



Commission
canadienne des
droits de la personne

Canadian
human rights
commission

Maintenir le droit au logement dans un climat changeant

Déplacements dus aux feux de forêt, mortalité due aux incendies et gestion des urgences dans les communautés des Premières Nations

Recherche de la défenseure fédérale du logement

Août 2026

Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne

344, rue Slater, 8^e étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

Sans frais : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 |

<https://www.ccdp-chrc.gc.ca/individus/le-droit-au-logement>

This text is also available in English under the title, Maintaining the Right to Housing in a Changing Climate. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.

Pour citer ce rapport :

Bureau du défenseur fédéral du logement. (2026). Maintenir le droit au logement dans un climat changeant : déplacements dus aux feux de forêt, mortalité due aux incendies et gestion des urgences dans les communautés des Premières Nations.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2026.

Numéro de catalogue : HR4-142/2026F-PDF

ISBN : 978-0-662-36618-8

Table des matières

Avant-propos de la défenseure fédérale du logement.....	1
Avant-propos de l'Assemblée des Premières Nations	3
Remerciements	5
Synthèse	7
1. Introduction : une nouvelle réalité climatique	9
2. Analyse des droits de la personne : le cadre existant et une application plus approfondie	11
3. Déplacement climatique : échelle et répercussion humaine.....	13
4. Conditions de logement et vulnérabilité structurelle	17
5. Mortalité et blessures dues aux incendies : preuve d'une défaillance structurelle	21
6. Défaillances du système de gestion des urgences.....	24
7. Inégalités en matière d'assurance et arguments en faveur d'une captive des Premières Nations	28
8. Pratiques prometteuses et solutions dirigées par les Autochtones	34
9. Recommandations	39
10. Conclusion	41

Abréviations

AMC : Assemblée des chefs du Manitoba

APN : Assemblée des Premières Nations

BDFL : Bureau du défenseur fédéral du logement

DNUDPA : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

EMA : Emergency Management Australia (gestion des urgences Australie)

FEMA : Federal Emergency Management Agency (agence fédérale de la gestion des urgences)

FNESS : First Nations Emergency Services Society (la société des services d'urgence des Premières Nations)

IFPD : Institut des finances publiques et de la démocratie

MKO : Manitoba Keewatinowi Okimakanak

NIFSC : National Indigenous Fire Safety Council (le conseil national autochtone de la sécurité incendie)

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

SAC : Services aux Autochtones Canada

Avant-propos de la défenseure fédérale du logement

À la suite d'une saison dévastatrice des feux en 2025, la défenseure fédérale du logement, en partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations, a lancé une recherche conjointe sur la gestion des situations d'urgence et le logement. Notre objectif était de mieux comprendre l'intersection entre le changement climatique, la gestion des urgences et le droit de la personne à un logement adéquat.

La deuxième pire saison des feux jamais enregistrée – 165 événements d'urgence – a touché 134 Premières Nations et a entraîné l'évacuation de plus de 40 000 personnes de leurs communautés à la mi-août 2025. Nos conclusions montrent que les systèmes de gestion des urgences ne fonctionnent pas pour les communautés des Premières Nations. Au contraire, nous avons constamment entendu dire que les Premières Nations étaient prises dans un cercle vicieux :

- La capacité des gouvernements des Premières Nations à protéger leurs communautés contre les situations d'urgence est affaiblie par les déficits cumulés en matière de logement et d'infrastructure qui ont rendu leurs communautés beaucoup plus vulnérables;
- La capacité des gouvernements des Premières Nations à répondre aux situations d'urgence est réduite en raison de la non-reconnaissance de leurs compétences;
- La capacité des Premières Nations à conserver leur dignité, même en situation de vulnérabilité, a été affaiblie par des systèmes trop souvent défaillants qui ne répondent pas aux besoins des Premières Nations.

En conséquence, les Premières Nations sont exposées à un risque important de pertes catastrophiques, notamment en ce qui concerne la survie de leur mode de vie unique.

De nombreuses évacuations d'urgence ont eu lieu dans des communautés isolées présentant de graves déficits de logement et d'infrastructure à long terme. Déjà vulnérables, les personnes évacuées ont été confrontées à des conditions dangereuses, à la séparation familiale, à la dégradation et à l'absence de soutien culturellement adéquat. Avec des délais indéfinis pour remettre leurs maisons en état, beaucoup sont confrontés à la précarité en matière de logement et à des risques accrus d'itinérance. Ces expériences mettent en évidence des pratiques systémiques qui portent atteinte à la dignité, à la sécurité et à l'égalité de jouissance du droit au logement.

Plus fondamentalement, les réponses à l'appel à l'aide des gouvernements des Premières Nations ont accusé un retard, ce qui témoigne de la non-reconnaissance de leur compétence. Les risques de feux de forêt ne sont pas nouveaux pour les Premières Nations, mais on constate qu'il leur manque l'autorité et les ressources dont elles ont besoin pour gérer les situations d'urgence et leurs territoires en s'appuyant sur leurs

connaissances traditionnelles. Les connaissances traditionnelles doivent non seulement être respectées, mais aussi activement soutenues et financées dans le cadre de la gouvernance moderne des situations d'urgence et de l'adaptation au climat. Dans le cas contraire, on nuit gravement à la capacité des Premières Nations à protéger leurs communautés.

Compte tenu du rythme du changement climatique, les incendies de forêt et autres événements liés au climat font désormais partie de la normalité. Les enjeux liés au changement climatique, à la gestion des situations d'urgence et au logement font partie du quotidien des Premières Nations. Pourtant, les systèmes en place pour soutenir les Premières Nations sont de nature réactive et axée sur l'évacuation et le rétablissement plutôt que sur la prévention, la durabilité et la résilience à long terme. En outre, les systèmes existants ont conduit à des violations des droits de la personne, à un risque accru d'itinérance et à l'incapacité de fournir un logement adéquat. En d'autres termes, le fait de ne pas adapter les systèmes aux personnes qui en ont le plus besoin crée des conditions qui les exposent à un risque accru et enfreignent leurs droits.

Ce rapport formule dix recommandations visant à mieux protéger la dignité, la sécurité et le droit au logement des communautés des Premières Nations. En fin de compte, ce rapport appelle à une transformation; nous avons besoin d'approches préventives, fondées sur les droits et ancrées dans le leadership et les connaissances des Premières Nations.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude aux personnes et aux organisations qui ont généreusement donné de leur temps pour partager leurs expériences avec moi. Vos voix sont essentielles pour avancer vers des solutions constructives. J'appelle tous les dirigeants, à tous les paliers de gouvernement, à travailler ensemble pour remédier aux défaillances systémiques qui se normalisent trop rapidement.

Sincères salutations,

Marie-Josée Houle
Défenseure fédérale du logement

Avant-propos de l'Assemblée des Premières Nations

En septembre 2025, l'Assemblée des Premières Nations (APN) et la défenseure fédérale du logement (DFL) ont lancé un projet de recherche collaboratif qui entrecroise plusieurs enjeux clés liés à la gestion des situations d'urgence et aux conditions de logement des Premières Nations. Malheureusement, la fréquence et la gravité des catastrophes d'origine climatique ne cessent d'augmenter, contraignant chaque année des milliers de personnes à évacuer. En effet, depuis 2015, plus de 200 000 membres des Premières Nations ont dû être évacués en raison de divers aléas. Plus récemment, au cours de la saison 2025, plus de 40 000 personnes ont dû être évacuées en raison de situations d'urgence de grande ampleur. Dans certains cas, des membres des Premières Nations doivent être hébergés dans des hôtels pendant plusieurs années lors d'évacuations de longue durée. Les lacunes importantes en matière de logement, d'infrastructures et de gestion des urgences au sein des Premières Nations partout au pays continuent d'exposer ces dernières de manière disproportionnée à la crise climatique, aux défaillances des infrastructures, aux évacuations et à l'itinérance.

L'intersection de ces enjeux a été étudiée dans le cadre d'une série d'entretiens techniques menés auprès de divers groupes de professionnels touchés par la crise climatique dans tout le Canada. Ces entretiens ont permis de contextualiser toute une série de facteurs ayant des répercussions disproportionnées sur la gestion des urgences, le logement et les évacuations au sein des Premières Nations. Ils ont offert une occasion unique de discuter de ces enjeux avec des experts de différentes régions et ont contribué à l'élaboration d'un rapport axé sur des mesures concrètes, fondé sur des expériences vécues et des connaissances techniques, ainsi que sur les réalités des Premières Nations. Les données présentées dans cette étude révèlent que les systèmes actuels sont inadéquats, comme en témoignent des taux de mortalité inacceptables attribuables aux incendies, des logements inadéquats et dangereux, ainsi que des structures de gestion des urgences fragmentées. Les efforts déployés par les Premières Nations et les points de vue recueillis dans le cadre de cette recherche montrent que cette situation n'est pas inévitable. L'APN et la DFL appellent le Canada à œuvrer à bâtir l'avenir meilleur décrit dans cette étude, un avenir où le logement est considéré comme un droit et non comme une marchandise, où les systèmes d'urgence accordent la priorité à la prévention, à la stabilité et à la dignité, et où les Premières Nations disposent du pouvoir et des ressources nécessaires pour préparer leurs communautés aux défis de l'avenir.

Les dernières saisons ont montré que la fréquence et la gravité des feux de forêt et d'autres situations d'urgence augmentent à mesure que le changement climatique s'accélère. Il est essentiel que les systèmes d'intervention mis en place pour faire face aux situations d'urgence qui touchent des personnes partout au pays soient efficaces et respectent les droits et les valeurs des Premières Nations. Nous appelons tous les ordres de gouvernement à travailler en partenariat avec les Premières Nations afin que les prochaines saisons de feux de forêt ne reproduisent pas les préjudices du passé. Nous espérons que ce rapport constituera une ressource utile pour les Premières Nations dans la poursuite de leurs objectifs de plaidoyer, et nous exprimons notre profonde gratitude à toutes les personnes qui ont contribué à ce travail, notamment nos partenaires du bureau du défenseur fédéral du logement, du Comité des Chefs sur la gestion des urgences, ainsi qu'à toutes celles et tous ceux qui ont partagé leur temps, leurs connaissances et leurs expériences avec notre équipe de l'APN et nos collègues du bureau de la DFL.

Cordialement,

Tyrone McNeil, Chef tribal de la nation Stó:lō
Comité des Chefs sur la gestion des urgences (CCGU)
Assemblée des Premières Nations (APN)

Remerciements

Ce rapport n'aurait pas pu voir le jour sans l'engagement des dirigeants des Premières Nations, des professionnels de la gestion des urgences, des experts en sécurité incendie, des organismes de logement, des assureurs et des détenteurs de droits ayant une expérience vécue d'évacuation et de déplacement.

Je reconnais la collaboration de longue date avec l'APN. En particulier, le portefeuille Logement et Infrastructures de l'APN a été un partenaire essentiel, apportant des points de vue précieux et facilitant bon nombre des entretiens qui ont été réalisés. Je tiens à remercier tout particulièrement Brenden Mercer pour sa contribution très importante à ce rapport.

