



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Bureau de la protection
des infrastructures essentielles
et de la protection civile

Office of Critical
Infrastructure Protection and
Emergency Preparedness



***EN ROUTE VERS UNE STRATÉGIE
NATIONALE D'ATTÉNUATION DES
CATASTROPHES***

DOCUMENT DE TRAVAIL

Janvier 2002

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
BUT	2
QU'EST-CE QUE L'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES?	2
LE BESOIN D'INSTAURER UNE STRATÉGIE NATIONALE D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES	3
ÉLÉMENTS PROPOSÉS.....	5
CONSIDÉRATIONS POLITIQUES.....	6
PRINCIPES DIRECTEURS ET CRITÈRES	7
FINANCEMENT DES MESURES D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES	8
MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES.....	8
GOVERNANCE ET RESPONSABILITÉ	9
PARTICIPATION DES INTERVENANTS.....	11
<i>Première option – Coordination nationale des efforts d'atténuation</i>	<i>11</i>
<i>Deuxième option – Un groupe national de gestion d'un programme de mesures d'atténuation des catastrophes</i>	<i>12</i>
TABLEAU 1 : RÔLE POTENTIEL DES INTERVENANTS DANS L'ATTÉNUATION	14
PROCHAINES ÉTAPES	15
SOMMAIRE DES POINTS DE DISCUSSION.....	17

INTRODUCTION

Les citoyens de toutes les régions du Canada sont exposés aux risques associés aux catastrophes naturelles et à celles causées par l'homme. Au fur et à mesure que les milieux naturels et sociaux évoluent, les dépendances et les interdépendances technologiques rendent la gestion de l'incidence des catastrophes encore plus complexe. L'expérience montre que ces effets néfastes peuvent être amoindris si des mesures proactives et soutenues de réduction des risques sont prises avant que les catastrophes ne surviennent.

Il existe de nombreux exemples de réussite concernant les mesures d'atténuation. Le canal de dérivation de la rivière Rouge, construit dans les années 60, constitue un exemple de mesures d'atténuation structurelles. Au coût d'un peu plus de 60 millions de dollars, le canal de dérivation a servi plus d'une vingtaine de fois à réduire les conséquences des inondations. Durant l'inondation de la rivière Rouge, en 1997 seulement, on estime que le canal a empêché des dégâts de l'ordre de 6 milliards de dollars. Parmi les exemples de mesures d'atténuation non structurelles, on compte l'éducation publique, la conservation des milieux naturels, la cartographie des plaines d'inondation, la réinstallation de la collectivité et l'amélioration de la prévision des phénomènes météorologiques violents. Une étude comparative de l'Ontario et du Michigan à la suite d'un épisode de précipitations grave en 1986 a permis de conclure que les dégâts en Ontario, résultant de la même tempête, étaient moins importants qu'au Michigan. Cela était attribuable au fait que les politiques de l'Ontario limitent les développements dans les plaines d'inondation.

Les pertes évitées par des mesures d'atténuation fructueuses ont amené les gouvernements, les secteurs privé et bénévole et d'autres intervenants à croire que l'atténuation constitue un investissement dans l'avenir du Canada et non un coût. Par conséquent, le gouvernement canadien progresse vers l'élaboration d'une stratégie nationale au moyen de laquelle tous les ordres de gouvernement et les intervenants intéressés peuvent collaborer efficacement afin d'évaluer, de mettre en ordre de priorité et d'appliquer les mesures de réduction des risques et des conséquences.

À l'automne de 1998, le BPIEPC¹, en collaboration avec le Bureau d'assurance du Canada (BAC), a organisé cinq ateliers régionaux et une conférence nationale sur l'atténuation. Parmi les participants, on comptait un large éventail d'intervenants, dont des organismes sans but lucratif, des groupes des Premières nations, des membres de l'industrie, des universitaires et des gouvernements de toutes les sphères de compétence. À l'issue de ces discussions, un consensus s'est dégagé indiquant la nécessité d'une politique nationale d'atténuation.

¹ Protection civile Canada a été fusionné avec le Groupe d'étude sur la protection des infrastructures essentielles, en février 2001, afin de former le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES

DOCUMENT DE TRAVAIL

En 1998, la Conférence fédérale-provinciale-territoriale des hauts fonctionnaires responsables de la protection civile² a appuyé la proposition voulant que l'on élargisse le cadre actuel de gestion des urgences au Canada afin d'inclure l'atténuation des catastrophes et que l'on envisage sérieusement l'adoption d'une stratégie nationale appropriée pour mettre en œuvre ce nouveau développement. Depuis la tenue de ces discussions, un nombre grandissant de sources ont exercé des pressions pour que le gouvernement canadien dirige l'élaboration d'une stratégie d'atténuation des catastrophes. Ces groupes incluent les premiers ministres provinciaux, le Bureau d'assurance du Canada, l'Institut pour la prévention des sinistres catastrophiques, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales et la Commission mixte internationale.

