



Renforcer la résilience ensemble

Stratégie de sécurité civile pour le Canada



Vers un 2030 marqué par la résilience



Partenaires fédéraux/provinciaux/territoriaux
de la gestion des urgences

Canada

Ontario

Québec

NOVA SCOTIA
NOUVELLE-ÉCOSSE

New Brunswick
CANADA

Manitoba

BRITISH COLUMBIA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

Île-du-Prince-Édouard
CANADA

Gouvernement
de la
Saskatchewan

Alberta
Government

Terre-Neuve
Labrador

Government of
Northwest Territories
Gouvernement des
Territoires du Nord-Ouest

Yukon

Nunavut

Sécurité publique Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

www.securitepublique.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2019

Cat. No.: PS9-11/2019F-PDF
ISBN: 978-0-660-29249-6

Contexte



La fréquence et la gravité des catastrophes sont en constante augmentation dans toutes les régions du Canada¹. Il suffit de penser à l'ouragan Igor à Terre Neuve en 2010, aux inondations de 2011 dans les Prairies, à l'incendie de Slave Lake en 2011, à la catastrophe ferroviaire de Lac Mégantic en 2013, aux inondations de 2013 dans le sud de l'Alberta, à l'inondation en zone urbaine à Toronto en 2013, aux inondations dans le Saskatchewan et le Manitoba en 2014, au feu de forêt de Fort McMurray en 2016, à la panne de télécommunications de 2017 dans le Canada atlantique et à l'inondation et aux feux de forêt de 2017 en Colombie Britannique, qui ne sont que quelques exemples de plus de 195 catastrophes majeures, identifiées dans la Base de données canadienne sur les catastrophes, qui ont frappé le Canada entre 2008 et 2018. Ensemble, ces catastrophes ont coûté des dizaines de milliards de dollars en dommages et ont entraîné le déplacement de centaines de milliers de personnes.

Les pertes liées aux catastrophes continueront vraisemblablement de croître dans un avenir proche en raison de divers facteurs, comme les changements climatiques, les liens d'interdépendance entre les différentes infrastructures essentielles ainsi que l'évolution démographique au Canada. Les répercussions des changements climatiques se font déjà sentir partout au Canada et ont une incidence sur l'intensité et la fréquence d'aléas tels que les inondations, les feux de

Ensemble, ces catastrophes ont coûté des dizaines de milliards de dollars en dommages et ont entraîné le déplacement de centaines de milliers de personnes.

¹ <http://bdc.securitepublique.gc.ca/srchpg-fra.aspx>

Le *Cadre de SC* décrit le partage des responsabilités relatives à la SC entre les gouvernements FPT, ainsi que leurs partenaires respectifs de SC (notamment, mais sans s’y limiter, les peuples autochtones, les municipalités, les collectivités, les organismes bénévoles et les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les propriétaires et exploitants d’infrastructures essentielles, le monde universitaire et les bénévoles)

forêt, la sécheresse, la chaleur extrême, les tempêtes tropicales, la fonte du pergélisol, l’érosion côtière, et, dans le Nord canadien, les dommages causés aux routes de glace saisonnières. Ces aléas représentent des risques considérables pour les collectivités, la santé et le bien être des personnes, l’économie et les milieux naturels. D’ailleurs, bon nombre de collectivités autochtones sont parmi les plus vulnérables aux changements climatiques en raison de leur emplacement éloigné et de leur situation côtière, du manque d’accès aux services de sécurité civile (SC) et de leur dépendance à l’égard des écosystèmes naturels.

Depuis 2007, la collaboration fédérale, provinciale et territoriale (FPT) pour la SC repose sur *Un cadre de sécurité civile pour le Canada (Cadre de SC)*, lequel a été mis à jour en 2017. Le *Cadre de SC* décrit le partage des responsabilités relatives à la SC entre les gouvernements FPT, ainsi que leurs partenaires respectifs de SC (notamment, mais sans s’y limiter, les peuples autochtones, les municipalités, les collectivités, les organismes bénévoles et les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les propriétaires et exploitants d’infrastructures essentielles, le monde universitaire et les bénévoles). Plus particulièrement, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la sécurité civile sur leurs territoires respectifs. Le gouvernement fédéral exerce un leadership au niveau national et international dans ses domaines de compétence exclusive et sur les terres et propriétés sous sa responsabilité. Pour que ces partenariats soient efficaces, l’ensemble des partenaires de SC doivent ainsi travailler en collaboration avec leurs gouvernements respectifs.

Lors d’une situation d’urgence, les municipalités ou les autorités provinciales et territoriales de qui elles relèvent sont les premières à intervenir puisque les catastrophes surviennent le plus souvent localement. Le gouvernement fédéral répond rapidement à toute demande d’aide présentée par un gouvernement provincial ou territorial lorsque ce dernier a besoin de ressources supplémentaires pour

intervenir lors d'une urgence ou d'une catastrophe. Ce document doit donc être interprété selon les compétences propres à chaque gouvernement, et rien dans celui-ci ne sera interprété d'une façon qui dérogerait à ces compétences.

Le *Cadre de SC* décrit également des concepts de base qui guident comment les gouvernements FPT et leurs partenaires respectifs de SC œuvrent pour sauver des vies, protéger les biens et l'économie et préserver l'environnement. Ce travail est accompli par l'entremise des quatre dimensions interdépendantes de la SC, soit la prévention/l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Ces mesures peuvent être prises successivement ou simultanément, mais elles ne sont pas indépendantes les unes des autres. Traditionnellement, la SC se concentrait principalement sur la préparation et l'intervention, mais pour faire face à l'environnement de risques actuel, il faut plutôt s'attarder à la prévention/l'atténuation de façon proactive et à des mesures de rétablissement tournées vers l'avenir. Un investissement accru à l'égard de mesures concrètes en prévention peut aider à prévenir les catastrophes ou à réduire de façon significative les coûts sociaux, économiques, culturels, patrimoniaux et environnementaux lorsque survient une catastrophe. Des mesures de rétablissement tournées vers l'avenir permettent aux collectivités non seulement de se remettre de catastrophes, mais également de reconstruire en mieux de manière à diminuer la vulnérabilité à d'éventuels aléas.

