



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences

(Projet n° 1570-7/08046)

Le 24 février 2010

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation



Canada 

Table des matières

RÉSUMÉ	I
RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	VI
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 APERÇU	1
1.2 PROFIL DU PROGRAMME	1
1.2.1 Contexte et description	1
1.2.2 Logique du Programme	4
1.2.3 Gestion du Programme, principaux intervenants et bénéficiaires	8
2. MÉTHODE D'ÉVALUATION	12
2.1 PORTÉE ET DURÉE DE L'ÉVALUATION	12
2.2 ASPECTS ET QUESTIONS DE L'ÉVALUATION.....	12
2.3 MÉTHODES D'ÉVALUATION	13
2.3.1 Sources de données.....	13
2.3.2 Considérations, points forts et limites	15
2.4 ATTRIBUTIONS ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ.....	16
3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION : PERTINENCE.....	17
3.1 LE RÔLE D'AINC DANS LA GESTION DES URGENCES.....	17
3.1.1 La responsabilité légale d'AINC	17
3.1.2 Les quatre piliers de la gestion des urgences	20
3.1.3 Rôle d'autres ministères fédéraux.....	24
3.2 LE PAGU PAR RAPPORT À D' AUTRES PROGRAMMES DE GESTION DES URGENCES	24
3.2.1 Programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe	24
3.2.2 Programme conjoint de protection civile	26
3.2.3 Programmes provinciaux et territoriaux	26
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – RENDEMENT	28
4.1 STRUCTURE DE PRESTATION DU PROGRAMME	28
4.1.1 Activités d'atténuation	28
4.1.2 Activités de préparation.....	28
4.1.3 Activités d'intervention	30
4.1.4 Activités de rétablissement.....	31
4.1.5 Autres genres d'activités.....	31
4.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS	32
4.2.1 À l'échelle nationale	32
4.2.2 À l'échelle régionale.....	32
4.2.3 À l'échelle locale.....	34

4.3	STRUCTURE DE FINANCEMENT	35
4.3.1	<i>Problèmes liés à la structure de financement actuelle du PAGU</i>	35
4.3.2	<i>Expériences sous d'autres administrations ou dans d'autres contextes</i>	37
4.3.3	<i>Solutions envisageables</i>	38
4.4	RÉSULTATS DU PROGRAMME	39
4.4.1	<i>Mesure du rendement actuelle</i>	40
4.4.2	<i>Principaux résultats</i>	40
4.4.2	<i>Pratiques exemplaires</i>	42
4.4.3	<i>Incidences imprévues</i>	43
4.5	EFFICIENCE DU PROGRAMME	43
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	45
5.1	CONCLUSIONS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.1.1	<i>Pertinence</i>	45
5.1.2	<i>Rendement</i>	46
5.2	RECOMMANDATIONS	49

L'évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU) était nécessaire dans le cadre de la Politique sur les paiements de transfert et elle appuiera le renouvellement des autorisations de contribution. Elle fournit des résultats et des conclusions basés sur des données probantes quant à la pertinence et au rendement du programme.

Le Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a mis sur pied le PAGU afin d'aider les collectivités des Premières nations vivant dans les réserves à gérer les urgences. Le programme touche les quatre piliers de la gestion des urgences : atténuation, préparation, intervention et rétablissement. De plus, le programme peut fournir de l'aide pour la recherche et la récupération des personnes disparues. Au cours des dernières années, la gamme des activités menées dans le cadre du PAGU s'est élargie pour inclure les questions liées à la santé et les troubles civils.

La méthodologie utilisée pour procéder à cette évaluation comprend un examen des documents sur les politiques et les programmes du Ministère; une revue de la littérature sur les théories de la gestion des urgences, de la manière dont cette gestion est structurée et exécutée, et comment d'autres administrations mesurent la réussite, afin d'en dégager les meilleures pratiques, des approches de conception et de prestation différentes, et des options possibles de financement. La méthodologie fait appel aussi à des entrevues avec un large éventail d'informateurs clés des autorités fédérales, provinciales et locales; des études de cas dans quatre provinces, et des groupes de discussion composés de représentants des collectivités des Premières nations. Un groupe de travail et un comité consultatif ont donné des conseils et de la rétroaction tout au long du processus d'évaluation.