BUT

Le gouvernement du Canada est en faveur d'une approche concertée et coordonnée dans le domaine des mesures d'atténuation des catastrophes. Le présent document est affiché sur notre site Web. Il constitue l'élément clé d'un processus de consultation qui comprendra un dialogue continu avec les intervenants. L'objectif visé par les consultations est d'obtenir les avis sur la portée, les politiques et les mécanismes qui sont envisagés pour coordonner et mettre en œuvre les activités d'atténuation des catastrophes au Canada. Comme point de départ du dialogue, le présent document propose un concept de l'atténuation des catastrophes et une justification pour une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes. Il présente un cadre d'atténuation possible et pose des questions afin de susciter des idées et des discussions. Il a pour but de favoriser une meilleure compréhension réciproque de l'atténuation des catastrophes et de contribuer à la formulation de recommandations à l'intention du gouvernement du Canada à propos de l'élaboration, en 2002, d'un cadre d'action visant la première stratégie nationale d'atténuation des catastrophes (SNAC) du Canada.

QU'EST-CE QUE L'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES?

Une gestion des mesures d'urgence qui se veut efficace doit comprendre les quatre piliers suivants :

- **Atténuation** – actions soutenues en vue de réduire ou d'éliminer les effets et les risques à long terme associés aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme;
- **Préparation** – élaborer des politiques, des procédures et des plans efficaces qui permettraient de gérer les situations d'urgence de manière optimale;
- **Intervention** – actions engagées immédiatement avant, pendant ou tout de suite après une situation d'urgence;

² La Conférence annuelle des sous-ministres adjoints responsables de la gestion des urgences doit décider des questions d'orientation d'intérêt mutuel telles que le financement et la formation.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

- **Rétablissement** – efforts entrepris en vue de rétablir les collectivités après une situation d'urgence.

Le concept de l'atténuation des catastrophes est assez complexe. Sa définition fait l'objet d'un débat. Dans le cadre de la gestion des situations d'urgence, la capacité d'intervention et les mesures correctives peuvent parfois être considérées comme des mesures d'atténuation, mais ces mesures sont avant tout destinées à gérer les urgences imprévues ou imminentes. En revanche, l'atténuation se concentre sur les mesures soutenues, mises en œuvre bien à l'avance, pour prévenir ou amoindrir les catastrophes (p. ex. intégrer des politiques de réduction des risques et des vulnérabilités au processus décisionnel quotidien). Les mesures d'atténuation réduisent les risques, les effets et la répétition des catastrophes, pouvant ainsi sauver des vies tout en limitant les dégâts matériels. L'atténuation a pour objet de réduire les activités d'intervention et de rétablissement requises pour gérer les catastrophes lorsqu'elles surviennent.

LE BESOIN D'INSTAURER UNE STRATÉGIE D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES

La gestion des mesures d'urgence au Canada aujourd'hui est surtout centrée sur les mesures de préparation, d'intervention et de rétablissement. L'atténuation tend à être une exigence implicite. Par conséquent, l'état de préparation, d'intervention et d'aide au Canada est de plus en plus global et de haute qualité en ce qui concerne les situations d'urgence «courantes» connues. L'atténuation demande plus d'attention. Elle demande des efforts accrus ainsi qu'une plus grande intégration et coordination afin de compléter les capacités existantes de gestion des situations d'urgence. La SNAC cherchera à établir la base pour renforcer les mesures d'atténuation, y compris la coordination, la collaboration, l'échange de renseignements et l'acquisition des connaissances.

Un Canadien sur trois habite une région où peuvent survenir des séismes et plusieurs citoyens résident dans des régions sujettes à des inondations. Des événements susceptibles de toucher de nombreux Canadiens, tels que les accidents de transport, les déversements dangereux et les tempêtes violentes, surviennent chaque année. Ces incidents peuvent entraîner la mort ou des blessures et ils peuvent avoir des répercussions économiques, sociales, technologiques et environnementales néfastes pour la sécurité et le bien-être des citoyens. Des experts croient que des catastrophes naturelles pires que celles qui sont déjà survenues sont possibles, voire inévitables. Le rapport final de la Commission mixte internationale (CMI) sur l'inondation de la rivière Rouge confirme cette observation en concluant qu'on doit s'attendre à une inondation encore plus sérieuse que celle de 1997, tandis que les sismologues canadiens prédisent un séisme majeur le long de la côte Ouest du Canada. On s'attend à ce que le changement climatique mondial augmente les risques de certains types de phénomènes météorologiques et climatiques violents.

Au cours des 50 dernières années, des changements importants ont eu lieu dans notre environnement économique, sociodémographique et technologique. De plus en plus de Canadiens choisissent de vivre dans des centres urbains qui dépendent beaucoup de la technologie, des autoroutes, des aéroports, des ports, des chemins de fer, des barrages

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES

DOCUMENT DE TRAVAIL

et de la canalisation de l'eau et des égouts. L'infrastructure de laquelle les Canadiens dépendent est exposée aux catastrophes naturelles. En même temps, les technologies avancées fondées sur l'informatique et notre dépendance croissante à leur égard engendrent de nouveaux risques et de nouvelles vulnérabilités qui demandent des mesures proactives permanentes. En présence de ces risques croissants et changeants, une campagne concertée de mesures d'atténuation des catastrophes est nécessaire pour empêcher ces dangers de se transformer en catastrophes.