Cette évolution de la SC suit le concept international de la réduction des risques de catastrophe (RRC), que l'Organisation des Nations Unies (ONU) définit comme étant une pratique visant à réduire les risques de catastrophes par « l'analyse et la gestion systématiques des facteurs à l'origine des catastrophes. Réduire l'exposition aux aléas et les vulnérabilités des personnes et des biens, gérer de façon stratégique le territoire et l'environnement, améliorer la préparation aux catastrophes et des systèmes d'alerte précoce pour des événements indésirables sont

CADRE D'ACTION DE SENDAI POUR LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE (RRC) 2015-2030

La Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) de l'ONU coordonne les efforts internationaux déployés en matière de réduction des risques de catastrophe et elle oriente et surveille la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe en plus de voir à la préparation de rapports sur le sujet. Le Canada a signé le cadre international, dont Sécurité publique Canada est le ministère fédéral responsable de la mise en œuvre nationale du Cadre d'action de Sendai.

En octobre 2018, la Colombie-Britannique a annoncé qu'elle adopterait le cadre d'action de Sendai afin d'harmoniser et d'améliorer son approche à toutes les étapes des mesures d'urgence. Voir la page 12 dans le plan d'action récemment publié en réponse aux recommandations d'un examen externe sur les mesures stratégiques d'urgence

Pour sa part, le Québec s'est doté d'une Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024 et d'un Plan d'action national dont les orientations s'inspirent directement des actions prioritaires du Cadre d'action de Hyogo, prédécesseur du Cadre d'action de Sendai.

tous des exemples de RRC.² » Il est important de savoir que les répercussions de catastrophes ne sont pas uniformes à l'échelle de la société et que différentes variables peuvent se recouper et contribuer au niveau de risque auquel les populations vulnérables (selon le sexe, l'âge, la condition physique, le contexte économique) sont exposées.

S'inspirant des efforts déployés antérieurement à l'échelle internationale, un jalon important de l'harmonisation des approches à l'égard de la SC et de la RRC a été franchi en 2015 lorsque le Canada s'est joint à 187 pays dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU pour adopter le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (*Cadre de Sendai*). Le *Cadre de Sendai* est un accord international n'ayant pas force légale qui énonce les priorités internationales relatives à la réduction des risques de catastrophes et qui établit des liens directs avec les efforts de l'ONU en matière de changements climatiques et de développement durable. L'un des éléments clés du *Cadre de Sendai* est l'importance d'une approche en matière de sécurité civile qui est axée sur l'ensemble de la société, tirant parti des connaissances, des expériences et des capacités existantes au sein des partenaires de SC de façon à renforcer la résilience de tous. La Stratégie de SC contribue à s'acquitter de l'engagement pris par le gouvernement du Canada en vertu du *Cadre de Sendai* en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie pancanadienne en matière de RRC qui respecte l'échéance de 2030 prévu dans le *Cadre de Sendai*.

2 UNISDR, <https://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr> [en anglais]

Objet



La *Stratégie de sécurité civile pour le Canada (Stratégie de SC)* s'appuie sur les principes fondamentaux du *Cadre de SC* et du *Cadre de Sendai* afin d'établir les priorités FPT avec l'objectif de renforcer la résilience de la société canadienne d'ici 2030. Cette stratégie s'appuie également sur le partage des rôles et des responsabilités définies dans le *Cadre de SC* et guide les gouvernements FPT et leurs partenaires respectifs de SC dans la mise en œuvre de priorités visant à renforcer la capacité du Canada à apprécier les risques et à prévenir ou à atténuer les effets des catastrophes, à s'y préparer, à intervenir et à se rétablir. Le tout est renforcé par un leadership solide de la part des gouvernements FPT auprès de leurs partenaires respectifs de SC, en fonction de leurs rôles et de leurs responsabilités propres.

À quoi ressemble une collectivité résiliente?

Le concept de résilience est défini dans le *Cadre de SC* comme étant « l'aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société à s'adapter aux perturbations découlant d'aléas par la résistance, la capacité de récupération ou le changement en vue d'atteindre et de maintenir un niveau acceptable de fonctionnement. Le développement de la résilience repose sur un partage des responsabilités entre les citoyens, les intervenants, les organisations, les collectivités, les

gouvernements, les systèmes et la société en général en vue d'éviter que les aléas ne se transforment en catastrophe. La résilience réduit au minimum la vulnérabilité ou la sensibilité aux dommages découlant des aléas en créant ou en renforçant la capacité sociale ou physique du milieu humain et bâti de faire face aux catastrophes, de s'y adapter, d'intervenir, de se rétablir et de tirer des leçons des catastrophes ». Cette définition comporte deux principaux aspects. D'abord, la résilience renvoie à la qualité dynamique d'un système dans son ensemble, plutôt qu'à ses composantes individuelles. Ensuite, la résilience est un concept *axé sur les forces*, fondé sur les capacités, les biens, les compétences et les aptitudes, et sur la façon dont ces derniers peuvent être mobilisés ou améliorés de façon proactive afin de réduire la vulnérabilité et le risque.

La résilience est l'attribut d'une collectivité, en tant que système intégré complexe, décrivant la capacité de ses membres à s'appuyer sur leurs forces et capacités intrinsèques afin d'amortir les répercussions d'une perturbation, de se réorganiser, de changer, d'en tirer des leçons, ainsi que de s'adapter aux chocs émergents. Bien que le concept de résilience d'une collectivité puisse paraître abstrait, des exemples concrets tirés de la recherche internationale ^{3 4 5} peuvent révéler les caractéristiques d'une collectivité résiliente, par exemple :

- Les membres des collectivités résilientes sont amenés à utiliser leurs compétences, connaissances et ressources existantes afin de prévenir/d'atténuer les catastrophes, de s'y préparer, d'intervenir et de se rétablir. Ils sont capables d'adapter leurs compétences courantes et de les utiliser en cas de circonstances exceptionnelles.
- Les membres d'une collectivité résiliente sont sensibilisés à l'égard des risques qui peuvent les

³ Edwards, C., *Resilient Nation*. Londres. Demos, 2009.