Voici les principaux résultats et conclusions de l'évaluation :

Pertinence

Cette évaluation confirme la nécessité d'un PAGU. On constate une tendance générale vers une fréquence et une intensité accrues des urgences au Canada et les collectivités des Premières nations sont considérées être à « risque élevé » en cas de catastrophe en raison de leur petite taille, de leur vulnérabilité sociale, de leur éloignement et de leur isolement. Nombre de Premières nations n'ont pas mis à jour leurs plans de gestion des urgences. Ces mêmes Premières nations ne seront pas prêtes lorsqu'elles devront affronter des situations d'urgence.

Le PAGU est l'outil essentiel à la disposition d'AINC permettant d'assurer la prestation des services d'aide nécessaires aux Premières nations faisant face à des urgences. Cependant, le programme, tel qu'il est conçu et offert, ne répond pas aux besoins des Premières nations en ce qui a trait à l'atténuation, à la préparation et au rétablissement.

Il est important de souligner que les autorisations et objectifs du programme s'harmonisent, en grande partie, avec les priorités pangouvernementales dont il est fait mention dans la *Loi sur la gestion des urgences* de 2007, étant donné qu'ils sont tous fondés sur une démarche en matière

de gestion des urgences reposant sur quatre piliers. Cependant, les objectifs actuels du programme ne semblent pas s'harmoniser avec toutes les priorités ministérielles. Au cours des dernières années, AINC a prêté davantage d'attention aux troubles civils dans le cadre du PAGU. Les troubles civils, bien qu'ils ne soient pas strictement définis comme une urgence et que la plupart des cas se produisent à l'extérieur des réserves, peuvent dégénérer en une situation nécessitant des services d'urgence et l'engagement des collectivités des Premières nations. Les autorisations actuelles du programme ne comprennent pas ces types d'activités (à l'exception des activités de recherche et de récupération).

De plus, les objectifs du PAGU ne font pas mention des responsabilités ministérielles en matière de gestion des urgences dans les territoires. La responsabilité réelle d'AINC en matière de gestion des urgences dans le Nord doit encore être clairement déterminée.

La dernière sphère de responsabilité dont il n'est actuellement pas fait mention dans les résultats ou les autorisations du PAGU est la participation du Ministère aux activités d'urgence qui ne relèvent pas d'AINC comme la planification en cas de pandémie. AINC a affecté d'importantes ressources au processus mené par Santé Canada visant à mettre en place des plans d'intervention en cas de pandémie dans les collectivités des Premières nations.

Rendement

À l'échelle nationale, AINC a mis sur pied la Direction de la gestion des urgences et des dossiers pour coordonner les activités du programme et soutenir, au besoin, les bureaux régionaux et les autres intervenants. Les bureaux régionaux d'AINC travaillent conjointement avec les organismes de gestion des urgences provinciales et territoriales, ainsi que les organismes Autochtones. Il y a des ententes officielles dans environ la moitié des administrations, et des négociations sont en cours dans les autres.

► *Structure de prestation du programme*

La structure de prestation du PAGU relative à l'intervention et à certains aspects du rétablissement est appropriée puisque le programme soutient essentiellement les organismes provinciaux de gestion des urgences qui sont en mesure d'offrir l'expertise et les ressources nécessaires dans le domaine de la gestion des urgences. Cependant, les mécanismes et la structure de prestation actuels du programme ne permettent pas l'établissement d'un cadre approprié visant à recourir à une approche tous risques en matière de gestion des urgences, comme l'exige la *Loi sur la gestion des urgences*. Il n'y a pas vraiment de structure en place pour corriger les problèmes liés à l'atténuation. Diverses méthodes sont employées actuellement pour soutenir les activités de préparation et, bien que la souplesse soit un élément essentiel de ce domaine, la structure de prestation actuelle du programme n'expose pas clairement la portée des activités du PAGU en lien avec la préparation.

