

Un programme d'assurance-inondation pour le Québec

Robert Viau

Volume 53, Number 1, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1104421ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1104421ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Viau, R. (1985). Un programme d'assurance-inondation pour le Québec. *Assurances*, 53(1), 38–45. <https://doi.org/10.7202/1104421ar>

Article abstract

Mr. Robert Viau has prepared an article on a subject which has rarely been dealt with in the past. It is of particular interest to property owners threatened by spring flooding, caused by the swell of water coming from the distant regions where rivers find their source. There are already some insurance policies, described as "*all risks*", which cover flooding subject to a very precise wording. In Eastern Canada, such coverage is not widely available, and then only subject to strict conditions. Mr. Viau studies the main elements for a program of flood insurance to protect the insured. Flooding is not, after all, an uninsurance risk. It can be covered, but only subject to stringent conditions and where there is a general will to reduce the risk.

Un programme d'assurance-inondation pour le Québec

par

Robert Viau⁽¹⁾

38

Mr. Robert Viau has prepared an article on a subject which has rarely been dealt with in the past. It is of particular interest to property owners threatened by spring flooding, caused by the swell of water coming from the distant regions where rivers find their source. There are already some insurance policies, described as "all risks", which cover flooding subject to a very precise wording. In Eastern Canada, such coverage is not widely available, and then only subject to strict conditions. Mr. Viau studies the main elements for a program of flood insurance to protect the insured. Flooding is not, after all, an uninsurance risk. It can be covered, but only subject to stringent conditions and where there is a general will to reduce the risk.



Introduction

Au cours des années 1960 à 1970, l'occupation des plaines d'inondation a augmenté considérablement au Québec. Replaçons-nous dans le contexte du moment, où le secteur urbain draine massivement la population de l'arrière-pays. L'activité urbaine s'exprime plus particulièrement dans la partie sud-ouest de la province, où près de 60% (environ quatre millions) de la population totale de la province se trouve. Bien sûr que la majorité de cette population n'aura pas élu domicile dans le secteur des plaines d'inondation de la région montréalaise, mais l'attrait de nombreux cours d'eau et de nappes lacustres a influé auprès d'un nombre massif de résidents, quant au choix de ce secteur fragile⁽²⁾.

(1) Ex-attaché de recherche au C.E.R.C. de l'UQAM, M. Viau prépara un doctorat à l'Université Laval, sur l'aspect socio-économique des inondations au Québec.

(2) On évalue à environ 700,000 habitants le nombre de riverains au Québec. Cette donnée correspond à environ 9% de la population totale de la province. Aux États-Unis, on parlera de 6% (environ 11 millions), en France de 3% (environ 2,5 millions).

La montée des dommages pour cause d'inondation s'est donc faite parallèlement à l'occupation abusive et massive d'un morceau de territoire. L'indemnisation versée atteindra des sommets au cours des dernières années ; ainsi en 1974 : \$23 millions, le montant consenti restera supérieur au total de la période de 1966 à 1973, soit près de \$15 millions. Et l'événement de 1974 n'est pas un cas isolé, d'autres suivront, soit en 1976 : \$24 millions et, en 1982 : \$15 millions⁽³⁾.

L'aventure de la protection

La nécessité de la protection à l'endroit des crues périodiques s'extériorise nécessairement à travers des besoins mettant à profit les moyens d'action de cette société. Exprimée par d'innombrables projets de nature physique, la lutte américaine contre les inondations a donné le ton à une expérience nord-américaine à laquelle le Québec s'est identifié. Bien sûr que les 8,000 barrages existants de l'arsenal hydraulique québécois ne répondent pas tous aux mêmes objectifs. Tantôt bâties à une époque lointaine où le petit barrage avait une fonction particulière, répondant à des intérêts ponctuels, ou érigées à une période plus récente dans la perspective de résoudre des problèmes au nom d'une collectivité, toutes ces oeuvres demeurent bien le reflet d'une époque, où les solutions de l'heure savaient, bon gré, mal gré, satisfaire le besoin.

À travers les documents, la vulnérabilité de l'oeuvre physique est admise : elle peut offrir une certaine protection, mais en aucun temps la protection absolue. Par exemple, au Québec, c'est en 1974 que la ville de Maniwaki, sise dans l'ouest québécois, a été atteinte par une crue d'importance n'ayant pu être contenue et qui a provoqué l'évacuation de trois cent soixante-quinze familles, soit dix pour cent de la population de la ville. Ne jetons, néanmoins, pas le discrédit absolu sur le recours à l'oeuvre physique : sur une période de trente ans (1936 à 1966), \$14,6 milliards de perte pour cause d'inondation ont été épargnés aux États-Unis (White, 1975). Mais la fausse sécurité qu'elle évoque reste un motif suffisant pour ne pas exacerber un tel recours.

