

**LES CATASTROPHES NATURELLES –
OFFRE ET COÛT DE L'ASSURANCE**

Blayne Haggart
Division de l'économie

Révisé le 4 juin 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
STRUCTURE DU SECTEUR DE L'ASSURANCE.....	2
A. Données financières	4
B. Gestion du risque	5
C. Face aux catastrophes : le rôle du gouvernement fédéral	6
ENJEUX ET TENDANCES.....	7
A. Taux d'intérêt peu élevés	7
B. Nombre de sinistres plus élevé et changements climatiques	8
C. Coût de la réassurance	9
D. Capital suffisant	11
E. Répartition géographique de la population.....	11
CONSÉQUENCES DES TENDANCES DES CATASTROPHES NATURELLES	12
A. Augmentation des primes	12
B. Offre d'assurance	13
QUESTIONS DE POLITIQUE ET RÉPONSES POSSIBLES.....	14
A. Prévention des catastrophes	15
B. Couverture.....	17
C. Changement des activités (s'attaquer directement aux changements climatiques)	17
D. Constitution d'un capital suffisant	19
E. Rôle du gouvernement	22
CONCLUSION.....	23



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CATASTROPHES NATURELLES – OFFRE ET COÛT DE L'ASSURANCE

INTRODUCTION

Les incendies de forêt qui ont ravagé la Colombie-Britannique en 2003 et devraient se classer au deuxième rang parmi les plus destructeurs de l'histoire du Canada⁽¹⁾ et les nombreux incendies de forêt qui se sont produits dans la même province en 2004 s'inscrivent dans une tendance mondiale voulant que les catastrophes naturelles soient de plus en plus graves et fréquentes. En outre, comme le nombre de personnes qui habitent dans des régions vulnérables – comme les régions côtières, les zones exposées aux tremblements de terre, les plaines d'inondation et les régions exposées aux risques d'incendie de forêt – est à la hausse, les coûts humains et financiers des catastrophes continueront d'augmenter.

Les coûts financiers souvent considérables des catastrophes naturelles touchent non seulement les familles et les entreprises, mais aussi les gouvernements et les sociétés d'assurances. D'après les estimations obtenues par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, trois grandes catastrophes naturelles survenues entre 1996 et 1999 – l'inondation du Saguenay (1996), l'inondation de la vallée de la rivière Rouge (1997) et la tempête de verglas dans l'Est du Canada (1998) – ont coûté aux gouvernements au Canada une moyenne de 500 millions de dollars par an⁽²⁾. Par ailleurs, d'après le Bureau d'assurance du Canada, la tempête de verglas de 1998 a entraîné des pertes aux particuliers de 5,4 milliards de dollars, tandis que l'inondation du Saguenay a coûté 1,6 milliard de dollars et celle de la vallée de la rivière Rouge, 815 millions de dollars⁽³⁾.

(1) Doug Alexander, « Weird Weather Hikes Insurance », *Vancouver Sun*, 28 août 2003, p. D5.

(2) Comité permanent des finances de la Chambre des communes, *Prévenir aujourd'hui ... pour économiser demain*, 2^e session, 36^e législature, 31 mai 2000
(<http://www.parl.gc.ca/common/committee.asp?Language=F>).

(3) Bureau d'assurance du Canada, « Natural Disasters in Canada – Facts »
(http://www.ibc.ca/ii_natural_foundation_facts.asp).

La plupart des analystes s'attendent à ce que ces tendances météorologiques se maintiennent. Il est donc probable que le secteur de l'assurance continuera de voir augmenter le montant des règlements de sinistres, ce qui pourrait entamer sa rentabilité. Cette série d'événements pourrait par ricochet avoir d'importantes conséquences pour les Canadiens sur le plan de la politique. Ils pourraient dans certains cas subir des hausses marquées des primes, et les assureurs pourraient ne pas être disposés à offrir de l'assurance à certaines régions ou pour certains risques. S'il est vrai que les produits d'assurances demeurent généralement disponibles dans tout le pays, des faits donnent à penser que, dans l'ensemble, les primes d'assurance augmentent à un rythme supérieur à celui de l'inflation, et cette tendance devrait se poursuivre aussi loin qu'on puisse prévoir.

Comme les sociétés d'assurances dépendent non seulement des primes qu'elles touchent sur les polices d'assurance, mais aussi du produit de leurs placements, leur situation est également rendue plus compliquée par les reculs récents des marchés boursiers et par des taux d'intérêt qui sont presque au niveau le plus bas jamais atteint.

S'il est vrai que les catastrophes naturelles n'épargnent aucun type d'assurance, le présent document porte sur leurs conséquences pour le secteur de l'assurance multirisque (propriété et accidents) et plus particulièrement pour celui de l'assurance sur les biens immobiliers (nous nous intéresserons également à l'assurance-automobile, lorsqu'il y a lieu). La première partie décrit la structure du secteur de l'assurance multirisque. La deuxième est consacrée aux divers problèmes avec lesquels le secteur est aux prises, dont les faibles taux d'intérêt et les effets des changements climatiques. La troisième étudie les conséquences possibles de ces problèmes, notamment le manque de produits d'assurances et l'augmentation des primes. Enfin, la dernière partie traite des efforts déployés par le secteur et le gouvernement pour atténuer les tendances et propose également d'autres mesures.

STRUCTURE DU SECTEUR DE L'ASSURANCE

Comme bien d'autres éléments du système financier du Canada, le secteur de l'assurance multirisque au Canada est réglementé aux niveaux fédéral et provincial. En outre, les sociétés d'assurances multirisques peuvent choisir de se constituer sous le régime des lois fédérales ou provinciales. Les sociétés constituées au fédéral représentent actuellement les trois

quarts du volume total des primes au Canada⁽⁴⁾, et pour des raisons de disponibilité des renseignements, nous utilisons dans ce document les données portant sur ces sociétés. Le secteur de l'assurance multirisque au Canada est concurrentiel. Il comprend quelque 230 sociétés, dont la majorité ont leur siège à l'étranger, et elles emploient (directement ou indirectement) environ 100 000 personnes⁽⁵⁾.

On distingue dans ce secteur deux composantes. La plus visible est l'assurance des familles, des particuliers et des entreprises contre les risques de perte ou de dommage aux biens (en plus de quelques domaines de moindre envergure, dont l'assurance responsabilité civile). En acceptant une prime pour assumer le risque de dépenses ruineuses, les assureurs répartissent le risque de perte associé à un sinistre (p. ex. l'incendie de la maison familiale) entre un grand nombre de personnes et de régions. La mise en commun des primes et des risques entre un grand nombre de détenteurs de police et sur plusieurs gammes de produits permet aux assureurs de verser des indemnités en puisant dans le produit des primes.

