



OCTOBRE 2021

# Gouvernance des risques de catastrophe, des changements climatiques et de la sécurité nationale au Canada

Rapport sommaire de table ronde

## À PROPOS DE FPP

**Bonnes politiques. Meilleur Canada.** Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différents parties prenantes au processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner les questions et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans des débats cruciaux sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur – un pays cohésif, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- réalisant des recherches sur des questions cruciales ;
- stimulant des dialogues sincères sur nos sujets de recherche;
- célébrant le travail de leaders exceptionnels.

Notre approche – appelée « **De l'inclusion à la conclusion** » – mobilise des interlocuteurs, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin d'identifier les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions. Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et sans but lucratif.



© 2021, Forum des politiques publiques

1400 - 130 Rue Alber

Ottawa, ON, Canada, K1P 5G4

613.238.7858

ISBN: 978-1-77452-101-4

# MERCI À NOTRE PARTENAIRE



## REMERCIEMENTS

Ce rapport sommaire a été rédigé par Usman Mohammad, Chargé de politiques, FPP, avec le soutien de Brian Bohunicky, vice-président, Politiques, FPP.

FPP remercie tous les participants qui ont pris part à la table ronde virtuelle le 27 octobre 2021, ainsi que le Bureau d'assurance du Canada pour son soutien financier à ce projet.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>À propos de FPP</b> .....	<b>2</b>
<b>Merci à notre partenaire</b> .....	<b>3</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>3</b>
<b>Points importants à retenir</b> .....	<b>5</b>
<b>Programme de la table ronde</b> .....	<b>7</b>
<b>Pourquoi parler des risques climatiques?</b> .....	<b>8</b>
<b>Principaux risques</b> .....	<b>9</b>
Perceptions du changement climatique au canada .....	9
Une culture de préparation .....	9
<b>Securite nationale</b> .....	<b>10</b>
Le changement climatique est-il un enjeu de sécurité nationale? .....	10
Sécurité nationale et risques climatiques aux états-unis .....	10
Définition de la sécurité nationale au canada .....	11
Le rôle du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement .....	12
Assurance — le premier niveau de protection .....	13
Une capacité permanente d'intervention en cas d'urgence.....	13
<b>Conclusion</b> .....	<b>14</b>

# POINTS IMPORTANTS À RETENIR

La latitude boréale, l'imposante masse terrestre et l'immense littoral du Canada rendent le pays particulièrement vulnérable aux impacts climatiques. Au cours de la dernière décennie, le Canada a été témoin de grands déplacements de populations et de milliards de dollars de pertes en assurances et du Trésor public. Tandis que les mesures d'atténuation des émissions peuvent limiter les conséquences à long terme, les phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents et les incidences climatiques posent déjà d'importants risques pour les vies, les collectivités, les biens, les ressources naturelles et l'économie. Le besoin de faire davantage pour le climat a été soulevé à l'échelle de la sphère politique durant la campagne électorale fédérale 2021.

Le changement climatique n'est pas le seul facteur de tels événements à faible probabilité et fort impact (risque extrême). Le prochain événement que subira le Canada sera très probablement différent du précédent. Le Forum des politiques publiques a convoqué une table ronde le 27 octobre 2021 afin d'explorer la manière dont le Canada pourrait réorganiser son approche envers les risques de catastrophe, les phénomènes liés au climat et d'autres événements de risque extrême. Les intervenants regroupaient une combinaison de praticiens, d'experts en la matière et d'universitaires. Parmi les autres participants figuraient des représentants du gouvernement, des spécialistes du milieu universitaire et des cadres dirigeants du secteur privé. La discussion a permis de cibler les principaux obstacles aux capacités d'intervention du Canada, de tirer parti des pratiques exemplaires d'autres pays et de générer des points de vue applicables pour le nouveau gouvernement.