Les sinistres catastrophiques entraînent des coûts énormes pour les Canadiens. Au cours des cinq dernières années, le Canada a connu trois de ses catastrophes naturelles les plus désastreuses. Ensemble, les inondations du Saguenay en 1996, de la rivière Rouge en 1997 et la tempête de verglas en 1998 ont coûté jusqu'ici près de 7,8 milliards de dollars aux gouvernements, aux secteurs privé et bénévole³. Les pertes découlant de catastrophes moins importantes ainsi que de coûts indirects ou non quantifiables liés aux effets sociaux, institutionnels et environnementaux ne seront jamais connues. Si l'augmentation prévue des événements catastrophiques s'avère fondée, il est probable que les personnes, les collectivités et les gouvernements devront affronter des risques accrus de mortalité, de souffrance, de destruction et de coûts découlant des sinistres. L'appui aux efforts d'atténuation des catastrophes pourrait entraîner de grandes économies de coûts d'intervention et de rétablissement engagés à cause des sinistres. En 1995, la Federal Emergency Management Agency (FEMA) des États-Unis estimait qu'un dollar investi dans l'atténuation des catastrophes épargnait deux dollars en dégâts.

Les consultations de 1998 ont permis d'établir que bien que les Canadiens soient conscients des dangers dans leur environnement, ils ne sont pas pleinement conscients des risques et des moyens de les atténuer. Un message clé est ressorti des consultations, à savoir la nécessité que le gouvernement canadien assume un rôle de leader et que l'on mette en place des mesures concertées au sein de tous les ordres de gouvernement et avec les intervenants dans le domaine de l'atténuation des catastrophes.

Le 11 septembre 2001, le monde a été témoin des attentats terroristes contre les États-Unis, à New York et à Washington, soulevant des questions fondamentales au sujet de la capacité du Canada de protéger la sécurité et le bien-être des Canadiens des événements catastrophiques d'une ampleur rarement vue dans ce pays. Les attentats laissent poindre le besoin d'une collaboration proactive parmi tous les intervenants afin d'examiner les risques et les vulnérabilités devant tous les dangers et d'appliquer des mesures visant à réduire l'exposition du Canada à ceux-ci⁴.

Notre expérience récente à l'égard des grands sinistres, des coûts qui montent en flèche et des risques grandissants et changeants ainsi que les préoccupations des intervenants indiquent que la façon actuelle de traiter les catastrophes pourrait être améliorée à la fois par des mesures d'atténuation structurelles et non structurelles visant à réduire les

³ Base de données du BPIEPC sur les catastrophes, 2001

⁴ Le gouvernement du Canada examine actuellement les conséquences des attentats du 11 septembre aux États-Unis sur la capacité nationale de la sécurité publique. Jusqu'à ce que tous les aspects puissent être étudiés en détail, les mesures de prévention et d'intervention concernant le terrorisme seront considérées séparément de la SNAC.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

risques et les coûts découlant des sinistres. Le gouvernement du Canada lance actuellement des consultations pour répondre à ces préoccupations, explorer les mécanismes et les possibilités d'action visant l'atténuation des catastrophes.

ÉLÉMENTS PROPOSÉS

Les éléments de la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes décrite dans ce document sont fondés sur des thèmes et des domaines clés soulevés dans les consultations de 1998. Les résultats de ces consultations ont été un facteur important dans la décision du gouvernement de travailler à une stratégie d'atténuation des catastrophes pour le Canada. Les éléments proposés ci-après fournissent un point de départ à partir duquel il sera possible de déterminer les priorités et les activités nécessaires au soutien d'une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes.

Leadership et coordination – De multiples organismes prennent quotidiennement des décisions relatives à la capacité sociétale de résister et de réagir à une catastrophe, puis de se rétablir de ses répercussions. Les activités d'atténuation des catastrophes se produisent à tous les ordres de gouvernement, au sein du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des collectivités. La coordination des activités d'atténuation des catastrophes est nécessaire au sein de ces secteurs afin d'obtenir une approche intégrée pour l'atténuation des catastrophes. Les consultations de 1998 corroborent l'idée selon laquelle le gouvernement du Canada devrait proposer des services de leadership et de coordination pour soutenir et encourager le principe d'atténuation des catastrophes. La coordination par le gouvernement du Canada des activités de transition vers l'an 2000 ont confirmé que la coordination systématique des activités contribuait à une gestion efficace des catastrophes potentielles.

Partenariat et responsabilité partagée – Les consultations de 1998 ont démontré que l'atténuation des catastrophes nécessitait l'établissement de partenariats et un partage des responsabilités. Cela a confirmé l'hypothèse selon laquelle une atténuation totale des catastrophes devait s'appuyer sur la présence de participants multiples et d'une expertise variée. On encourage ainsi la constitution de partenariats entre tous les ordres de gouvernement, les groupes professionnels et les groupes universitaires ainsi que les secteurs privé et bénévole, en vue d'établir des accords sur les questions d'atténuation des catastrophes. Une approche fondée sur le partenariat permettra ainsi de s'assurer que les mesures d'atténuation des catastrophes sont mises en œuvre d'une manière coordonnée et efficace. La participation locale et des autres groupes d'intervenants à l'atténuation des catastrophes est la clé du succès.