⁴ Federal Emergency Management Agency, *A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action*. Washington, DC: Federal Emergency Management Agency, 2011.

⁵ Cabinet Office, *Strategic National Framework on Community Resilience*. Londres. Gouvernement du Royaume-Uni, 2011.

toucher. Ils comprennent les liens entre les risques qui ont été évalués aux échelons FPT et ceux qui prévalent dans leur collectivité et ils savent comment ces risques peuvent influencer sur leur vie, leur entreprise et leur environnement local.

- Les membres d'une collectivité résiliente participent à tous les aspects de la vie communautaire. Ils adoptent une perspective holistique à long terme et ils prennent des décisions pour répondre aux besoins de leur collectivité et ont une influence sur ces décisions. Ils prennent des mesures proactives pour aider à atténuer les risques.
- Les collectivités résilientes ont des personnes-ressources dignes de confiance qui communiquent les avantages de la résilience à l'ensemble de la collectivité et qui incitent les autres à déployer des efforts ou à continuer d'y prendre part. Ces personnes-ressources aident à renforcer les relations et les liens qui fonctionnent déjà bien au sein de la collectivité.

Afin de favoriser et de renforcer la résilience sur leurs territoires respectifs, et dans l'ensemble du Canada, les gouvernements FPT reconnaissent que l'ensemble de la population participe à la SC. Les gouvernements FPT travaillent à établir des partenariats fondés sur la collaboration, la coordination et la communication efficaces entre eux, mais aussi avec leurs partenaires respectifs de SC. Ces partenariats sont établis et préservés par les gouvernements FPT. Ainsi, il est essentiel de reconnaître et être conscient des divers besoins, ressources, capacités et vulnérabilités des personnes, des groupes et des collectivités, qui peuvent se recouper et exacerber les risques ou renforcer la résilience. Cela peut inclure la prise en compte de facteurs tels que le genre, la situation socio économique, la condition des communautés locales, et les connaissances traditionnelles autochtones.

Axes d'intervention prioritaires



Pour atteindre les objectifs établis dans un environnement de risque de plus en plus complexe et changeant, la Stratégie de SC cherche à conjuguer les efforts de l'ensemble des Canadiennes et Canadiens et ainsi renforcer la résilience globale à travers cinq axes d'intervention prioritaires. Ces axes d'intervention prioritaires ont été approuvés par les ministres FPT responsables de la SC en mai 2017 :

1. Améliorer la collaboration et la gouvernance dans l'ensemble de la société afin d'accroître la résilience;
2. Mettre davantage l'accent sur la compréhension des risques de catastrophes dans tous les secteurs de la société;
3. Se consacrer davantage aux activités axées sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs conséquences dans l'ensemble de la société;
4. Améliorer les capacités et la collaboration en matière d'intervention en cas de catastrophe et stimuler le développement de nouvelles capacités; et
5. Renforcer les efforts de rétablissement en reconstruisant mieux de manière à minimiser les répercussions de futures catastrophes.

Chaque axe prioritaire est assorti d'objectifs fondamentaux et de mesures FPT qui visent à définir une orientation précise et des buts à moyen terme. Ces priorités offrent aux gouvernements FPT toute la latitude nécessaire pour faire progresser les objectifs de la Stratégie de SC de diverses façons, en fonction de leurs priorités propres.

Pour aider à illustrer chacun des objectifs, des exemples de bonnes pratiques utilisées par les gouvernements FPT sont présentés dans les encadrés intitulés « La résilience en mouvement ».

La résilience en mouvement

Politique de SC (Québec)

En décembre 2013, le gouvernement du Québec a adopté la Politique québécoise de SC 2014-2024, qui a été élaborée par le ministère de la Sécurité publique du Québec. La Politique a été lancée en février 2014, et son but est de rendre la société québécoise plus résiliente aux catastrophes. La politique expose les bases, les orientations et les objectifs que le Québec a établis afin d'assurer une meilleure gestion des risques et des catastrophes ainsi que de composer avec une augmentation à cet égard. La politique établit un cadre d'action commun à l'intention de tous les partenaires et constitue la base à partir de laquelle diverses mesures de SC seront déployées pour les 10 prochaines années. La politique vise à promouvoir la consolidation, l'optimisation et le renforcement des efforts en matière de SC et des ressources des citoyens, des entreprises, des organisations de la société civile, des municipalités locales et régionales et des ministères et organismes gouvernementaux. Un plan d'action élaboré en 2014 par l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ) garantit la mise en œuvre de la politique.

Priorité 1

Améliorer la collaboration et la gouvernance dans l'ensemble de la société afin d'accroître la résilience

Tous les ordres de gouvernement et les secteurs de la société ont un rôle essentiel à jouer au chapitre de la SC. Par exemple, il est important de reconnaître les partenaires en SC au sein de nos systèmes de gouvernance et de collaboration respectifs ainsi que de définir et de comprendre les rôles et responsabilités de chacun. Tout en respectant les champs de compétence des gouvernements FPT, il est possible d'inclure un plus grand éventail de points de vue au niveau opérationnel et dans les processus de prise de décision. Ce processus a l'avantage d'accroître la sensibilisation et l'engagement de ces partenaires, en plus d'améliorer tout à la fois la qualité de nos efforts en matière de SC et de réduction des risques de catastrophe, grâce à l'intégration du point de vue, des expériences et des capacités qui sont propres à chaque partenaire de SC.

Les objectifs pour une collaboration et une gouvernance améliorées pourraient être les suivants :

- Les gouvernements FPT collaborent avec leurs partenaires respectifs et renforcent leurs rôles en ce qui concerne la SC et la RRC;
- Les gouvernements FPT donnent à leurs partenaires respectifs la capacité d'élaborer et de promouvoir des approches en matière de la SC et de la réduction des risques de catastrophe;
- Les gouvernements FPT mettent à profit des partenariats, des réseaux et/ou des cadres existants pour renforcer la collaboration en matière de SC et de réduction des risques de catastrophe; et

- Les gouvernements FPT encouragent la prise en compte et l'inclusion d'éléments liés à la résilience et à l'adaptation aux changements climatiques dans l'élaboration de politiques par tous les partenaires de SC.