Je remercie aussi les personnes et organisations suivantes qui m'ont généreusement accordé du temps pour partager leurs points de vue, leurs ressources et leurs préoccupations :

- Dillon Crema, conseiller associé, Navacord Insurance Services
- Kukpi7 Patrick Michell, Nation Nlaka'pamux
- Len Garis, professeur adjoint, University of the Fraser Valley et directeur de la recherche au National Indigenous Fire Safety Council
- Melanie Soler, vice-présidente de la gestion des urgences, Croix-Rouge canadienne
- Guy Day Chief, responsable principal des relations avec les Autochtones et de l'engagement, Croix-Rouge canadienne
- Paul Syrette, directeur des opérations, ISN Maskwa
- Brooke McIntosh, spécialiste du développement des entreprises communautaires, ISN Maskwa
- Regina Jacobs, responsable des mesures d'urgence, Conseil Mohawk d'Akwesasne
- Chris Stove, conseiller en services techniques, Conseil tribal des réserves d'Interlake
- Daphne Sinclair, responsable du logement et de l'infrastructure, Assemblée des chefs du Manitoba
- Thomas Beaudry, responsable du changement climatique et de l'environnement, Assemblée des chefs du Manitoba
- Schuyler Hunt, coordinateur des opérations et de la maintenance, Assemblée des chefs du Manitoba
- Jamie Svendsen, gestionnaire communautaire, First Nations Emergency Services Society

- Annmarie Garby, directrice de pratique nationale – Pratique autochtone, BFL-Canada
- Arjun Vinodrai, directeur principal, développement des politiques et des programmes, Sécurité publique Canada
- Kristina Musca, gestionnaire par intérim, politique de préparation – Services aux Autochtones, Sécurité publique Canada
- Robert Klinck, directeur, Direction de la gestion des urgences, Services aux Autochtones Canada
- Susan Russell, directrice, Direction de la réforme des services en logement et en infrastructure
- Jenna Drummond-Young, gestionnaire, Direction de la réforme des services en logement et en infrastructure
- Chef tribal Tyrone McNeil, Conseil tribal de Stó : lo

Synthèse

La saison des feux 2025 a marqué un tournant dans la relation du Canada avec le changement climatique, la gestion des urgences et le droit des Premières Nations à un logement convenable. Cent trente-quatre Premières Nations ont été directement touchées par les feux de forêt, au moins 88 communautés ont été évacuées, et plus de 40 000 citoyens des Premières Nations ont été déplacés de leurs maisons et de leurs terres d'origine. Ces évacuations, qui se sont souvent échelonnées sur des semaines ou des mois, ont révélé des vulnérabilités structurelles profondes au niveau du logement, des infrastructures, de la gestion des situations d'urgence et des systèmes d'assurance.

Le déplacement dû aux feux de forêt n'est plus un événement exceptionnel. Il est devenu une caractéristique récurrente de la vie de nombreuses Premières Nations et est étroitement lié aux déficits préexistants en matière de logement et d'infrastructure. Les logements inadéquats et surpeuplés, les infrastructures vieillissantes et mal entretenues, ainsi que l'absence de codes applicables de prévention des incendies et de construction sur les réserves accentuent tous les risques liés aux feux de forêt et aux autres aléas climatiques. Lorsqu'un ordre d'évacuation est donné, les personnes forcées de partir quittent souvent une maison qui a déjà besoin de réparations importantes et une communauté à qui l'on demande depuis longtemps de se contenter de moins.

La mortalité liée aux incendies révèle le coût humain des déficits structurels à long terme en matière de logement et d'infrastructure. Les données nationales indiquent que les membres des Premières Nations vivant dans les réserves sont confrontés à un taux de mortalité lié aux incendies plus de dix fois supérieur à celui des personnes non autochtones au Canada. Les victimes autochtones sont en moyenne deux décennies plus jeunes au moment de leur décès, et la majorité d'entre elles vivaient dans des logements nécessitant des réparations importantes. Les incendies dans les communautés autochtones sont plus susceptibles d'impliquer des détecteurs de fumée non fonctionnels, des équipements de chauffage dangereux et une intervention d'urgence tardive. Ces décès ne sont pas des accidents, mais le résultat prévisible d'une négligence structurelle.

Les systèmes d'assurance aggravent ces risques. De nombreuses Premières Nations paient des primes extrêmement élevées pour une couverture limitée contre les feux de forêt, souvent plafonnée à un niveau bien inférieur à la valeur de leurs infrastructures et de leurs logements. Les procédures d'indemnisation peuvent prendre des mois, voire des années, ce qui retarde la reconstruction des maisons et prolonge les déplacements. Les communautés ont décrit cette situation sans détour : des primes élevées, une faible protection et peu de redditions de comptes. Certaines communautés, y compris celles qui ont été dévastées par des feux de forêt catastrophiques, sont effectivement traitées comme des « zones d'exclusion » non assurables par les marchés privés.

Malgré ces défis, il existe de puissants exemples de solutions menées par des Autochtones. L'accord tripartite de dix ans sur la gestion des urgences en Colombie-Britannique constitue un modèle de gouvernance intégrée et de financement durable. Les centres d'opérations d'urgence dirigés par des Autochtones, la formation aux incendies fondée sur la communauté, les pratiques culturelles de gestion des incendies et les initiatives de logement résistant aux changements climatiques sont autant d'exemples de ce qui est possible lorsque le leadership des Premières Nations est centré et soutenu. Il ne s'agit pas de projets pilotes à observer de l'extérieur, mais de modèles qui devraient guider les pratiques nationales.

Ce rapport de recherche rassemble des données quantitatives, des perspectives communautaires et des analyses d'experts pour démontrer comment le changement climatique, les conditions de logement, le risque d'incendie, l'assurance et la gestion des urgences interagissent pour façonner la vie des Premières Nations. Il adopte une approche fondée sur les droits de la personne, conforme à la Loi sur la stratégie nationale sur le logement et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et propose une série de recommandations concrètes. Au fond, ces recommandations appellent à un changement de paradigme : il s'agit de passer de systèmes réactifs et fragmentés, qui reposent sur l'hypothèse d'une stabilité, à des systèmes dirigés par les Autochtones et fondés sur les droits, conçus pour assurer la pérennité des communautés dans un contexte de changement climatique.

1. Introduction : une nouvelle réalité climatique

Dans tout le pays, les Premières Nations vivent le changement climatique comme une réalité immédiate. Les feux de forêt démarrent plus tôt, brûlent plus intensément et durent plus longtemps. La saison de fumée dure la majorité de l'été. La sécheresse, les vagues de chaleur, les inondations et les tempêtes violentes aggravent les pressions exercées sur des communautés dont les logements et les infrastructures sont déjà sollicités au-delà de leurs capacités. Dans ce contexte, les feux de forêt ne sont pas des événements isolés. Ils sont l'expression d'une situation d'urgence climatique plus large qui s'entrecroise avec des inégalités sociales et économiques de longue date.

Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre l'Assemblée des Premières Nations (APN) et le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Il s'appuie sur la mobilisation des dirigeants des Premières Nations, des praticiens de la gestion des urgences, des experts en sécurité incendie, des fournisseurs de logements, des assureurs et des détenteurs de droits ayant une expérience vécue de l'évacuation et du déplacement. Il s'appuie également sur des données et des recherches récentes sur les conditions de logement, la mortalité et la morbidité dues aux incendies, ainsi que sur les travaux de l'APN visant à quantifier le déficit d'infrastructures auquel sont confrontées les Premières Nations et sur l'analyse du BDFL concernant les obstacles systémiques au droit au logement.

L'objectif est de fournir un aperçu de la recherche qui est à la fois analytique et pratique. Il est analytique en ce sens qu'il présente une image intégrée de la manière dont le logement, le risque d'incendie, le changement climatique, la gestion des urgences et les systèmes d'assurance se recoupent. Il est pratique dans la mesure où il établit des leviers particuliers – au niveau de la gouvernance, du financement, de la réglementation et de la pratique – qui peuvent être utilisés pour réduire les risques et faire respecter le droit de la personne à un logement adéquat.

Un thème central qui ressort des entretiens est la nécessité d'un changement de paradigme. Comme l'a fait remarquer Patrick Michell, chef de Kanaka Bar (à la retraite), lors d'une conversation sur la reconstruction après les feux de forêt de Lytton, le plus grand risque n'est pas seulement le changement climatique lui-même, mais la complaisance et l'idée que « tout ira bien sans effort ». Les Premières Nations ont déjà admis que le climat a changé et qu'il est nécessaire de s'y adapter. Cependant, les systèmes qui les entourent continuent souvent à planifier et à investir comme si les conditions d'hier s'appliquaient toujours.

Ce rapport part donc de deux points de départ. Premièrement, que les changements climatiques et les urgences climatiques sont maintenant des caractéristiques structurelles du contexte dans lequel les Premières Nations vivent, travaillent et exercent leurs droits. Deuxièmement, que toute réponse sérieuse doit être fondée sur les valeurs, les systèmes de connaissances et le leadership des Premières Nations, et doit être évaluée en fonction des obligations du Canada en matière de droits de la personne, y compris la reconnaissance d'un logement adéquat comme un droit fondamental et une dimension inhérente à l'autodétermination autochtone.

2. Analyse des droits de la personne : le cadre existant et une application plus approfondie

La Loi sur la stratégie nationale sur le logement reconnaît que le droit à un logement adéquat est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international. Pour les Premières Nations, ce droit est également inséparable du droit inhérent à l'autodétermination et des droits affirmés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Le changement climatique, l'inadéquation des logements et les déplacements d'urgence doivent donc être considérés non seulement comme des défis politiques, mais aussi comme des questions touchant aux droits de la personne.

Une approche fondée sur les droits exige des gouvernements qu'ils ne considèrent plus le logement comme une marchandise ou un programme discrétionnaire. Au contraire, le logement doit être traité comme un droit qui impose des obligations juridiques concrètes : garantir la non-discrimination, la sécurité d'occupation, l'habitabilité, l'adéquation culturelle, l'accessibilité et le caractère abordable. De plus, en tant que signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)ⁱ, le Canada est tenu de prendre les mesures appropriées pour réaliser le droit au logement. Il s'agit donc de déployer le maximum de ressources pour ceux qui en ont le plus besoin, d'éviter la régression des droits due à une réduction de financement et de donner la priorité à ceux qui sont le plus à risque. Lors de situations d'urgence liées au climat, ces obligations ne disparaissent pas; elles deviennent même plus pressantes.

Les articles 21 et 23 de la DNUDPA sont particulièrement pertinents. L'article 21 appelle les États à prendre des mesures efficaces pour améliorer les conditions économiques et sociales des peuples autochtones, notamment dans les domaines du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale. L'article 23 affirme le droit des peuples autochtones à participer activement à l'élaboration et à la détermination des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

Le Canada s'est également engagé à mettre en place des dispositifs d'information sur le changement climatique et la gestion des urgences. Ils comprennent notamment :

- Stratégie nationale d'adaptation du Canada : cette stratégie repose sur un ensemble de principes directeurs qui visent à créer des communautés résilientes, notamment la réduction de l'impact des catastrophes climatiquesⁱⁱ
- Stratégie de sécurité civile pour le Canada, Vers un 2030 marqué par la résilience : cette stratégie énonce des principes pour guider les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et leurs partenaires en gestion des urgences dans l'établissement de priorités pour renforcer la résilience d'ici 2030ⁱⁱⁱ
- Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe : un accord sous l'égide des Nations Unies axé sur la prévention, la réduction et l'atténuation des risques de catastrophe^{iv}

Pour appliquer ces dispositifs au déplacement dû aux feux de forêt et à la mortalité due aux incendies, il faut poser une série de questions différentes. Au lieu de demander seulement si une évacuation a été effectuée conformément à la procédure, une analyse basée sur les droits demande : les gens ont-ils pu rester avec les membres de leur famille et de leur communauté? Les aménagements étaient-ils appropriés sur le plan culturel et physiquement accessibles? Les enfants ont-ils pu poursuivre leurs études? Les personnes en situation de handicap ont-elles pu accéder aux aides dont elles ont besoin? Les gouvernements autochtones ont-ils été impliqués de manière significative dans la planification, les décisions et l'évaluation? Lorsque les personnes évacuées sont retournées dans leur communauté, leur logement était-il sécuritaire?