Points importants à retenir de l'événement :

- Le Canada doit affronter des menaces plus fréquentes et plus diversifiées pour les vies, les moyens de subsistance et les biens, à cause de phénomènes liés au climat et à d'autres événements, avec lesquels les définitions, les structures institutionnelles et les mandats n'ont pu suivre la cadence.
- La possibilité d'élargir le rôle du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement est un enjeu clé pour intervenir dans un environnement de menaces qui évolue constamment. D'autres développements, dont l'établissement d'un ministère de la protection civile, offrent également la possibilité d'obtenir une plus grande cohérence et d'exercer un leadership plus ciblé en matière de sécurité nationale.
- Le Canada a besoin d'une « culture de prévention des situations d'urgences » qui favorise une plus grande planification à l'échelle des champs d'application, des secteurs public et privé et dans l'ensemble de la société, avant les crises plutôt que lorsque des situations d'urgence surviennent.
- Élargir la capacité permanente d'intervenir en cas d'urgence est essentiel. Une telle configuration pourrait être militaire, civile, ou une combinaison des deux. Toutefois, compte tenu de la prévisibilité que des phénomènes perturbateurs continueront de survenir, la disponibilité constante de compétences et de personnel pour faire face à ces défis doit être une priorité.
- La résilience des marchés de l'assurance, lesquels fournissent le premier niveau de protection aux victimes des catastrophes, doit être renforcée. Une façon de le faire est par l'entremise de partenariats entre les secteurs public et privé.

# PROGRAMME DE LA TABLE RONDE

13 h à 13 h 05	Message de bienvenue et introduction
13 h 05 à 13 h 15	L'environnement en constante évolution de la sécurité nationale au Canada
13 h 15 à 13 h 25	Gouvernance de sécurité nationale et des risques climatiques
13 h 25 à 13 h 35	Une perspective pancanadienne des conséquences des risques climatiques sur la sécurité
13 h 35 à 13 h 45	L'impact humain du changement climatique au Canada - ce que nous avons vu et prévoyons
13 h 45 à 14 h 50	Panel et table ronde
14 h 50 à 15 h	Mot de la fin

# POURQUOI PARLER DES RISQUES CLIMATIQUES?

À l'été 2021, 570 Canadiens sont décédés à la fin du mois de juin lorsque des températures records avoisinant les 50°C ont été enregistrées dans le sud de la Colombie-Britannique. La même semaine, plus de 1 000 personnes ont dû fuir les incendies dévastateurs à Lytton, Colombie-Britannique, où 90 % du village fut détruit. Deux événements climatiques au cours de la dernière décennie ont provoqué des contractions de l'activité économique au pays. Les inondations à Calgary en 2013 et les incendies à Fort McMurray en 2016 ont tous deux entraîné d'importantes perturbations dans les activités économiques régionales et nationales. Les impacts climatiques sont considérables et visibles à la grandeur du Canada. Les collectivités côtières, les régions métropolitaines denses, les agriculteurs et les peuples autochtones en sont tous durement touchés, et de manière inégale.

**Le Parti libéral du Canada s'est engagé dans sa plateforme électorale 2021 à « élargir le bureau du conseiller à la sécurité nationale et au renseignement pour maintenir les Canadiens en sécurité tandis que les conséquences des changements climatiques se font de plus en plus sentir au pays et partout dans le monde ».**

Cet enjeu a été soulevé à l'échelle de la sphère politique, notamment par le Parti conservateur qui s'est engagé dans sa plateforme électorale à « nommer un conseiller national sur la résilience aux catastrophes au sein du Bureau du Conseil privé ».

En octobre 2021, le gouvernement réélu a annoncé pour la première fois la nomination d'un ministre responsable de la protection civile. Mais l'étendue de l'engagement du nouveau gouvernement demeure floue, malgré l'accent marqué de la plateforme électorale sur une seule catégorie de menaces contemporaines (risque climatique), parmi les diverses catégories de risques que les analystes et praticiens intègrent de plus en plus dans leurs discours sur la sécurité, et que d'autres pays s'affairent à inclure dans le domaine de compétence de leur appareil de sécurité.