Mesures prioritaires FPT

- Les gouvernements FPT établiront un dialogue avec les membres des peuples autochtones relativement aux besoins de leurs collectivités en matière de SC; et
- Les gouvernements FPT prendront en compte l'environnement complexe et en évolution, y compris l'adaptation aux changements climatiques, l'importance de renforcer la résilience et la valeur de leurs partenaires respectifs en SC, lorsque de nouvelles initiatives FPT en matière de SC seront élaborées ou mises à jour.

La résilience en mouvement

Diversification des points de vue

Les gouvernements FPT ont accepté de tenir des réunions avec les représentants autochtones afin de discuter de questions concernant les mesures d'urgence dans les collectivités autochtones. La mobilisation autochtone en SC est effectuée d'une manière inclusive, basée sur les forces de chacun et respectueuse de leur culture. En mai 2017, les ministres FTP responsables des mesures d'urgence ont décidé de collaborer avec les organisations et les collectivités représentant les Autochtones afin d'élaborer un inventaire de la capacité en matière de SC dans les collectivités autochtones au Canada.

Depuis, Sécurité publique Canada, en partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'autres représentants autochtones, a conjointement élaboré un inventaire des capacités en matière de SC. L'inventaire permettra la prise de décisions fondée sur les risques en améliorant notre compréhension des défis et des ressources existants en matière de SC dans les collectivités autochtones.

L'élaboration de l'inventaire, fondée sur une mobilisation accrue, a été entreprise conformément aux principes clés et à partir de solutions élaborées conjointement relativement aux mesures d'urgence dans les collectivités autochtones, lesquelles sont durables, inclusives et adaptées à leur culture.

Priorité 2

Mettre davantage l'accent sur la compréhension des risques de catastrophes dans tous les secteurs de la société

L'accès à de l'information exacte sur les risques, grâce à un dialogue ouvert et inclusif, est essentiel à la prise de décisions éclairées. Le partage d'information est essentiel afin d'assurer la sécurité de la population et accroître notre résilience. Des évaluations complètes et scientifiques du risque qui intègrent les répercussions des changements climatiques et qui tiennent compte des données relatives aux aléas, aux vulnérabilités, à l'exposition, à l'impact, aux différences culturelles et aux facteurs de résilience sont indispensables. L'établissement de partenariats entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones pour la collecte de données scientifiques à propos des collectivités autochtones qui prennent en compte les connaissances traditionnelles autochtones et locales sera la clé d'une compréhension des contextes locaux et des risques présents ou potentiels. Il est essentiel de tenir des discussions transparentes avec les partenaires et les citoyens sur les risques de catastrophe puisque bien qu'on ne puisse entièrement empêcher les aléas, on peut contribuer à diminuer la probabilité que ces aléas deviennent des catastrophes en mettant en œuvre des mesures qui tiennent compte du risque. Les canadiennes et les canadiens ne peuvent toutefois mettre en œuvre de telles mesures s'ils ne connaissent et/ou ne comprennent pas les risques présents dans leur milieu. Il est primordial que les provinces et les territoires appuient leurs collectivités dans l'élaboration de leur profil de risque et de vulnérabilité à long terme, dans le but d'accroître la résilience.

Les objectifs qui visent à accroître la connaissance des risques de catastrophe et la sensibilisation à cet égard pourraient être les suivantes :

- Les gouvernements FPT échangent de l'information et les meilleures pratiques sur les risques à l'échelle du pays, afin d'encourager la prise de décisions fondées sur des éléments probants et pour faciliter l'établissement de priorités FPT en matière de gestion des risques;
- Les gouvernements FPT élaborent des stratégies pour sensibiliser les collectivités sur les risques de catastrophe afin de réduire les répercussions des catastrophes;
- Les gouvernements FPT mobilisent de nouveaux partenaires pour accroître la sensibilisation du public à l'égard des risques de catastrophe; et
- Les gouvernements FPT, selon leurs rôles et responsabilités respectifs, donnent aux collectivités ou aux peuples autochtones la capacité d'intégrer des connaissances traditionnelles et des programmes d'éducation et de sensibilisation à la SC et à la réduction des risques de catastrophe dans leur ensemble.

Mesures prioritaires FPT

- Les gouvernements FPT collaborent à la mise en place de moyens de sensibilisation auprès du public afin de mobiliser les partenaires de SC. Chaque gouvernement sera responsable de prendre les moyens de sensibilisation qu'il juge approprié en se basant sur les besoins de leurs partenaires.
- Les gouvernements FPT appuient et favorisent l'accès aux citoyens à des renseignements sur tous les risques de catastrophes dans leurs collectivités et les aléas y étant associés, tout en respectant la protection des renseignements personnels, la confidentialité et la sécurité.

La résilience en mouvement

Base de données canadienne sur les catastrophes (fédérale)

La Base de données canadienne sur les catastrophes (BDC), gérée par Sécurité publique Canada, est un dépôt Web public de données historiques sur les catastrophes qui ont eu une incidence directe sur la vie des Canadiens, au pays et à l'étranger, depuis 1900. On y trouve des renseignements détaillés sur plus de 1 000 catastrophes naturelles, incidents technologiques et conflits (à l'exception des guerres). La base de données mentionne la date et le lieu de la catastrophe et donne des détails sur les personnes touchées ainsi qu'une estimation approximative des coûts. Ces coûts comprennent divers paiements et allègements effectués par les gouvernements FPT, les dépenses engagées par les municipalités, les réclamations d'indemnités ainsi que le coût des fournitures et de l'aide offertes par des organisations non gouvernementales. La BDC contient aussi des renseignements sur le nombre de personnes blessées, décédées et évacuées en lien avec chacune des catastrophes.