En 2001, l'assurance-automobile – que la loi rend obligatoire pour tous les propriétaires de véhicules – représentait 54 p. 100 des activités des assurances multirisques. Les biens représentaient 29 p. 100 de l'ensemble des activités (13 p. 100 pour les biens personnels et 16 p. 100 pour les biens commerciaux), tandis que les autres types d'assurances complétaient le total, soit 17 p. 100⁽⁶⁾. Bien que le présent document porte surtout sur la partie des assurances multirisques qui concernent les biens, il importe de signaler qu'au Manitoba, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, la province se charge de l'assurance-automobile, tandis que le Québec fournit une assurance-automobile de base. D'après Coopers & Lybrand, la nationalisation de ces produits au Manitoba, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan a sensiblement réduit le revenu des assureurs généraux, et certains assureurs qui se spécialisent dans l'assurance-automobile se sont retirés de ces trois provinces, mais la firme signale que d'autres compagnies offrant une gamme complète d'assurances continuent d'y vendre des polices de propriétaires occupants et d'autres produits⁽⁷⁾.

(4) Coopers & Lybrand, *L'industrie de l'assurance générale*, document rédigé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, septembre 1998, p. 9 (http://finservtaskforce.fin.gc.ca/research/pdf/rr15_F.pdf).

(5) Ministère des Finances, *Les assurances multirisques au Canada*, octobre 2003 (http://www.fin.gc.ca/tocf/2003/property_f.html).

(6) *Ibid.*

(7) Coopers & Lybrand (1998), p. 11.

En raison de la nature de ce qui est assuré, les primes de l'assurance multirisque portent sur un horizon rapproché, habituellement un an ou moins. Par conséquent, les assureurs de ce secteur ont des besoins de liquidités considérables. Si on les compare à d'autres institutions financières, ils ont donc un actif relativement modeste et une assiette de revenu importante.

Les sociétés d'assurances multirisques tirent également des bénéfices de leurs placements. Généralement, le secteur canadien de l'assurance multirisque subit des pertes dans l'assurance : collectivement, ces assureurs ont déclaré des pertes techniques (primes nettes moins les indemnités) pour toutes les années depuis 1978⁽⁸⁾, sauf 2003. Ces pertes sont toutefois compensées par les gains tirés de placements, ce qui permet à l'ensemble du secteur d'enregistrer des bénéfices. Dans les faits, ces assureurs ont subventionné leurs pertes techniques grâce aux bénéfices sur leurs placements.

Étant donné l'horizon relativement peu éloigné des sociétés d'assurances multirisques, la réglementation gouvernementale exige que leurs portefeuilles se composent de placements prudents, en majeure partie de placements à court terme, très liquides, pour couvrir des polices qui sont souvent renouvelées tous les ans. Environ 44 p. 100 de ces actifs ne sont pas des investissements (biens immobiliers et immobilisations, placements dans des sociétés affiliées, comptes débiteurs, dépôts à terme de moins d'un an, argent liquide et actifs divers); le reste est placé « prudemment », comme la loi l'exige, dans des obligations des gouvernements et des sociétés commerciales, des actions ordinaires et privilégiées et le crédit hypothécaire⁽⁹⁾.

A. Données financières

Le secteur de l'assurance est fortement cyclique, parce qu'il dépend de la fluctuation des taux de rendement sur les placements et de l'importance des règlements des sinistres. Lorsque le rendement sur les investissements est élevé, les assureurs peuvent offrir une plus grande couverture d'assurance à un prix plus faible (parce que leur capital augmente), et l'intense compétitivité de l'industrie entraîne une baisse des primes au point où elles ne couvrent plus les coûts. Les pertes s'accroissent, le processus s'inverse.

(8) Bureau d'assurance du Canada, *Facts of the General Insurance Industry in Canada*, 2002, p. 6.

(9) Ministère des Finances (2003).

Comme le tableau 1 l'indique, le secteur de l'assurance multirisque a réalisé en 2003 des revenus des opérations d'assurance (y compris les primes nettes gagnées, les frais de service et les autres revenus) de 24,6 milliards de dollars et déboursé 24,2 milliards de dollars en sinistres et autres dépenses. Par conséquent, pour la première fois depuis 1978, l'ensemble du secteur a réalisé des bénéfices de 0,4 milliard de dollars dans ses opérations d'assurance. Si on se reporte aux tendances antérieures, 2003 a été une année exceptionnelle, car le secteur de l'assurance multirisque n'a pas eu besoin de compter sur les revenus des placements (2,7 milliards de dollars en 2003) pour dégager des bénéfices nets (après impôts et autres dépenses). De solides revenus provenant des opérations d'assurance, alliés à une forte augmentation des revenus nets tirés des placements ont permis aux sociétés d'assurances multirisques d'afficher des bénéfices de 2,2 milliards de dollars en 2003 et d'inverser la tendance à une diminution des bénéfices.

Tableau 1 : Revenus et dépenses, sociétés d'assurances multirisques

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	(en milliards de dollars)							
Opérations d'assurance								
Primes souscrites nettes	15,6	15,7	15,8	16,0	17,3	19,1	23,5	26,4
Primes nettes gagnées	15,3	15,6	15,6	15,9	16,6	18,2	21,7	24,5
Total des revenus d'opérations	15,4	15,6	15,7	15,9	16,7	18,2	21,8	24,6
Total des sinistres et dépenses	15,9	16,0	17,0	16,8	18,2	20,4	23,1	24,2
Bénéfices/pertes des opérations	-0,5	-0,4	-1,2	-0,9	-1,6	-2,1	-1,3	0,4
Opérations de placements								
Revenu net des placements	2,8	3,0	2,6	2,4	3,0	2,6	2,0	2,7
Bénéfices nets avant impôt et postes extraordinaires								
	1,8	2,2	1,2	1,1	1,2	0,6	0,5	3,1
Total – Impôt sur le revenu	0,6	0,8	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	1,0
Bénéfice net	1,0	1,2	0,8	0,7	0,7	0,3	0,2	2,2

Source : Bureau du surintendant des institutions financières.

B. Gestion du risque

Les sociétés d'assurances multirisques se protègent contre les risques par plusieurs moyens. En assurant un grand nombre de particuliers, de familles et d'entreprises

répartis sur un vaste territoire, elles réduisent le risque qu'une catastrophe les entraîne à la faillite et elles accroissent la réserve de capitaux disponibles pour rembourser les sinistrés. Si les primes n'arrivent pas à couvrir les sinistres (ce qui arrive souvent, comme nous l'avons déjà signalé), les revenus tirés des placements peuvent combler la différence. En outre, les sociétés d'assurances multirisques s'assurent contre les risques catastrophiques (p. ex. des sinistres énormes découlant de catastrophes comme les incendies de forêt en Colombie-Britannique, à l'été 2003, et la tempête de verglas dans l'Est du Canada, en 1998) en souscrivant une assurance contre les pertes catastrophiques auprès de réassureurs, qui sont de grandes sociétés financières transnationales. Les réassureurs travaillent en grande partie comme les sociétés d'assurances au niveau national, mais à une échelle plus importante, en assurant contre les risques catastrophiques tout un groupe de sociétés d'assurances actives à des endroits différents. Pour prendre un exemple, le Conseil de recherche en réassurance a établi que, lors de la tempête de verglas de 1998, les réassureurs étrangers et canadiens ont assumé au moins les deux tiers des montants payés ou réservés par les assureurs de première ligne⁽¹⁰⁾.