Afin de mettre en œuvre une approche fondée sur les droits, le présent rapport propose la création d'un dispositif national de suivi dirigé par les Autochtones. Un tel cadre permettrait de suivre non seulement le nombre d'évacuations et les coûts encourus, mais aussi les répercussions sur le logement, la santé et le bien-être de la communauté. Il permettrait de déterminer les dynamiques de discrimination et d'exclusion et d'alerter rapidement lorsque des politiques ou des pratiques menacent les droits. Plus important encore, il créerait une structure dans laquelle les Premières Nations définiraient elles-mêmes les indicateurs de réussite et exigeraient la responsabilisation des gouvernements.

3. Déplacement climatique : échelle et répercussion humaine

Au cours des cinq dernières années, le Canada a connu les saisons de feux les plus sévères jamais enregistrées. Une chaleur extrême combinée à des feux de forêt a entraîné la destruction du village de Lytton en 2021. En 2023, le Canada a connu sa saison de feux la plus destructrice, avec 16,5 millions d'hectares détruits, des évacuations à grande échelle et une pollution par la fumée dans tout le pays. Un an plus tard, en 2024, le parc national Jasper a failli être détruit par l'une des catastrophes naturelles les plus coûteuses au Canada. En 2025, le Canada a enregistré la deuxième pire saison de feux de son histoire.

Le changement climatique a entraîné une augmentation de la gravité et de l'intensité des feux de forêt. Les hivers plus chauds, la diminution de l'accumulation de neige et la baisse des précipitations ont créé des conditions plus sèches qui augmentent le risque de déclenchement d'incendies et favorisent leur propagation rapide, les rendant plus souvent incontrôlables. Si la fréquence des incendies n'augmente pas nécessairement, leur intensité et leur gravité augmentent de manière exponentielle. Les saisons des feux sont plus longues, les feux étant beaucoup plus importants et plus destructeurs. Les tactiques courantes de lutte contre les incendies ont une capacité limitée à éteindre les feux et, dans le meilleur des cas, les feux ont été contenus plutôt qu'éteints^v.

Les changements climatiques évoluent plus rapidement que nous ne pouvons adapter nos comportements, nos interventions et notre relation avec le monde naturel. Les feux de forêt sont symptomatiques de ces changements. De nombreux incendies sont d'origine humaine et pourtant, nous ne mettons pas l'accent sur les mesures préventives. Nous n'avons pas encore accepté, malgré les preuves du contraire, que le changement climatique provoque des événements plus extrêmes et plus fréquents. Nos systèmes sont en retard et nos priorités doivent être redéfinies. Comme l'a souligné Kukpi7 Patrick Michell, l'adaptation au changement climatique implique d'investir dans la prévention et la stabilité.

Les feux de forêt étant de plus en plus conséquents, la pollution saisonnière par les fumées dans l'ensemble du pays a porté la menace qu'ils représentent jusqu'à nos portes. Outre les semaines de mauvaise qualité de l'air qui se sont succédé chaque été au cours des cinq dernières années, nos maisons et nos bâtiments sont vulnérables. Environ 14,3 % des maisons et des bâtiments au Canada sont situés dans des zones d'habitat naturel, alors que 79 % se trouvent à moins d'un kilomètre d'une zone d'habitat naturel^{vi}. Cependant, les Premières Nations sont presque toutes situées dans des zones d'habitat naturel et ont été confrontées directement aux conséquences du changement climatique et des feux de forêt.

Au cours de la saison des feux de 2025, 134 Premières Nations ont été directement touchées, avec au moins 88 communautés évacuées, et plus de 40 000 citoyens des Premières Nations déplacés de leur domicile. Des ordres d'évacuation ont été donnés pour des communautés dans plusieurs provinces et territoires, souvent sans avertissement préalable et dans des conditions qui évoluaient rapidement.

De nombreuses communautés ont eu besoin d'une combinaison de transports aériens, terrestres et maritimes pour évacuer leurs membres. Il s'agissait de toute combinaison d'hydravions, d'hélicoptères, de barges et d'autobus. Souvent, la logistique de l'évacuation était improvisée comme s'il s'agissait d'une première. Au Manitoba, la Croix-Rouge a coordonné 1 500 vols d'évacuation et 900 vols de fret et livré d'innombrables fournitures.

Le déroulement d'une évacuation nécessite une planification minutieuse. Les personnes dont l'état de santé est critique et celles qui sont sensibles à la fumée doivent être évacuées en premier. De plus, des mesures de soutien doivent être mises en place pour les personnes ayant des besoins médicaux une fois qu'elles ont été évacuées. Les membres de la communauté peuvent avoir besoin d'une dialyse rénale, souffrir de maladies chroniques ou être limités dans leur mobilité.

L'expérience de l'évacuation et du relogement temporaire a été très variable. Certaines municipalités et organisations de services autochtones se sont rapidement mobilisées, travaillant avec les Premières Nations pour fournir des espaces sécuritaires sur le plan culturel et des soutiens sanitaires sur place tout en assurant la possibilité pour les membres de la communauté de rester ensemble. D'autres communautés d'accueil n'étaient pas préparées au grand nombre d'évacués, au déplacement à long terme et à la satisfaction des besoins médicaux et culturels. Ces lacunes soulignent la nécessité d'une collaboration plus étroite avec les Premières Nations au niveau des autorités locales, y compris la nécessité d'une formation culturelle, en particulier lorsque la probabilité d'une évacuation est élevée et de plus en plus attendue.

Certaines communautés n'étaient pas disposées à accueillir les évacués, invoquant des contraintes de capacité, l'absence d'accords préalables ou des demandes concurrentes. Plusieurs chefs de Premières Nations ont déclaré qu'on leur avait dit, en fait, que leur peuple devrait chercher ailleurs – ou qu'il ne pourrait être logé que dans des endroits dispersés, sans tenir compte des liens de parenté, du handicap, des besoins culturels ou de la sécurité. En l'absence de tout suivi et de toute planification, les centres urbains déjà confrontés à une crise permanente de l'itinérance et ont dû faire face à une pression accrue.

Dans certains cas, des gymnases, des arénas ou des salles communautaires ont été aménagés en centres d'accueil temporaires. Souvent, ces centres temporaires regroupaient tout le monde, sans tenir compte de l'âge, de l'état de santé ou de la situation familiale. Des personnes âgées et des personnes médicalement fragiles ont dormi sur des lits de camp pendant des jours avant d'être hébergées dans un hôtel. De plus, comme on ne travaillait pas avec les dirigeants des Premières Nations, les connaissances communautaires essentielles sur les familles n'ont pas été partagées. Cela signifie que les victimes d'abus étaient hébergées dans les mêmes centres que leurs agresseurs. Les familles étaient régulièrement séparées. Le manque de communication et de coordination a compromis la sécurité et la dignité de personnes déjà vulnérables.

Dans d'autres cas, les personnes évacuées ont été hébergées dans des hôtels ou des motels. Rien qu'au Manitoba, la Croix-Rouge a réservé 275 000 nuitées. De nombreux cas ont été signalés où les personnes évacuées ont bénéficié de services différents des autres invités et plus limités. Aucune zone n'a été désignée pour les pratiques culturelles et les aliments traditionnels n'ont pas été mis à disposition. Certains hôtels ne leur autorisaient pas l'utilisation d'installations, telles que la salle de sport ou la piscine. Certains évacués ont été priés de venir chercher leur repas par une entrée secondaire et n'ont pas été autorisés à entrer dans le restaurant. De plus, certains hôtels n'ont pas fourni d'articles de toilette et de serviettes ou n'en ont fourni qu'en quantité limitée. Les personnes âgées disposant d'aides à la mobilité et devant être logées au niveau principal se sont souvent vu attribuer des chambres aux niveaux supérieurs. Dans certains cas, il est devenu invivable de rester à l'hôtel et les gens ont donc campé dans leur voiture ou dans des conditions difficiles.

Les membres des Premières Nations qui ont été déplacés de leur domicile, certains quittant leur communauté pour la première fois, ont vécu des traumatismes et des incertitudes. Au lieu de leur offrir la sécurité et la stabilité, on a aggravé leurs vulnérabilités et les risques auxquels ils étaient confrontés. Les familles ont été séparées et placées dans des hôtels différents, les personnes âgées ont souvent été éloignées de leurs soutiens, et la scolarité et les habitudes des enfants ont été perturbées pendant de longues périodes. Les femmes, les enfants et les jeunes des Premières Nations sont devenus des aimants pour les trafiquants d'êtres humains, qui, avec les trafiquants de drogue, ont eu facilement accès aux hôtels dans lesquels ils séjournaient. Nombre d'entre eux sont retournés dans leur communauté malades ou en moins bonne santé.

Pour beaucoup, l'évacuation s'inscrit dans un schéma récurrent de départ, d'attente et de retour à l'incertitude. Ces évacuations ne se limitent pas à la saison des feux – elles sont de plus en plus fréquentes tout au long de l'année, le Canada étant confronté à des conditions météorologiques de plus en plus extrêmes. En janvier 2026, la nation crie de Pimicikimak a été contrainte d'évacuer sa communauté dans le nord du Manitoba en raison d'une panne d'électricité. Le froid extrême a gelé les canalisations et provoqué des inondations, ce qui a compromis la sécurité des habitations et retardé le retour de la communauté. Cette dernière situation augmente le risque d'itinérance et de non-retour à la communauté.

Les organisations de services autochtones ont appelé à l'élaboration de normes de logement d'urgence dirigées par des Autochtones et destinées à être adoptées par les communautés d'accueil. Ces normes incluraient la mise en place d'une protection à l'accueil tenant compte des traumatismes, des protocoles de sécurité culturelle, des protocoles d'unité familiale et une surveillance sûre pendant la nuit dans les hôtels. En plus d'un ensemble de normes, il a été noté que les évacués des Premières Nations devraient disposer d'une déclaration des droits pour leur permettre de contester les traitements déshumanisants et d'établir ce à quoi ils ont droit.

Bien qu'il soit préférable que les membres des Premières Nations restent en sécurité dans leur communauté pendant les situations d'urgence, cette option n'est pas toujours possible.

4. Conditions de logement et vulnérabilité structurelle

Les déplacements climatiques sont directement liés à la crise plus générale du logement et de l'itinérance. Lorsque les ordres d'évacuation sont levés, l'hypothèse intégrée dans de nombreux plans d'urgence et dans les attentes est que les gens rentreront simplement chez eux. En réalité, certaines maisons auront été complètement détruites, d'autres auront été endommagées, mais resteront réparables, et d'autres encore seront structurellement intactes, mais en si mauvais état qu'elles n'offrent plus d'abri sûr. Les retards dans l'évaluation des dommages, le financement et le traitement des demandes d'assurance signifient que les familles peuvent rester dans un état d'incertitude et de déplacement pendant des mois. Pour celles qui se trouvent déjà au bord de la précarité résidentielle, le déplacement peut donner une situation d'itinérance à long terme. L'évacuation est un facteur de risque pour la précarité résidentielle et l'itinérance.

