

Politique fédérale en matière de gestion des urgences

BÂTIR UN **CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT**



DÉCEMBRE 2009



Sécurité publique
Canada

Public Safety
Canada

Canada

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2012

N° de cat. : PS4-127/2012

ISBN : 978-1-100-54206-5

Imprimé au Canada

Politique fédérale en matière de gestion des urgences

1. OBJECTIF

- 1.1. Promouvoir une approche intégrée et résiliente en matière de planification de la gestion des urgences pour l'ensemble du gouvernement, y compris renforcer les mesures de prévention/d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement en cas d'urgence.

2. PRÉAMBULE

- 2.1. La gestion exhaustive et intégrée des mesures d'urgence constitue une responsabilité que doivent se partager les ordres de gouvernement, le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et les citoyens. Un des objectifs primordiaux du gouvernement du Canada consiste à assurer la sûreté et la sécurité du pays et de ses citoyens. Aujourd'hui, les risques et les menaces se sont complexifiés, ce qui a mené beaucoup de gouvernements à accroître l'importance qu'ils accordent aux questions liées à la gestion des mesures d'urgence. La complexité de cette situation découle non seulement de la diversité des catastrophes naturelles touchant les sociétés modernes, mais elle émane aussi des menaces transnationales telles que les conséquences du terrorisme, les pandémies, les changements climatiques, les infrastructures essentielles interdépendantes et enfin, les attaques contre les systèmes et les réseaux d'information. Lorsque de tels événements se produisent, il peut en résulter des pertes humaines et économiques considérables.
- 2.2. Confronté au changement, le gouvernement fédéral du Canada doit s'interroger quant à la manière d'évaluer les risques et les menaces qui se dessinent aujourd'hui. Le gouvernement doit adopter des moyens novateurs en vue de planifier, de se préparer et d'intervenir relativement aux effets immédiats des désastres. Il doit être en mesure de maintenir ses opérations durant les situations d'urgence et doit accroître sa résilience afin de se rétablir rapidement des désastres. Afin d'assumer cette responsabilité dans le contexte actuel en matière de risque, il faudra faire preuve d'un leadership fédéral continu, établir un processus décisionnel opportun et s'assurer d'une communication et d'une coordination efficace en matière de ressources sur les plans stratégique et opérationnel. De plus, il faut assurer de solides assises en matière de politiques et de législations ainsi qu'une collaboration étroite entre tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, les organisations à but non lucratif et les individus.
- 2.3. Le gouvernement fédéral est responsable de la gestion des mesures d'urgence au niveau national dans ses territoires exclusifs ainsi que sur les terres et propriétés relevant de sa responsabilité. Les gouvernements Provinciaux et Territoriaux exercent la responsabilité pour la gestion des mesures d'urgence sur leurs territoires respectifs sauf là où la législation permet l'intervention fédérale directe ou la responsabilité partagée. Lorsque la gestion d'une situation d'urgence requiert des ressources qui dépassent celles dont dispose une Province ou un Territoire ou si cette situation d'urgence suppose des répercussions nationales, les institutions fédérales peuvent intervenir. Une demande d'aide d'une Province pendant une urgence

indique que la Province exige de l'appui fédéral afin d'atteindre un objectif. Tandis que la Province peut indiquer les ressources et capacités spécifiquement requises, dans la plupart des cas les départements fédéraux et les agences devront définir l'intervention appropriée. De plus, les institutions fédérales peuvent se préparer, en fonction des besoins ou des demandes de soutien éventuelles de la part d'une Province ou d'un Territoire.

3. DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR

- 3.1. Cette Politique entre en vigueur à compter du 10 décembre 2009.
- 3.2. Elle remplace la *Politique fédérale relative aux situations d'urgence* de 1995.

4. AUTORITÉ

- 4.1. Cette Politique est établie en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences* et s'applique à toutes les institutions fédérales. Étant donné que tous les ministres détiennent des responsabilités en matière de gestion des mesures d'urgence, cette Politique vise à fournir aux administrateurs généraux des directives pour l'élaboration, la mise à jour, la mise à l'essai, la mise en œuvre, l'exercice et la formation par les institutions fédérales, des plans obligatoires et détaillés en lien avec la gestion des urgences.