C. Face aux catastrophes : le rôle du gouvernement fédéral

Au niveau fédéral, le programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFC), conçu en consultation avec les provinces et les territoires et administré par Sécurité publique et Protection civile Canada, explique en détail comment le gouvernement fédéral doit réagir à une catastrophe naturelle. Il incombe aux provinces et aux territoires de concevoir, mettre au point et offrir une aide financière aux victimes de situations d'urgence et de catastrophes comme ils l'entendent, sans que le gouvernement fédéral ne leur impose quelque restriction que ce soit. (Le gouvernement fédéral n'accorde pas directement de secours financiers en cas de catastrophe aux particuliers ou aux entreprises.) Il appartient au gouvernement provincial ou territorial touché par la catastrophe de demander une aide au gouvernement fédéral, conformément aux lignes directrices des AAFC.

Aux termes du programme des AAFC, les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent demander au gouvernement fédéral des secours lorsque les dépenses admissibles dépassent 1 \$ par habitant (en fonction de la population de la province ou du

(10) Conseil de recherche en réassurance, *Brunt of January Ice Storm Borne by Reinsurers*, communiqué, 11 septembre 1998 (<http://www.rccanada.org/english/relices.html>).

territoire). Le programme établit les lignes directrices qui précisent quelles dépenses découlant d'une catastrophe donnent droit à un secours, selon une formule de financement progressif fondée sur l'ampleur de la catastrophe. Généralement, les lignes directrices des AAFC disposent que le gouvernement fédéral ne remettra pas à la province des fonds pour couvrir des coûts déjà assurés ou *lorsqu'une assurance était disponible à un prix raisonnable*, mais n'a pas été souscrite. Il n'y a cependant rien dans la loi qui empêche le gouvernement fédéral de couvrir tous les coûts qu'il veut bien rembourser.

Sur le plan théorique, la règle des AAFC contre l'octroi d'une aide à ceux qui ont décidé de ne pas souscrire à une assurance contribue à protéger le gouvernement fédéral contre le risque moral. Bref, si le gouvernement devait accepter de payer tous les dommages, qu'une assurance soit disponible ou non, la population serait très portée à ne pas souscrire d'assurance. Un tel état de fait provoquerait une augmentation des coûts des catastrophes naturelles à la charge du contribuable. De plus, cela ferait diminuer le volume des risques assurés, accroissant le risque d'insolvabilité pour les sociétés d'assurances multirisques.

ENJEUX ET TENDANCES

Depuis plusieurs années, les sociétés d'assurances multirisques, au Canada comme ailleurs, sont aux prises avec deux tendances négatives qui se renforcent l'une et l'autre. D'abord, la baisse des taux d'intérêt a fait diminuer la rentabilité des placements. Deuxièmement, comme on peut le constater au tableau 1, plus haut, le montant des sinistres a augmenté. Ces deux facteurs pèsent lourdement sur la rentabilité des sociétés d'assurances multirisques.

A. Taux d'intérêt peu élevés

Étant donné la tendance, dans le secteur de l'assurance multirisque, à afficher des pertes dans les opérations d'assurance, les revenus tirés des placements sont essentiels au bien-être financier des assureurs. Par conséquent, et comme les assureurs placent la majeure partie de leur argent dans des titres à faible risque (et donc à faible rendement), tels que les obligations du gouvernement, leurs bénéfices sont fortement tributaires des fluctuations des taux d'intérêt⁽¹¹⁾. La faiblesse des taux a fait diminuer les revenus de placements des sociétés d'assurances

(11) Ministère des Finances (2003).

multirisques de 12 et de 23 p. 100 respectivement en 2001 et en 2002, avant qu'ils n'augmentent de 35 p. 100 en 2003. Cette reprise donne à penser que les pressions sur le rendement des placements du secteur de l'assurance multirisque – donc sur la rentabilité de ce dernier – sont en train de s'atténuer.

B. Nombre de sinistres plus élevé et changements climatiques

On peut s'attendre à ce que la charge des sinistres payés par les assureurs continue de s'alourdir. Comme l'a signalé Global Change Strategies International, « [à] l'échelle mondiale, depuis 1960, le nombre des événements catastrophiques associés au climat – qui ont occasionné des dommages équivalents à plus de 1 p. 100 du PIB – a augmenté de 4 à 6 fois »⁽¹²⁾. Le Bureau d'assurance du Canada affirme que « les montants versés par les assureurs et les contribuables pour les catastrophes ont doublé tous les cinq à dix ans tout au long des années 1980 et 1990 – tendance alarmante dont il faut tenir compte »⁽¹³⁾.

Swiss Re, l'un des plus grands réassureurs au monde et l'un des chefs de file dans l'étude des effets des changements climatiques sur le secteur de l'assurance, est d'avis que l'augmentation des pertes des assureurs depuis une trentaine d'années constitue une « tendance nette ». D'après le réassureur, plusieurs facteurs expliquent l'augmentation des pertes : « Cette augmentation est surtout la conséquence d'une densité démographique plus élevée, d'une hausse de la densité d'assurance dans des zones à haut risque et de la grande vulnérabilité de certains matériaux et techniques modernes. Étant donné que ces tendances ont été constantes, nous présumons que les pertes attribuables aux risques naturels continueront d'augmenter. »

Bien que Swiss Re remarque que « le fait que les pertes sont à la hausse ne doit pas nécessairement nous amener à conclure qu'en soi, le nombre ou l'intensité des catastrophes naturelles ont augmenté », la multinationale fait observer qu'« une accumulation de plus en plus importante de recherches scientifiques semble confirmer qu'on peut s'attendre à ce que la fréquence et l'intensité de certaines catastrophes naturelles augmentent au-delà des fluctuations cycliques normales [...] »⁽¹⁴⁾.

(12) Comité permanent des finances de la Chambre des communes (2000).

(13) Bureau d'assurance du Canada, « Natural Disasters » (http://www.ibc.ca/ii_natural.asp) [traduction].

(14) Swiss Re, « Natural Catastrophes and Reinsurance », 2003, p. 9 ([http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/ESTR-5LUD5L/\\$FILE/Nat_Cat_en.pdf](http://www.swissre.com/INTERNET/pwsfilpr.nsf/vwFilebyIDKEYLu/ESTR-5LUD5L/$FILE/Nat_Cat_en.pdf)) [traduction].

Faisant écho à Swiss Re, la plupart des observateurs prévoient qu'à cause de la croissance économique, des changements climatiques et, dans les zones exposées aux séismes, de la simple probabilité des dommages attribuables aux tremblements de terre, ces tendances se maintiendront et les coûts seront encore plus importants. Comme le Comité permanent des finances de la Chambre des communes l'a fait observer, « ces sinistres ne souffrent pas la comparaison avec les sinistres encore plus graves qui pourraient frapper. Vancouver par exemple, se trouve dans une région soumise à une importante activité sismique. Un grand tremblement de terre entraînerait des dommages de l'ordre de dizaines de milliards de dollars. »⁽¹⁵⁾

On peut aussi prévoir que les changements climatiques auront des répercussions sur les sinistres que les assureurs automobile doivent payer, étant donné qu'une forte proportion des accidents de la circulation se produisent lorsque le temps est inclément.