Le déplacement climatique n'est donc pas une perturbation temporaire. Il fait partie d'un cycle dans lequel les risques climatiques, les logements inadéquats, la fragmentation des interventions d'urgence et de la gouvernance, ainsi que la lenteur des processus de redressement se renforcent mutuellement et aggravent les problèmes. Les dirigeants des Premières Nations ont souligné à maintes reprises que toute stratégie digne de ce nom devait considérer l'évacuation, l'accueil et le retour comme des phases liées d'un même continuum, plutôt que comme des événements isolés dont la responsabilité est diffuse. Une stratégie significative doit être liée à une stratégie de logement axée sur la planification de la continuité du logement avant l'évacuation, sur la protection du logement pendant l'évacuation et sur les normes de logement après l'évacuation qui garantissent une maison où l'on peut retourner en toute sécurité. Sans lien avec le logement, les évacuations entraînent un risque accru d'itinérance.

Le changement climatique amplifie les déficits structurels existants en matière de logement. En d'autres termes, les conditions de logement sont un facteur déterminant de la façon dont les communautés vivent les feux de forêt et autres événements liés au climat. L'état des logements dans une communauté déterminera si les membres de la communauté deviennent des évacués en cas d'urgence ou s'ils sont déplacés. Les personnes évacuées pourront rentrer chez elles, mais celles qui sont déplacées auront perdu leur maison. Elles seront confrontées à des délais incertains pour la reconstruction d'une maison et se trouveront au bord du précipice de la précarité du logement. Les Premières Nations sont plus susceptibles d'être déplacées et contraintes à la précarité résidentielle.

Les données sur le logement dans les réserves indiquent qu'environ 43,9 % des logements ne répondent pas à au moins une des trois normes de logement^{vii}. Cela implique que de nombreuses habitations des Premières Nations sont surpeuplées ou nécessitent des réparations majeures, ou les deux. Ces déficiences ne sont pas mineures. Les rapports décrivent des toits qui fuient, des fenêtres qui ne sont pas étanches, des installations électriques obsolètes ou dangereuses et des systèmes de chauffage peu fiables ou improvisés. De plus, il est probable que les équipements de détection d'incendie, tels que les détecteurs de fumée, soient insuffisants et qu'il n'y ait pas d'équipement d'extinction (par exemple, des extincteurs portables). Comme l'indique le rapport de la vérificatrice générale du Canada de mars 2024, Le logement dans les collectivités des Premières Nations^{viii}, ces logements sont six fois plus susceptibles de nécessiter des réparations majeures. Les moisissures dans les maisons des Premières Nations sont un problème important et courant qui nuit à la santé. Ce problème n'a pas été résolu et est le résultat direct de la mauvaise qualité des logements.

Les données indiquent que les membres des Premières Nations sont quatre fois plus susceptibles de vivre dans des logements surpeuplés. Une maison unifamiliale peut accueillir plusieurs générations, avec un espace limité pour l'intimité ou la mobilité. En cas d'urgence, une telle situation peut signifier qu'un plus grand nombre de personnes doivent être secourues d'une même structure et qu'un plus grand nombre de ménages doivent être hébergés provisoirement ailleurs. Les enfants, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap font face à des risques supplémentaires lorsque le logement ne dispose pas de rampe d'accès, de sorties sécuritaires ou d'une ventilation adéquate. La surpopulation augmente le nombre de personnes en danger lors d'un incendie et complique la planification des évacuations et des abris.

Le rapport de la vérificatrice générale indique que, pour combler le déficit de logements, 55 320 nouveaux logements sont nécessaires dans les communautés des Premières Nations, et 80 650 logements existants doivent être réparés, pour un coût estimé à 44 milliards de dollars. Cependant, seuls 3,86 milliards de dollars ont été investis dans l'amélioration des logements des Premières Nations entre 2018 et 2023 :

11 754 logements ont été construits et 15 859 logements ont été réparés. En d'autres termes, on n'a construit que 21 % des logements nécessaires et effectué que 20 % seulement des réparations nécessaires. L'une des principales conclusions de la vérificatrice générale mentionne qu'il n'y a pas eu d'amélioration notable des conditions de logement des Premières Nations en 20 ans. En d'autres termes, les maisons se détériorent plus vite qu'elles ne sont réparées et soutenues pour être sécuritaires.

Plus généralement, ces conditions se sont aggravées au cours de décennies de sous-financement chronique. En 2021, l'APN et l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) ont effectué un travail d'évaluation des coûts à l'échelle nationale qui a démontré que 60 milliards de dollars étaient nécessaires pour que les logements des Premières Nations répondent aux mêmes normes que ceux du reste du Canada^{ix}. Même lorsque de nouveaux logements ont été construits ces dernières années, les budgets d'entretien n'ont pas toujours permis de faire face à l'usure, aux intempéries et aux événements climatiques. Il en résulte un parc immobilier à la fois plus jeune sur papier et plus fragile dans la pratique que les logements comparables ailleurs au Canada. Il existe un déficit de logements adéquats dans les collectivités des Premières Nations.

Le déficit de logements dans les collectivités des Premières Nations s'accompagne d'un déficit d'infrastructures. Les communautés des Premières Nations ne bénéficient pas des mêmes normes ou services que les communautés non autochtones. Par conséquent, sans services essentiels, tels que l'eau potable et l'éducation, les communautés sont fortement limitées dans leur capacité à se protéger et à assurer leur sécurité. Au-delà de la survie, cela nuit à leur capacité à se développer et à prospérer. La santé et la sécurité des enfants, des jeunes, des aînés et des familles sont gravement compromises. Ainsi, la possibilité de participer à l'économie canadienne et de contribuer à la croissance économique en l'absence d'infrastructures essentielles est fortement limitée. En 2024, un rapport conjoint de l'APN et de Services aux Autochtones Canada (SAC)^x a calculé un déficit d'infrastructure de 349 milliards de dollars pour les communautés des Premières Nations. Ce déficit concerne le logement, l'eau potable, les écoles, les soins de santé et les routes. Le fait de ne pas investir ou de retarder les investissements dans les infrastructures compromet la croissance économique du Canada.

Il convient de souligner que ces conditions ne sont pas le résultat de mauvais choix de la part des ménages, du chef et du conseil, ou de la communauté. Elles sont plutôt le reflet d'un système dans lequel des outils, tels que le droit et la politique, ont été utilisés pour isoler et marginaliser les Premières Nations. Dans un système qui les place déjà au second rang, les Premières Nations sont constamment contraintes d'opérer à partir d'une position déficitaire, avec des ressources inadéquates, des règles de programme inflexibles et un contrôle limité sur les normes de conception et de construction. La construction des maisons n'a pas tenu compte du contexte et s'est servie de matériaux inadéquats tout en ne tenant pas compte du contexte. Dans certaines régions, l'absence de codes applicables de prévention des incendies ou de construction sur les réserves signifie que les dispositifs de sécurité considérés comme acquis ailleurs, tels que les détecteurs de fumée interconnectés, les voies d'évacuation sûres et les matériaux résistants au feu, ne sont ni exigés ni financés.

Dans le contexte des feux de forêt, les implications sont frappantes. Les maisons nécessitant des réparations importantes sont plus susceptibles de s'enflammer à cause des braises, de laisser la fumée s'infiltrer et de s'effondrer structurellement lorsqu'elles sont exposées à une chaleur extrême. Les communautés qui ne disposent pas de casernes de pompiers, de réseaux de bouches d'incendie ou de routes d'accès adéquats sont confrontées à des délais d'intervention plus longs, alors que chaque minute qui passe est déterminante pour l'issue de l'intervention. Lorsqu'une évacuation s'avère nécessaire, le manque de logements sûrs et résistants signifie que le retour à la maison n'est pas nécessairement synonyme de retour à la sécurité. La combinaison de logements insalubres, d'un déficit d'infrastructures et d'un risque élevés de catastrophes climatiques, tels que les feux de forêt, signifie que les Premières Nations sont plus vulnérables aux pertes catastrophiques.

5. Mortalité et blessures dues aux incendies : preuve d'une défaillance structurelle

Alors que le changement climatique se conjugue avec les lacunes en matière de logement et d'infrastructure, les données sur la mortalité due à un incendie sont un indicateur de la résilience d'une communauté à gérer ce croisement. Les données sur la mortalité due à un incendie établissent un seuil de référence pour déterminer le degré de vulnérabilité des logements dans les collectivités des Premières Nations. De plus, ces données indiquent à quel point un événement climatique tel qu'un feu de forêt peut être préjudiciable et, par conséquent, à quel point une communauté peut être préparée à faire face aux conséquences d'un tel événement. Les risques quotidiens liés à l'habitat dans une collectivité des Premières Nations constituent une crise des droits qui est exacerbée par les événements climatiques.

La mortalité liée aux incendies est un indicateur essentiel de la protection des personnes par les systèmes d'habitation et de secours. Les données de Statistique Canada sur la mortalité liée aux incendies pour la période de 2011 à 2018 indiquent qu'elle est 5,3 fois plus élevée dans la population autochtone que dans la population non autochtone, 10,6 fois plus élevée sur les réserves et 17,6 fois plus élevée chez les Inuits. Les incendies résidentiels sont à l'origine de nombreux décès attribuables aux feux dans les communautés autochtones et non autochtones et se produisent le plus souvent pendant les mois d'hiver.

Cependant, pour les Premières Nations, les données différentielles sont très préoccupantes. Des études menées par le Conseil national autochtone de la sécurité incendie à partir des bases de données nationales sur les incendies et des registres de mortalité ont révélé que :

- Les membres des Premières Nations ont cinq fois plus de risques de mourir dans un incendie dans une collectivité autochtone que dans une collectivité non autochtone;
- L'âge moyen des Autochtones décédés à la suite d'un incendie est de 39 ans, contre 59 ans pour les non-autochtones;
- Environ 56 % des Autochtones décédés dans un incendie résidentiel vivaient dans une maison qui nécessitait des réparations importantes, contre 13 % des non-autochtones.
- Plus des deux tiers (68 %) des Autochtones décédés dans un incendie vivaient dans des zones rurales, contre un tiers (34 %) des non-autochtones décédés dans un incendie.

Si l'on pousse plus loin la désagrégation, les disparités sont encore plus importantes dans certaines provinces. Au Québec, la mortalité liée aux incendies dans les réserves est 8,5 fois plus élevée que dans les communautés non autochtones, en Ontario, ce taux est 10,3 fois plus élevé dans les réserves et en Alberta, il est 15,3 fois plus élevé.

En Colombie-Britannique, le taux de mortalité était beaucoup plus faible. Cette baisse est principalement attribuée au programme de détecteurs de fumée de la Colombie-Britannique, qui a installé 30 000 détecteurs de fumée dans plusieurs collectivités des Premières Nations. Le nombre de décès dus aux incendies dans les collectivités participantes est tombé à zéro. Cette simple mesure préventive a permis de sauver de nombreuses vies.

Le profil des victimes met en évidence la nature structurelle du problème. Les victimes autochtones des incendies sont, en moyenne, plus jeunes que leurs homologues non autochtones, de nombreux décès survenant parmi les enfants, les jeunes et les adultes en âge de travailler. De nombreuses victimes vivaient dans des maisons nécessitant des réparations importantes. Les incendies dans les communautés autochtones sont plus susceptibles d'être associés à des détecteurs de fumée non fonctionnels ou absents, à des appareils de chauffage dangereux et à des incendies d'origine domestique. Ils sont également plus susceptibles de se produire dans des zones rurales ou isolées où il y a peu de ressources de lutte contre les incendies et où les délais d'intervention sont plus longs.