► *Distribution des rôles et responsabilités*

Cette évaluation met en lumière un manque de rôles et de responsabilités définis. Plus particulièrement, les rôles et responsabilités d'AINC dans la prestation d'une approche tous

risques en matière de gestion des urgences, surtout dans les domaines de l'atténuation, de la préparation et du rétablissement, n'ont pas été clairement documentés, ce qui a entraîné des discordances dans la programmation à travers le Canada.

À l'échelle locale, la distribution des rôles et responsabilités se complexifie de plus en plus. Selon la collectivité touchée et la nature des urgences, un grand nombre d'intervenants peuvent être concernés. Cette évaluation indique qu'il existe des ambiguïtés à cet égard. Notamment, certaines Premières nations sont incertaines quant à l'étendue de leurs responsabilités face à ces urgences : doivent-elles seulement les déclarer ou exécuter les activités requises en vertu des quatre piliers de la gestion des urgences?

Le fait que le Ministère ait élargi la portée des activités de gestion des urgences pour y inclure des problèmes comme les troubles civils accroît également la complexité liée à la distribution des rôles et responsabilités.

De plus, le rôle précis du Ministère dans une approche tous risques en regard de la gestion des urgences dans trois territoires du Nord n'est pas clairement défini, pas plus que ne le sont les rôles et responsabilités en regard des activités liées aux urgences qui relèvent d'un autre ministère ou d'une autre administration (comme les questions liées à la santé).

Il est important de noter que, malgré l'existence de ces ambiguïtés dans trois des quatre piliers de la gestion des urgences, les services d'intervention n'ont pas été retardés. Cette évaluation indique qu'en cas d'urgence, les intervenants locaux feront leur travail et apporteront l'aide requise. Tout problème administratif non résolu sera abordé après coup.

► *Structure de financement actuelle*

La structure de financement actuelle du PAGU est problématique. Elle ne fournit pas l'assise financière nécessaire à l'atteinte de tous les objectifs du programme. Cette structure mène aussi à des inefficacités relatives à l'aide financière dont AINC a besoin pour respecter ses obligations juridiques.

Lors de l'évaluation, il était presque impossible de brosser un portrait financier complet du PAGU. L'exigence de procéder à une nouvelle présentation au Conseil du Trésor pour chaque besoin en ressources importantes a entraîné des répercussions négatives inattendues. Dans certains cas, la Direction ou les bureaux régionaux doivent réaffecter des fonds provenant d'autres programmes pour couvrir certains frais. La même situation peut se produire avec les conseils de bande. Par ricochet, le portrait financier incomplet pose des défis dans la mesure du rendement et la documentation appropriée des réalisations du programme.

L'expérience dans d'autres situations ou sous d'autres administrations confirme qu'il existe un certain nombre d'options vers lesquelles AINC pourrait se tourner afin d'améliorer la structure de financement du PAGU. De tels changements sont nécessaires si l'on veut atteindre les objectifs du programme liés aux quatre piliers de la gestion des urgences.

► *Résultats du programme*

La Direction de la gestion des urgences et des dossiers ne recueille actuellement que quelques indicateurs relativement au nombre d'accords et de plans de gestion des urgences qui sont en place dans les collectivités. Ces indicateurs mesurent seulement une partie des travaux entrepris et ne sont pas très utiles puisqu'ils indiquent que les plans sont de piètre qualité, désuets, et qu'ils n'ont pas été testés. Outre ces quelques indicateurs, aucune procédure n'était en place pour mesurer et documenter les résultats du programme, les pratiques exemplaires et les leçons tirées. La Direction a posé des pierres d'assise comme l'élaboration d'un plan ministériel de gestion des urgences et des processus pour travailler et communiquer avec les bureaux régionaux. À ce titre, la Direction prévoit mettre sur pied une stratégie de mesure du rendement.