C. Coût de la réassurance

La réassurance – l'assurance des sociétés d'assurances – est une activité internationale. Les primes souscrites en 2002 par les 40 groupes de réassurance les plus importants du monde se sont élevées à 139 milliards de dollars américains. D'après Standard & Poor's, la part de ce total revenant aux réassureurs allemands a été de 23 p. 100 et celle des sociétés américaines, de 20 p. 100⁽¹⁶⁾. Le Canada, qui est un petit pays, a pu profiter de l'existence d'un regroupement international important de capitaux de réassurance tout en permettant aux réassureurs étrangers de se diversifier. En conséquence, « les assureurs primaires canadiens ont toujours pu obtenir une protection de réassurance à des taux raisonnables, bien inférieurs à ce qu'ils auraient pu obtenir sur les marchés classiques des capitaux »⁽¹⁷⁾.

L'accès au marché international de la réassurance a été généralement bénéfique pour les assureurs canadiens, mais cela les expose également aux pressions internationales découlant de sinistres très importants à indemniser ailleurs dans le monde. Depuis plusieurs années, l'augmentation du nombre de sinistres et la baisse des revenus de placements ont miné

(15) Comité permanent des finances de la Chambre des communes (2000).

(16) Insurance Information Institute, « Reinsurance », janvier 2004 (<http://www.iii.org/media/hottopics/insurance/reinsurance/>).

(17) Darrell Leadbetter, Paul Kovacs et Peter Carayannopoulos, « Insurance Securitization: Catastrophic event exposure and the role of insurance-linked securities in addressing risk », Institut de prévention des sinistres catastrophiques, janvier 2003, p. 7 (<http://www.iclr.org/pdf/securitization.pdf>) [traduction].

non seulement la position financière des assureurs – au Canada comme ailleurs –, mais aussi celle des réassureurs. D'après l'Insurance Information Institute, dont le siège est aux États-Unis, « depuis la catastrophe du World Trade Center, qui coûtera probablement aux réassureurs plus de 20 milliards de dollars, l'offre de produits de réassurance est faible et les taux, pour les zones à risque élevé, ont augmenté de façon importante »⁽¹⁸⁾. L'augmentation du coût des catastrophes naturelles a également entraîné une hausse des prix et une diminution de l'offre de produits de réassurance.

Par conséquent, le coût de la réassurance a augmenté, surtout pour certains types particuliers de couvertures. D'après l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles (ACCAM), « ces deux dernières années, le prix et la disponibilité de la réassurance en général et de la réassurance en cas de catastrophe en particulier ont changé de façon notable à cause de la réévaluation des risques (la *perte maximum probable* liée au terrorisme a augmenté nettement depuis le 11 septembre 2001) et d'une perte appréciable de capacité de réassurance qui tient à une perte de capital (qui tient elle-même au ralentissement du marché boursier, à la baisse des taux d'intérêt, au règlement des sinistres liés aux attentats du 11 septembre et à l'évolution négative d'autres réclamations comme celles qui concernent l'amiante ». L'Association fait également remarquer : « Le capital de réassurance a diminué de 25 p. 100. La réévaluation des risques et la réduction de la capacité ont forcé les réassureurs à accroître les primes pour un risque donné et à offrir moins de services de réassurance, malgré un accroissement de la demande. Ce déséquilibre entre l'offre et la demande a entraîné une augmentation des primes de réassurance de plus de 50 p. 100 au cours des deux dernières années. »

L'ACCAM évoque la possibilité que la faiblesse du rendement, « alliée à un régime fiscal canadien qui n'est pas aussi favorable au capital que celui de bien d'autres pays », pourrait amener les réassureurs à limiter la réassurance mise à la disposition des assureurs installés au Canada⁽¹⁹⁾.

(18) Insurance Information Institute, « Catastrophes: Insurance Issues » (<http://www.iii.org/media/hottopics/insurance/xxx/>) [traduction].

(19) Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles, mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, septembre 2003.

D. Capital suffisant

Un vif débat roule sur la question de savoir si les assureurs et les réassureurs ont un capital suffisant pour réagir à d'importantes catastrophes naturelles et aux conséquences des changements climatiques. Au niveau mondial, le secteur de la réassurance, selon certains analystes, « avec environ 100 milliards de dollars en capital et excédents, a un capital relativement faible, compte tenu des risques possibles »⁽²⁰⁾. Les assureurs sont aux prises avec un problème analogue : « L'histoire récente a montré que les pertes attribuables aux intempéries peuvent mettre les assureurs en difficulté au point qu'ils doivent relever leurs prix, retirer une certaine couverture ou devenir insolvable (faillite). »⁽²¹⁾ Comme les pertes attribuables aux intempéries augmentent, ces tendances s'accéléreront probablement, à moins que des mesures compensatoires ne soient prises. Entre autres facteurs, le degré de sous-capitalisation des assureurs et des réassureurs aura probablement une influence sur l'importance du relèvement des primes d'assurance et sur la nécessité d'une intervention quelconque de l'État.

E. Répartition géographique de la population

Les perturbations météorologiques de plus en plus graves n'expliquent qu'en partie les augmentations des coûts de l'assurance. Un autre facteur appréciable est la répartition géographique des sinistrés. Comme de plus en plus de ménages et d'entreprises s'installent dans des zones exposées aux catastrophes, le risque de pertes encore plus lourdes s'accroît – problème qui ne se limite pas aux régions fort connues pour les risques sismiques, comme la Californie, mais qui touche également un grand nombre de villes canadiennes. Si l'agglomération torontoise, qui est la région économique la plus peuplée et la plus importante du Canada, n'est généralement pas exposée aux catastrophes naturelles, Vancouver – troisième région parmi les plus peuplées du Canada – est exposée aux risques de tremblements de terre et de tsunamis, et de grands pans de territoire de la Colombie-Britannique sont exposés aux incendies de forêt. Comme il est signalé dans un document publié par l'Institut de prévention des sinistres catastrophiques, « 42 p. 100 des 997,1 millions d'hectares du territoire canadien sont couverts de forêts. Comme la population du Canada augmente, l'infrastructure s'étendra davantage vers les zones à risque. Le risque d'incendie sera toujours présent, car il y a toujours des incendies naturels et des brûlages dirigés. Il faut ajouter que les changements climatiques augmenteront

(20) Leadbetter, Kovacs et Carayannopoulos (2003), p. 2 [traduction].

(21) Pier Vellinga et Evan Mills, « Insurance and Other Financial Services », dans James G. McCarthy *et al.* (dir.), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge, Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2001, p. 427
(http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg2/pdf/wg2TARchap8.pdf) [traduction].

probablement la fréquence et la gravité des incendies. Il y a donc un danger très réel d'augmentation de la fréquence et de la gravité de ce danger. »⁽²²⁾

CONSÉQUENCES DES TENDANCES DES CATASTROPHES NATURELLES

Les sociétés d'assurances multirisques subissent des pressions financières : augmentation des demandes d'indemnisation, faibles revenus provenant des placements et réassurance plus coûteuse. Comme la plupart des observateurs prévoient une tendance plus accentuée vers une augmentation du nombre et de la gravité des catastrophes naturelles, ces pressions se maintiendront, exacerbées par le faible rendement que donnent actuellement les placements prudents.