5. CONTEXTE

- 5.1. Le gouvernement du Canada a adopté une approche tous risques pour la gestion des mesures d'urgence qui englobe quatre fonctions interdépendantes et intégrées : atténuation/prévention, préparation, intervention et rétablissement. Une gestion efficace des mesures d'urgence exige la coexistence continue de ces quatre fonctions.
- 5.2. Tel qu'exposé dans la *Loi sur la gestion des urgences* et dans les limites du secteur de responsabilités relevant des ministres, les institutions fédérales sont responsables de l'élaboration, de la mise à jour et de la mise à l'essai des plans obligatoires et détaillés de gestion des mesures d'urgence et d'identifier les risques qui sont compris dans, ou connexe à, leur secteur de responsabilité. Les processus de planification intégrée et élargie d'une institution devraient comporter un cycle de gestion des mesures d'urgence fondé sur les risques.
- 5.3. L'évaluation des risques vise à obtenir une compréhension des risques éventuels associés à tous les types de désastres et d'aléas, qu'ils soient d'origine naturelle ou anthropique. Cette évaluation permettrait également de cibler les répercussions possibles de ces événements sur les gens, les biens et l'environnement. L'évaluation du risque peut constituer un fondement en ce qui concerne les mesures appropriées qui peuvent être planifiées en matière de prévention, d'atténuation et de préparation. Elle offre des renseignements sur les répercussions probables des dommages et sur les difficultés opérationnelles, en plus de favoriser lors des urgences, une intervention rapide qui respecte des niveaux acceptables de tolérance à l'égard du risque.

- 5.4. Sécurité publique Canada dirigera la coordination des activités de gestion des mesures d'urgence pour le gouvernement fédéral, y compris les communications au public, en fonction d'une approche horizontale commune. Le ministère facilitera aussi la collaboration et la coexistence continue au sein de toutes les institutions fédérales. De concert avec les autres ministères, et en soutien à cette Politique, Sécurité publique Canada fournira les outils opérationnels, les directives et les pratiques exemplaires afin d'entreprendre toutes les étapes relatives à la planification de la gestion des mesures d'urgence, y compris les évaluations de risques.

6. DÉFINITIONS

- 6.1. Voir l'appendice A pour les définitions des termes utilisés dans cette Politique.

7. EXIGENCES DE LA POLITIQUE

- 7.1. En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences (LGU)*, le ministre de la Sécurité publique est chargé d'assumer un rôle de premier plan en matière de gestion des mesures d'urgence au Canada. Il doit assurer la coordination des activités de gestion des mesures d'urgence au sein des institutions fédérales et en collaboration avec les Provinces, les Territoires et les autres entités. En vertu de l'article 4 de la *LGU*, le ministre de la Sécurité publique est responsable de conseiller les institutions gouvernementales relativement à l'élaboration, la mise à jour, la mise à l'essai et la mise en œuvre pour leurs plans de gestion des mesures d'urgence. L'article 6 de la *LGU* expose les responsabilités incombant à chaque ministre responsable d'une institution fédérale devant le Parlement. Conformément aux articles 4 et 6 de la *LGU*, les institutions fédérales sont tenues de :
- 7.2. Cibler les risques qui sont propres à leur secteur de responsabilité ou qui y sont liés, élaborer les plans de gestion des mesures d'urgence fondés sur l'évaluation des risques, notamment les risques relatifs aux infrastructures essentielles.
- 7.3. Élaborer, grâce aux directives transmises par Sécurité publique Canada, des plans de gestion des mesures d'urgence liés au secteur de responsabilités propres aux institutions fédérales et qui respectent les fonctions d'atténuation/prévention, de préparation, d'intervention et de rétablissement.
- 7.4. Élaborer, le cas échéant, des plans de gestion des mesures d'urgence qui examinent le risque aux infrastructures essentielles et l'interdépendance en vue de renforcer la résilience et la protection des infrastructures essentielles qui sont liées aux secteurs de responsabilités leur incombant.
- 7.5. Lorsqu'un secteur d'infrastructures essentielles relève de leur responsabilité, intégrer dans les plans de gestion des mesures d'urgence des moyens pour favoriser la collaboration tant à l'intérieur des secteurs qu'entre eux, par l'entremise de réseaux de secteurs et de sous-secteurs pertinents.
- 7.6. Inclure dans les plans de gestion des mesures d'urgence toute mesure visant à appuyer les gouvernements Provinciaux et Territoriaux et, par l'entremise de ces derniers, soutenir les autorités locales.