Lors de l'évaluation, les résultats du programme étaient surtout concentrés dans les domaines de l'intervention et du rétablissement. Malgré l'absence d'accords dans certaines régions, le Ministère est parvenu à coordonner et à s'assurer la collaboration des intervenants en matière de gestion des urgences afin qu'ils interviennent de façon appropriée dans les situations d'urgence touchant les collectivités des Premières nations. Cependant, certains ont observé que le rétablissement mettait principalement l'accent sur le retour des évacués dans leurs collectivités et la remise en état des infrastructures endommagées. Certains ont estimé qu'il fallait en faire plus pour aider les collectivités à se relever du traumatisme causé par les urgences et à restaurer la gouvernance à la suite d'une situation d'urgence.

Les résultats du programme dans le domaine de la préparation sont plus limités. Le Ministère a fourni de l'aide à certaines collectivités de Premières nations pour l'élaboration de plans et la prestation d'une formation. Toutefois, les résultats de l'évaluation indiquent que la demande de soutien dans ce domaine dépasse largement l'offre actuelle du programme. De plus, l'évaluation n'a documenté aucun résultat du programme dans le domaine de l'atténuation, et ce, même si les travaux d'infrastructure continuent de figurer parmi les priorités d'AINC.

Recommandation 1 : Rôles et responsabilités

Il est recommandé qu'AINC précise les rôles et responsabilités du Ministère en matière de gestion des urgences. Ce processus doit tenir compte de l'environnement actuel de la gestion des urgences, plus particulièrement des répercussions de la *Loi sur la gestion des urgences* de 2007. Pour ce faire, le Ministère doit définir les relations avec tous les intervenants externes et mettre en place des structures de gouvernance et des accords appropriés pour s'assurer de l'exercice des responsabilités liées à la gestion des urgences. Tous les aspects de la gestion des urgences doivent être pris en considération dans ce processus et l'accent doit être mis sur les points suivants :

- a) Le rôle précis du Ministère dans la gestion des urgences des trois territoires du Nord.
- b) Le rôle précis du Ministère en ce qui a trait aux urgences dont la responsabilité incombe à un autre ministère ou à une autre administration (comme les questions liées à la santé et les troubles civils).

- c) Les mécanismes et la structure de prestation du programme en lien avec les quatre piliers de la gestion des urgences : atténuation, préparation, intervention et rétablissement.
- d) L'engagement horizontal des autres programmes pertinents d'AINC qui pourraient contribuer à une approche tous risques de la gestion des urgences, comme les grandes infrastructures dans les projets d'atténuation ou les revendications territoriales dans les questions liées aux troubles civils.
- e) Le rôle précis des collectivités des Premières nations dans la gestion des urgences.

Recommandation 2 : Structure de financement du programme

Il est recommandé qu'AINC envisage une structure de financement révisée afin d'atténuer les impacts sur les régions, les autres domaines du programme et les collectivités, et de fournir un financement de base assuré pour les activités d'urgence du Ministère. Pour permettre cette transition, AINC doit documenter son financement existant pour les programmes de gestion des urgences et établir des prévisions pour les dépenses futures liées à une approche tous risques de gestion des urgences.

AINC doit aussi cibler les ressources appropriées en fonction de ses rôles et responsabilités. Plus précisément, il doit s'assurer d'être en mesure de fournir la prestation de services de préparation et d'atténuation conformément aux obligations ministérielles en vertu de la *Loi sur les gestions des urgences*.

Recommandation 3 : Mesure du rendement

Il est recommandé qu'AINC mette en place une stratégie de mesure du rendement pour les programmes de gestion des urgences en collaboration avec la Direction générale de l'évaluation de la mesure du rendement et de l'examen et conformément aux principes des nouvelles politiques et directives du Conseil du Trésor sur l'évaluation.

Le rapport final de l'évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 24 février, 2010.