Identification des dangers et évaluation des risques – Pour que les mesures de réduction de l'incidence des catastrophes potentielles soient efficaces, elles doivent s'appuyer sur une saine évaluation des risques ainsi que sur une identification des dangers. L'évaluation des risques est un processus complexe mais indispensable qui sous-entend la réalisation de recherches, la collecte de données ainsi que l'exécution d'estimations scientifiques de leur fréquence et leur ampleur, des dégâts potentiels qu'elles pourraient entraîner, ainsi que de la vulnérabilité des populations et des collectivités potentiellement concernées.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

Recherche, diffusion de renseignements et système d'aide à la décision – La recherche fournit des renseignements et des outils sur lesquels les décisions relatives à l'atténuation des catastrophes peuvent se fonder (p. ex. les méthodologies d'évaluation des risques, les habitudes d'utilisation des terres, l'ingénierie du bâtiment et les pratiques exemplaires). Ces outils ne pourront contribuer à la prise de décisions éclairées en matière d'atténuation des catastrophes que s'ils sont contemporains, accessibles, coordonnés et complémentaires.

Sensibilisation du public, formation et éducation - L'introduction d'une culture de prévention et de réduction des risques ne pourra être accomplie que grâce à une sensibilisation du public ainsi qu'à une formation et à des programmes éducatifs qui encourageront les gouvernements, les décideurs et les particuliers à prendre en considération les risques croissants de catastrophes, ainsi que la nécessité de mettre en œuvre des mesures visant à en atténuer l'incidence. Pour que les gouvernements et les particuliers puissent réduire les risques associés aux dangers, ils doivent connaître et comprendre les menaces, les risques connexes, ainsi que la gamme de possibilités de réduction des risques en question ou de leurs effets. Les programmes éducatifs et de sensibilisation devraient être multiciblés et conçus de manière à toucher le grand public, les intervenants, les experts techniques et les décideurs.

Stimulants et ressources – Il doit exister un stimulant pour l'atténuation des catastrophes si l'on veut que les intervenants s'en préoccupent. La mise en œuvre de mesures d'atténuation des catastrophes est habituellement exécutée au niveau local. Ces mesures nécessitent généralement que des dépenses initiales assez considérables soient effectuées pour que des gains puissent être obtenus dans l'avenir. Si l'on souhaite que le principe d'atténuation des catastrophes soit concrètement considéré par les autorités publiques et privées, il est essentiel que les stimulants proposés incorporent le concept d'un financement à paliers multiples réparti entre les divers intervenants responsables de l'atténuation des catastrophes. Les stimulants et les mécanismes de financement doivent être souples et globaux pour favoriser le soutien politique et financier nécessaire à l'établissement de programmes et d'activités d'atténuation des catastrophes.

- **Quels éléments devraient être inclus dans le cadre de la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes?**

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Les consultations sont censées contribuer à l'élaboration d'un cadre stratégique général au sein duquel il sera possible de coordonner les activités d'atténuation des catastrophes au Canada. Voici les observations préliminaires :

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

- a) L'atténuation des catastrophes au Canada sera mise en œuvre à l'échelle nationale de manière logique et coordonnée.
- b) Le BPIEPC agira en tant que dirigeant fédéral, en coordonnant et en soutenant les efforts d'atténuation des catastrophes au Canada.
- c) Les organisations provinciales et territoriales de gestion des mesures d'urgence assumeront la première responsabilité de la coordination des efforts d'atténuation des catastrophes au sein des provinces et des territoires.
- d) La SNAC sera suffisamment souple et générale, ce qui permettra à toutes les sphères de compétence de répondre aux priorités clés relatives à l'atténuation des catastrophes, tout en satisfaisant aux objectifs nationaux et en respectant ou en renforçant les initiatives parallèles.
- e) La SNAC sera l'assise sur laquelle les décisions relatives à la mise en œuvre des mesures d'atténuation des catastrophes s'appuieront.

- **Quelles autres considérations politiques conviennent à l'élaboration d'une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes?**

PRINCIPES DIRECTEURS ET CRITÈRES

Les principes directeurs et les critères seront élaborés à la suite des consultations et fourniront une orientation en liant les diverses initiatives d'atténuation des catastrophes entreprises par les gouvernements et les intervenants. Les principes directeurs veillent à ce que les objectifs de la SNAC soient atteints et que les demandes de soutien fédéral soient conformes aux critères de la SNAC. Les principes directeurs seront conçus afin d'assurer une souplesse suffisante pour permettre aux provinces et aux territoires ainsi qu'aux intervenants d'élaborer des stratégies régionales d'atténuation des catastrophes. Ces dernières s'appuieront sur les priorités établies dans leur sphère de compétence respective, en consultation avec les intervenants locaux.