En pareilles circonstances, les assureurs peuvent prendre plusieurs mesures pour protéger leur marge bénéficiaire. Par rapport à une augmentation des demandes d'indemnisation, les sociétés d'assurances multirisques peuvent relever leurs primes pour maintenir leur marge bénéficiaire ou offrir une protection moindre pour le même prix. Autre possibilité, dans les zones particulièrement exposées aux catastrophes naturelles, les assureurs peuvent refuser d'offrir de l'assurance, peu importe le prix, ou l'offrir à un coût prohibitif.

A. Augmentation des primes

Au Canada, l'effet le plus évident de cette situation est une augmentation des primes. D'après Statistique Canada, les Canadiens dépensaient en moyenne 487 \$ pour l'assurance-habitation en 2001, en progression de 4,3 p. 100 par rapport à l'année précédente et de 9,4 p. 100 par rapport à 1997. Par contre, les prix à la consommation, mesurés au moyen de l'indice des prix à la consommation, ont augmenté de 7,9 p. 100 entre 1997 et 2001, et de 2,6 p. 100 entre 2000 et 2001; autrement dit, le coût de l'assurance-habitation a devancé l'inflation. Selon la province, la moyenne du coût de cette assurance a varié entre un minimum de 327 \$, à l'Île-du-Prince-Édouard, et un maximum de 521 \$ en Ontario⁽²³⁾.

(22) Mark Baker, *Natural Hazards and the Canadian Insurance Industry*, Institut de prévention des sinistres catastrophiques, décembre 2002, p. 16 (<http://www.iclr.org/pdf/mark%20baker%20paper.pdf>) [traduction].

(23) Statistique Canada, Base de données CANSIM II, tableau 203-0003 : Dépenses des ménages au titre du logement, selon les provinces et territoires, données annuelles. À signaler que la hausse des primes touche différemment les diverses régions. Par exemple, l'assurance coûte généralement plus cher dans les campagnes (en raison, par exemple, de la disponibilité moindre de matériel de lutte contre les incendies), bien que d'autres coûts soient souvent moins élevés, par exemple l'impôt foncier.

L'Association des consommateurs du Canada a affirmé que de fortes augmentations de primes avaient valu des bénéfices importants aux assureurs en 2003⁽²⁴⁾. Il faut cependant faire remarquer que, d'après les données du Bureau du surintendant des institutions financières, le revenu net des sociétés d'assurances multirisques a diminué constamment entre 1996 et 2002. Alors que les revenus tirés des opérations d'assurance ont augmenté de 19 p. 100 entre 2001 et 2002, le revenu net provenant des placements a subi une diminution marquée en 2001 et en 2002, ce qui est normal, vu le climat moins favorable aux investissements pendant cette période.

Lorsqu'on analyse le secteur de l'assurance, il importe de ne pas en oublier le caractère cyclique. Comme nous l'avons déjà signalé, le secteur de l'assurance multirisque se caractérise par une intense concurrence, et les primes peuvent baisser au point que certaines entreprises ne sont plus rentables. Lorsque les pertes sont supérieures au produit des primes, le cycle s'inverse. En ce moment, le secteur de l'assurance multirisque est dans la deuxième phase du cycle, souvent qualifiée de « dure » (par opposition à la première, dite « douce »). En outre, la situation est compliquée du fait que la diminution (jusque récemment) des revenus des placements a fait subir une pression plus importante encore à la marge bénéficiaire et à la capacité du secteur de maintenir des primes peu élevées.

B. Offre d'assurance

Les sociétés d'assurances peuvent aussi réagir à une vulnérabilité financière accrue aux pertes, par exemple celles qui découlent de catastrophes naturelles, en refusant de renouveler des polices existantes et en se retirant d'une région ou d'un type de produits d'assurance⁽²⁵⁾. Par exemple, après le tremblement de terre survenu en Californie en 1994, séisme qui a entraîné des pertes de plus de 12,9 milliards de dollars, des assureurs ont refusé d'assurer des propriétaires de maison dans cette région ou n'ont accordé une assurance qu'à des coûts prohibitifs⁽²⁶⁾. Après l'ouragan Andrew qui a frappé en 1992, le « cinquième assureur en

(24) Association des consommateurs du Canada, Section de la Colombie-Britannique, « Consumers' Association Blames Big Profits By Insurance Companies For Skyrocketing Rates », 17 septembre 2003 (<http://www.cacbc.com/reports/Septp.1002017,p.100202003p.10020Pressp.10020Release.htm>).

(25) Vellinga et Mills (2001), p. 435 [traduction].

(26) Christopher H. Schmitt et Edward Hof, « Risky Business », *U.S. News and World Report*, 2 juin 2003, p. 42 [traduction].

importance aux États-Unis dans le secteur de l'automobile et de l'habitation a annoncé en 1996 des restrictions sur ses ventes dans 17 États côtiers, depuis le Maine jusqu'au Texas »⁽²⁷⁾.

La décision de certaines provinces canadiennes de nationaliser l'assurance-automobile a également touché les assureurs de ces provinces. Comme on l'a dit plus haut, plusieurs entreprises d'assurances multirisques ont quitté les marchés de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba, emportant avec eux leurs autres produits d'assurance (p. ex. l'assurance-habitation), lorsque ces provinces ont nationalisé l'assurance-automobile.

QUESTIONS DE POLITIQUE ET RÉPONSES POSSIBLES

En bref, les trois enjeux de l'assurance multirisque, en ce qui concerne l'habitation, sont les suivants : prix abordable et qualité des politiques; capitaux suffisants; présence sur le marché. Dans le cas d'une catastrophe majeure, d'importantes questions de politique se posent. Voici la réflexion d'un analyste, dans le contexte des réactions possibles des États-Unis à une crise en Californie :

Que se passerait-il par exemple si le risque de séisme dans une ville ouvrière située le long d'une vieille faille augmentait soudainement? Si les sociétés d'assurance-habitation imposaient les primes actuariellement justifiées, la souscription d'assurances diminuerait. La valeur des maisons, déjà influencée à la baisse par le risque de séisme, serait encore réduite à cause des primes élevées exigées des propriétaires. Qu'advierait-il des propriétaires non assurés? Quelle est la politique qui conviendrait? L'État ou le gouvernement fédéral devraient-ils utiliser l'argent des contribuables pour subventionner la souscription d'assurances? Les assureurs devraient-ils être forcés de répartir le fardeau entre tous les détenteurs de polices en relevant les taux généraux pour l'assurance-habitation ou en abaissant la qualité de leur produit? Quelle que soit la réponse, comment change-t-elle la situation, si ce n'est pas une seule ville, mais toute la Californie qui est frappée?⁽²⁸⁾

(27) Rodney White et David Etkin, « Climate Change, Extreme Events and the Canadian Insurance Industry », *Natural Hazards*, 1997, p. 154 [traduction].