Réponse et plan d'action de la direction

Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU)

Projet no : 1570-7/08046

Recommandation 1	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre et d'achèvement prévue
<p>Rôles et responsabilités</p> <p>Il est recommandé que AINC précise les rôles et responsabilités du Ministère en matière de gestion des urgences. Ce processus doit tenir compte de l'environnement actuel de la gestion des urgences, plus particulièrement des répercussions de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> de 2007. Pour ce faire, le Ministère doit définir les relations avec tous les intervenants externes et mettre en place des structures de gouvernance et des accords appropriés pour s'assurer de l'exercice des responsabilités liées à la gestion des urgences. Tous les aspects de la gestion des urgences doivent être pris en considération dans ce processus et l'accent doit être mis sur les points suivants :</p> <p>a) Le rôle précis du Ministère dans une approche tous risques de gestion des urgences dans les trois territoires du Nord.</p> <p>b) Le rôle précis du Ministère en ce qui a trait aux urgences dont la responsabilité incombe à un autre ministère ou à une autre</p>	<p>AINC reconnaît son rôle de premier plan pour ce qui est de remplir les obligations du gouvernement fédéral envers les Premières nations, les Inuits et les résidents du Nord en matière de gestion des urgences. Dans un premier temps, le Ministère a élaboré un Plan national de gestion des urgences, approuvé en mai 2009 par le sous-ministre. Le Plan contient un cadre national qui définit les rôles et responsabilités d'AINC relativement à la gestion des urgences, incluant les activités d'atténuation des répercussions et de préparation aux urgences, d'interventions et d'opérations de rétablissement dans les collectivités des Premières nations du Canada.</p> <p>En plus du Plan national de gestion des urgences et afin de donner suite à la recommandation 1, AINC collaborera avec le groupe de travail des hauts fonctionnaires responsables de la gestion des urgences (HFRGU) qui concernent les Premières nations, les Inuits et les résidents du Nord, en vue de mettre au point une approche nationale pour l'établissement d'ententes de services avec les provinces et territoires relativement à la gestion des urgences. Le</p>	<p>Directeur, Direction de la gestion des urgences et des enjeux</p>	<p>On a entrepris la mise en œuvre et on prévoit la terminer en octobre 2010, au même moment que le renouvellement des autorisations relatives au Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU).</p>

<p>administration (comme les questions liées à la santé et les troubles civils).</p> <p>c) Les mécanismes et la structure de prestation du programme en lien avec les quatre piliers de la gestion des urgences : atténuation, préparation, intervention et rétablissement.</p> <p>d) L'engagement horizontal des autres programmes pertinents d'AINC qui pourraient contribuer à une approche tous risques de la gestion des urgences, comme les infrastructures majeures dans les projets d'atténuation ou les revendications territoriales pour les questions liées aux troubles civils.</p> <p>e) Le rôle précis des collectivités des Premières nations dans la gestion des urgences.</p>	<p>groupe de travail des HFRGU, composé de représentants intergouvernementaux, appuiera la création d'un cadre national clair de gestion des urgences pour AINC relatifs aux activités d'atténuation des répercussions et de préparation aux urgences, d'interventions et d'opérations de rétablissement, ainsi que des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rôles et responsabilités de tous les intervenants; - Services à fournir; - Renforcement des capacités dans les collectivités; - Établissement d'une formule de financement pour les services de gestion des urgences fournis; - Dépenses admissibles et non admissibles; - Déclaration de l'état d'urgence dans une réserve; - Reddition de comptes (incluant un mécanisme de déclaration). <p>Dans le cadre de ce processus et pour se préparer aux urgences, AINC examinera des méthodes pour assurer l'élaboration de plans de gestion des urgences efficaces dans les collectivités des Premières nations tout en favorisant le renforcement des compétences au sein des communautés.</p> <p>La Direction de la gestion des urgences et des enjeux d'AINC et l'Organisation des affaires du Nord (OAN) collaborent actuellement à la création d'une annexe au Plan national de gestion des urgences d'AINC afin de clarifier les rôles et responsabilités d'AINC en matière de gestion des urgences</p>	<p>Directeur, Direction de la gestion des urgences et des enjeux, en collaboration avec le directeur, Direction des transferts et des</p>	<p>Juin 2010</p>
--	---	---	------------------