- **Selon vous, quels devraient être les principes directeurs de la SNAC?**
- **Quels critères devraient servir à évaluer les demandes de soutien pour la SNAC?**

FINANCEMENT DES MESURES D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES

Nous savons que les gouvernements, les secteurs privé et bénévole ainsi que les particuliers ont tous un rôle à jouer dans l'atténuation des catastrophes. Étant donné que l'élaboration de mesures d'atténuation des catastrophes est une responsabilité partagée, les consultations devraient aller au-delà de la seule détermination des rôles, des responsabilités et des mécanismes relatifs à l'atténuation des catastrophes et répondre aussi aux questions portant sur le financement de ces mesures et sur le rôle que chaque intervenant pourrait jouer en vue de soutenir la stratégie d'atténuation des catastrophes au Canada. Les options de financement devraient tenir compte des préférences de tous les ordres de gouvernement et de tous les intervenants clés en matière de partage des coûts. Les mécanismes de financement de la SNAC ne devraient être déterminés qu'une fois les consultations terminées, que tous les points de vue auront été considérés et que les gouvernements se seront entendus sur les prochaines étapes à suivre.

- **Comment les initiatives d'atténuation des catastrophes devraient-elles être financées?**
- **Quel serait un mode de financement à frais partagés fédéral-provincial-territorial raisonnable?**
- **Quelles initiatives à frais partagés seraient les plus appropriées ou les plus efficaces?**
- **Quelle devrait être la contribution du secteur privé?**

MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES

La participation des intervenants, la disponibilité des ressources financières, l'éventail des catastrophes possibles ainsi que le degré de vulnérabilité existant influenceront sur le succès de la stratégie d'atténuation des catastrophes. Considérant ces facteurs, deux approches possibles d'établissement de la SNAC peuvent être examinées :

- a) Étendre la SNAC à toutes les catastrophes, dès le début;
- b) Procéder à une application graduelle de la SNAC, en traitant les catastrophes naturelles en premier, puis en incluant graduellement les catastrophes causées par l'homme, d'après un examen au cas par cas du bien-fondé, de la capacité financière et de la capacité de gestion pour chaque situation.

La première approche concorde avec l'approche *tous risques* du BPIEPC relativement à la gestion des urgences et des catastrophes, cependant sa mise en œuvre s'avère une entreprise gigantesque. La seconde approche pourrait faciliter la gestion de la mise en

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES

DOCUMENT DE TRAVAIL

œuvre initiale de la SNAC, tout en permettant une expansion ultérieure d'autres mécanismes d'atténuation des catastrophes rentables. La SNAC pourrait être mise en œuvre progressivement à long terme pour réduire les risques et les vulnérabilités, conformément aux ressources disponibles, et pourrait inclure à la fois des mesures d'atténuation des catastrophes structurelles et non structurelles. Advenant que l'on privilégie la seconde approche, l'atténuation des catastrophes causées par l'homme continuerait d'être traitée selon d'autres mécanismes existants.

Les dispositions actuelles des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) administrés par le BPIEPC ne couvrent que les coûts portant sur le rétablissement des biens à l'état dans lequel ils étaient avant l'avènement de la catastrophe. Le gouvernement du Canada, par l'entremise du BPIEPC, assure le financement selon les AAFCC afin de rembourser les provinces et les territoires pour les dépenses liées à l'intervention et au rétablissement. Après 30 ans, le gouvernement du Canada a lancé son premier examen des lignes directrices actuelles des AAFCC. Toute demande de soutien reçue dans le cadre de l'examen des AAFCC sera examinée conjointement avec les demandes de soutien dans le cadre de la SNAC.

- **Comment la SNAC devrait-elle être mise en œuvre pour que les risques et les vulnérabilités relatives à divers types de catastrophes soient traités de manière réaliste et contrôlable?**
- **Quelles autres options de mise en œuvre proposeriez-vous?**

GOVERNANCE ET RESPONSABILITÉ

La *Loi sur la protection civile* sert de fondement à l'engagement du gouvernement fédéral dans la planification des mesures d'urgence et ses liens avec les autres sphères de compétence au Canada. La Loi attribue un large éventail de responsabilités en matière de leadership au ministre désigné, en passant par la formation, l'éducation, la recherche, le développement et les programmes d'aide financière. Par décret, le ministre de la Défense nationale est désigné comme ministre responsable de la protection civile en vertu de la *Loi sur la protection civile*.

La Loi oblige également tous les ministres fédéraux à établir les contingences touchant leurs portefeuilles ou leurs domaines de responsabilité, et de mettre au point des plans efficaces en vue de s'occuper de ces contingences. Le solliciteur général, par exemple, est chargé du Plan national de lutte contre le terrorisme, tandis que le ministre de la Santé gère le Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire.

Le système canadien de gestion des situations d'urgence est fondé sur une approche à plusieurs niveaux. Les autorités municipales et locales assurent le premier niveau d'intervention à l'aide du service de police, le service d'incendie, le service médical local ainsi qu'avec le personnel des mesures d'urgence. Lorsque la capacité ou les ressources d'une municipalité sont insuffisantes pour faire face à la situation, la province

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

ou le territoire entre en jeu, habituellement sous la coordination de son organisation des mesures d'urgence (OMU). Quatre-vingt-quinze pour cent des sinistres au Canada sont traités exclusivement à l'échelle locale ou provinciale.