(3) Certaines régions du Québec auront été sévèrement atteintes, lors du cours printanier de 1982, dont la région des Cantons de l'Est, pour le montant rapporté. Il ne s'agit donc pas d'une indemnisation, mais d'une évaluation globale du dommage de l'inondation pour une seule région du Québec.

Pour le Québec, le recours à la mesure physique aux fins exclusives de combattre l'inondation est apparu à deux reprises. Ces oeuvres visent à faciliter l'écoulement des glaces en contrant le problème de l'embâcle. Le barrage Sartigan, sis dans la partie moyenne de la Chaudière, et celui de Larocque, sis dans la partie moyenne du Saint-François, sont tous deux situés sur la rive sud de la province, là où le problème de l'embâcle demeure aigu. De telles interventions ont été rendues nécessaires, suite à l'importance des dommages. Dans la partie moyenne de la Chaudière, les dommages moyens annuels par période d'inondation retenue, de 1912 à 1957, auront été chiffrés à \$220,561 (M.R.N., 1965) ; pour le Larocque, sa construction aura été nécessitée plus particulièrement, suite à l'embâcle de 1948 qui, en chiffre de l'époque, occasionna \$2 millions de dommages.

Un autre aspect de la mesure physique, qui reste largement répandue au Québec, est le mur de soutènement. Au même titre que l'ouvrage de régularisation, il reste vulnérable. Sa relative simplicité en fait une mesure populaire, non seulement dans cette province, mais dans l'ensemble des pays à travers le monde. Lord de la crise économique de 1929, l'érection d'un bon nombre de ces murs s'est faite en vertu des « *Grands Travaux Communautaires* ». En outre, la digue a trouvé des applications plus récentes, au niveau de certaines municipalités, à la périphérie de la région montréalaise.

Depuis les dernières années, d'autres moyens sont en usage en matière de lutte contre les inondations. Ces derniers sont des mesures préventives, plutôt que correctives. Il y a un principe de base, quant à l'application de ces mesures correctives : la reconnaissance de la plaine d'inondation comme entité territoriale (programme de cartographie des risques de l'inondation). Ainsi, à la lumière d'une reconnaissance cartographique du territoire de la plaine d'inondation, il s'agira d'assurer un mode d'avertissement et d'évacuation, permettant la protection des vies et la récupération des biens précieux et périssables ; et en second lieu, d'envisager un mode de protection, soit permanent des bâtiments (mesures d'étanchéité), soit de dernière instance (mesures d'urgence : poches de sable, etc.). Finalement, la formule du dédommagement soulage les plus affectés, mais ne peut être perçue comme une mesure en soi – elle entretient définitivement le problème de l'occupation de la plaine d'inondation⁽⁴⁾.

(4) L'une des raisons majeures est l'orientation particulière de l'axe d'écoulement sud-nord (plutôt que nord-sud) des rivières de cette partie géographique de la province.

Le programme d'assurance-inondation : péripéties et évolution

L'idée d'un programme d'assurance-inondation n'a rien de tout à fait nouveau. Elle a d'ores et déjà trouvé maintes applications à travers le monde (Nouvelle-Zélande, États-Unis, Autriche, etc.). Cette forme de protection était déjà en vigueur au XIX^e siècle. Mais l'existence de ces compagnies était éphémère. Par exemple, toutes les compagnies américaines en fonctionnement furent, à toutes fins pratiques, lessivées lors du coup d'eau spectaculaire de 1899. Les plus hardies qui se rebâtirent, ou les nouvelles venues, subirent le même sort en 1927. N'eût été d'une initiative gouvernementale américaine, le programme d'assurance-inondation n'aurait vraisemblablement pas revu le jour à la fin des années 1960 :

- Au sens de nos préoccupations en matière d'assurance, l'*a priori* serait d'établir les difficultés d'un programme de nature privée. En premier lieu, notons la grande vulnérabilité de ce type de programme. La demande est sujette à des fluctuations de deux ordres. D'abord un grand intérêt pour le programme, au lendemain d'une crue importante pourra ne pas être compensé par la docilité relative du cours d'eau sur quelques années. Et, en second lieu, une forte inondation pourra aisément faire sauter les coffres de la compagnie et ce, en dépit d'entrées récoltées au fil d'années antérieures. Ce sont des difficultés de poids qui, tôt ou tard, déstabilisent, voire anéantissent un programme de nature privée.
- L'*a posteriori* serait d'établir un tel programme, géré par l'État et distribué par le réseau des compagnies privées. En raison de son caractère permanent, il peut amortir plus aisément les indemnités sur une longue période. En outre, il a la possibilité de légiférer en matière d'assurance, ce qui garantit un bassin maximal d'assurés. L'éclat de la réussite du programme américain s'exprime en termes d'un grand nombre de souscripteurs (*Visvader et al.*, 1974).