- 7.7. Inclure dans les plans de gestion des urgences, en consultation avec le ministère d’Affaires étrangères et Commerce international Canada, toutes les mesures ou les dispositions visant à appuyer la gestion des urgences qui ont une incidence sur les citoyens ou les intérêts canadiens à l’étranger.
- 7.8. Établir des structures internes pour offrir aux ministères une gouvernance en vue des activités de gestion des mesures d’urgence et rendre ces structures cohérentes et compatibles avec les structures de gouvernance existantes à l’échelle de l’administration fédérale.
- 7.9. S’il y a lieu, transmettre à Sécurité publique Canada des plans de gestion des mesures d’urgence et des évaluations de risques aux fins d’analyses, en vue de leur cohérence avec le processus de planification de gestion des mesures d’urgence de l’ensemble du gouvernement fédéral. Sécurité publique Canada coordonnera et engagera également d’autres ministères gouvernementaux dans des activités étendues à l’échelle de l’administration fédérale, telles que des consultations et des exercices interministériels, aux fins d’identifier les liens communs, faciliter la collaboration et examiner une planification de gestion des mesures d’urgence intégrée à l’échelle de l’administration fédérale.
- 7.10. Examiner chaque fonction de la gestion des mesures d’urgence prévues par le processus de planification et, le cas échéant, se charger de :
- 7.11. Atténuation/préparation :
- a. Procéder à des évaluations de risque obligatoires et détaillées, y compris pour les infrastructures essentielles propres à leur secteur de responsabilité ou qui y sont liées, en se fondant sur une analyse tous risques et sur une méthodologie de l’évaluation des risques.
 - b. Utiliser les outils communs et les pratiques exemplaires qui peuvent être transmises par Sécurité publique Canada afin de conduire des évaluations de risque, tout en identifiant les risques propres aux ministères.
 - c. Le cas échéant, mettre en place des programmes, des dispositions ou des mesures visant à atténuer les risques découlant des aléas, appropriés aux mandats ministériels.
 - d. Appliquer et mettre en œuvre des modifications, ainsi que collaborer avec les parties intéressées pour mettre en application les changements, fondées sur les leçons retenues et les pratiques exemplaires issues des formations et des exercices ainsi que sur les expériences d’intervention et de rétablissement.
- 7.12. Préparation :
- a. Développer une capacité durable pour atteindre les objectifs exposés dans les plans individuels de gestion des mesures d’urgence en se fondant sur les priorités, l’analyse des besoins et les exigences en matière de capacités.
 - b. Conduire des exercices ou y prendre part afin de mettre à l’essai les plans de gestion des mesures d’urgence et pour les mettre en œuvre, en plus de participer aux formations en

matière de planification de gestion des mesures d'urgence.

- c. Intégrer au processus de planification de gestion des mesures d'urgence, les leçons retenues et les pratiques exemplaires découlant de la conduite des événements réels, des formations et des exercices.
- d. Inclure dans les plans de gestion des mesures d'urgence tout programme, disposition ou mesure nécessaire pour la continuité des opérations, à l'aide des directives et des pratiques exemplaires transmises par Sécurité publique Canada.
- e. En se fondant sur les critères identifiés par Sécurité publique Canada, fournir au centre d'opération du gouvernement les renseignements, recueillis en vertu de l'autorité des institutions, qui touchent ou qui peuvent toucher les intérêts nationaux du Canada et qui contribuent à la connaissance de la situation sur le plan national.
- f. Conformément aux directives et processus d'amélioration fournis aux institutions fédérales, présenter à Sécurité publique Canada les comptes rendus postérieurs d'exercices et d'activités liés à l'intervention pangouvernementale.

7.13. Intervention :

- a. Réagir aux urgences de manière cohérente en fonction des secteurs de responsabilités, du plan d'intervention ministériel, et des dispositions existantes.
- b. Réagir aux urgences qui nécessitent une intervention intégrée du gouvernement du Canada en accord avec l'ensemble de la coordination fournie par Sécurité publique Canada.
- c. Coordonner les plans particuliers et ministériels pour les événements avec le Plan fédéral d'intervention d'urgence en vue de contribuer, s'il y a lieu, à une intervention intégrée du gouvernement du Canada.
- d. Appuyer les autres institutions fédérales, s'il y a lieu, et prendre en considération les limitations de capacité ministérielle afin de supporter leur capacité d'intervention principale.
- e. Entreprendre des analyses après l'incident et intégrer les leçons retenues et les pratiques exemplaires aux plans de gestion des mesures d'urgence.
- f. Conformément aux directives fournies aux institutions fédérales, transmettre au Centre des opérations du gouvernement les renseignements concernant la mise à jour des activités d'intervention ministérielles (par exemple, les demandes de renseignements, le statut des activités d'intervention coordonnées au plan national, les menaces naissantes ou incertaines, la connaissance de la situation en ce qui concerne les produits).
- g. Prendre les mesures nécessaires afin de garantir que des officiers de liaison formés et ayant fait l'objet d'une enquête de sécurité, ou des spécialistes en la matière, soient prêts au déploiement et parés à soutenir une intervention fédérale intégrée, suivant les besoins du Centre des opérations du gouvernement.