Le gouvernement fédéral intervient lors d'un sinistre lorsque les coûts par habitant dépassent un certain niveau, que les ressources provinciales ou territoriales sont épuisées ou que le soutien spécialisé requis est offert par un établissement fédéral, par exemple les Forces canadiennes ou le laboratoire de niveau 4 de Santé Canada à Winnipeg. La question de l'atténuation des catastrophes exigera l'établissement de mesures semblables au sein de la province et du territoire afin de faciliter l'orientation, la coordination et la mise en œuvre nationales des mesures d'atténuation de l'incidence des catastrophes.

Comité interministériel de coordination des mesures d'atténuation des catastrophes (CICMAC)

Situation actuelle : Le gouvernement du Canada a pris les premières mesures en vue d'assurer un rôle de chef de file national en matière d'atténuation des catastrophes. En janvier 2001, un comité interministériel fédéral sur les mesures d'atténuation des catastrophes, coordonné par le BPIEPC, a été établi en vue de regrouper des renseignements sur les rôles, les responsabilités, les programmes et les activités liées à l'atténuation des catastrophes. Cela permettra d'évaluer les lacunes et les chevauchements, ainsi que les possibilités et les priorités du gouvernement fédéral en matière d'atténuation des catastrophes.

Rôle futur possible : Dans l'avenir, le comité interministériel fédéral pourrait agir comme comité permanent d'examen des priorités internes du gouvernement du Canada, pour s'assurer que ces initiatives concordent avec les principes directeurs et les critères de la SNAC (qui doivent être élaborés), qu'elles sont complémentaires aux buts et aux objectifs des autres sphères de compétence et des intervenants.

Groupe consultatif fédéral-provincial-territorial sur la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes

Situation actuelle : Reconnaisant les responsabilités partagées des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, le BPIEPC a mis sur pied un groupe consultatif FPT sur la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes afin d'aborder les questions d'atténuation en vue d'appuyer une SNAC. Chaque province ou territoire a nommé un représentant au groupe consultatif FPT de la SNAC afin de surveiller le processus d'établissement des priorités concernant l'atténuation des catastrophes.

Rôle futur possible : Le rôle futur du groupe consultatif FPT de la SNAC pourrait inclure la responsabilité d'examiner les initiatives provinciales et territoriales d'atténuation des catastrophes avant de les présenter à la Conférence fédérale-provinciale-territoriale des hauts fonctionnaires responsables de la protection civile (dont le mandat et le rôle sont vastes). Les mécanismes de coordination devraient fournir aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, aux organisations non

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES

DOCUMENT DE TRAVAIL

gouvernementales et aux autres intervenants un forum permettant le dialogue et la coordination des décisions de principe concernant l'atténuation des catastrophes.

- **Selon vous, quel rôle le groupe consultatif fédéral-provincial-territorial de la SNAC devrait-il jouer?**
- **Quels autres mécanismes de coordination proposeriez-vous pour le groupe consultatif fédéral-provincial-territorial?**

PARTICIPATION DES INTERVENANTS

La participation significative de tous les intervenants (gouvernements, secteur privé, collectivités, secteurs non gouvernementaux et autres) est un facteur important de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évolution des activités d'atténuation des catastrophes. Les intervenants de l'atténuation des catastrophes sont encouragés à participer aux consultations et à s'assurer que les initiatives proposées tiennent compte des besoins particuliers des régions et des collectivités, renforcent les objectifs mutuels et correspondent aux principes directeurs et aux critères de la stratégie.

La participation à la SNAC pourrait s'appuyer sur l'approche à plusieurs niveaux actuelle de gestion de l'intervention et du rétablissement en cas de catastrophe au Canada. Les provinces et les territoires travailleraient en collaboration avec les administrations locales et les intervenants concernés afin de déterminer les dangers locaux et les lacunes, les chevauchements et les priorités de la stratégie d'atténuation des catastrophes de leurs propres sphères de compétence et afin de regrouper les processus de prise de décision et la mise en œuvre des mesures d'atténuation qui soutiennent la SNAC. Le gouvernement fédéral demande des éclaircissements au sujet des rôles les plus appropriés des intervenants pour la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes.

Les options préliminaires suivantes déterminent comment les intervenants peuvent participer à l'initiative d'établissement de la première SNAC au Canada. Les options constituent un point de départ pour amorcer un dialogue.

Première option – Coordination nationale des efforts d'atténuation

- Susciter la participation au niveau local pour la création d'un cadre national intégré visant l'atténuation des catastrophes; encourager les gouvernements locaux et municipaux à mener des évaluations des dangers, des risques et des vulnérabilités et à examiner les besoins et les priorités en matière d'atténuation des catastrophes.
- Établir des mécanismes de coordination responsables devant les provinces et les territoires.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES

DOCUMENT DE TRAVAIL

- Les provinces et les territoires pourraient présenter des propositions au groupe consultatif FPT de la SNAC dans le but d'assurer l'examen, l'ordre de priorité et la coordination nationale des initiatives d'atténuation des catastrophes.
- La contribution des intervenants locaux ou municipaux pourrait être incorporée aux mécanismes de coordination à l'échelle locale ou municipale.
- Les intervenants régionaux et nationaux pourraient participer au processus par le biais du groupe consultatif FPT de la SNAC.
- Le groupe consultatif FPT de la SNAC examinerait les demandes de soutien pour qu'elles soient conformes au cadre d'action et aux critères de la SNAC. Les projets seraient soutenus sur la base d'une analyse de cas par cas.