À travers les différentes expériences, l'application du programme réside de la difficulté de l'établissement d'une prime équitable, c'est-à-dire reflétant la gradation en matière de risque. Le système de l'assurance-inondation est relativement conforme à cette notion relative à la gradation de risque. Ainsi, pour le secteur rési-

dentiel, le coût de la protection est évalué en fonction de chaque catégorie de bâtiment figurant à l'intérieur de la plaine d'inondation, soit le rez-de-chaussée sans sous-sol, le premier étage sans sous-sol, le rez-de-chaussée avec sous-sol, le premier étage avec sous-sol, et le deuxième étage et plus. La subvention accordée par le gouvernement américain se scinde en deux volets : le bâtiment et le contenu du bâtiment. Elle est effective à 80% pour le bâtiment et à 25% pour le contenu. Tel que conçu, le programme a une efficacité certaine en matière de lutte contre les inondations (*Dacy and Kenreuther, 1969*).

42 Notons également que les bâtiments résidentiels, déjà à l'intérieur des zones inondables au moment de la mise en application du programme, sont protégés par le biais du programme d'assurance-inondation ; d'autre part, les nouveaux occupants du secteur de la plaine d'inondation auront, par ailleurs, à défrayer en totalité le coût de la police (*Sheaffer et al., 1967*).

Au chapitre des inconvénients, retenons que la mise sur pied d'un tel programme requiert un appareillage administratif lourd, qui nécessite 60% des entrées.

Les objectifs d'un programme d'assurance-inondation

Quels sont donc les objectifs d'un tel programme ? Ils sont doubles. Ils tendent d'abord et avant tout à faire reposer sur les épaules des usagers de la plaine, le fardeau financier de l'occupation et, d'autre part, d'écarter une clientèle indésirable sous l'effet d'une prime totale (sans indemnisation) et obligatoire à acquitter (*Dacy et al., 1969*). Conséquemment, la croissance des dommages est théoriquement plafonnée. À cet effet, l'efficacité du programme d'assurance-inondation réside donc essentiellement dans la manière incitative à promouvoir l'achat de polices (*Ward, 1978*). Il serait aisé d'atteindre ce but, si les gouvernements se refusaient à dédommager les sinistrés (*Sewell, 1969*). Et, d'autre part, les visées du programme seraient incomplètes, tant et aussi longtemps que les usagers de la plaine n'adhéreraient pas au programme (*Sewell, 1969*). Il est clair que, dans la perspective d'une législation, le problème de fonctionnement d'un programme d'assurance ne se poserait plus. Mais attention ! L'assurance-inondation ne doit pas être vue comme une fin en soi : elle ne trouvera sa pleine efficacité qu'à travers le prolongement avec des mesures de prévention (*United Nations, 1978*).

Hertzler (1961) énonce, toutefois, qu'il n'y a aucune certitude à l'effet que la prime obligatoire à défrayer soit un moyen dissuasif à l'occupation de la plaine, mais que, bien au contraire, elle favoriserait une classe de la société mieux nantie et apte à courir le risque. La bonne articulation d'un programme d'assurance devra passer par une information du public, en matière d'existence d'un risque potentiel. Non seulement elle sensibilisera ce public, mais elle pourra éventuellement conduire à l'appui populaire, en regard d'autres mesures de protection nécessaires à un programme bien articulé.

Conclusion

43

L'intérêt d'un tel programme pour le Québec cadrerait avec les objectifs de réduction des dommages causés par les inondations. Retenons que l'aide financière versée par les gouvernements en place est coûteuse et entretient un mal non nécessaire ; ce qui, en définitive, est peu efficace comme outil de lutte contre les sinistres.