La BDC a pour but de fournir des données historiques sur les catastrophes au Canada pour permettre aux citoyens et aux gouvernements FPT de mieux comprendre, évaluer et gérer les risques. Ces renseignements peuvent aider les individus et les collectivités à comprendre les risques que présentent certains aléas et à trouver des façons de les atténuer. Ils soutiennent aussi la recherche, les activités universitaires et la prise de décisions pour un éventail de sujets et les données peuvent servir à soutenir bon nombre de produits liés aux programmes de SC.

La résilience en mouvement

Évaluations du risque d'aléa (l'Île du Prince Édouard)

En 2011, les organisations des mesures d'urgence (OMU) de l'Île du Prince Édouard (Î.-P.-É.) ont travaillé en partenariat avec l'équipe de l'Initiative de recherche et de technologie sur les agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires et à l'explosif (CBRNE), maintenant appelée Programme canadien pour la sûreté et la sécurité (PCSS), afin de mener une évaluation tous risques pour toute la province de l'Î.-P.-É. Cette évaluation, qui a duré deux jours et demi et à laquelle 33 partenaires clés des secteurs publics et privés à l'échelle de la province ont participé, était fondée sur 146 scénarios d'aléa. Son objectif principal était d'aider toutes les organisations participantes à déterminer leurs risques respectifs, afin qu'elles puissent établir de meilleurs plans pour atténuer et prévenir les répercussions de ces aléas. La séance a également permis d'informer les participants du processus d'évaluation tous risques. Le processus d'évaluation tous risques validé produira des données qui permettront aux responsables de la SC et des risques d'évaluer le risque, de classer par ordre de priorité les besoins en matière de financement et d'affecter les ressources de manière efficiente. À la suite de l'évaluation provinciale, les OMU de l'Î. P. É. ont examiné la méthode d'évaluation tous risques utilisée en vue de la modifier pour l'adapter à d'autres disciplines et ordres de gouvernement. Pendant les deux années qui ont suivi, les OMU de l'Î. P. É. ont mené des évaluations tous risques dans les 44 établissements publics de santé de la province. Ces évaluations ont permis à ces derniers de connaître leurs capacités et leurs vulnérabilités et les ont aidés à améliorer leurs plans d'urgence, en plus d'entraîner une uniformisation des interventions dans tous les secteurs de programme ayant trait à la santé. Enfin, en 2016, les OMU de l'Î. P. É. ont modifié une dernière fois la méthode d'évaluation des risques pour l'utiliser à l'échelle municipale.

Priorité 3

Se consacrer davantage aux activités axées sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs conséquences dans l'ensemble de la société

Les activités de SC les plus efficaces sont les mesures proactives de prévention et d'atténuation qui sont utilisées pour éliminer ou réduire les risques ou pour s'y adapter. Au nombre de ces activités figurent des mesures d'atténuation structurelles (p. ex., la construction de canaux évacuateurs et de digues) et non structurelles (p. ex., les codes du bâtiment, l'aménagement du territoire et les incitatifs en matière d'assurance). Le rendement des investissements pour ces activités, bien qu'étant dépendant du type d'aléas et de l'emplacement, générerait une économie de six dollars pour chaque dollar investi en prévention⁶. Ces activités offrent aussi des occasions de bâtir des infrastructures plus résilientes tout en intégrant des concepts de protection de l'environnement et de développement durable. La prévention et l'atténuation peuvent également accroître la capacité de prévoir les catastrophes. La connaissance des risques permet de mieux anticiper les catastrophes et d'aviser le public en temps opportun, ce qui peut contribuer à sauver davantage de vies et à diminuer les répercussions sociales, économiques et sanitaires connexes. En raison de la nature souvent localisée des aléas, les gouvernements FPT, selon leurs rôles et responsabilités propres, doivent travailler de concert avec leurs partenaires respectifs de SC afin d'adapter leurs efforts et de s'assurer que les actions et les mesures de prévention/d'atténuation des risques mis en place tiennent compte des collectivités et de leurs besoins particuliers.

⁶ Multihazard Mitigation Council, *Natural Hazard Mitigation Saves 2017 Interim Report: An Independent Study*. Principal. National Institute of Building Sciences, Washington, 2017.

Les objectifs qui visent à mettre davantage l'accent sur les activités de prévention et d'atténuation des catastrophes parmi tous les partenaires de SC pourraient être les suivants :

- Les gouvernements FPT encouragent l'établissement d'activités d'atténuation non structurelles axées sur tous les risques d'aléas et incitent les investissements dans les projets d'atténuation structurels;
- Les gouvernements FPT sensibilisent leurs partenaires respectifs à l'égard des liens entre la réduction des risques de catastrophe et d'autres disciplines, comme l'adaptation aux effets des changements climatiques, pour suivre le rythme du contexte changeant des risques qui y est rattaché;
- Les gouvernements FPT mobilisent le secteur privé pour élaborer un modèle d'assurance contre les inondations privée et abordable pour l'ensemble de la population, y compris des mesures d'incitation claires pour l'atténuation des risques d'inondations ;
- Les gouvernements FPT, selon leurs rôles et responsabilités respectifs, permettent aux collectivités d'effectuer une planification de mesures d'atténuation fondées sur des données probantes et de mettre en œuvre des projets visant à évaluer et réduire de façon proactive les risques.

Le rendement des investissements pour ces activités, bien qu'étant dépendant du type d'aléas et de l'emplacement, générerait une économie de six dollars pour chaque dollar investi en prévention.

Mesures prioritaires FPT

- Les gouvernements FPT collaborent au partage d'information et de pratiques exemplaires afin d'assurer la complémentarité continue de leurs programmes permettant le financement de projets d'atténuation structurels et non structurels qui sera bénéfique à tous les gouvernements FPT et leurs partenaires respectifs.
- Les gouvernements FPT collaborent au développement d'options visant le partage du risque financier relié aux catastrophes.

