action Plan](#) » (12 mai 2021), en ligne : *Gov.UK* [Flooding Plan].

[7] « [Our future](#) » (2021), en ligne : *FloodRE* [FloodRE Future].

[8] « [Flood Re Explained](#) » (2021), en ligne : *Association of British Insurers* [ABI].

[9] « [How Flood Re Works](#) » (2021), en ligne : *FloodRE* [FloodRE Works].

[10] « [Can Flood Re Help Me?](#) » (2021), en ligne : *FloodRE* [FloodRE Help].

[11] *ABI, supra*, note 8.

[12] « [Transition effects of Flood Re in the United Kingdom](#) » (2019), en ligne : *Organization for Economic Co-operation and Development* [Transition Effects].

[13] « [Flood Insurance](#) » (2021), en ligne : *Federal Emergency Management Agency* [Flood Insurance].

[14] « [Introduction to the National Flood Insurance Program \(NFIP\)](#) » (5 janvier 2019), en ligne (PDF) : *Federal Emergency Management Agency*, à la page 8 [Introduction NFIP].

[15] *Id.*, à la page 2.

[16] *Ibid.*

[17] Roxanne Libatique, « [Australian Government Establishes new Agency to Address Climate Change Risks](#) » (7 mai 2021), en ligne : *Insurance Business Australia* [Libatique].

[18] Roxanne Libatique, « [Insurers Welcome Government Reinsurance Pool for Cyclone and Flood Risk](#) » (5 mai 2021), en ligne : *Insurance Business Australia* [*Reinsurance Australia*].

[19] *Ibid.*

[20] Anne Casselman, « [How Canada is Preparing for the next big Earthquake](#) » (8 juillet 2019), en ligne : *Canadian Geographic* [*Casselman*].

[21] « [History of the California Earthquake Authority](#) » (2021), en ligne : *California Earthquake Authority* [*History CEA*].

[22] *Ibid.*

[23] « N.Z.'s EQC could be Model for Canada » (21 juin 2021), *Thompson's World Insurance News*, à la page 3 [*EQC Model*].

[24] David Middleton, « The Role of the New Zealand Earthquake Commission » (2001), *Australian Journal of Emergency Management*, à la page 59 [*Middleton*].

[25] *EQC Model, supra*, note 22, à la page 3.

[26] *Middleton, supra*, note 24, à la page 59.

[27] *Ibid.*

[28] Adam Malik, « [The Burning Question: Where is Canada's National Wildfire Plan?](#) » (1^{er} octobre 2019), en ligne : *Canadian Underwriter* [*Malik*].

[29] « [Indicateur : Feux de forêt](#) » (16 décembre 2020), en ligne : *Ressources naturelles Canada* [*Feux de forêt*].

par [Darcy Ammerman](#) et [Justin Novick-Faille](#) (étudiant d'été)

Mise en garde

Le contenu du présent document ne fournit qu'un aperçu du sujet et ne saurait en aucun cas être interprété comme des conseils juridiques. Le lecteur ne doit pas se fonder uniquement sur ce document pour prendre une décision, mais devrait plutôt obtenir des conseils juridiques précis.

© McMillan S.E.N.C.R.L., s.r.l. 2021