



METRO VANCOUVER

Planifier le relèvement avant que la catastrophe frappe

Par Paul Kovacs

LA SCIENCE

Les dommages causés par des événements catastrophiques ont été multipliés par cinq à dix au cours des quatre ou cinq dernières décennies au Canada. La plupart des collectivités touchées disposaient d'un plan d'intervention d'urgence pour guider leurs efforts. Cependant, rares étaient celles qui disposaient d'un plan de relèvement après catastrophe préalablement approuvé pour orienter la restauration et la reconstruction. En 2016, les gouvernements locaux et régionaux du district régional du Grand Vancouver, ou Metro Vancouver, ont soulevé la nécessité de se pencher sur les plans de relèvement après catastrophe afin de combler une lacune dans les programmes existants de gestion des catastrophes.

Le relèvement après des incidents mineurs bénéficie certes d'une planification préalable, mais des gains nettement plus importants peuvent être obtenus en établissant d'avance le plan de relèvement en cas d'événements catastrophiques majeurs. La restauration et la reconstruction permettent de renforcer la résilience aux catastrophes, car on peut alors envisager la reconstruction ou la relocalisation des structures les plus vulnérables. Toute catastrophe majeure offre une occasion de mieux reconstruire. Le succès de la planification du relèvement repose sur l'élaboration d'une vision de la résilience de la collectivité aux catastrophes. Les événements catastrophiques permettent de réfléchir à la relocalisation des structures à haut risque et à la modernisation des structures vulnérables.

Après une catastrophe majeure, il s'ouvre souvent une fenêtre d'un an ou deux pour envisager de renforcer la résilience d'une collectivité en cas d'autres événements du même type, plutôt que de la reconstruire selon le modèle qui prévalait avant la catastrophe. La planification préalable de la phase de relèvement après catastrophe peut soutenir la concrétisation d'une vision audacieuse malgré les pressions qu'imposent les contraintes de temps. Bien qu'elle soit plus courante aux États-Unis et au Japon, une telle planification est rare au Canada.

L'ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR

La région de Vancouver sera inévitablement frappée par un événement catastrophique, que ce soit un tremblement de terre majeur, des inondations côtières ou de fortes crues riveraines. Un certain nombre d'études récentes ont révélé qu'un fort séisme ou de graves inondations pourraient causer des dizaines de milliards de dollars de dommages, sans compter les décès, les blessures et les perturbations qui en découleraient. La publication de ces études a eu comme effet de sensibiliser la population au risque.

L'auditeur général de la province a publié plusieurs rapports enjoignant la province et la région à se préparer en vue d'un séisme catastrophique. Le Bureau d'assurance du Canada a commandé une étude sur les conséquences d'un grave séisme. Le Conseil du bassin du Fraser a, quant à lui, publié une analyse de l'impact d'une inondation catastrophique.

De plus, la Ville de Vancouver, la province de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada ont adopté le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe des Nations Unies. Or, l'une des quatre actions prioritaires du Cadre consiste à mieux reconstruire durant la phase de relèvement.



Figure 8 : Le projet de planification du relèvement régional a adopté une approche pansociale prenant en compte tous les risques. (Source : IPSC)

L'APPROCHE

Le projet de planification du relèvement régional a adopté une approche pansociale prenant en compte tous les risques. L'équipe ressource principale du projet regroupait des responsables des mesures d'urgence de toute la région. Elle était appuyée par une petite équipe de spécialistes en situations d'urgence composée d'experts-conseils, de chercheurs universitaires et de gestionnaires d'infrastructures critiques. Le projet était dirigé par deux membres de l'Integrated Partnership on Regional Emergency Management ou IPREM, organisme chargé de coordonner la gestion des secours d'urgence entre les partenaires régionaux de Metro Vancouver. Cette structure était fondée sur les pratiques exemplaires en matière de planification préalable du relèvement après catastrophe adoptées aux États-Unis.

En 2017, Metro Vancouver a organisé deux ateliers pour discuter de l'adoption d'un cadre de relèvement. Diverses parties prenantes ont été invitées à préciser leur vision de la phase de relèvement. On y a également œuvré à cerner les besoins de relèvement les plus urgents pour la région.

En 2018, l'accent a été déplacé sur la mise en place d'un cadre régional de relèvement comprenant une composante de résilience. L'objectif était d'adopter une démarche de relèvement cohérente et des priorités partagées dans toute la région. Le projet visait à faire mieux comprendre les concepts et les principes de la résilience aux catastrophes aux parties prenantes et aux décideurs. Il cherchait également à cerner les responsabilités des principaux partenaires et à établir des attentes en matière de délais de relèvement.

La troisième et dernière phase du projet aura lieu en 2019.

LE RÉSULTAT

La proposition d'une vision de la résilience et d'un cadre de relèvement préalable à la catastrophe pour Metro Vancouver est à des lieux des efforts déployés ailleurs, car la plupart des collectivités du Canada ne disposent même pas de plan de relèvement. Il est trop tôt pour déterminer s'il donnera des résultats mesurables, puisque le rapport final n'est pas encore terminé; néanmoins, le projet est sur la bonne voie et semble bénéficier d'un large appui dans toute la région. L'élaboration d'une vision de la résilience a renforcé la collaboration déjà étroite et les partenariats fructueux établis dans la région. Il y a des avantages à collaborer à la planification de la phase de relèvement.

Aux États-Unis, la plupart des plans de relèvement après sinistre traitent de problèmes de processus et de coordination. Ces plans couvrent en outre souvent des sinistres de moindre ampleur, car ce sont ceux qui sont les plus susceptibles de se produire au cours des cinq à dix prochaines années. Tous ces plans de relèvement après sinistres sont bienvenus et utiles, mais ils présentent rarement une vision audacieuse de la résilience. En revanche, la planification du relèvement appliquée aux événements catastrophiques fait ressortir la nécessité de proposer des changements significatifs et transformateurs dans une collectivité.

Metro Vancouver est exposé à des risques de séisme et d'inondation catastrophiques. Il sera intéressant de voir dans quelle mesure le rapport final abordera son relèvement après de tels événements ou s'il proposera plutôt la poursuite des travaux de recherche pour prendre en compte ces risques.

UN MOT DE METRO VANCOUVER

Interrogée sur ses réflexions face à l'initiative de Metro Vancouver, Shannon Peterson, chargée de projet pour l'IPREM, a déclaré que le véritable intérêt du projet de planification du relèvement régional consistait à renforcer la confiance grâce au dialogue sur les catastrophes qu'il a suscité dans le district. M^{me} Peterson a ensuite ajouté : « L'approche prônée par l'IPREM a été de provoquer des occasions de collaboration et de sensibilisation par la mobilisation. Comme les discussions sur le relèvement et la résilience sont complexes et multicouches, le simple fait de les tenir avant qu'une catastrophe frappe permet d'économiser du temps et de gagner en efficacité après coup. Les relations sont cruciales. Nous visons donc à en établir de nouvelles et à renforcer celles existantes avec divers partenaires, comme des organisations non gouvernementales, des entreprises et d'autres entités sociales, et ce, à chaque étape du processus. La désignation de champions de la conversation sur le relèvement après catastrophe, comme ceux sélectionnés par l'IPREM et œuvrant pour la Ville de Vancouver et le ministère du Développement social et de la Lutte à la pauvreté, garantit l'adhésion et le soutien nécessaires pour aller de l'avant. C'est grâce à la clarté des rôles et des responsabilités que les dirigeants et les partenaires locaux peuvent effectivement réduire les impacts sur les collectivités et œuvrer en faveur d'un avenir plus résilient. »