La résilience en mouvement

Interdire les voies d'accès pour autos à contre pente (Ontario)

En août 2005, un violent orage à Markham (Ontario) a occasionné des millions de dollars en dégâts matériels ainsi que des dommages dus à l'inondation des sous sols. À la suite de cet événement, certains résidents ont transmis à la ville des commentaires sur la mise en place continue de voies d'accès pour autos à contre pente. Bien que le fait de limiter la mise en place de voies d'accès à contre pente n'aurait aucune incidence sur la situation actuelle, il pourrait permettre d'éviter une aggravation du problème. Les voies d'accès pour autos à contre pente sont des voies d'accès descendantes qui mènent d'une voie publique vers une zone de stationnement (garage) complètement ou partiellement souterraine ou située au niveau inférieur d'un bâtiment. Pendant plusieurs années, les règlements administratifs sur le zonage de la ville ne contenaient aucune disposition empêchant la construction de voies d'accès pour auto à contre pente ou de garages souterrains. Une proposition a alors été lancée afin de limiter la construction de voies d'accès pour autos à contre pente pour les propriétés résidentielles. En 2011, un rapport a été établi; il proposait de modifier le règlement administratif actuel sur les voies d'accès pour autos à contre pente. Il demandait aussi l'autorisation de tenir une assemblée publique sur le sujet. À la suite de diverses initiatives de recherche et consultations, il a été établi que les voies d'accès pour autos à contre pente contribuaient aux inondations en milieu urbain, car elles créaient des circuits d'écoulement supplémentaires de l'eau dans les bâtiments. La modification proposée au règlement administratif pour interdire la mise en place de voies d'accès pour autos à contre pente est entrée en vigueur en avril 2012.

Priorité 4

Améliorer les capacités et la collaboration en matière d'intervention en cas de catastrophe et stimuler le développement de nouvelles capacités

Les gouvernements FPT doivent impérativement être préparés à faire face aux urgences pour garantir la sécurité de la population et favoriser la mise en place d'interventions et de mesures de rétablissement plus efficaces. Pour garantir une meilleure préparation, il faut, en premier lieu, concentrer nos interventions sur l'amélioration de la formation des partenaires de SC et favoriser l'éducation et l'engagement des citoyens. En deuxième lieu, il faut se concentrer sur la planification. Les exercices de SC, mis en œuvre par le(s) gouvernement(s) FPT responsable(s), contribuent à mettre à l'essai les plans tous risques et permettent de valider leur efficacité. De plus, les exercices renforcent la collaboration entre les divers partenaires de SC. Le fait de communiquer avec la population contribue non seulement à améliorer l'état de préparation, mais aussi la résilience de chaque individu, laquelle est nécessaire pour faire face à toutes situations d'urgence. De plus, même si d'excellentes mesures de préparation sont en place, il est essentiel que soient coordonnées les capacités et les responsabilités d'intervention de tous les partenaires de SC, lesquels ne peuvent être menées de façon isolée. L'efficacité de l'intervention dépend des mesures de prévention, d'atténuation et de préparation, de validation au moyen des exercices et ultimement, des efforts de rétablissement. Les mesures prises par tous les partenaires de SC pendant les phases d'un événement doivent être coordonnées, complémentaires et soutenues par des systèmes de communication d'urgence modernes.

La résilience en mouvement

Comités de gouvernance de la sécurité publique (Alberta)

En 2011, les feux de forêt de Slave Lake, dont la taille, la vitesse, la portée et l'impact avaient jusqu'alors été sans précédent, ont nécessité une intervention provinciale rapide, agile et coordonnée, avec un engagement considérable et soutenu en matière de ressources. Pour répondre à ce besoin, les comités des sous ministres et sous ministres adjoints de la Sécurité publique du gouvernement de l'Alberta (les comités) ont été mis sur pied. Depuis 2011, les fonctions de ces comités ont évolué pour comprendre ce qui suit :

- Prêter main forte à la province au niveau des mesures coordonnées d'intervention et de rétablissement en cas d'urgences ou d'aléas précis tel que requis;
- Examiner et contrôler les initiatives stratégiques d'élaboration de politiques et de programmes en matière de sécurité publique du gouvernement de l'Alberta et servir de tribune de consultation permanente à cet égard;
- Améliorer la collaboration et la coordination stratégique dans le cadre de l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures de soutien en matière de SC et de sécurité publique en Alberta et à l'échelle nationale;
- Améliorer la gouvernance actuelle de la sécurité publique en précisant les rôles, les pouvoirs et les responsabilités des organisations internes et externes;
- S'assurer que les décideurs et les représentants concernés reçoivent rapidement l'information sur les incidents de sécurité publique;
- Donner des conseils d'expert et faciliter la communication cohérente d'information sur les préoccupations à durée de vie critique relatives à la sécurité publique, y compris la sécurité des employés du gouvernement de l'Alberta;
- Veiller à la mise en place d'une planification de la continuité des opérations et soutenir l'équipe de coordination pangouvernementale en cas de mise en branle du Plan de continuité des opérations du gouvernement de l'Alberta;
- Accroître la sensibilisation interne et externe à l'égard du système de sécurité publique de l'Alberta.

Depuis leur création, les comités et les ministères qui les soutiennent ont joué un rôle crucial dans la coordination d'interventions réussies dans le cadre de trois des plus grandes catastrophes naturelles que la province ait connues.

Le concept de mieux reconstruire est un principe clé du *Cadre de Sendai*. Il définit la phase de reconstruction, dans le cadre du rétablissement après une catastrophe, comme une occasion essentielle de reconstruire les collectivités dans le but général de diminuer la vulnérabilité aux aléas futurs.

Les objectifs axés sur l'amélioration de la préparation et des capacités d'intervention pourraient être les suivants :

- Les gouvernements FPT encouragent le développement des capacités de préparation et d'intervention avec leurs partenaires respectifs;
- Les gouvernements FPT mobilisent leurs partenaires respectifs pour établir des systèmes de SC entièrement interopérables, ce qui comprend une interopérabilité avec les praticiens en SC à travers les ordres de gouvernement, les communications entre les différents secteurs et les systèmes d'alerte au public;
- Les gouvernements FPT sensibilisent leurs partenaires respectifs à l'égard des occasions de participation aux exercices; et
- Les gouvernements FPT favorisent le développement des capacités par l'innovation, les sciences et la technologie.