Dans le même temps, il n'a pas été possible de procéder à un examen plus approfondi des données disponibles. Avant la création du Conseil national autochtone de la sécurité incendie, les incendies chez les Autochtones n'étaient pas recensés de manière standardisée. Par exemple, les rapports des coroners omettent souvent l'identité autochtone, et les systèmes des médecins légistes ne sont pas conformes à une norme unique dans tout le pays. Par conséquent, les rapports d'enquête sur les incendies varient considérablement en ce qui concerne la personne chargée de l'enquête, les informations recueillies et la manière dont ces informations sont rapportées. De nombreux rapports sont rédigés à la main, non vérifiés et incomplets, et plusieurs incendies n'ont pas fait l'objet d'une enquête complète. Sans compréhension des communautés autochtones et sans normes de rapport autochtones, les enquêteurs sont susceptibles d'adopter une démarche biaisée, qui se reflète ensuite dans leurs rapports, dont l'utilité est limitée. L'absence de collecte de données propres aux Autochtones constitue une discrimination systémique.

Pour remédier à ces préjugés, le Conseil national autochtone de la sécurité incendie préconise la collecte de données fondées sur la race, des attentes normalisées en matière d'enquête, des rapports obligatoires liés à des accords de service et des mécanismes de contrôle. Le Conseil travaille également avec Statistique Canada pour développer une cartographie géospatiale qui comprend des superpositions de conditions de logement et des informations sur les hospitalisations pour cause d'incendie. Bien qu'il s'agisse d'approches novatrices, les défis occasionnés par la fragmentation des systèmes et le sous-financement subsistent.

Sans les données relatives aux causes des décès ou des incendies, il est impossible de comprendre où le risque est le plus élevé, où les investissements devraient être faits, quel est le taux de déclin de la sécurité et si les programmes de prévention (par exemple, le programme de détecteurs de fumée de la Colombie-Britannique, FireSmart) sont efficaces. Du point de vue de la gouvernance, il est pratiquement impossible de prendre des décisions et la reddition de comptes est limitée. Sans ces informations, la capacité du gouvernement fédéral à faire respecter le droit à un logement adéquat pour les Premières Nations dans les réserves est limitée. Sans partage des données, les provinces ne sont pas en mesure d'assurer la coordination des enquêtes et des mécanismes d'application. De plus, les gouvernements des Premières Nations ne disposent pas d'informations suffisantes pour prendre les décisions nécessaires à la protection de leurs communautés et de leurs membres et à la fourniture de logements adéquats. Ce qui ne peut être mesuré ne peut être gouverné, et sans gouvernance, il n'y a pas de responsabilité.

Ces tendances ne sont pas simplement le résultat d'un comportement individuel ou d'accidents isolés. Ils reflètent des conditions systémiques : des logements inadéquats, des services d'incendie manquant de ressources, l'absence de codes et de normes, et l'absence d'une stratégie nationale coordonnée en matière de sécurité incendie pour les Autochtones. Lorsque des détecteurs de fumée ne sont pas installés, que les systèmes électriques sont obsolètes, que les familles utilisent des chauffages d'appoint ou des poêles à bois parce que les systèmes centraux ne sont pas fiables, et que les pompiers volontaires ne disposent pas d'équipement adéquat, la probabilité qu'un incendie devienne mortel augmente considérablement.

Plusieurs experts autochtones en matière de sécurité incendie ont décrit la situation comme un fossé entre le savoir et l'action. Les risques sont bien documentés. Les mesures nécessaires pour réduire ces risques – de l'installation de détecteurs de fumée en état de marche et de systèmes de chauffage modernes à la formation et à l'équipement des services locaux de lutte contre les incendies – sont bien connues. Mais sans un financement durable et prévisible et une gouvernance dirigée par les Autochtones, ces mesures ne sont pas mises en œuvre à l'échelle requise.

Du point de vue des droits de la personne, ces décès dus aux incendies sont des pertes de vies évitables directement liées au droit à un logement convenable, au droit à la vie et à la sécurité de la personne, et au droit à l'égalité. Le renforcement de la prévention et la mise en place de mesures garantissant la protection des logements sont liés à leur durabilité lors d'un événement climatique. Au lieu d'une perte catastrophique, un logement protégé est susceptible d'être plus résistant et augmente la probabilité d'un retour dans la communauté. Une stratégie de résilience climatique doit inclure la mortalité due aux incendies dans la gestion des risques liés à un événement climatique, afin que les dommages les plus graves ne soient pas ignorés.

6. Défaillances du système de gestion des urgences

Les systèmes de gestion des urgences sont censés assurer une intervention coordonnée lorsque des risques menacent des vies et des moyens de subsistance. L'objectif final est d'éviter la perte de vies humaines et, accessoirement, d'atténuer les dégâts matériels. Cependant, pour de nombreuses Premières Nations, la gestion des situations d'urgence se caractérise par la fragmentation et l'incertitude.

En mai 2025, les premiers appels à l'aide des gouvernements des Premières Nations face à la recrudescence des feux de forêt ont été ignorés^{xi}. Au Manitoba, l'Assemblée des chefs du Manitoba (AMC) et Manitoba Keewatinowi Okimakanak (MKO) ont demandé le soutien de tous les niveaux de gouvernement pour les Premières Nations isolées du nord du Manitoba qui ont déclaré l'état d'urgence en raison des feux de forêt. La province n'a réagi que dix jours plus tard, en déclarant l'état d'urgence à l'échelle de la province. En Saskatchewan, les Premières Nations du nord de la province ont exigé des réunions directes avec les gouvernements provincial et fédéral pour coordonner la lutte contre les feux de forêt en mai 2025^{xii}, mais ont également été confrontées à la lenteur de la réponse de la province.

Si les provinces ne déclarent pas l'état d'urgence, l'intervention du gouvernement fédéral ne peut pas être déclenchée. Le rôle de Services aux Autochtones Canada (SAC) est de coordonner l'aide apportée aux Premières Nations dans le cadre des accords sur les services d'urgence conclus avec la province. La province est responsable de nommer un coordonnateur de la gestion des urgences lors de la déclaration d'un état d'urgence. Au Manitoba, le prestataire de services est la Croix-Rouge, qui a pour mandat de fournir des services d'intervention d'urgence et d'atténuation.

Les responsabilités sont réparties entre les ministères fédéraux, les organismes provinciaux, les municipalités et les organisations non gouvernementales, et les Premières Nations doivent souvent naviguer dans plusieurs systèmes à la fois pendant une crise. Lors des évacuations dues aux feux de forêt en 2025, les gouvernements et organisations suivants ont été impliqués :

- SAC
- Sécurité publique Canada
- Ministères du gouvernement provincial
- Municipalités
- APN
- Groupes locaux de soutien en cas d'urgence
- Croix-Rouge
- First Nations Emergency Services Society (FNESS, la société des services d'urgence des Premières Nations) ou National Indigenous Fire Safety Council (NIFSC, le conseil national autochtone de la sécurité incendie)
- Gouvernements des Premières Nations

- Divers prestataires de services, notamment des hôtels, des repas, des fournitures divers et des services sociaux.

Si certains de ces groupes ont pu se coordonner, il n'existait pas de structure de commandement intégrée pour l'ensemble des groupes. De plus, le Canada ne dispose pas d'un organisme national de coordination pour la gestion des urgences, à l'instar de la Federal Emergency Management Agency (FEMA, agence fédérale de la gestion des urgences) aux États-Unis et de l'Emergency Management Australia (EMA, gestion des urgences Australie). Les deux organismes coordonnent les interventions fédérales en cas de catastrophe et soutiennent les États fédérés, les territoires et les gouvernements tribaux avant, pendant et après les catastrophes. Leur rôle comprend la préparation et la protection. En l'absence d'un mécanisme de coordination centralisé, l'intervention immédiate se trouve entièrement réactive et présente plusieurs lacunes en ce qui a trait au déroulement des évacuations, à l'hébergement des évacués et au soutien apporté à ces derniers. De plus, on perd la possibilité de se préparer et de mettre en place des mesures préventives.

Les participants aux séances de gestion des urgences de l'APN ont souvent décrit le système comme étant réactif plutôt que proactif. Ils ont mentionné avoir fait part de leurs inquiétudes concernant les réserves de carburant, les voies d'accès ou les réseaux d'alimentation en eau plusieurs années à l'avance, communications qui sont restées sans réponse jusqu'à ce que l'incendie soit déjà déclaré. Comme l'a fait remarquer un représentant, « ce n'est pas une intervention, c'est une réaction ». L'absence d'un véritable mandat de prévention, soutenu par des ressources adéquates, signifie que la gestion des urgences commence souvent lorsqu'il est déjà trop tard.

Les problèmes de communication et de coordination lors des évacuations nuisent à la sécurité et la dignité. La confusion quant à l'habilitation à donner des ordres, aux itinéraires sûrs, à l'accueil des évacués et à la responsabilité financière pour l'hébergement et les repas est source de stress pour les dirigeants comme pour les habitants. Ces défis sont amplifiés lorsqu'il n'y a pas de capacité d'opérations d'urgence dédiée aux Autochtones, lorsque l'infrastructure de télécommunications n'est pas fiable ou lorsque les communautés sont confrontées à des crises simultanées, telles que les éclosons de COVID-19, les inondations ou les avis d'ébullition de l'eau.

En 2025, la vérificatrice générale a effectué un suivi des programmes destinés aux Premières Nations et mis en œuvre par SAC, y compris la gestion des urgences^{xiii}. La vérificatrice générale avait déjà recommandé que SAC établisse des accords de services de gestion des urgences et de lutte contre les feux de forêt avec les provinces, afin de garantir que toutes les Premières Nations aient accès à des services d'urgence rapides et coordonnés. Bien que SAC ait accepté de mettre en œuvre les recommandations, la vérificatrice générale a constaté que seuls quatre accords d'urgence et cinq accords relatifs aux feux de forêt étaient en place, et qu'il y avait moins d'accords en 2025 qu'en 2022.

La vérificatrice générale a également constaté que quatre des cinq accords sur les feux de forêt n'incluaient pas toutes les Premières Nations de la province concernée^{xiv}. Cela signifie que certaines Premières Nations ne bénéficieront pas de services d'urgence au moment où elles en auront le plus besoin.

En 2022, SAC et l'Ontario ont établi conjointement des normes pour les services aux personnes évacuées. Il s'agit notamment de services de sécurité, d'alimentation, de services à l'enfance et à la famille, de santé mentale, de soins de santé, de vêtements d'urgence et de transport. Toutefois, la vérificatrice générale a noté que SAC n'avait établi aucune nouvelle norme d'évacuation^{xv} avec aucune autre province. L'absence de normes crée une situation où chaque urgence est traitée comme s'il s'agissait d'une première, entraînant des incertitudes et des incohérences dans la prestation des services d'urgence.

De multiples accords trilatéraux sont en cours d'élaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces et les Premières Nations. À l'exception de la Colombie-Britannique, peu de régions disposent d'accords tripartites complets de gestion des urgences qui définissent clairement les rôles, les mécanismes de financement et les normes de service pour les Premières Nations. En Colombie-Britannique, la première phase de l'accord a permis de créer 34 postes de coordonnateurs d'urgence pour soutenir 30 projets d'atténuation^{xvi}.

En l'absence d'accord ou de normes, les interventions d'urgence peuvent s'appuyer sur des contrats ad hoc, des pratiques historiques ou des relations informelles. Cette approche peut fonctionner relativement bien lorsque les personnes clés se connaissent et se font confiance, mais elle ne constitue pas une base fiable pour la planification, la préparation ou la responsabilisation.

Dans une perspective fondée sur les droits, ces lacunes en matière de gouvernance signifient que les Premières Nations ne peuvent compter sur les systèmes de gestion des urgences pour protéger leur droit à un logement sûr et adéquat en temps de crise. Au contraire, les communautés doivent combler les lacunes elles-mêmes, en s'appuyant sur leurs propres ressources et réseaux limités pour assurer la sécurité de leurs populations.