C'est dans ce contexte que la table ronde du Forum des politiques publiques a été tenue le 27 octobre, afin de discuter de l'état de préparation du Canada aux situations d'urgence et d'établir la manière dont la gouvernance de la sûreté et de l'appareil de sécurité doit évoluer.

# PRINCIPAUX RISQUES



## PERCEPTIONS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE AU CANADA

Les participants de la table ronde étaient d'avis que la conversation sur les impacts climatiques au Canada, et la possibilité d'immenses pertes découlant d'événements de faible probabilité et fort impact (risque extrême) aurait dû avoir lieu il y a longtemps. Un membre du panel a qualifié ce retard de « défaillances aggravantes ». Les répercussions se feront sentir pendant des années au Canada parce qu'il est impossible de faire marche arrière quant au réchauffement atmosphérique.

Les changements climatiques sont considérés comme étant un risque depuis 1988, [lorsqu'une déclaration à la Conférence mondiale sur l'atmosphère en évolution](#) a indiqué que « l'humanité mène une profonde expérience non intentionnelle, non contrôlée à l'échelle mondiale dont les conséquences seront ultimement à peine moins graves qu'une guerre nucléaire ». Et tandis que la menace du nucléaire perdure depuis la période d'après-guerre froide, les changements climatiques n'ont jamais reçu l'attention qu'ils méritent. L'insécurité humaine et économique et une crise humanitaire mondiale figurent parmi les nombreuses conséquences que subira le Canada.



## UNE CULTURE DE PRÉPARATION

Une lacune au niveau de la « culture de prévention des situations d'urgences » au Canada fut soulevée par tous les intervenants et participants, laquelle repose sur le fait que les événements perturbateurs ont perdu leur caractère « exceptionnel ». Les organismes de secours ont dû intensifier leur présence pour répondre aux demandes sans cesse grandissantes qu'ont entraîné les incendies de forêt, les inondations et autres événements. Leurs rôles ne se limitent plus au sauvetage et au rétablissement, mais aussi à la dotation en personnel dans les infrastructures critiques, notamment dans les centres de soins de longue durée. De plus, la capacité additionnelle de faire face aux effets à long terme des catastrophes est également critique. Par exemple, les conséquences psychologiques des catastrophes, comme le feu de forêt à Fort McMurray, requièrent une aide spécialisée des professionnels des soins de santé mentale. Il y a aussi la question de savoir qui fournira l'aide financière aux personnes touchées par les catastrophes, ce qui n'est pas toujours évident.

La complexité grandissante des événements de risque extrême a également amplifié le besoin d'une gamme diversifiée de compétences qui sont attendues des interventions d'urgence. Par exemple, la pandémie a révélé que la dotation en personnel dans des infrastructures critiques, comme dans les centres de soins de longue durée, n'était pas qu'une question de trouver des bénévoles, mais aussi de les préparer aux déploiements. Un intervenant a comparé la méthodologie actuelle à la « construction d'un avion en plein vol ». Ceci soulève une question vitale : « Devons-nous maintenir la continuité des compétences sur une

base permanente? Un membre du panel a posé une autre question qui mérite une attention : « Nous savons que les vagues de chaleur continueront de survenir. Sommes-nous prêts? »

Répondre à ces défis exige l'élaboration d'une approche intégrative : elle doit réunir tous les ministères pertinents du gouvernement et miser sur les partenariats public-privé. Ceci permettrait d'intervenir de manière globale.

## SECURITE NATIONALE



### LE CHANGEMENT CLIMATIQUE EST-IL UN ENJEU DE SÉCURITÉ NATIONALE?

Les participants de la table ronde ont identifié le besoin de coordination entre les différents ministères fédéraux du gouvernement comme étant un défi de taille pour répondre aux impacts climatiques grandissants, aux catastrophes naturelles et autres risques extrêmes, comme une pandémie. Ils ont exprimé le besoin d'une approche du gouvernement « dans son ensemble » pour répondre efficacement à des enjeux horizontaux qui nécessitent l'intervention de plusieurs ministères.