Pour

- Favoriser la cohérence dans l'élaboration de stratégies globales locales et régionales, tout en permettant aux sphères de compétence et aux intervenants d'avoir la flexibilité nécessaire pour refléter leurs vulnérabilités et priorités respectives.
- Fournir une base pour commencer à préparer des évaluations nationales sur les dangers et les risques multiples, lesquels sont des facteurs importants d'une stratégie globale coordonnée sur le plan national.
- Le BPIEPC maintiendrait un rôle de chef de file et de coordination en présidant le groupe consultatif FPT de la SNAC et le CICMAC.

Contre

- La capacité des gouvernements de mettre au point des plans d'atténuation des catastrophes varierait. Nous raterons des occasions de créer des synergies.
- La participation des intervenants à l'atténuation des catastrophes peut être difficile à coordonner sur le plan national.
- En l'absence d'un organe officiel de surveillance de la coordination des activités de l'atténuation des catastrophes, le groupe consultatif FPT de la SNAC peut être surchargé de travail.

Deuxième option – Un groupe national de gestion d'un programme de mesures d'atténuation des catastrophes

- Mettre sur pied un groupe officiel de gestion d'un programme de mesures d'atténuation au BPIEPC afin d'administrer la SNAC, après l'adoption d'une politique nationale.
- Les provinces et les territoires travailleraient en consultation avec les autorités et les intervenants locaux afin de déceler les lacunes et de préparer des demandes de soutien respectives pour l'atténuation des catastrophes.
- Les demandes de soutien seraient présentées au groupe de gestion du programme aux fins d'évaluation après avoir été étudiées par les provinces et les territoires.
- Les demandes de soutien qui atteignent les objectifs stratégiques et qui répondent aux conditions de la SNAC pourraient être admissibles à de l'aide sur la base de frais partagés négociés, en supposant qu'un tel financement existe.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

Pour

- Même valeur que la première option.
- Fournit des mécanismes officiels de coordination des activités permanentes d'atténuation des catastrophes qui ne demanderaient pas l'examen des demandes de soutien par le groupe consultatif FPT de la SNAC.
- La coordination du programme exigerait la participation au processus des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral et des administrations locales.
- Encourage l'utilisation de mécanismes de coordination existants et assure la participation locale.

Contre

- Pourrait entraîner des coûts importants pour les gouvernements.
- Pourrait être difficile à gérer, étant donné l'ampleur des activités qui seraient menées.
- Il serait difficile de garantir que le processus de prise de décision est compris et uniforme dans toutes les sphères de compétence.

- **Quelle option vous paraît la plus logique?**
- **Devrait on envisager d'autres options?**
- **Comment la participation des autorités locales et municipales devrait-elle être comprise dans la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes?**

Les rôles potentiels des intervenants dans la SNAC sont nombreux. Aux fins de discussion, les rôles des différents intervenants sont proposés dans le tableau ci-après.

**EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES
CATASTROPHES
DOCUMENT DE TRAVAIL**

Tableau 1 : Rôle potentiel des intervenants de l'atténuation

Intervenant	Rôle potentiel
BPIEPC	<ul style="list-style-type: none"> • Diriger l'élaboration d'une SNAC en partenariat avec les intervenants. • Par l'intermédiaire d'un comité interministériel fédéral, encourager tous les ministères et tous les organismes à participer à la préparation et à la mise en œuvre de la SNAC. • Faciliter la participation fédérale-provinciale-territoriale aux activités de préparation et de mise en œuvre de la SNAC. • Suivre l'évolution du processus d'élaboration d'une SNAC et fournir un soutien à la gestion des programmes de base. • Collaborer avec le comité interministériel fédéral à l'orientation des projets d'atténuation des catastrophes du gouvernement fédéral.
Autres ministères du fédéraux	<ul style="list-style-type: none"> • Participer au comité interministériel fédéral. • Réaliser l'évaluation des rôles et des responsabilités, ainsi que celle des programmes et des activités. • Évaluer la complémentarité, les lacunes et le dédoublement des mandats et des programmes existants. • Faire des recommandations relativement à la coordination des programmes et des activités d'atténuation des catastrophes. • Solliciter les conseils et le soutien du comité interministériel fédéral avant de présenter les demandes de soutien au Cabinet concernant le financement des différentes initiatives d'atténuation des catastrophes.
Gouvernements provinciaux et territoriaux	<ul style="list-style-type: none"> • Participer au groupe consultatif fédéral-provincial-territorial de la SNAC. • Le groupe consultatif facilitera l'élaboration de plans et de mécanismes stratégiques d'atténuation des catastrophes qui répondront aux priorités de la SNAC. • L'OMU coordonnera les auto-évaluations effectuées par les provinces et les territoires relativement aux rôles et aux responsabilités des provinces et des territoires, de même qu'à leurs programmes et leurs activités, afin d'évaluer les lacunes et les chevauchements des programmes existants. • Encourager la participation des administrations locales et des municipalités.