Ce qui est évident, c'est qu'il y a un décalage entre la gestion des urgences et les besoins des Premières Nations en termes de capacité à gérer les urgences dans le cadre de leurs compétences. Ces capacités permettraient aux Premières Nations d'intervenir dans des situations d'urgence sans avoir à naviguer dans un système diffus de ministères, d'agence et d'organisations lorsque le temps est critique. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer l'intervention en cas d'urgence, mais aussi d'améliorer la préparation et de veiller à ce que le gouvernement directement confronté à une urgence dans sa communauté dispose des outils nécessaires pour y répondre.

Un point de départ essentiel consiste à reconnaître le rôle des gouvernements des Premières Nations dans la protection de leurs communautés. La saison des feux de 2025 a démontré que les gouvernements des Premières Nations et leurs compétences ont été ignorés. La communication était faible, les rôles n'étaient pas clairs et la prévention et la planification n'ont pas été considérées comme des priorités. Cela a sapé la gouvernance des Premières Nations et la capacité des Premières Nations à protéger leurs membres.

La compétence en matière de gestion des urgences peut être transférée aux gouvernements des Premières Nations par le biais d'accords structurés et multilatéraux qui définissent leurs pouvoirs, fournissent un financement sûr et permettent une planification pluriannuelle de l'intervention, du rétablissement et de la préparation. Il faudra inclure les données dans cet accord, en particulier en ce qui concerne le partage des données avec les gouvernements fédéral et provinciaux, la propriété et la collecte des données et la manière dont elles peuvent être utilisées pour la planification. De plus, il est nécessaire d'investir dans le renforcement des capacités des Premières Nations pour garantir la durabilité.

7. Inégalités en matière d'assurance et arguments en faveur d'une captive des Premières Nations

L'assurance sert à gérer les risques et à fournir une protection financière contre les pertes inattendues. Par le biais d'un contrat, un particulier ou une entreprise paie une prime d'assurance qui transfère le risque de perte inattendue à l'assureur. En cas de sinistre, le particulier dépose une demande d'indemnisation et l'assureur l'indemnise selon les termes du contrat. Les indemnités sont payées à partir des primes collectées. En 2021, pour chaque dollar de prime collecté, 60 cents en moyenne ont été versés au titre des sinistres et 40 cents ont couvert les dépenses et les bénéfices de la compagnie d'assurance.

L'assurance joue un rôle dans la stabilité financière et permet de se prémunir contre des dépenses imprévues souvent très élevées. Par exemple, l'assurance peut fournir les fonds nécessaires à la réparation ou au remplacement des habitations et des infrastructures après une catastrophe. L'assurance est un élément essentiel de la résilience. Le secteur de l'assurance a prévenu que les phénomènes climatiques, tels que les feux de forêt, modifient les profils de risque qui influent sur le coût des primes et de la couverture. En Californie, certaines compagnies d'assurance ont annoncé qu'elles ne fourniraient plus d'assurance habitation en raison des feux de forêt répétés, et au Canada, des discussions sont en cours concernant un programme d'assurance publique pour les feux de forêt^{xvii}.

Le gouvernement fédéral finance la gestion des urgences pour soutenir les Premières Nations^{xviii}, mais il ne supervise pas la politique du secteur de l'assurance pour les Premières Nations. En même temps, la Société canadienne d'hypothèques et de logements et SAC exigent que les Premières Nations fassent assurer leurs actifs pour recevoir un financement en capital.

Pour les Premières Nations, le secteur de l'assurance fonctionne de manière à aggraver la vulnérabilité plutôt qu'à la réduire. Sur les réserves, les communautés des Premières Nations sont confrontées à des risques élevés en raison des catastrophes provoquées par le changement climatique, comme les feux de forêt. Ce qui augmente leur risque n'est pas seulement l'emplacement dans un habitat naturel ou sauvage, mais aussi l'état de leurs logements. Les logements des réserves à ossature en bois, généralement de moindre qualité et équipés d'un système minimal d'extinction, sont considérés comme présentant un risque élevé. De plus, les membres individuels ne peuvent pas assurer leurs maisons, car celles-ci appartiennent à la communauté. Les gouvernements des Premières Nations assurent donc les maisons. Tous ces facteurs diffèrent des collectivités non autochtones, mais les compagnies d'assurance ne tiennent pas compte de ces distinctions et évaluent les Premières Nations comme une collectivité ou une municipalité non autochtone.

Les mesures préventives prises par les Premières Nations pour protéger leurs communautés ne sont pas prises en compte par les compagnies d'assurance. Elles ne tiennent pas compte d'importantes pratiques d'intendance culturelle, comme les brûlages contrôlés, et d'importantes connaissances autochtones en matière d'écologie, comme la compréhension du travail des castors dans la gestion de l'eau. Les programmes mis en place par les gouvernements des Premières Nations pour soutenir la communauté ne sont pas non plus pris en compte. Les exemples comprennent la manière dont les communautés entretiennent les équipements et forment les pompiers volontaires. Ces lacunes reflètent l'incapacité à comprendre les communautés des Premières Nations et leur gouvernance pour que l'assurance réponde à leurs besoins.

En conséquence, les primes que les Premières Nations doivent payer pour la couverture d'assurance sont très élevées par rapport à ce qui est couvert contre les pertes et les réclamations qui sont payées. De plus, même avec une assurance, certaines Premières Nations ne peuvent pas obtenir une couverture complète de leurs biens, car toutes les polices d'assurance contiennent des catégories de risques qui excluent la couverture des sinistres. Les dirigeants communautaires ont indiqué qu'ils payaient des primes très élevées pour une couverture contre les feux de forêt qui est plafonnée à des limites relativement basses – par exemple, dix millions de dollars de couverture pour des portefeuilles d'actifs valant plusieurs fois ce montant. En réalité, on demande aux communautés de payer plus pour être sous-assurées.

Selon les informations du secteur, les communautés autochtones du Canada génèrent environ 1,1 milliard de dollars de primes d'assurance annuelles. Le tableau suivant indique les primes typiques payées en fonction de la taille de la communauté^{xix} :

	Nation de petite taille	Nation de taille moyenne	Nation de grande taille
Valeurs totaux assurées (approximation)	25 000 000 \$	100 000 000 \$	250 000 000 \$ et plus
Population typique dans les réserves	100 - 1 500	1 000 - 3 500	+ 2 500
Coût des primes d'assurance par an: Gamme	80 000 \$ à 390 000 \$	295 000 \$ à 895 000 \$	675 000 \$ et plus
Coût des primes d'assurance par an: Moyenne	200 000 \$	600 000 \$	1 100 000 \$
Nombre moyen de réclamations par période de 5 années	0-3	3-5	+ 5

Figure 1, Économie de l'assurance et taille des nations¹ : Ce tableau montre que les primes collectées par les compagnies d'assurance et les indemnités versées au fil du temps sont supérieures à la moyenne du secteur. Le Bureau d'assurance du Canada indique que 0,55 \$ de chaque dollar perçu sur le paiement d'une prime est consacré au règlement des sinistres^{xx}.

¹ Méthodologie :

- Niveaux nationaux définis en fonction des valeurs totales assurées (VTA). Nation de petite taille : < VTA de 49 millions \$ | Nation de taille moyenne : 49 millions \$ – 149 millions VTA | Nation de grande taille : + 150 millions \$ VTA
- Primes modélisées à partir du taux en ligne appliqué aux VTA des propriétés. Les lignes de responsabilité (responsabilité générale, responsabilité des fonctionnaires publics pour le chef et le conseil, responsabilité civile professionnelle, cyber-risques, automobile, etc.) sont évaluées en fonction de l'exposition et font l'objet d'une majoration de prime, donc le montant combiné est une estimation prévisionnelle.
- Les chiffres sont modélisés selon un point de référence moyen du ratio de pertes (RP) de 70 % (il ne s'agit pas un chiffre vérifié par un tiers).
- Les communautés éloignées ou exposées aux inondations et aux feux de forêt sont soumises à des taux de base plus élevés.
- Il s'agit d'une estimation à l'échelle de l'industrie (et non des données internes).

La procédure de dépôt d'une demande d'indemnisation introduit des obstacles supplémentaires et affecte les délais de reconstruction après un événement. Les régleurs de sinistres peuvent manquer d'expertise dans le travail avec les Premières Nations, ne pas vouloir se rendre dans des zones reculées ou appliquer des normes qui ne reflètent pas les réalités locales. Les litiges concernant l'étendue des dommages, le coût des réparations ou l'interprétation du texte de la police d'assurance peuvent retarder les règlements de plusieurs mois, voire de plusieurs années. De plus, le programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe^{xxi} géré par le gouvernement fédéral n'est accessible qu'après épuisement de l'assurance. Ce programme agissant comme un filet de sécurité pour couvrir les coûts des pertes, la couverture d'assurance tend à être plus faible. Pendant cette période, les familles restent dans des logements temporaires et les gouvernements des Premières Nations ne peuvent pas planifier efficacement la reconstruction.

À la suite d'événements catastrophiques, tels que le feu de forêt de Lytton, certaines communautés ont été qualifiées « à haut risque », voire non assurables. Comme l'a fait remarquer le Kukpi7 Patrick Michell, Lytton est devenu une « zone d'exclusion pour les assurances ». Un tel retrait du marché prive les communautés d'une voie viable vers la reconstruction. Même lorsque la couverture est techniquement disponible, les assureurs peuvent imposer des exclusions, des franchises élevées ou des conditions qui rendent les polices inabordables ou irréalisables.

En tant que communautés distinctes, les Premières Nations sont confrontées à des primes d'assurance très élevées et à une moindre couverture, créant une situation d'exploitation. Comme les aspects distincts des communautés des Premières Nations ne sont pas reconnus dans les évaluations d'assurance, leurs besoins en assurance ne sont pas satisfaits. Le secteur de l'assurance pour les Premières Nations n'est pas réglementé et doit être contrôlé par les gouvernements fédéral et provinciaux. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent réformer les cadres réglementaires, contribuer à la capitalisation et veiller à ce que les programmes publics complètent les mécanismes dirigés par les Autochtones plutôt que de les supplanter. L'industrie doit également renforcer sa capacité à comprendre la gouvernance et les communautés des Premières Nations, notamment en reconnaissant le savoir autochtone qui joue un rôle dans l'atténuation et la réduction des risques. Parallèlement, le secteur doit établir un partenariat avec les Premières Nations qui ne soit pas uniquement axé sur les transactions, mais plutôt sur leurs besoins et sur l'adaptation des évaluations s afin de répondre à ces besoins.

Les polices d'assurance évoluent pour atténuer les risques. Pour les propriétaires qui sont proactifs et qui mettent en place des mesures pour protéger leur bien contre les dommages potentiels, certaines compagnies d'assurance offrent des réductions lorsque le bien est « hors risque ». Les possibilités de personnalisation de la protection sont également plus nombreuses, les compagnies d'assurance s'adaptant à l'évolution du marché. Face aux sinistres catastrophiques résultant d'événements comme des feux de

forêt et à leur fréquence croissante, les compagnies d'assurance développent des options qui réduisent la volatilité. Par exemple, certaines compagnies d'assurance passent des contrats avec des entreprises spécialisées dans l'atténuation des pertes et les interventions d'urgence. Dans le cadre de la couverture du contrat, la compagnie d'assurance enregistre le bien assuré auprès de la société tierce. Grâce à la cartographie géospatiale et aux informations climatiques, ce tiers suit des événements tels qu'un feu de forêt et, si le feu est sur le point d'endommager la propriété enregistrée, le tiers déploie immédiatement une équipe pour mettre en place des mesures de protection.