Les intervenants ont débattu de la manière dont le fait de considérer de tels risques extrêmes comme étant une question de sécurité nationale permettra aux gouvernements de présenter une intervention coordonnée, cohérente et globale qui fait actuellement défaut. Le fait de qualifier un enjeu de question de sécurité nationale permet souvent aux gouvernements d'exercer plus de pouvoir, de briser des silos et de justifier l'apport de plus de ressources pour apporter un soutien et agir avec urgence, ce qui n'est pas typique des processus bureaucratiques habituels.

Malgré un accord général sur le fait que les impacts climatiques menacent fondamentalement la société de plusieurs façons énoncées ci-dessus dans la partie *Perceptions du changement climatique au Canada*, la question de ce qu'implique la sécurité nationale requiert des discussions et des réflexions. Regrouper tous les risques sociaux sous la sécurité nationale peut affaiblir l'urgence et l'intervention que les événements critiques nécessitent. Toutefois, les expériences se multiplient aux États-Unis quant aux façons dont les risques climatiques doivent être évalués et abordés d'un point de vue d'un impératif de sécurité.



### SÉCURITÉ NATIONALE ET RISQUES CLIMATIQUES AUX ÉTATS-UNIS

Un leader d'opinion reconnu possédant une expérience de haut niveau en matière d'élaboration de politiques aux États-Unis a présenté aux participants de la table ronde un portrait général de l'évolution de l'approche des États-Unis en matière de changements climatiques au cours des années, et de sa situation actuelle.

En octobre 2021, le Département de la Défense, le Département de la sécurité intérieure, le Conseil de sécurité nationale et le directeur du Renseignement national ont chacun publié des rapports sur les répercussions des événements liés au climat sur la sécurité nationale. Ces rapports sont novateurs dans leur approche visant à s'attaquer aux changements climatiques par l'entremise d'un impératif de sécurité.

Aux États-Unis, la première intersection entre la sécurité nationale et l'environnement a découlé d'une volonté d'améliorer une saine gestion des ressources naturelles et des risques liés à la manipulation de matériaux nucléaires. L'institutionnalisation de la sécurité environnementale s'est amorcée dans les années 1990 et des ententes environnementales internationales furent signées, dont la Convention de Londres sur le contrôle de la pollution des mers par immersion de déchets et autres substances, le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, etc. Mais ce fut en 2007 que le président des États-Unis a demandé pour la première fois une évaluation des conséquences des changements climatiques sur la sécurité et l'intégration de points à retenir dans les documents principaux de planification, comme la stratégie militaire nationale du Département de la Défense. Il y avait un directeur principal responsable du climat et de l'énergie sous l'administration du président Obama, dont l'accent portait davantage sur le volet énergie. On y retrouve maintenant un directeur principal responsable du climat et de la sécurité.

Une partie cruciale de la mise en place d'une stratégie en matière de risque climatique par les États-Unis fut la définition de terminologies communes qui favorisent une conversation cohérente entre divers paliers et silos dans les départements œuvrant dans le domaine de la sûreté et de la sécurité.

### **Un membre du panel a souligné que les « stratégies ne sont réussies que si leurs définitions le sont ».**

Quant à la culture de prévention des situations d'urgence aux États-Unis, le Federal Emergency Management Agency (FEMA) fut nommé à titre de bon exemple d'une organisation d'intervention en situation de crise, laquelle fut toutefois mal équipée pour planifier et se préparer aux situations de crise avant qu'elles ne surviennent.



## DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ NATIONALE AU CANADA

Un rôle centralisé lié à la sécurité au sein du gouvernement canadien a évolué graduellement au cours de plusieurs décennies. Il fut d'abord un rôle de coordination du renseignement et de la sécurité, axé sur la contre-ingérence durant une époque où le terrorisme était la principale préoccupation. Le rôle était assez limité dans son étendue. Il y avait une définition très stricte dans les années 1990 de ce que comportait la sécurité nationale, et elle était principalement centrée sur la lutte contre le terrorisme. Après les attentats du 11 septembre 2001, le Canada a décidé d'étendre la portée afin de créer le poste de conseiller à la sécurité nationale et a commencé à adopter une perspective plus large. Les Américains étaient les principaux

interlocuteurs lors des dialogues sur la sécurité à l'international et ont défini les structures et concepts communs.

L'un des intervenants possédant une vaste expérience de l'environnement de la sécurité au Canada a fait remarquer qu'il n'y a jamais eu une notion généralement acceptée de la sécurité nationale et que la façon dont elle a été structurée fut souvent de nature réactive face aux événements dans le monde. Le Canada doit maintenant diriger son attention sur ce qu'implique la sécurité nationale, en veillant à ce que la portée soit ferme et en empêchant la dilution du terme en y regroupant tous les risques.

Récemment, le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) a entrepris un projet d'envergure intitulé [\*Reimagining a Canadian National Security Strategy \(en anglais uniquement\)\*](#), lequel examine 10 thèmes critiques dont la sécurité dans un monde numérique, les impacts sur le climat et la sécurité, la biosécurité et assurer la démocratie. CIGI a formé des groupes de travail interdisciplinaires afin d'évaluer chacun des thèmes pour soutenir la création d'une nouvelle stratégie en matière de sécurité nationale.



## LE RÔLE DU CONSEILLER À LA SÉCURITÉ NATIONALE ET AU RENSEIGNEMENT, ET LE BESOIN D'INTÉGRATION

À l'heure actuelle, de plus grands efforts doivent être déployés pour définir la sécurité nationale du point de vue du Canada et un champ de responsabilités proportionné pour un conseiller à la sécurité nationale et au renseignement. Au fil des ans de l'existence de ce poste, chacun des conseillers a abordé le rôle différemment. Mais d'importantes questions sur l'avenir du rôle sont actuellement soulevées. Par exemple, est-ce que le rôle doit évoluer dans une direction plus « américaine », fonctionnant sous un format de conseil, équipé de plus de ressources et d'une définition plus large de la sécurité nationale? De même, la question sur la façon de le faire, par exemple, par l'entremise d'un mandat prescrit par la loi, est pertinente. Dans toute machine gouvernementale, la structure du bureau est la prérogative du premier ministre, et son influence dépend de la priorité qu'accorde le premier ministre à la sécurité nationale. Une réorganisation du rôle pourrait comprendre une définition et un mandat plus larges et un bureau qui a le pouvoir de diriger les efforts disparates des divers ministères et organismes.

Il est question depuis longtemps des divers rôles du ministère de la Sécurité publique et du conseiller à la sécurité nationale du Bureau du Conseil privé au sein du gouvernement. Au-delà, la coordination déficiente des divers ministères et organismes qui exercent actuellement leurs activités de manière indépendante dans le domaine de la sécurité est considérée comme étant une profonde lacune. Les experts disent même qu'ils semblent ne « pas parler le même langage ». De manière plus vaste, une planification et une coordination plus sérieuses en matière de sécurité et de préparation aux situations d'urgence sont grandement nécessaires à l'échelle de tous les paliers du gouvernement et entre les secteurs privé et public.

La mise en place d'un ministère responsable de la protection civile est l'occasion de commencer à s'attaquer à certaines faiblesses structurelles. Un intervenant a souligné qu'en situation de crise, le système gouvernemental fonctionne avec une efficacité raisonnable et il y a une capacité d'agir de manière unifiée. Toutefois, la cohésion est largement absente *entre* les crises lorsque le travail doit mettre l'accent sur la préparation, l'élaboration de politiques et la planification. C'est là que des changements doivent être apportés. Amener un rôle de direction au palier ministériel peut en soi contribuer à faire progresser la « culture de prévention des situations d'urgences » à laquelle les intervenants ont fait référence, mais la structure institutionnelle et la capacité d'exécution sous la direction de ce ministère seront cruciales.