(28) Kenneth A. Froot, « Introduction », dans Kenneth A. Froot (dir.), *The Financing of Catastrophe Risk*, Chicago, University of Chicago Press, 1999, p. 17 [traduction].

Il n'y a pas de réponses faciles à ces questions. Par le passé, le Canada et les États-Unis ont généralement mis l'accent sur la prévention, l'étalement des pertes (par l'assurance) et la reconstruction⁽²⁹⁾. Les pages qui suivent décrivent quelques moyens que la société peut ou pourrait prendre pour résoudre les problèmes d'assurance occasionnés par une augmentation du nombre de catastrophes naturelles.

A. Prévention des catastrophes

La principale réaction du Bureau d'assurance du Canada (BAC) à l'augmentation des indemnisations pour sinistres – à part la hausse des primes – a été la promotion d'une stratégie de prévention. Depuis plusieurs années, elle intervient auprès du gouvernement fédéral pour réclamer l'adoption de son plan de réduction des catastrophes naturelles, voulant que le gouvernement :

- investisse dans l'infrastructure un montant proportionnel aux fonds consacrés aux interventions et au rétablissement en cas de catastrophe, de façon indépendante ou dans le cadre d'un programme national d'infrastructure;
- investisse 15 p. 100 des coûts de rétablissement dans des mécanismes visant à prévenir la récurrence de sinistres extrêmes;
- prévoie des évaluations des risques pour tout projet dans lequel il investit⁽³⁰⁾.

Dans son rapport de mai 2000 sur les catastrophes naturelles et le secteur de l'assurance, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a formulé des recommandations qui, de façon générale, font écho au Plan de réduction des catastrophes naturelles. Réagissant au rapport, le gouvernement fédéral a créé en 2001 le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) et l'a chargé de répondre à de nombreuses préoccupations soulevées par le Bureau d'assurance du Canada. Le mandat du BPIEPC a depuis été rattaché à Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), une nouvelle entité qui est chargée notamment de :

- promouvoir le dialogue entre les propriétaires et les exploitants des infrastructures essentielles du Canada et favoriser le partage de renseignements sur les menaces et les vulnérabilités;

(29) White et Etkin (1997), p. 149 [traduction].

(30) Bureau d'assurance du Canada, « Natural Disaster Reduction Plan » (http://www.abc.ca/ni_natural.asp).

- agir comme point de contact pour les efforts du gouvernement du Canada concernant l'analyse et la coordination en matière d'incidents cybernétiques et fournir de l'aide aux ministères et organismes pour qu'ils puissent satisfaire à leurs obligations de protection de leurs systèmes et réseaux des technologies de l'information;
- promouvoir d'autres possibilités de coopération : efforts de sensibilisation, éducation et formation renforcées, promotion de la recherche et du développement sur la sécurité des technologies de l'information;
- assurer un niveau de préparation suffisant en matière de protection civile à l'échelle nationale.

SPPCC est également en train d'élaborer une Stratégie nationale d'atténuation des catastrophes « visant à réduire ou éliminer les risques personnels, sociaux, économiques et environnementaux ainsi que les répercussions des catastrophes naturelles ou d'origine humaine »⁽³¹⁾.

Le BAC s'est également associé au gouvernement de l'Ontario et à l'University of Western Ontario pour mettre sur pied l'Institut de prévention des sinistres catastrophiques, qui entreprend un programme de recherche sur les meilleurs moyens d'atténuer les catastrophes naturelles. L'Institut aide à coordonner des études des secteurs privé, public et sans but lucratif sur les conditions météorologiques extrêmes et les tremblements de terre. Il a organisé des ateliers avec des représentants des gouvernements, des scientifiques et des spécialistes pour étudier la vulnérabilité croissante du Canada à des catastrophes naturelles.

White et Etkin soutiennent que de se fier, comme l'Amérique du Nord l'a fait, à la prévention des pertes au moyen de la technologie, de l'assurance (par la répartition des pertes) et le rétablissement n'est pas en soi un moyen durable, car ce choix « repose sur l'hypothèse discutabile selon laquelle on peut soutenir les taux actuels de pertes et selon laquelle les coûts sociaux et autres découlant de sinistres extrêmes qu'on ne peut pallier par la sécurité de la conception ne sont pas prohibitifs »⁽³²⁾. Cette opinion sur la prévention des pertes semble tenir à ce que, par sa nature même, « la perspective actuarielle et les conventions sur les réserves en cas de catastrophe du secteur de l'assurance reposent sur l'expérience passée »⁽³³⁾. Cette approche ne tient pas suffisamment compte des pertes de plus en plus lourdes attribuables aux effets de plus en plus graves des changements climatiques.

(31) Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, Documentation sur la Stratégie d'atténuation des catastrophes, mai 2003.

(32) White et Etkin (1997), p. 148 à 149 [traduction].

(33) Vellinga et Mills (2001), p. 775 [traduction].

B. Couverture

Comme Vellinga et Mills le font remarquer, en Amérique du Nord, « les groupes à faible revenu ont tendance à habiter dans les logements les plus vulnérables et sont le moins en mesure d'absorber les augmentations possibles des coûts de l'assurance ou l'interfinancement qui vise à étaler les risques »⁽³⁴⁾. Si les primes continuent d'augmenter, un plus grand nombre de Canadiens pourraient décider de ne pas souscrire d'assurance, parce qu'ils ne peuvent pas se le permettre. En cas de catastrophe, le programme fédéral des AAFC, qui couvre seulement les éléments non assurables *à un prix raisonnable*, pourrait ne pas répondre à leurs besoins. La même chose vaut pour les propriétaires d'habitation sans assurance.

Des cas semblables – l'impression que l'assurance coûte trop cher ou que le taux de souscription est trop faible – pourraient susciter des appels à une intervention gouvernementale. Le gouvernement fédéral pourrait décider d'aider ces familles aux frais des contribuables par l'entremise des gouvernements provinciaux et territoriaux. Cette option évoque aussi la possibilité de risque moral, car les consommateurs pourraient s'abstenir de souscrire de l'assurance, comptant sur le gouvernement pour venir à leur aide.

C. Changement des activités (s'attaquer directement aux changements climatiques)

Malgré les faits qui donnent à penser que les changements climatiques jouent un rôle – peut-être même central – dans l'augmentation constante des coûts de l'assurance dans le monde entier, le secteur canadien de l'assurance, à la différence de ce qui se passe en Europe, n'a pas préconisé de mesures propres à atténuer les changements climatiques. Par exemple, seulement une société canadienne, la Compagnie d'Assurance Générale Dominion du Canada, a signé l'« Engagement de l'industrie des assurances en matière de protection de l'environnement » du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Les signataires du document déclarent leur intention de s'attaquer à des questions comme la réduction de la pollution, l'utilisation efficace des ressources et les changements climatiques, reconnaissant que « le développement économique doit être compatible avec le bien-être de l'homme et un environnement sain. Négliger ce fait, c'est s'exposer à des coûts sociaux, environnementaux et financiers de plus en plus élevés. » La déclaration a été signée par 89 sociétés de 25 pays. La

(34) *Ibid.*

plupart des ces sociétés sont européennes; les assureurs européens ont été à l'avant-garde pour préconiser des réductions des émissions de gaz à effet de serre.

La responsabilité est un autre enjeu. White et Etkin avancent que si les polluants d'origine humaine sont le principal facteur qui contribue au réchauffement de la planète, et si ce réchauffement est à l'origine de la multiplication des catastrophes liées au climat, il deviendra difficile de prétendre que ces catastrophes sont « naturelles » :

Au fur et à mesure que les conséquences du réchauffement de la planète deviendront plus claires, les victimes des changements et des variations climatiques auront du mal à réclamer des indemnités à leur assureur parce que les tempêtes sont soudaines et imprévisibles. Le mathématicien Fourier a prédit cette évolution dès les années 1820, tandis que le physicien Arrhenius a publié le premier document sur le réchauffement de la planète en 1893, il y a plus de 100 ans.⁽³⁵⁾

White et Etkin signalent une décision rendue en 1996 par un tribunal californien « en faveur des assureurs d'un client (qui avait pollué la nappe phréatique autour de plusieurs de ses usines) au motif que le client "aurait dû savoir" que ses actes entraîneraient une contamination [...] ». Ce raisonnement, soutiennent les auteurs,

[...] soulève de très grandes questions au sujet de l'émission délibérée de gaz à effet de serre – la plus importante pollution dont les humains ont été capables jusqu'à maintenant – à un moment où les milieux scientifiques mondiaux ont conclu que « des changements qui pourraient être graves ont été cernés, comme une augmentation, dans certaines régions, de vagues de chaleur extrême, des inondations et des sécheresses, avec les conséquences qui en découlent, comme des incendies, la pullulation des ravageurs, les effets sur la composition, la structure et le fonctionnement des écosystèmes, y compris la productivité primaire » [...]⁽³⁶⁾

Pour lutter contre les changements climatiques, White et Etkin recommandent :

- d'aider à « sensibiliser l'opinion et les hommes et femmes politiques et ainsi faire comprendre la nécessité de réduire le plus rapidement possible les émissions de gaz à effet de serre »;

(35) White et Etkin (1997), p. 158 [traduction].

(36) *Ibid.*

- de soutenir « les activités de contrôle et de recherche qui peuvent nous aider à nous adapter aux changements climatiques déjà provoqués par nos actes »;
- d'accepter l'idée que les changements climatiques modifieront (et modifient déjà) le degré d'incertitude dont les calculs actuariels tiennent compte, ce qui exigera des « solutions classiques comme la constitution de provisions, la réduction des pertes, etc. »⁽³⁷⁾.

Pour l'instant, les mesures d'atténuation prises par les gouvernements et le secteur de l'assurance consistent à veiller à la solidité structurelle de l'infrastructure du Canada. D'autres mesures pourraient être prises, comme des codes du bâtiment et d'urbanisme plus stricts. Une autre façon de s'attaquer aux problèmes liés à l'augmentation des indemnités versées par les assureurs serait de préconiser une utilisation moindre des carburants fossiles, parce qu'ils sont la principale cause humaine du réchauffement de la planète.

D. Constitution d'un capital suffisant

Les sociétés d'assurances et la société en général sont confrontées à la possibilité que les paiements pour sinistres continuent d'augmenter, tout comme la fréquence des sinistres ruineux attribuables à des catastrophes naturelles de grande ampleur. De plus, étant donné que la tendance à l'augmentation des catastrophes naturelles qui peuvent être ruineuses se manifeste à l'échelle planétaire, les réassureurs seront également touchés. Dans certaines régions, les assureurs, devant la hausse des coûts, pourraient fort bien relever leurs primes au point qu'elles deviennent prohibitives ou bien ils pourraient se délester complètement d'une gamme de produits ou d'une région.

Comme nous l'avons déjà signalé, une partie du problème que connaît le secteur de l'assurance est cyclique : le rendement sur les placements a été relativement faible ces dernières années, mais on peut s'attendre à un relèvement, ce qui améliorerait la rentabilité des sociétés d'assurances. En fait, les revenus des placements ont fait un bond en 2003, ce qui s'est traduit par une augmentation marquée des bénéfices. Par contre, une « reprise » est moins probable du côté des opérations d'assurance, étant donné la tendance des 30 dernières années, l'accumulation de richesse qui se poursuit dans les zones vulnérables aux catastrophes et l'augmentation prévue de la fréquence des catastrophes naturelles.

(37) *Ibid.*

Plusieurs solutions visant à faire en sorte que l'assurance reste disponible et abordable ont été proposées. Dans la même optique que les assureurs américains, l'ACCAM a demandé au gouvernement fédéral une exonération fiscale pour les fonds placés dans les provisions pour catastrophe, provisions qui serviraient seulement à indemniser les sinistres découlant d'incidents catastrophiques⁽³⁸⁾. Pour l'instant, il est relativement difficile, pour des raisons de fiscalité, de constituer des provisions. Par conséquent, d'après Baker, « il arrive parfois que de l'argent soit transféré à l'étranger pour permettre la constitution de provisions. Il y a bien des mécanismes pour le faire, et cela comporte souvent la mise sur pied de sociétés captives. »⁽³⁹⁾

Depuis 1997, le Bureau du surintendant des institutions financières exige que les sociétés d'assurances sous réglementation fédérale qui offrent une protection contre les tremblements de terre constituent une « provision pour séisme » afin de garantir qu'elles ont des capitaux suffisants pour pouvoir absorber les coûts des sinistres résultant de séismes. Cette mesure vaut aussi bien pour les réassureurs que pour les assureurs. Le budget fédéral de 1998 a rendu déductibles d'impôt, en partie, les « provisions de primes pour tremblement de terre »⁽⁴⁰⁾. Il existe des programmes semblables en Angleterre, en France, en Suisse, en Allemagne, au Japon et en Italie.

Aux États-Unis, White et Etkin estiment qu'il faudra de 20 à 25 ans pour constituer des provisions capables de répondre aux besoins du marché. Réagissant à cette situation, les gouvernements américains ont créé une réserve locale supplémentaire de réassurance comprenant des contributions de l'ensemble de l'industrie et une garantie publique. En outre, il existe aux États-Unis des marchés des options catastrophes. Ces options aideraient à maintenir et à reconstituer la capacité des sociétés d'assurances de fournir une assurance à un coût raisonnable dans les régions touchées. White et Etkin font toutefois remarquer que « ces propositions peuvent être considérées comme une solution satisfaisante seulement si ces incidents extrêmes sont considérés comme une anomalie, et non comme une tendance à long terme associée à un effet de serre plus marqué »⁽⁴¹⁾. En d'autres termes, si les tendances actuelles se maintenaient, ces mesures ne suffiraient pas à résoudre les problèmes.

(38) Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles, Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, septembre 2003.

(39) Baker (2002), p. 6 [traduction].