Mesures prioritaires FPT

- Les gouvernements FPT collaborent avec leurs partenaires respectifs de la SC en vue d'élaborer des systèmes de communication interopérables en matière de sécurité publique.
- Les gouvernements FPT responsables organisent et planifient des exercices pour éprouver et valider des plans de SC, en encourageant la participation de ses partenaires de SC.
- Les gouvernements FPT favorisent l'élaboration de lignes directrices communes pour les alertes publiques et les communications sur la sécurité publique.

Priorité 5

Renforcer les efforts de rétablissement en reconstruisant mieux de manière à minimiser les répercussions de futures catastrophes

Le concept de mieux reconstruire est une approche de rétablissement prospective planifiée qui permet aux collectivités non seulement de se rétablir matériellement des catastrophes, mais aussi de régler les problèmes socioéconomiques sous jacents afin d'accroître la résilience générale de la collectivité après une catastrophe. Le rétablissement peut être un engagement complexe qui met en jeu des priorités difficiles à concilier ainsi que des partenaires ayant des capacités différentes. Une planification réfléchie du rétablissement, fondée sur les expériences passées et les meilleures pratiques, permet de s'adapter à un environnement de risque en constante évolution.

Le concept de mieux reconstruire est un principe clé du *Cadre de Sendai*. Il définit la phase de reconstruction, dans le cadre du rétablissement après une catastrophe, comme une occasion essentielle de reconstruire les collectivités dans le but général de diminuer la vulnérabilité aux aléas futurs. Après une catastrophe, il est possible de mieux reconstruire en prenant des mesures nouvelles et novatrices visant à renforcer les infrastructures matérielles existantes et à investir dans de nouveaux projets d'infrastructure là où des lacunes existent. Il s'agit de créer des partenariats de collaboration qui aident les collectivités à se rétablir plus rapidement à court terme et à devenir plus résilientes à long terme. Le concept de mieux reconstruire ne s'applique pas seulement à l'infrastructure matérielle; il peut également être intégré aux améliorations et innovations relatives aux lois, aux politiques, aux plans, aux procédures et aux programmes qui touchent

la SC et la réduction des risques de catastrophe. Le concept de mieux reconstruire peut aussi être associé à l'amélioration du bien être global et de la résilience des collectivités et des citoyens pour mieux résister à toute contrainte ou perturbation future. Les personnes touchées par la catastrophe devraient faire partie du processus décisionnel. Pour faciliter l'inclusion et la participation, il est nécessaire de comprendre les systèmes sociaux existants et les structures du pouvoir locales. Il est important de promouvoir la communication de l'information et l'apprentissage communautaire afin de permettre aux gens de faire des choix éclairés.

Les objectifs qui visent à renforcer les efforts de rétablissement en reconstruisant en mieux pourraient être les suivants :

- Les gouvernements FPT mobilisent leurs partenaires de SC respectifs ainsi que les autres secteurs de la société afin de cerner les vulnérabilités avant et après une catastrophe et définir les occasions d'améliorer la disponibilité du soutien à la suite d'une catastrophe;
- Les gouvernements FPT encouragent leurs partenaires respectifs à créer des liens par les efforts d'atténuation et de rétablissement afin de favoriser la mise sur pied de mécanismes axés sur l'innovation et le concept de reconstruire en mieux;
- Les gouvernements FPT réfléchissent aux pratiques exemplaires et aux expériences antérieures au moyen d'analyses effectués après l'événement et ils échangent des connaissances avec leurs partenaires de SC respectifs afin d'intégrer ces constatations dans des plans de SC exhaustifs.

Mesures prioritaires FPT

- Les gouvernements FPT travailleront à mettre en place des modalités d'aide financière durables, accessibles et

en temps utile auprès de leurs résidents à la suite d'une catastrophe.

- Les gouvernements FPT analyseront l'opportunité d'aménager une plate-forme permettant de communiquer les enseignements à la suite de catastrophes et d'exercices de SC afin d'informer les partenaires de SC et d'élaborer des meilleures pratiques dans l'ensemble du Canada.
- Les gouvernements FPT, selon leurs rôles et responsabilités respectifs, s'efforceront d'élaborer des mesures de soutien et des programmes de rétablissement qui vont au-delà de l'aide financière.

La résilience en mouvement

Direction générale provinciale de rétablissement en cas de catastrophe (Colombie Britannique)

L'ampleur de la saison des feux de forêt et de la saison des inondations de 2017 en Colombie Britannique (C.-B.) a mis en lumière la nécessité d'adopter une nouvelle approche relative au rétablissement en raison du nombre de collectivités touchées, de la grande étendue des menaces et des répercussions et de la nécessité d'un éventuel soutien financier à long terme dépassant la portée de la remise en état des infrastructures rendue possible par l'aide financière en cas de catastrophe. La Provincial Disaster Recovery Branch (PDRB) (direction générale provinciale de rétablissement en cas de catastrophe) a été établie pendant la phase d'intervention de la saisie des feux de 2017 en Colombie Britannique afin de fournir une orientation coordonnée relative au rétablissement aux citoyens, aux entreprises et aux secteurs.

Quatre groupes de travail, chacun traitant d'une sphère en particulier, ont été établis pour comprendre la portée du rétablissement :

- **Les personnes et les collectivités :** englobe les exigences relatives au soutien individuel et communautaire en matière de santé mentale, les besoins communautaires uniques et les vulnérabilités sociales sous jacentes;
- **L'économie :** concerne le soutien fourni aux petites entreprises et aux exploitants d'entreprises touristiques en redynamisant les initiatives existantes et en reconnaissant les besoins économiques des collectivités rurales;
- **L'environnement :** comprend les répercussions sur la faune et les terres et reconnaît que le rétablissement des terres devrait prendre des années, tandis que les répercussions sur la faune demeurent en grande partie inconnues;
- **L'infrastructure et la reconstruction :** sphère caractérisée par le programme d'aide financière en cas de catastrophe (responsable des pertes personnelles non assurables et des pertes touchant la structure des bâtiments municipaux), mais comprenant également les dommages causés aux routes, aux ponts et aux clôtures des pâturages libres.