7.14. Rétablissement :

- a. Inclure dans les plans de gestion des mesures d'urgence tout programme, disposition ou mesure concernant l'approvisionnement des gouvernements Provinciaux ou Territoriaux

- en matière de soutien au rétablissement.
- b. Entreprendre des analyses après l'incident et intégrer les leçons retenues et les pratiques exemplaires dans les plans de gestion des mesures d'urgence.
- 7.15. Les institutions fédérales devraient inclure dans le plan de gestion des mesures d'urgence des dispositions concernant les communications publiques en vue de :
- a. Permettre une collaboration efficace et une prise de décision opportune durant toutes les étapes d'une situation d'urgence, conformément à la Politique de communication du gouvernement du Canada.
- 7.16. Évaluation et examen complet des plans de gestion des mesures d'urgence :
- a. Les institutions fédérales sont responsables de conduire un examen détaillé de leurs plans de gestion des mesures d'urgence fondé sur une approche de gestion des risques.
 - b. À la demande de Sécurité publique Canada, transmettre des copies des plans de gestion des mesures d'urgence aux fins d'analyse et d'évaluation.

8. SURVEILLANCE ET ÉVALUATION

- 8.1. Conformément à la Politique d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Politique fédérale en matière de gestion des urgences sera révisée pas moins de cinq ans après son entrée en vigueur.
- 8.2. Les institutions fédérales sont responsables de surveiller l'adhésion de leurs ministères à la Politique fédérale en matière de gestion des urgences et sa mise en œuvre. Sécurité publique Canada dirigera le processus d'évaluation de l'application de cette Politique à l'échelle de l'administration fédérale.
- 8.3. Conformément à la Directive concernant l'évaluation, Sécurité publique Canada en consultation avec les établissements fédéraux développera et mettra en application des stratégies de mesure du rendement continues (mesures/méthodologies) dont les établissements emploieront afin d'assurer que les données relatives à la performance rassemblées sont crédibles et fiables afin d'effectivement soutenir l'évaluation.

9. PRODUCTION DE RAPPORTS

- 9.1. Tous les deux ans, les institutions fédérales transmettront à Sécurité publique Canada les renseignements sur leurs activités en lien avec cette Politique. Sécurité publique Canada fournira aux institutions fédérales les outils et les méthodologies afin de favoriser une approche intégrée.
- 9.2. Tous les deux ans, Sécurité publique Canada fera un compte rendu au Comité des sous-ministres responsables des questions de gestion des mesures d'urgence concernant la mise en œuvre de cette Politique et concernant l'état de préparation du système fédéral de gestion des mesures d'urgence à l'échelle de l'administration fédérale. Ces comptes rendus seront fondés sur les renseignements transmis par les institutions fédérales et sur le travail aussitôt entrepris par Sécurité publique Canada.

10. RÉFÉRENCES

- 10.1. Les politiques, directives, normes et autres documents du gouvernement du Canada applicables à cette Politique sont indiqués à l'appendice B.

Appendice A – Définitions

Les définitions suivantes s'appliquent aux fins de cette Politique et des directives à l'appui¹.

Aléa – Phénomène, événement physique ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des blessures, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Approche durable – Approche qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Approche fondée sur le risque – Concept selon lequel la prise de décisions éclairées en matière de sécurité civile se fonde sur la compréhension et l'évaluation des aléas, des vulnérabilités et des risques (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Approche tous risques – Il s'agit d'une approche qui considère que les actions requises en vue d'atténuer les effets des situations d'urgence sont essentiellement les mêmes, quelle que soit la nature de l'événement qui survient, permettant ainsi de tirer profit d'une planification, de réactions et de ressources d'appui réduites. L'objectif d'une planification générique tous risques pour les urgences est d'utiliser des méthodologies génériques qui peuvent être modifiées si des circonstances particulières l'exigent. L'approche tous risques intègre tant les catastrophes d'origine naturelle qu'anthropique et comprend les situations habituelles de gestion d'urgences, telles que les inondations ou les accidents industriels ainsi que les événements liés à la sécurité nationale, comme les actes terroristes et les cyberévénements (PFIU).