(40) Ministère des Finances, *Dépenses fiscales: Notes afférentes aux estimations et projections*, septembre 2000, p. 85.

(41) White et Etkin (1997), p. 155 [traduction].

Baker accepte cette évaluation. Il prévoit que le secteur de l'assurance s'éloignera progressivement de « modèles actuariels normaux » à cause du haut degré d'incertitude causé par les changements climatiques :

Le secteur de l'assurance a toujours eu l'impression que le passé était la clé du futur. Ce n'est vrai que si la situation de l'avenir reste identique à celle du passé. Avec les nombreux changements survenus dans la société et les changements climatiques possibles, ce ne sera plus vrai. Ainsi, le secteur pourrait s'orienter davantage vers une série de modèles plus inductifs pour établir sa tarification, ce qui pourrait être plus difficile à faire accepter aux détenteurs de polices, car le système de calcul des taux deviendrait plus complexe et difficile à justifier.⁽⁴²⁾

Dans le monde entier, les sociétés d'assurances se sont engagées dans la titrisation de l'assurance, y voyant « un moyen de transférer ces types de risques d'assurance aux marchés des capitaux »⁽⁴³⁾. D'après Leadbetter, Kovacs et Carayannopoulos, la titrisation – par laquelle les assureurs transfèrent les risques d'assurance aux marchés des capitaux par la création et l'émission de titres – en est à ses premiers balbutiements au Canada. Ils y voient :

un reflet du développement plus lent de tous les produits de titrisation au Canada et de la concurrence sur le marché de la réassurance, où les taux sont bien inférieurs au coût de la titrisation. Ce n'est que depuis le milieu des années 1990 que le marché de la titrisation au Canada a commencé à dépasser les seuls titres hypothécaires pour s'aventurer dans les titres garantis par des actifs. Cela tient en partie à la nature des biens immobiliers au Canada et au contexte des sinistres, par exemple la disponibilité ou la couverture de la réassurance à des taux relativement bas, une incidence plus faible et une expérience plus limitée des incidents catastrophiques, et l'incertitude qui entoure le cadre réglementaire de la titrisation des risques de l'assurance.⁽⁴⁴⁾

Ces observations donnent à penser que, si la réassurance devenait plus coûteuse et si l'intensité et la fréquence des catastrophes naturelles augmentaient, les sociétés d'assurances canadiennes recourraient davantage à la titrisation.

(42) Baker (2002), p. 19 [traduction].

(43) Leadbetter, Kovacs et Carayannopoulos (2003), p. 3 [traduction].

(44) *Ibid.*, p. 7 [traduction].

E. Rôle du gouvernement

Les sociétés d'assurances peuvent réagir à l'augmentation des coûts liée à une fréquence et à une gravité accrues de catastrophes naturelles de plusieurs façons : « augmenter les primes ou la franchise, retirer la couverture, créer des systèmes de mise en commun du risque entre plusieurs assureurs [...] et recourir à des solutions de rechange sur le marché des capitaux pour financer le risque »⁽⁴⁵⁾. De plus, les sociétés d'assurances peuvent s'efforcer de modérer les coûts liés aux catastrophes naturelles, par exemple au moyen de meilleurs codes du bâtiment.

Les gouvernements, dont le gouvernement fédéral, pourraient parfois être appelés à intervenir. Comme on l'a déjà signalé, le gouvernement fédéral travaille avec le secteur de l'assurance sur des stratégies d'atténuation des catastrophes. Il pourrait aussi contribuer à promouvoir la titrisation des risques.

À l'avenir, les pressions de l'opinion pourraient obliger les gouvernements à intervenir dans les cas où, à cause d'obligations plus lourdes, les sociétés d'assurances abandonnent une région ou une gamme de produits ou majorent leurs primes au-delà d'un niveau politiquement acceptable. Les débats qui ont cours dans les provinces au sujet des primes de l'assurance-automobile – le plus récent a eu lieu pendant les élections de 2003 au Nouveau-Brunswick – montrent qu'il y a une limite politique que les primes d'assurance ne peuvent pas franchir.

Si des sociétés d'assurances décidaient d'abandonner une région ou une gamme de produits parce que leurs obligations s'alourdissent, des pressions pourraient s'exercer sur les gouvernements pour qu'ils contraignent les sociétés à offrir des services dans ces régions. Par exemple, « dans certains territoires, les organismes de réglementation ont imposé des restrictions aux annulations et aux non-renouvellements de police après des pertes attribuables à des catastrophes naturelles comme l'ouragan Andrew (aux États-Unis) [...] Devant les demandes d'assureurs de la Floride proposant de doubler les taux pour assurer une protection contre les risques d'ouragan, les organismes de réglementation ont également opposé de la résistance. »⁽⁴⁶⁾ En outre, dans les régions où ils croient que les habitants ne souscrivent pas assez d'assurance, les gouvernements pourraient les encourager à souscrire des assurances suffisantes au moyen de mesures comme des remboursements d'impôt ou par la création d'un bassin supplémentaire

(45) Vellinga et Mills (2001), p. 775 [traduction].

(46) *Ibid.*, p. 435.

d'assurance. Augmenter de la sorte la couverture de l'assurance pourrait aider à atténuer les pressions sur le Trésor en réduisant le financement que le gouvernement fédéral pourrait devoir fournir à une province ou à un territoire aux termes du programme des AAFC, qui ne couvre que les coûts non assurés ou non assurables.

Pareillement, Vellinga et Mills font remarquer que « les organismes de réglementation peuvent forcer des assureurs à se retirer de certains marchés ou à apporter d'autres modifications à leurs pratiques commerciales pour qu'ils puissent satisfaire certaines exigences minimums de solvabilité ». Les auteurs ajoutent que les politiques qui s'appliquent à l'accumulation d'actifs et à l'imposition des provisions avant le fait (p. ex. une catastrophe naturelle) sont un autre domaine dans lequel les gouvernements peuvent jouer un rôle important⁽⁴⁷⁾.

CONCLUSION

À cause des changements climatiques, de la croissance économique et de la croissance démographique dans les régions exposées aux catastrophes naturelles, les sociétés d'assurances multirisques devront probablement faire face à une augmentation des réclamations au fur et à mesure que le coût économique des catastrophes augmentera. La situation pourrait avoir des conséquences importantes pour la rentabilité des sociétés d'assurances multirisques, l'offre et l'abordabilité de l'assurance pour les consommateurs et les entreprises, et le coût pour les gouvernements et la société. Depuis quelques années, cette tendance à long terme a été exacerbée par le faible rendement que les sociétés d'assurances multirisques ont obtenu sur leurs placements, malgré une amélioration en 2003.

Les gouvernements et le secteur de l'assurance ont déjà commencé à s'attaquer aux problèmes liés à la gravité et à la fréquence croissantes des catastrophes naturelles, notamment au moyen de programmes visant à atténuer leurs effets. Si les risques continuent d'augmenter, il pourrait y avoir des pressions publiques et politiques plus fortes pour réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre et poursuivre les efforts visant à améliorer la disponibilité du capital pour les assureurs.

(47) *Ibid.*