La PDRB a pour objectif de soutenir le rétablissement dirigé par les administrations municipales et les collectivités des Premières Nations en déterminant des sources de financement et en fournissant des outils de rétablissement et des conseils connexes. Les services essentiels cernés sont les suivants :

- La gestion des fonds, des biens et des services offerts par des organisations à but non lucratif locales et internationales;
- La détermination, la coordination et la documentation d'activités interministérielles;
- La liaison entre les divers ordres du gouvernement.

La PDRB travaille en étroite collaboration avec la Croix Rouge canadienne et Services aux autochtones Canada pour soutenir les activités de rétablissement.

Résilience en mouvement

Inondations au Manitoba en 2011 et Initiative du Manitoba de 2011 pour la protection des particuliers contre les inondations

En 2011, le Manitoba a subi une inondation sans précédent. L'humidité élevée du sol au moment de l'englacement, les quantités de neige supérieures à la normale en hiver, la neige et la pluie supplémentaire au printemps, les pluies estivales abondantes et plusieurs épisodes de vents violents se sont combinés pour former la « tempête parfaite ». Les répercussions de l'inondation de 2011 ont été de grande portée et les coûts associés à la préparation aux inondations, à la lutte contre les inondations, à la réparation des infrastructures et aux paiements en cas de catastrophe ont atteint plus de 1,2 milliard de dollars. Au fil des ans, on s'est dit heureux de mieux reconstruire les collectivités, car le fait de construire en respectant les normes d'avant la catastrophe ne fait que recréer les vulnérabilités qui existaient auparavant et exposer les collectivités à la dévastation continue des catastrophes à venir. Dans cette optique, le Manitoba a lancé l'Initiative du Manitoba de 2011 pour la protection des particuliers contre les inondations. L'Initiative du Manitoba de 2011 pour la protection des particuliers contre les inondations offre une aide financière aux propriétaires de maisons, de fermes, d'entreprises et de chalets exposés aux inondations partout au Manitoba afin de protéger leurs bâtiments et leurs structures en les élevant, en les déplaçant ou en élevant des digues. Dans le cas des demandeurs approuvés, le gouvernement du Manitoba financerait 86 p. 100 des coûts liés à la protection de leur propriété contre les inondations, et les 14 p. 100 restants seraient payés par le demandeur. Cette initiative s'est révélée populaire, car il y a eu 2 000 autres demandes. Cet exemple d'initiative de reconstruction améliorée montre comment le gouvernement peut collaborer avec les personnes touchées par un événement majeur afin d'aider à protéger leurs biens contre des événements à venir, augmentant ainsi la résilience.

Mise en œuvre



La stratégie de SC établit des axes d'interventions prioritaires communes pour une collaboration FPT renforcée et un engagement soutenu avec leurs partenaires respectifs de SC. Afin de mettre en œuvre la stratégie de SC, les Cadres supérieurs FPT responsables de la sécurité civile auront la tâche d'élaborer un plan d'action FPT qui décrit de quelle façon chaque gouvernement FPT a, selon leurs rôles et responsabilités respectifs, l'intention de faire avancer chaque axe d'intervention prioritaire de la Stratégie de SC. Aussi, les Cadres supérieurs FPT responsables de la sécurité civile feront un examen annuel de la Stratégie de SC et le plan d'action afin d'en mesurer les progrès et les mettre à jour, le cas échéant, ainsi que pour partager les leçons apprises. De plus, la Stratégie de SC sera officiellement mise à jour tous les cinq ans afin de s'assurer qu'elle reste pertinente dans le contexte dynamique des risques changeants des catastrophes au Canada.

Conclusion : Vers un 2030 marqué par la résilience



La stratégie de SC appuie la vision des gouvernements FPT de renforcer les capacités de SC du Canada pour prévenir et atténuer, se préparer, répondre et se rétablir après des catastrophes, afin de réduire le risque de catastrophe et augmenter la résilience de toutes les personnes et les collectivités au Canada. Pour atteindre cet objectif, la Stratégie de SC adopte une approche holistique en ce qui concerne la SC et la RRC. En définissant les priorités FPT selon cinq axes d'intervention prioritaires, de même que selon différentes approches pour mobiliser, habiliter, encourager et sensibiliser tous les partenaires de SC, la Stratégie de SC contribue à l'instauration d'un avenir plus résilient pour la société canadienne d'ici 2030.

Bibliographie



Cabinet Office. (2011). *Strategic National Framework on Community Resilience*. Londres. Gouvernement du Royaume-Uni.

Edwards, C. (2009). *Resilient Nation*. Londres. Demos, 2009.

Federal Emergency Management Agency. (2011). *A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action*. Washington, DC: Federal Emergency Management Agency.

Multihazard Mitigation Council (2017). *Natural Hazard Mitigation Saves 2017 Interim Report: An Independent Study*. Principal. National Institute of Building Sciences, Washington, 2017.

Sécurité publique Canada. (2013, septembre 12). *Base de données canadienne sur les catastrophes*. Repéré à <http://bdc.securitepublique.gc.ca/srchpg-fra.aspx>

Sécurité publique Canada. (2017, juin 21). *Un cadre de sécurité civile pour le Canada - Troisième édition*. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk/index-fr.aspx>

Sécurité publique Canada. (2018, octobre 22). *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (RRC) 2015-2030*. Repéré à <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/dsstr-prvntn-mtgn/pltfm-dsstr-rsk-rdctn/snd-frmwrk-en.aspx>

UNISDR. (s.d.). *La Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) de l'ONU*. Repéré à <http://www.unsceb.org/fr/content/bienvenue>

UNISDR. (2015). *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe*. Repéré à https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf