

Étude comparative internationale sur l'atténuation et l'assurance des risques de catastrophe

Partout dans le monde, les changements climatiques entraînent une augmentation de la fréquence et de la gravité des phénomènes météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles. Ces catastrophes peuvent avoir une incidence importante sur l'économie et les moyens de subsistance locaux ainsi que sur la santé et le bien-être des résidents. De plus, le montant des pertes économiques non assurées découlant des catastrophes climatiques a augmenté. Les répercussions sur les propriétaires-occupants et les locataires canadiens peuvent aller des pertes financières aux déménagements forcés, en passant par des blessures et des décès. Ces événements peuvent entraîner une plus grande précarité financière et une plus grande précarité du logement, en particulier pour les ménages qui sont déjà vulnérables. Les gouvernements de tous niveaux soutiennent souvent les populations au moyen de fonds d'urgence, mais l'augmentation de la fréquence et de la gravité des événements met à mal les finances publiques. Des programmes d'assurance peuvent être mis en œuvre pour mieux protéger les gens contre ces effets, encourager de meilleures mesures d'atténuation et limiter les risques financiers assumés par les gouvernements.

À propos des données, recherches et analyses de la SCHL

La SCHL existe afin de rendre le logement abordable pour tout le monde au Canada. Pour atteindre notre aspiration, soit que tout le monde au Canada pourra se payer un logement qui répond à ses besoins, nos efforts en matière de données, de recherche et d'analyse se concentreront principalement sur les éléments suivants, sans s'y limiter :

- les investissements nécessaires pour aider les ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement;
- la demande de logements du marché, les lacunes à combler dans l'offre et les déséquilibres en matière d'abordabilité;
- le racisme et la discrimination en tant qu'obstacles au logement;
- les effets du changement climatique sur le logement;
- l'efficacité des politiques actuelles et futures en matière de logement;
- le travail avec les groupes autochtones pour comprendre leurs besoins particuliers en matière de logement.

En tant que source fiable d'information sur le logement, la SCHL fournit des données, des résultats de recherche et des renseignements impartiaux sur le marché de l'habitation pour aider à combler les lacunes dans les connaissances et à approfondir la compréhension des enjeux complexes liés au logement pour éclairer les décisions futures relatives aux politiques.

Inscrivez-vous

Obtenez nos résultats les plus récents directement dans votre boîte de réception



schl.ca/bulletinrecherche

Programmes d'assurance à travers le monde

Entre 2000 et 2019, 7 438 catastrophes ont été enregistrées à l'échelle mondiale par l'EM-DAT, l'une des principales bases de données internationales sur de tels événements¹. Au total, les catastrophes naturelles à l'échelle mondiale ont fait environ 1,23 million de victimes, soit 60 000 par année en moyenne, et ont touché un total de 4 milliards de personnes (dont un grand nombre a été touché par plusieurs catastrophes). Par ailleurs, les catastrophes ont entraîné des pertes économiques de 2,97 billions de dollars américains dans le monde au cours de la même période.

C'est la raison pour laquelle on constate un intérêt et un engouement accrus, à l'échelle mondiale, pour des solutions d'assurance visant à atténuer les répercussions des catastrophes et les risques liés aux changements climatiques. Il s'agit d'un nouveau domaine d'intérêt pour le gouvernement du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Cette observation résume les résultats d'une étude comparative internationale sur l'atténuation et l'assurance des risques de catastrophe commandée à Deloitte. Le résumé du rapport final de Deloitte :

- Évalue la structure, les répercussions économiques et les stratégies d'atténuation des risques pour les groupements d'assureurs qui couvrent les catastrophes, à partir de trois études de cas sur des groupements du Royaume-Uni, de la France et du Japon. Chacun des trois blocs choisis couvre des catastrophes naturelles particulières qui s'appliquent le plus au Canada, comme les inondations et les tremblements de terre;
- Souligne les principales constatations et les points importants à prendre en considération lors de l'instauration d'un bloc d'assurances pour couvrir les risques de catastrophe au Canada.