L'assurance joue un rôle sous-estimé et souvent négligé dans la gouvernance des Premières Nations en tant qu'élément essentiel du logement, de l'infrastructure et de la gestion des situations d'urgence. Dans ce contexte, elle ne se limite pas à une police d'assurance contre les pertes. Au contraire, elle pourrait également servir d'outil favorisant le maintien des immobilisations en réserve.

L'une des approches est l'assurance communautaire contre les catastrophes^{xxii}. Ce modèle permet à un groupe communautaire ou à un gouvernement local d'organiser une assurance qui couvre les propriétés individuelles au sein de la communauté. Les principaux avantages de ce modèle sont la résilience financière, une assurance abordable et la possibilité pour la communauté d'étendre les mesures préventives des maisons individuelles à l'ensemble de la communauté. Des modèles communautaires d'assurance contre les catastrophes existent parallèlement aux programmes gouvernementaux d'aide d'urgence.

Pour aller plus loin dans cette voie, de nombreux experts et dirigeants ont appelé à la création d'une compagnie d'assurance captive pour les Premières Nations. Il s'agit d'un modèle dirigé par les Premières Nations, dans lequel les Premières Nations participantes exploiteraient leur propre compagnie d'assurance, gèreraient collectivement les primes qu'elles paieraient normalement et réinvestiraient les bénéfices dans leurs propres communautés. Les principaux avantages comprennent l'agrégation des risques, la négociation d'accords de réassurance plus favorables et l'élaboration de conditions de couverture répondant à leurs besoins réels. Ce modèle créerait également une plateforme permettant de reconnaître ce que les communautés font déjà pour se protéger et apporterait la flexibilité qui fait actuellement défaut. On pourrait également intégrer des mesures de prévention et d'intendance culturelle, telles que la construction résistante au feu, le brûlage culturel et l'amélioration de l'infrastructure dans les structures de primes et les programmes de prévention des sinistres définis par les Premières Nations.

Une société captive d'assurances des Premières Nations n'est pas une solution complète. Toutefois, un modèle captif permettrait de combler l'écart entre les primes et la couverture, de développer les capacités de prévention et de renforcer la gouvernance locale. Un modèle captif offre une voie vers la viabilité financière et la souveraineté face à l'escalade des risques climatiques.

8. Pratiques prometteuses et solutions dirigées par les Autochtones

Parmi les défis décrits dans ce rapport, il existe également de nombreux exemples de Premières Nations et de leurs partenaires qui développent des approches efficaces et innovantes en matière de résilience climatique, de sécurité incendie, de gestion des urgences et de prévention. Ces pratiques prometteuses démontrent que d'autres modèles sont non seulement possibles, mais aussi déjà opérationnels.

En Colombie-Britannique, un accord tripartite de gestion des urgences de dix ans entre les Premières Nations, la province et le gouvernement fédéral ont fourni une base plus stable et mieux coordonnée pour la planification et l'intervention en cas d'urgence. Les discussions ont porté sur la compréhension des risques à l'aide d'une évaluation à dangers multiples qui prend en compte les répercussions pour sept générations, ainsi que sur la compréhension des terres du point de vue des Premières Nations. De plus, les discussions ont permis d'établir un lien entre le logement et l'infrastructure, étant entendu qu'il faut prendre en compte ces deux éléments pour favoriser la résilience des communautés. D'autres solutions, comme l'accélération des ajouts aux réserves, peuvent être nécessaires pour que la reconstruction des communautés avance plus rapidement. Bien qu'il ne soit pas parfait, ce modèle démontre comment des accords à long terme peuvent clarifier les rôles, améliorer la communication et renforcer les capacités au niveau communautaire.

Les centres d'opérations d'urgence dirigés par les Autochtones démontrent l'intérêt d'adopter, dans le cadre des interventions en cas de catastrophe, des approches ancrées dans la culture et tenant compte des traumatismes. Ces centres placent la gouvernance autochtone au cœur des décisions, garantissant que les interventions reflètent les priorités de la communauté, les protocoles culturels et les connaissances traditionnelles.

L'ISN Maskwa^{xxiii} en est un exemple. Basé à Sault Ste. Marie, en Ontario, l'ISN Maskwa est le premier et l'unique centre d'opérations d'urgence dirigé par les Premières Nations au Canada. Il offre un éventail de services, notamment en soutenant les Premières Nations victimes d'inondations, d'incendies et d'autres situations d'urgence. L'ISN Maskwa a été fortement impliqué dans la saison des feux de forêt de 2025, qui a été précédée par de graves inondations. Le personnel a parfois travaillé 96 jours sans interruption, passant directement de l'évacuation due aux inondations à celle provoquée par les feux de forêt. Depuis sa création, l'ISN Maskwa a collaboré avec environ 75 % des 133 Premières Nations de l'Ontario, offrant des formations, dotant les centres d'accueil en personnel et soutenant les évacuations.

Le modèle de l'ISN Maskwa intègre d'importantes mesures de soutien à la santé. Lors des évacuations précédentes, le centre a coordonné des cliniques dentaires mobiles, des services d'optométrie, des soins podologiques et des tests médicaux. Il travaille avec les services de santé non assurés pour les Premières Nations et les Inuits et SAC pour assurer le local de soins infirmiers, les escortes médicales et la continuité des soins entre la communauté d'origine et les sites d'accueil. Il coordonne la logistique (fauteuils roulants, déambulateurs et autres équipements spécialisés) et veille à ce que les ordonnances soient transférées aux pharmacies locales pendant la durée de l'évacuation.

L'ISN Maskwa travaille actuellement avec la Première Nation crie de Missanabie à la création d'un centre d'évacuation à Island View Camp. Le camp peut actuellement accueillir 125 personnes évacuées, mais des travaux sont en cours pour augmenter la capacité d'accueil de 800 personnes, en utilisant un camp minier réaffecté. Le centre achevé comprendra des logements flexibles pour accueillir les familles, les aînés et les enfants et sera doté d'un gymnase et des espaces de loisirs, des installations de blanchisserie, d'un espace pour les enfants et d'une salle pouvant servir de bureau ou de salle de réunion pour le conseil de bande en cas d'évacuation. L'objectif du centre est de fournir aux communautés éloignées un espace d'évacuation sûr qui répond à leurs besoins sans qu'elles aient besoin de se rendre jusqu'à un centre urbain comme Toronto. De nombreuses Premières Nations ne veulent pas être évacuées vers les grands centres urbains, où elles sont exposées à la drogue, à l'alcool et aux prédateurs dans les aéroports et les hôtels. Les centres urbains peuvent aggraver le stress, les dépendances et les problèmes de santé mentale. En revanche, Island View Camp offre un environnement basé sur les terres qui assure un lien culturel continu et une certaine stabilité.

En dehors des services saisonniers de gestion des urgences, ISN Maskwa est axé sur la formation et le renforcement des capacités, souvent en partenariat avec SAC. Il organise des cours, tels que la formation du personnel de soutien communautaire et du système de gestion des incidents, afin que les Premières Nations puissent disposer de leurs propres tables de commandement. Par exemple, il a soutenu la première équipe de commandement d'incident entièrement autochtone qui est intervenue à la suite d'une fuite de produits chimiques à Sarnia. Le travail d'ISN Maskwa s'est étendu à des enquêtes complexes, y compris le suivi des cas non résolus de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées. Leur rôle est d'écouter les familles, d'examiner les dossiers, d'assurer la liaison avec les services de police et de combler une lacune en matière de sécurité communautaire, de confiance et de traumatisme. L'ISN Maskwa est également impliquée dans les activités de police et de formation des Premières Nations.

En Colombie-Britannique, la First Nations Emergency Services Society (FNESS) est une organisation provinciale de services aux Premières Nations qui, à l'origine, offrait un soutien et une formation aux communautés, mais qui est aujourd'hui axée sur la gestion des urgences à tous les niveaux. Il s'agit notamment de soutenir les communautés en matière de préparation, d'atténuation, d'intervention et de rétablissement. Un exemple est le programme d'évaluation rapide des risques de feux de forêt, dans le cadre duquel la FNESS se rend dans des communautés en cours d'évacuation et évalue rapidement les mesures à prendre immédiatement pour atténuer les dommages causés par un feu de forêt qui approche. Enlever le bois empilé contre une maison, déblayer les débris à proximité des maisons et veiller à ce que les pelouses soient coupées sont des exemples de mesures immédiates qui font une différence sur les répercussions d'un feu de forêt sur une maison^{xxiv}. Cependant, la FNESS n'est pas officiellement reconnue comme un organisme d'intervention, malgré son expertise technique et ses relations avec les communautés des Premières Nations.

La FNESS est limitée par un financement restreint, des champs de compétences fragmentés et la nécessité d'obtenir des autorisations provinciales. Il existe un décalage systémique entre les besoins des Premières Nations, la manière dont les organisations des Premières Nations peuvent fournir des services répondant à ces besoins et ce que le système provincial de gestion des urgences permet. Avant de pouvoir être déployée, la FNESS doit obtenir l'autorisation du Service d'incendie de la Colombie-Britannique, même si une communauté est visiblement menacée. De plus, les remorques et les équipements de protection des structures ne peuvent être mis en place qu'avec l'approbation de la province. Tout retard peut rendre inutile la fourniture de services et de soutien, en particulier pour les communautés éloignées et difficiles d'accès. Par exemple, lors d'un épisode de rivière atmosphérique, il a fallu cinq jours pour obtenir les autorisations requises au déploiement des remorques et des équipements de soutien.

La FNESS comprend les priorités des Premières Nations en cas d'urgence et s'efforce de combler les lacunes lorsque les politiques provinciales ne reflètent pas leurs réalités. Ce que l'on oublie souvent, ce sont les sites culturels, tels que les champs de médecine, les huttes de sudation et les sites sacrés. Les cadres provinciaux ne s'occupent que des immobilisations et ne prennent pas en compte les espaces nécessaires à la survie culturelle et aux modes de vie distincts. Pour renforcer les capacités, la FNESS propose des formations adaptées aux contextes des Premières Nations et intègre le savoir culturel dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de prévention. Par exemple, les signes écologiques, tels que les changements de couleur des feuilles, les mouvements des animaux et le comportement de l'eau, sont ignorés dans les modèles d'urgence provinciaux, mais la formation de la FNESS inclut les connaissances traditionnelles et la science. Ces pratiques sont fondées sur des générations d'observations et d'expériences, et elles offrent des outils évolutifs et adaptés au climat pour la réduction des risques. Pour être efficaces, la formation et la prévention dans une communauté des Premières Nations doivent tenir compte de la culture.

Pourtant, malgré un modèle prometteur axé sur la culture, la FNESS ne peut accéder qu'à un financement limité sur un cycle de renouvellement annuel, par opposition à un financement de base durable. De nombreux programmes de prévention mis en œuvre par la FNESS, tels que la sécurité incendie, la mobilisation des jeunes et la prévention des incendies à l'école, ne sont pas financés. Le cycle annuel de renouvellement des financements rend difficiles l'embauche et la conservation des coordonnateurs en gestion des urgences par les collectivités. De plus, les collectivités sont confrontées à des casernes de pompiers sans chauffage, à des équipements contenant de l'amiante et à de vieux camions. Si l'on considère que le Canada dépense chaque année 340 millions de dollars pour importer des équipes internationales de pompiers, l'investissement dans les pompiers autochtones et les équipes communautaires est largement sous-financé.