## ASSURANCE – LE PREMIER NIVEAU DE PROTECTION

L'industrie des assurances forme le premier niveau de protection contre les catastrophes. Dans son ensemble, l'industrie des assurances au Canada s'est montrée résiliente; la dernière fois qu'une compagnie d'assurance a déclaré faillite fut il y a presque 17 ans. Toutefois, le risque climatique devient de plus en plus préoccupant, pas seulement pour les compagnies d'assurance, mais aussi pour leurs organismes de réglementation. Le feu de forêt à Fort McMurray, un événement extraordinaire, fut ce qui a rapproché le plus une compagnie d'assurance de la faillite au cours des cinq dernières années.

Selon un participant, il y a une importante intersection entre le secteur financier et la sécurité. Les événements de risque extrême sont de plus en plus graves et fréquents, ils peuvent menacer les institutions financières et entraîner un impact sociétal encore plus grand lorsque des perturbations mettent hors d'état des systèmes publics essentiels. Ces événements peuvent varier de catastrophes naturelles à des pandémies et au terrorisme. Les pays créent de plus en plus des solutions globales qui préservent les trésors publics et protègent davantage les consommateurs en collaboration avec l'industrie des assurances. Ces solutions comportent souvent la création de groupements d'assurance public-privé. Par l'entremise de primes de risque extrême, ces mises en commun peuvent croître avec le temps pour en tirer parti lorsqu'une catastrophe frappe. Un exemple de telles initiatives du Royaume-Uni est celui de « Flood Re », une initiative conjointe entre le gouvernement et les assureurs dont l'objectif est de rendre la portion de la couverture des inondations dans la police d'assurance habitation plus abordable.



## UNE CAPACITÉ PERMANENTE D'INTERVENTION EN CAS D'URGENCE

Les autorités civiles se fient de plus en plus aux Forces armées canadiennes pour intervenir en situation d'urgence. Un participant de la table ronde a remis en cause l'aspect de la viabilité, et si cela risque de réduire la capacité des Forces armées à répondre à d'autres menaces et à contribuer aux alliances du Canada. Former le personnel militaire de manière plus spécialisée sur les interventions d'urgence ou créer une troupe civile permanente, avec des capacités permanentes, requiert une sérieuse considération.



## CONCLUSION

Les Canadiens sont de plus en plus conscients du risque d'événements perturbateurs, y compris des phénomènes météorologiques extrêmes liés au climat, des cas d'urgence sanitaire, des attaques de cybersécurité, en plus des autres types d'actes malveillants d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Cette conscientisation est à la base d'un dialogue actif et important entre les experts et les praticiens pour établir si la définition du Canada d'une approche institutionnelle envers la sécurité nationale est adaptée à l'environnement des menaces sans cesse en évolution d'aujourd'hui.

La table ronde de FPP a fait progresser ce dialogue en réunissant un groupe composé de fonctionnaires, de spécialistes universitaires et de dirigeants du secteur privé, anciens et actuels, bien informés. Elle a donné lieu à des perspectives réfléchies pour documenter une définition élargie de la sécurité nationale, des orientations favorisant une plus grande cohésion et une meilleure coordination institutionnelle au sein des gouvernements, et entre eux, et une culture de prévention des situations d'urgences qui favorise une plus grande collaboration entre les secteurs public et privé, surtout *avant* de futurs événements perturbateurs et crises. Se limiter à y réagir lorsqu'ils surviennent ne suffit plus pour maintenir les Canadiens en sécurité, si jamais cela l'a déjà été. Les avenues de réforme dont les participants ont discuté feront avancer le bien-être de tous les Canadiens dans un monde de plus en plus vulnérable à une gamme grandissante de menaces.



**FORUM DES  
POLITIQUES  
PUBLIQUES**