Atténuation – Mesures à caractère permanent visant à éliminer ou à réduire les risques et les effets potentiels des aléas bien avant qu'une urgence ou qu'un désastre se produit; les mesures d'atténuation peuvent être considérées comme faisant partie de la prévention. Les mesures d'atténuation peuvent être de nature structurale (p. ex. digues contre l'inondation) ou non structurale (p. ex. élaboration de politiques d'aménagement du territoire) (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Gestion des risques – Recours à des politiques, à des pratiques et à des ressources pour analyser, évaluer et contrôler les risques pour la santé, la sécurité, l'environnement et l'économie (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Gestion des urgences – En ce qui touche les urgences, les activités en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement (*LGU*).

Infrastructures essentielles – Les infrastructures essentielles comprennent des installations, des réseaux, des services et des biens matériels et informatiques qui sont nécessaires afin de garantir la santé, la sûreté, la sécurité et le bien-être économique des Canadiens ainsi que pour assurer le fonctionnement efficace des opérations du gouvernement. Il peut s'agir d'infrastructures essentielles autonomes ou apparentées et interdépendantes, situées partout dans les Provinces et les Territoires à l'intérieur des frontières nationales (Stratégie nationale et plan d'action pour les infrastructures essentielles).

¹ Définitions tirées de la *Loi sur la gestion des urgences (LGU)*, du Cadre de sécurité civile pour le Canada, du Plan fédéral d'intervention d'urgence (PFIU), du Vocabulaire de la communication d'urgence et de crise du gouvernement du Canada et de la Stratégie nationale et plan d'action pour les infrastructures essentielles.

Institution fédérale – Ministère, direction, bureau, conseil, commission, office, service, personne morale ou autre organisme dont un ministre est responsable devant le Parlement (*LGU*).

Intervention – En gestion des urgences, étape qui, selon le cas, peut débuter pendant, après ou immédiatement avant une urgence, et au cours de laquelle les activités entreprises visent à limiter ou à prévenir les dommages aux êtres vivants, aux biens ou à l'environnement (Vocabulaire de la communication d'urgence et de crise).

Menace – Situation dans laquelle il y a présence d'un aléa et d'une exposition à celui-ci. Les menaces peuvent être d'origine naturelle ou anthropique, et être accidentelles ou intentionnelles (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Plan de gestion des urgences – Programme, disposition ou autre mesure à mettre en œuvre :

- (a) soit par la population civile pour faire face à une urgence;
- (b) soit par les Forces canadiennes pour faire face à une urgence civile conformément à la *Loi sur la défense nationale (LGU)*.

Préparation – Étape au cours de laquelle sont prises des décisions et des mesures qui permettront une intervention et un rétablissement efficaces en cas d'urgence (Vocabulaire de la communication d'urgence et de crise).

Prévention – Mesures prises pour éviter les conséquences négatives associées à une menace donnée. Les mesures de prévention peuvent être considérées comme étant de l'atténuation (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Résilience – Aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en résistant ou en changeant, afin d'atteindre et de maintenir des structures et un niveau de fonctionnement acceptables (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Rétablissement – En gestion des urgences, étape au cours de laquelle les activités entreprises visent à ramener les conditions normales d'avant l'urgence (Vocabulaire de la communication d'urgence et de crise).

Risque – Combinaison de la possibilité qu'un aléa donné se produise et des conséquences potentielles pouvant y être associées. Le risque découle de la vulnérabilité, de la proximité ou de l'exposition aux aléas, lesquelles ont une influence sur la possibilité de subir des effets négatifs (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Urgence Provinciale – Urgence survenant dans une Province et à laquelle la Province ou une autorité locale est chargée de faire face en premier lieu (*LGU*).

Vulnérabilité – Conditions déterminées par des facteurs ou des processus physiques, sociaux, économiques et environnementaux qui accentuent la sensibilité d'une collectivité aux effets des aléas. Elle représente en quelque sorte une mesure de l'état de préparation et des moyens dont dispose une collectivité pour limiter les effets des aléas ou y faire face (Cadre de sécurité civile pour le Canada).

Appendice B – *Documents actuels et futurs applicables à la Politique*

1. Politique sur la sécurité du gouvernement
2. Plan fédéral d'intervention d'urgence
3. Normes pour le programme de continuité des opérations
4. Guide pour la planification de la gestion des mesures d'urgence
5. Méthodologie d'évaluation des (risques)
6. Politique d'évaluation
7. Politique de communication du gouvernement du Canada