¹ EM-DAT. Base de données internationale sur les catastrophes. www.emdat.be

Flood Re (Royaume-Uni) — Inondations

Lancé en avril 2016, *Flood Re* est un programme de réassurance qui permet aux sociétés d'assurance d'offrir une assurance abordable contre les inondations dans les zones à risque élevé. *Flood Re* offre une couverture en cas d'inondations à environ 2 % des propriétés pour lesquelles l'obtention d'une couverture d'assurance était problématique.

L'objectif du programme *Flood Re* est de faciliter la transition vers une tarification de l'assurance entièrement fondée sur le risque sur une période de 20 à 25 ans. D'ici la fin de cette période de transition, la hausse graduelle des primes et l'amélioration des mesures d'atténuation des risques permettront aux assureurs privés d'offrir une couverture fondée sur le risque.

Rôle du gouvernement :

Flood Re est considéré comme un organe public et, par conséquent, les comptes rendus au Parlement et la surveillance par le ministre sont obligatoires. Toutefois, le gouvernement ne joue aucun rôle dans la gestion quotidienne du programme (le fonds appartient au secteur de l'assurance privée et c'est là qu'il est géré). En plus de la fonction de surveillance mentionnée plus haut, le rôle du gouvernement comprend :

- Des investissements publics dans l'atténuation des risques d'inondation et l'élaboration de politiques pour participer à la gestion de ces risques;
- Alors que le programme est financé et géré par le secteur privé, les pertes découlant d'inondations extrêmes seront à la charge du gouvernement.

Forces :

- Le bloc augmente les options de couverture des inondations pour les logements présentant un risque élevé. Auparavant, le marché de l'assurance pour ces logements se caractérisait par des niveaux de prime élevés ou des risques jugés non assurables pour de nombreux ménages, en particulier ceux qui ont déjà subi une inondation.
- Sauf en cas d'inondations extrêmes, le gouvernement n'a aucune responsabilité financière directe, car les demandes de règlement sont traitées par le secteur de l'assurance privée.

Faiblesses :

- *Flood Re* est un programme temporaire visant à faciliter la transition vers un régime de tarification fondé sur le risque, d'ici 2039. Par conséquent :
 - Si le gouvernement n'est pas en mesure de réduire le niveau de risque global pendant l'existence du programme *Flood Re*, le gouvernement et les assureurs devront encore faire face au problème de l'abordabilité dans le contexte d'un régime d'assurance obligatoire;
 - Si la transition vers une tarification fondée sur le risque réussit, l'assurance contre les inondations sera toujours inabordable, sauf pour un petit nombre de propriétaires-occupants. Une forme de soutien devra être maintenue au-delà de 2039.
- Les primes ne reflètent pas l'exposition au risque en raison des mesures se rapportant à l'abordabilité du régime. Il se peut, par conséquent, que les gouvernements et les particuliers renoncent aux mesures d'atténuation nécessaires simplement parce qu'un plan de gestion financière est en place.

CCR Cat Nat (France) — Catastrophes naturelles

Le programme français d'indemnisation en cas de catastrophe naturelle (Cat Nat) est le fruit d'une collaboration entre la Caisse centrale de réassurance (CCR), réassureur du secteur public en France, et des assureurs privés.

Les assureurs transfèrent généralement 50 % de leur risque associé aux dangers naturels au programme Cat Nat en versant à la CCR 50 % de leurs primes destinées à la couverture des catastrophes naturelles. Ce transfert de 50 % vise à réduire le risque d'antisélection, puisqu'il permet de s'assurer que les incitatifs de l'assureur sont en harmonie avec le programme Cat Nat. En vertu de cette entente, le réassureur s'engage à payer la même proportion de pertes.

L'indemnisation dans le cadre du CCR Cat Nat est tributaire de trois conditions :

1. La déclaration d'une situation de catastrophe naturelle par décret interministériel;
2. Le seuil de franchise est atteint par les souscripteurs (c.-à-d. le montant que les souscripteurs doivent payer de leur poche pour les pertes avant l'indemnisation);
3. Les biens matériels endommagés doivent être couverts par une police d'assurance contre les dommages matériels.

Rôle du gouvernement :

- Le gouvernement doit déclarer une situation de catastrophe naturelle avant que les assureurs privés puissent indemniser les détenteurs de polices d'assurance;
- Le gouvernement établit les taux de prime pour couvrir les catastrophes naturelles qui sont payés par les détenteurs de contrats d'assurance et uniformisés;
- Le gouvernement offre une garantie d'État pour couvrir les indemnisations supplémentaires dépassant 4,8 milliards d'euros;
- Le gouvernement met en place des plans de prévention et d'atténuation des catastrophes naturelles.

Forces :

- Le programme à plusieurs volets offre une couverture d'assurance diversifiée contre tous les risques déclarés par le gouvernement comme étant des catastrophes naturelles.
- La mise en commun des risques au moyen de l'inscription automatique à l'assurance contre les catastrophes naturelles dans le cadre de polices d'assurance habitation soutient l'accessibilité et l'abordabilité du programme.
- L'atténuation des risques de catastrophe soutenue par différents types de franchise selon les stratégies d'atténuation des risques de la municipalité et du Fonds Barnier (le principal instrument de cofinancement des mesures de prévention des risques de catastrophe), ce qui est financé par les primes d'assurance.

Faiblesses :

- La garantie d'État illimitée offerte au CCR Cat Nat et le coût relativement bas de la réassurance peuvent entraîner un risque d'antisélection en réassurance;
- Le fardeau de l'atténuation des risques est transféré aux municipalités plutôt qu'aux particuliers. Bien que cela favorise une meilleure planification de la part des municipalités, cela peut aussi inciter les détenteurs de polices à prendre des risques;
- La détermination centralisée des risques couverts et la participation très importante du gouvernement central réduisent la flexibilité du programme en ce qui concerne la couverture.

JER (Japon) — Tremblements de terre

Le Japon est un pays sujet à des tremblements de terre fréquents. Toutefois, l'assurance contre les tremblements de terre a toujours été jugée trop difficile à offrir compte tenu de l'imprévisibilité et de la gravité de telles situations. Après de nombreux tremblements de terre majeurs, l'assurance JER contre les tremblements de terre (*Japan Earthquake Insurance*) fut instaurée en 1966.

La JER est offerte à titre facultatif dans le cadre de l'assurance incendie qui couvre les immeubles résidentiels et/ou les biens personnels. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'avoir une assurance incendie pour pouvoir souscrire une assurance JER. Le risque qui concerne les tremblements de terre qui touche les immeubles résidentiels et les biens est partagé entre le fonds JER, le gouvernement et le secteur privé. Le fonds JER est détenu conjointement par dix assureurs privés.

En ce qui concerne la couverture d'assurance, le montant assuré se situe dans une fourchette de 30 à 50 % du montant d'assurance offert par l'assurance incendie de l'assuré, avec un plafond de 50 millions de yens (environ 659 000 \$ CA) pour un immeuble et de 10 millions de yens (environ 132 000 \$ CA) pour les biens personnels.

Rôle du gouvernement :

- Le fonds JER cède la majeure partie de la responsabilité de l'assurance contre les tremblements de terre au gouvernement fédéral, en vertu d'une entente de rétrocession.
- Le compte spécial de réassurance en cas de tremblement de terre du gouvernement reçoit et gère les primes de réassurance, indépendamment du budget général du fonds.

Forces :

- Les régimes d'assurance durables ont résisté à plusieurs tremblements de terre majeurs en raison d'une gestion saine des limites des polices d'assurance et d'une couverture de réassurance prudente.
- Des mesures d'incitation financières sont proposées pour encourager à investir dans l'atténuation des risques de catastrophe :
 - Les primes d'assurance fondées sur le risque informent les assurés du coût sous-jacent des risques liés aux zones de construction et aux types de construction.
 - Des escomptes sur les niveaux de prime sont offerts aux détenteurs de polices d'assurance qui investissent dans la réduction des risques.

Faiblesses :

- Il se peut que la couverture d'assurance partielle ne réponde pas aux besoins de l'assuré et que le détenteur de la police soit exposé à des frais importants. Même si la demande pour une plus grande couverture est en pleine croissance, une telle augmentation de la couverture devrait être évaluée avec soin pour maintenir la viabilité financière du système.
- Les réserves actuelles pour couvrir les risques ne suffisent pas pour couvrir le risque maximal. C'est pourquoi, en cas de catastrophe majeure, le gouvernement serait forcé d'affecter immédiatement des crédits budgétaires ou de réaffecter des fonds.
- Ce programme présente une pénétration relativement faible de l'assurance, ce qui est généralement le cas dans le cadre de régimes volontaires.
- Les particularités culturelles et sociétales du Japon (c.-à-d. respect des lois, homogénéité) peuvent réduire l'applicabilité de ce programme dans d'autres territoires.

Principales constatations pertinentes pour le Canada

L'assurance habitation est une composante importante du système de financement du logement, et sa solidité est conditionnée par la solidité de l'ensemble du système. Un système d'assurance habitation bien conçu contribue à la création de logements abordables, compatibles avec le climat et résistants. Il permet également de stabiliser le système de financement du logement en cas de catastrophes. Les six caractéristiques suivantes ont été repérées par les spécialistes consultés comme étant les éléments les plus importants à prendre en compte lors de la mise en place d'un bloc d'assurances contre les catastrophes au Canada.

Rôle du gouvernement et du secteur privé

L'un des grands points à prendre en considération concernant tout groupement d'assurances pour couvrir des risques est le degré de collaboration entre le gouvernement et le secteur privé. Il apparaît sur l'ensemble des fonds analysés que le secteur privé fournit l'assurance, tandis que le gouvernement élabore des politiques publiques de soutien qui contribuent à atténuer le risque lié aux catastrophes naturelles. Le gouvernement peut également instaurer des partenariats avec des sociétés privées de réassurance afin de réduire les pertes financières au cours des années où des événements climatiques importants se produisent et protéger ainsi le capital.

Simplicité administrative

Lors de la conception d'un programme, la simplicité administrative associée au traitement des demandes de règlement et aux autres activités de gestion quotidienne constitue un élément important. Les facteurs pertinents peuvent comprendre les exigences contractuelles, les capacités de traitement automatique, la quantité de démarches et les délais de prise de décisions connexes. L'expérience semble montrer que les assureurs privés sont en mesure de traiter les demandes de règlement plus rapidement et que les nouvelles technologies, comme le traitement robotique et l'intelligence artificielle, ont un rôle à jouer.

Exposition au risque

Les blocs d'assurances contre les risques de catastrophe peuvent décourager certains aménagements dans des zones vulnérables du fait de critères tarifaires. Par exemple, les primes d'assurance fondées sur le risque informent les assurés du coût sous-jacent des risques liés à certaines zones de construction et à certains types de construction. La surveillance des indicateurs de rendement, comme la cartographie des catastrophes naturelles et les données sur les changements climatiques, peut également permettre que l'exposition au risque du programme diminue.

Financement de l'atténuation des risques

Les primes d'assurance perçues dans le cadre d'un fonds d'assurance contre les risques de catastrophe peuvent également servir de source de financement pour les investissements gouvernementaux visant à atténuer les risques liés aux catastrophes. En outre, les réductions de prime ou de franchise associées aux mesures de résilience peuvent encourager les détenteurs de polices à investir davantage dans l'atténuation de l'effet des catastrophes.

Taux de participation

Des taux de participation élevés sont essentiels pour assurer l'efficacité du fonds. Les sociétés d'assurance s'appuient habituellement sur la loi des grands nombres pour déterminer des niveaux de prime appropriés et stables. Plus le nombre de détenteurs de polices d'assurance va augmenter, plus la probabilité qu'un événement catastrophique ait une incidence sur la stabilité financière du fonds va diminuer. Si le fonds présente de faibles taux de participation, la loi des grands nombres ne s'applique pas autant et les risques sont assumés par les particuliers et les gouvernements.

Groupement des risques

Sans intervention, seuls les propriétaires au niveau de risque élevé sont incités à s'assurer. Cela fait augmenter les primes et les rend inabordable. Grâce au groupement des risques, les risques faibles et les risques élevés sont assurés, et les niveaux moyens de prime sont plus abordables. Les mécanismes de groupement des risques peuvent comprendre l'inscription automatique à l'assurance contre les catastrophes naturelles dans le cadre de polices d'assurance habitation (mais l'inscription n'a pas à être obligatoire; des options de retrait pourraient être permises dans certaines conditions)



Rapports complets

Research Report: An international comparative study of catastrophic risk mitigation and insurance, 2021 (Anglais seulement)

https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sf/project/archive/research_6/20221017001researchcoveraninternationalcomparativestudyofcatastrophicriskmitigationandinsurance.pdf

Gestionnaire du projet

Babak Mahmoudi Ayough et Rachel Shan
Politiques et recherche sur le logement
Société canadienne d'hypothèques et de logement

La SCHL aide les canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) aide les Canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement depuis plus de 70 ans. En tant qu'autorité en matière d'habitation au Canada, elle contribue à la stabilité du marché de l'habitation et du système financier, elle vient en aide aux Canadiens dans le besoin et elle fournit des résultats de recherches et des conseils impartiaux aux gouvernements, aux consommateurs et au secteur de l'habitation du pays. La SCHL exerce ses activités en s'appuyant sur trois principes fondamentaux : gestion prudente des risques, solide gouvernance d'entreprise et transparence.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez consulter le site Web de la SCHL à schl.ca ou suivez-nous sur [Twitter](#), [LinkedIn](#), [Facebook](#), [Instagram](#) et [YouTube](#).

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone, au 1-800-668-2642, ou par télécopieur, au **1-800-245-9274**.

De l'extérieur du Canada, composez le **613-748-2003** (téléphone) ou le **613-748-2016** (télécopieur).

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le **1-800-668-2642**.

© 2022, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La SCHL autorise toute utilisation raisonnable du contenu de la présente publication, à la condition toutefois que ce soit à des fins personnelles, pour des recherches d'affaires ou d'intérêt public, ou encore dans un but éducatif. Elle accorde le droit d'utiliser le contenu à titre de référence générale dans des analyses écrites ou dans la présentation de résultats, de conclusions ou de prévisions, et de citer de façon limitée les données figurant dans la présente publication. La SCHL autorise également l'utilisation raisonnable et restreinte du contenu de ses rapports dans des publications commerciales, sous réserve des conditions susmentionnées. Elle conserve toutefois le droit d'exiger, pour une quelconque raison, l'interruption d'une telle utilisation.

Chaque fois que le contenu d'une publication de la SCHL est utilisé, y compris les données statistiques, il faut en indiquer la source comme suit :

Source : SCHL (ou, selon le cas, « Adaptation de données provenant de la SCHL »), titre de la publication, année et date de diffusion.

À défaut de quoi ledit contenu ne peut être reproduit ni transmis à quiconque. Lorsqu'une organisation se procure une publication, elle ne doit pas en donner l'accès à des personnes qui ne sont pas à son emploi. La publication ne peut être affichée, que ce soit en partie ou en totalité, dans un site Web qui serait ouvert au public ou accessible à des personnes qui ne travaillent pas directement pour l'organisation. Pour obtenir la permission d'utiliser le contenu de la présente publication de la SCHL à toute fin autre que les fins de référence générale susmentionnées ou de reproduire de grands extraits ou l'intégralité de la présente publication de la SCHL, veuillez transmettre une demande de reproduction de document protégé par droits d'auteur au Centre du savoir sur le logement à l'adresse centre_du_savoir_logement@schl.ca. Veuillez fournir les renseignements suivants : titre de la publication, année et date de diffusion.

Sans limiter la portée générale de ce qui précède, il est interdit de traduire un extrait de publication sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Les renseignements, analyses et opinions contenus dans cette publication sont fondés sur diverses sources jugées fiables, mais leur exactitude ne peut être garantie, et ni la Société canadienne d'hypothèques et de logement ni ses employés n'en assument la responsabilité.