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES

DOCUMENT DE TRAVAIL

Administrations municipales et locales, y compris les Premières nations	<ul style="list-style-type: none">• Travailler en collaboration avec les provinces et les territoires pour déterminer les priorités locales en matière d'atténuation des catastrophes.• Participer à un groupe coordonné d'atténuation des catastrophes à l'échelle provinciale et à l'échelle territoriale.• Encourager la participation des groupes de citoyens.• Élaborer des plans d'action d'atténuation des catastrophes au niveau de la collectivité.• Mettre en œuvre et appliquer les politiques en matière d'atténuation des catastrophes au niveau local.• Présenter des demandes de soutien au groupe consultatif FPT de la SNAC ou au groupe de gestion du programme du BPIEPC afin de coordonner les efforts du secteur privé et du secteur public.
Secteurs universitaire et privé, organisations non gouvernementales et citoyens	<ul style="list-style-type: none">• Participer à des consultations.• Élaborer des projets et des plans afin de mettre en œuvre les mesures d'atténuation des catastrophes.• Contribuer aux recommandations portant sur les partenariats avec le secteur privé, le secteur universitaire et les organisations non gouvernementales.• Présenter des demandes de soutien au groupe consultatif FPT de la SNAC ou au groupe de gestion du programme du BPIEPC afin de coordonner les efforts des secteurs public et privé.

<ul style="list-style-type: none">• Quels sont les rôles appropriés pour chacun des intervenants dans l'atténuation des catastrophes?• Devrait-on inclure d'autres intervenants?

PROCHAINES ÉTAPES

Le BPIEPC continuera de collaborer avec les autres ministères par l'entremise de mécanismes clés existants, y compris le comité interministériel fédéral sur les mesures d'atténuation des catastrophes, le comité consultatif supérieur de gestion des urgences et le groupe consultatif fédéral-provincial-territorial de la SNAC, afin de poursuivre l'élaboration de la première stratégie nationale d'atténuation des catastrophes au Canada. Nous attendons avec impatience de connaître votre opinion sur les questions abordées dans ce document de travail et nous vous demandons de bien vouloir nous envoyer vos commentaires écrits avant le 31 mai 2002.

**EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES
CATASTROPHES
DOCUMENT DE TRAVAIL**

Le BPIEPC veillera à assurer une collaboration permanente en mettant à jour la documentation de la SNAC sur son site Web et en distribuant des copies des commentaires regroupés aux intervenants. D'autres mécanismes de consultation incluront des réunions gouvernementales bilatérales et multilatérales, des réunions régionales des intervenants et des tables rondes durant la période commençant au début de 2002 et se poursuivant jusqu'en mai 2002.

Prière d'envoyer vos commentaires à l'adresse suivante :

Allan Bartley
Directeur général
Politique, planification et état de préparation
Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile
122, rue Bank
Ottawa (Ontario) K1A 0W6

ou d'envoyer vos courriels à :

snac@bpiepc.gc.ca

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

DOCUMENT DE TRAVAIL «EN ROUTE VERS UNE STRATÉGIE NATIONALE D'ATTÉNUATION DES CATASTROPHES» : SOMMAIRE DES POINTS DE DISCUSSION

Éléments proposés (pages 6 à 7)

- Quels éléments devraient être inclus dans le cadre de la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes?

Considérations politiques (pages 8 et 9)

- Quelles autres considérations politiques conviennent à l'élaboration d'une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes?

Principes directeurs et critères (page 9)

- Selon vous, quels devraient être les principes directeurs de la SNAC?
- Quels critères devraient servir à évaluer les demandes de soutien pour la SNAC?

Financement des mesures d'atténuation des catastrophes (pages 9 et 10)

Comment les initiatives d'atténuation des catastrophes devraient-elles être financées?

- Quel serait un mode de financement à frais partagés fédéral-provincial-territorial raisonnable?
- Quelles initiatives à frais partagés seraient les plus appropriées ou les plus efficaces?
- Quelles devrait être la contribution du secteur privé et des autres intervenants?

Mise en œuvre des mesures d'atténuation des catastrophes (pages 10 et 11)

- Comment la SNAC devrait-elle être mise en œuvre pour que les vulnérabilités relatives à divers types de catastrophes soient traitées de manière systématique et contrôlable?
- Quelles autres options de mise en œuvre proposeriez-vous?

Gouvernance et responsabilité (pages 11 et 12)

- Selon vous, quel rôle le groupe consultatif fédéral-provincial-territorial de la SNAC devrait-il jouer?
- Quels autres mécanismes de coordination proposeriez-vous pour la coordination fédérale-provinciale-territoriale?

Participation des intervenants (pages 12 à 15)

- Quelle option vous paraît la plus logique?
- Devrait-on envisager d'autres options?
- Comment la participation des autorités locales et municipales devrait-elle être comprise dans la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes?

EN ROUTE VERS UNE STRATEGIE NATIONALE D'ATTENUATION DES CATASTROPHES DOCUMENT DE TRAVAIL

- Quels sont les rôles appropriés pour chaque intervenant dans le cadre de l'atténuation des catastrophes?
- D'autres intervenants devraient-ils être inclus?