Le programme de cartographie en existence au Québec et les mesures de zonage qui s'y rattachent scindent le territoire de la plaine d'inondation en deux zones respectives ; l'une de très grand risque, c'est-à-dire en bordure du cours d'eau (aire de récurrence de 0-20 ans), qui prohibe tout développement, et une zone de moindre risque (aire de récurrence de 20 à 100 ans), ayant pour effet de contrôler un développement anarchique. Par ailleurs, même si les nouveaux programmes d'aménagement des M.R.C. (municipalités régionales de comté) reconnaissent l'intérêt de légiférer en matière d'occupation de la plaine d'inondation, aucune protection pour les 700,000 occupants de la plaine d'inondation du Québec ne peut être effectivement assurée. Puisque la mesure physique coûte cher et offre une garantie partielle de protection, et que l'indemnisation est un poids collectif ne pouvant garantir qu'une compensation grossière du bilan des dommages, seule l'assurance-inondation, combinée au programme de cartographie du risque de l'inondation, semble présenter un gage logique de sécurité, au plan matériel. En outre, le programme d'assurance-inondation a ceci d'intéressant : il respecte le territoire de la plaine d'inondation et devient éventuellement un instrument de planification, en contrôlant l'utilisation éventuelle du territoire de la plaine d'inondation par le refus de garantir quelque protection que ce soit aux nouveaux venus.

Ainsi, un programme d'assurance-inondation, géré par le gouvernement central et distribué par le réseau de compagnies existantes, reconnaissant les intérêts respectifs des provinces, m'apparaît, à cet égard, souhaitable. Ce premier permettrait de faciliter davantage la rentabilisation du programme, en regard d'un nombre maximal d'adhérents.

Références bibliographiques

- 44 Dacy, D.C. and H. Kementher, 1969, *The Economics of Natural Disaster*, New York, New York Free Press, 163 p.
- Grossman, A., 1958, "Flood Insurance : can a feasible program be created", *Land Economics*, vol. 34, no. 4, pp 352-357.
- Hertzler, R.A., 1961, "Composition and size of flood losses", *Papers on flood problem*, Chicago, The University of Chicago Press, Research Paper no. 70, pp. 7-21.
- Manes, A., 1938, *Insurance : facts and problems*, New York, Harper and Bros. pp. 156-168.
- Ministère des Richesses naturelles, 1965, *Plan d'ensemble des travaux remédiateurs de la rivière Chaudière, Contrôle des inondations à la débâcle*, Québec.
- Sewell, W., 1969, "Geographical research in water management in Canada : inventory and prospect", *Water Management Research : Social science priorities*, Victoria, The University of Victoria.
- Sheaffer, J., 1967, *Introduction to flood proofing : an outline of principles and methods*, Chicago, The University of Chicago Press, Research Paper no. 36, 61 p.
- United Nations, 1978, *Disaster prevention and mitigation meteorological aspects*, New York, United Nations Publications, vol.4, 96 p.
- Visvader, H. and I. Burton, 1974, "Natural hazards and hazard policy in Canada and the U.S.", *Natural hazard local, national, global*, Toronto, Oxford University Press, pp. 219-231.
- Ward, R., 1978, *Floods – A geographical perspectives*, New York, John Willey and Sons, 244 p.

White, G., 1975, *Flood hazard in the U.S. : a research assessment*, Boulder, The University of Colorado, Institute of Behavioral Science, 141 p.



À cette première bibliographie de l'auteur, nous nous permettons d'ajouter les sources suivantes :

a. National Flood Insurance Program, tiré de *FC & S Bulletins*. Miscellaneous Fire. Flc-1 ;

b. Standard Flood Insurance Policies, tiré de la même source, c'est-à-dire de *FC & S Bulletins*. Miscellaneous Fire ;

c. Et pour la province de Québec : *Le guide du citoyen 1983-84* : l'article sur « L'aménagement du territoire et l'environnement », page 434, et la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre. Chapitre P-38.1.

G.P.

45

Concurrence et résultats : un cas précis

Les résultats du courtier d'assurance varient nécessairement d'une année à l'autre, suivant la situation générale. Depuis quelques années, le marché des risques commerciaux et industriels est absolument bouleversé, comme l'on sait. À titre d'exemple, voici le montant des profits nets par action, obtenu par un des groupes les plus puissants du courtage d'assurance, depuis quelques années :

	Profit net par action
1981 :	C\$1.25
1982 :	C\$1.01
1983 :	C\$0.82

C'est ainsi que, dans l'espace de trois ans, on a ressenti, dans cette société pourtant très puissante, le choc de la concurrence au niveau des risques commerciaux et industriels, en particulier.