Au niveau communautaire, les Premières Nations peuvent prendre des mesures pour créer des communautés résistantes au changement climatique. Kanaka Bar, l'une des communautés qui forment la nation Nlaka'pamux, se construit pour l'avenir^{xxv}. Très tôt, Kanaka Bar a admis que le changement climatique n'était pas seulement une réalité, mais une urgence. Les changements climatiques incohérents avec les connaissances traditionnelles ont été considérés comme des avertissements. La communauté a construit sa gouvernance en veillant à ce qu'elle puisse toujours avoir accès à l'air pur, à l'eau, à la nourriture et à un abri. La communauté a ensuite procédé à sa propre évaluation du changement climatique, établi les lacunes et, sur la base de ces lacunes, mis en place des outils pour compléter et amplifier ses connaissances traditionnelles et scientifiques. Concrètement, la communauté a commencé à collecter ses propres données afin de pouvoir prendre des décisions relatives à l'atténuation des risques. De plus, la communauté a mis en œuvre des projets d'énergie propre, comme l'installation de panneaux solaires et l'hydroélectricité, ainsi que des projets de sécurité alimentaire^{xxvi}.

La gestion des urgences est axée sur la prévention. Les habitants de Kanaka Bar ont abattu les arbres trop proches les uns des autres afin de limiter la propagation du feu. La communauté élimine régulièrement les branches mortes et les débris susceptibles de s'enflammer et de propager le feu. Tout risque d'incendie a été éliminé et, s'il n'a pu l'être, elle a pris des mesures pour atténuer le danger. À bien des égards, les mesures de prévention sont en fait des mesures d'adaptation au climat. Pour survivre, une communauté doit s'adapter aux changements qui l'entourent. Les connaissances traditionnelles sur le feu et l'intendance écologique jouent un rôle clé. Les brûlages culturels, autrefois interdits par la législation provinciale, permettent de débarrasser les terres des matières forestières hautement inflammables et de protéger les communautés contre des feux plus importants. Un autre aspect du brûlage culturel consiste à faire repousser des plantes et des aliments traditionnels dans certaines zones afin de fournir des médicaments vitaux à la communauté. Ces approches culturelles profondes de la gestion des terres et de la prévention des feux de forêt sont riches d'enseignements.

Le logement est un autre domaine d'innovation. Kanaka Bar est propriétaire de la majorité de son territoire et fournit à ses membres des logements sûrs et viagers, ce qui témoigne d'un paradigme de logement autochtone axé sur la stabilité plutôt que sur la spéculation. Comme l'a souligné le Kukpi7 Patrick Michell, l'objectif n'est pas de maximiser les profits, mais de veiller à ce que chacun ait une place sûre dans la communauté, aujourd'hui et à l'avenir. Ce système de valeurs qui ne cherche qu'à rentrer dans ses frais contraste avec les approches axées sur le marché qui ont contribué à l'inabondabilité et à la financiarisation du logement ailleurs au Canada.

Au lendemain des feux de forêt, le Kukpi7 Michell s'est demandé s'il fallait accepter la destruction de maisons. Les maisons peuvent être reconstruites avec des matériaux résistants au feu qui coûtent moins cher et qui, à long terme, ont une meilleure chance de survivre aux incendies. Les codes de la construction devraient être mis à jour pour exiger des matériaux de construction ignifuges. Pourtant, les nouvelles maisons sont construites avec les mêmes matériaux que la maison détruite, et les codes de construction continuent à ne pas exiger de matériaux de construction ignifuges. Bien que Kanaka Bar soit une communauté proactive, ses efforts sont ralentis par des systèmes qui n'ont pas encore accepté la réalité et l'urgence du changement climatique.

9. Recommandations

Répondre à l'urgence climatique

A. Donner la priorité à l'action climatique en intégrant la modélisation des risques climatiques dans la planification et en renforçant la résilience climatique des logements pour les Premières Nations, ce qui inclut le respect, la promotion et la sauvegarde des systèmes de connaissances, des droits et de l'autodétermination des Premières Nations.

B. Travailler en partenariat avec les Premières Nations pour définir les priorités, les objectifs et les ressources nécessaires pour répondre aux urgences climatiques ayant une incidence sur les terres, les eaux et l'air des Premières Nations.

La gestion des urgences, y compris la prévention, l'intervention, l'atténuation et la récupération

C. Mettre en place une autorité nationale tripartite intégrée de gouvernance de la gestion des urgences qui définit clairement les rôles et les responsabilités de tous les ministères fédéraux et provinciaux et des gouvernements des Premières Nations. Il s'agit notamment d'améliorer le partage des données entre tous les gouvernements et de garantir l'accès des Premières Nations aux données.

D. Travailler en partenariat avec les Premières Nations pour créer une institution nationale de sécurité incendie et d'intendance dirigée par les Premières Nations, qui soutient l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de gestion et de prévention des urgences, des plans d'action et des évaluations des risques.

E. Renforcer et financer la gestion des urgences dirigée par les Premières Nations au niveau communautaire, régional et national en améliorant la capacité financière, technique et humaine des Premières Nations à mener des évaluations et une surveillance communautaires tenant compte du changement climatique. Il s'agit notamment d'examiner la disponibilité des données, la capacité opérationnelle, les services locaux de lutte contre les incendies et les parcours de formation des jeunes à la gestion des situations d'urgence et à l'intendance des incendies.

F. Travailler en étroite collaboration avec les Premières Nations pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de logement d'urgence climatique pour les Premières Nations qui couvre l'hébergement en cas d'évacuation, l'accueil en milieu urbain, le financement du retour rapide chez soi et la reconstruction résiliente au changement climatique, et qui comprend des normes pour les communautés d'accueil qui répondent aux besoins des évacués des Premières Nations.

G. Établir un cadre national de surveillance des droits de la personne mené par des Autochtones avec comme mandat les déplacements climatiques et le logement et qui publiera des rapports publics et aura des mécanismes de responsabilité clairs.

H. Indemniser les Premières Nations en leur accordant des terres nouvelles ou supplémentaires en compensation des terres qu'elles ont perdues ou qu'elles pourraient perdre à l'avenir en raison du changement climatique.

Remédier aux déficits structurels en matière de logement et d'infrastructures pour améliorer la résilience climatique

I. Consacrer un maximum de ressources pour donner la priorité aux communautés des Premières Nations exposées à des risques de pertes catastrophiques et combler le déficit de 349,2 milliards de dollars en matière d'infrastructures des Premières Nations grâce à des investissements soutenus dans le logement, l'approvisionnement en eau et les services d'urgence, y compris 30 milliards de dollars destinés à l'adaptation au changement climatique, conformément aux recommandations du rapport de l'APN intitulé « Combler le déficit d'infrastructures d'ici à 2030 ».

J. Collaborer avec les Premières Nations afin de soutenir la création d'une captive d'assurance des Premières Nations qui visera à remédier aux inégalités systémiques en matière de couverture d'assurance pour les infrastructures et les logements des Premières Nations, à fournir un outil permettant d'assurer l'entretien des immobilisations sur les réserves et à renforcer la gouvernance.

10. Conclusion

Le Canada se trouve à la croisée des chemins. Avec l'accélération du changement climatique, la fréquence et la gravité des feux de forêt et d'autres situations d'urgence continueront d'augmenter. La question n'est pas de savoir si ces événements se produiront, mais si les systèmes qui interviennent seront justes, efficaces et conformes aux droits et aux valeurs des Premières Nations.

Les éléments présentés dans cette étude mettent en évidence que les systèmes actuels ne sont pas à la hauteur. Les taux de mortalité par le feu restent inacceptables dans les communautés autochtones. Les conditions de logement sont inadéquates et dangereuses pour un trop grand nombre de familles. Les structures de gestion des situations d'urgence sont fragmentées, le marché de l'assurance laisse les communautés vulnérables et les obligations en matière de droits de la personne ne sont pas pleinement respectées.

En même temps, les Premières Nations ouvrent la voie à la conception et à la mise en œuvre de solutions : dans la prévention des incendies fondée sur la communauté, la gouvernance innovante du logement, les opérations d'urgence et la planification de l'adaptation au climat. Ces efforts démontrent qu'un avenir différent est possible – un avenir où le logement est considéré comme un droit et non comme une marchandise; où les systèmes d'urgence donnent la priorité à la prévention et à la stabilité; et où les Premières Nations ont l'autorité et les ressources nécessaires pour assurer l'avenir de leurs communautés.

Comme l'a fait remarquer la défenseure fédérale du logement, « ce ne sont pas les mécanismes qui manquent, c'est la décision de les utiliser qui fait défaut ». Le défi qui se pose à tous les niveaux de gouvernement est de prendre ces décisions maintenant, en partenariat avec les Premières Nations, afin que la prochaine saison de feux ne reproduise pas les dégâts de la précédente.

ⁱ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

ⁱⁱ <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/plan-climatique/strategie-nationale-adaptation.html>

ⁱⁱⁱ <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgncy-mngmnt-strtgty/index-fr.aspx>

^{iv} <https://www.undrr.org/fr/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>

^v <https://www.cbc.ca/news/canada/canada-wildfiresfewer-firesmore-damage-study-9.7051171>

^{vi} Qureshi, Ramla Karim (9 juin 2025). « Nous concevons des villes et des bâtiments pour les tremblements de terre et les inondations ». The Conversation. <https://theconversation.com/we-design-cities-and-buildings-for-earthquakes-and-floods-we-need-to-do-the-same-for-wildfires-257297>

-
- vii <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/marche-du-logement-donnees-et-recherche/recherche-sur-le-logement/rapports-de-recherche-en-habitation/besoins-et-conditions-de-logement/besoins-conditions-logement-autochtones>
- viii https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_202403_02_f_44451.html
- ix <https://afn.ca/fr/services-communautaires/logement-itinerance/>
- x <https://afn.ca/fr/economie-infrastructures/infrastructures/comblant-le-deficit-d'infrastructures/>
- xi <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/mko-evacuation-communication-delays-1.7547544>
- xii <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/saskatchewan-first-nations-wildfires-state-of-emergency-1.7546571>
- xiii <https://www.canada.ca/fr/verificateur-general/notre-travail/rapports-daudit/suivi-sur-les-programmes-pour-les-premieres-nations.html>
- xiv <https://www.canada.ca/fr/verificateur-general/notre-travail/rapports-daudit/suivi-sur-les-programmes-pour-les-premieres-nations.html> au para. 48
- xv <https://www.canada.ca/fr/verificateur-general/notre-travail/rapports-daudit/suivi-sur-les-programmes-pour-les-premieres-nations.html> au para. 49
- xvi <https://www.mbcradio.com/2025/10/ottawa-falls-short-on-emergency-response-for-first-nations-as-climate-disasters-climb-audit>
- xvii <https://www.cbc.ca/radio/day6/home-insurance-wildfires-state-farm-1.6863913>
- xviii <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1534954090122/1535120506707>
- xix Informations fournies par Navacord Insurance Services
- xx <https://acera.ca/what-kind-of-profits-do-insurance-companies-make/>
- xxi <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-sstnc-rrngmnts/index-fr.aspx>
- xxii <https://www.guycarp.com/insights/community-based-catastrophe-insurance.html>
- xxiii <https://isn-maskwa.com/>
- xxiv <https://canadiangeographic.ca/articles/rekindling-hope-b-cs-climate-evacuees/>
- xxv <https://institutclimatique.ca/publications/assurer-reconstruction-fondations-resilientes-canyon-fraser/>
- xxvi <https://canadiangeographic.ca/articles/rekindling-hope-b-cs-climate-evacuees/>