	<p>dans le Nord.</p> <p>Le rôle précis d'AINC pour ce qui est des urgences relevant de la responsabilité d'un autre ministère/administration (p. ex. les questions relatives à la santé et les troubles civils) est connu et doit simplement être mieux communiqué aux intervenants. Par exemple, AINC a travaillé en étroite collaboration avec la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada à la rédaction d'un plan d'action commun, fondé sur le rôle du Ministère décrit dans l'annexe B du <i>Plan canadien de lutte contre la pandémie d'influenza dans le secteur de la santé</i>. Le plan d'action commun décrit clairement le rôle précis d'AINC durant la pandémie de grippe H1N1. AINC participe également au groupe de travail interministériel chargé du cadre d'évaluation tous risques de Sécurité publique pour accroître la collaboration à l'échelon fédéral.</p> <p>Même si l'on a amélioré la communication et la coordination depuis la création de la Direction de la gestion des urgences et des enjeux en septembre 2008, on poursuit l'établissement de meilleurs liens avec les autres programmes pertinents d'AINC pour renforcer l'approche tous risques en matière de gestion des urgences au Ministère.</p>	programmes principaux de l'OAN	
Recommandation 2	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre et d'achèvement prévue
<p>Structure de financement du programme</p> <p>Il est recommandé que AINC envisage une structure de financement révisée afin</p>	<p>AINC utilisera le processus actuel d'évaluation et de renouvellement des autorisations pour examiner plus en</p>	<p>Directeur général, Secteur des opérations régionales</p>	<p>Dans le cadre du renouvellement des autorisations relatives au</p>

<p>d'atténuer les impacts sur les régions, les autres domaines du programme et les collectivités, et de fournir un financement de base assuré pour les activités d'urgence du Ministère. Pour permettre cette transition, AINC doit documenter son financement existant pour les programmes de gestion des urgences et établir des prévisions pour les dépenses futures liées à une approche tous risques de gestion des urgences.</p> <p>AINC doit aussi cibler les ressources appropriées en fonction de ses rôles et responsabilités. Plus précisément, il doit s'assurer d'être en mesure de fournir la prestation de services de préparation et d'atténuation conformément aux obligations ministérielles en vertu de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i>.</p>	<p>profondeur et choisir la structure de financement la plus appropriée pour s'acquitter de toutes les obligations juridiques et contractuelles du Ministère relatives à la gestion des urgences dans son domaine de responsabilité, tout en atténuant les répercussions non intentionnelles pour les régions, les autres secteurs de programme et les collectivités concernées.</p> <p>À l'appui de cet exercice, le Ministère a commencé à surveiller et à consigner toutes les dépenses liées à la gestion des urgences pour mieux les prévoir.</p> <p>Toujours dans le cadre de cet exercice, AINC élaborera des options pour obtenir les ressources appropriées en fonction des rôles et responsabilités du Ministère en matière de gestion des urgences, ainsi que des obligations aux termes de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i>.</p>		<p>PAGU, qu'on prévoit compléter d'ici octobre 2011, on mettra au point une structure de financement reflétant les obligations juridiques et contractuelles du Ministère qui devra être approuvée.</p>
<p align="center">Recommandation 3</p>	<p align="center">Mesures</p>	<p align="center">Gestionnaire responsable (titre)</p>	<p align="center">Date de mise en œuvre et d'achèvement prévue</p>
<p>Mesure du rendement</p> <p>Il est recommandé que AINC mette en place une stratégie de mesure du rendement pour les programmes de gestion des urgences en collaboration avec la Direction générale de</p>	<p>Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. La stratégie de mesure du rendement et le processus de renouvellement des autorisations relatives au PAGU seront achevés en même temps.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Secteur des opérations régionales</p>	<p>On élaborera la stratégie de mesure du rendement une fois qu'on aura prolongé les autorisations relatives au PAGU, d'ici le</p>

l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen et conformément aux principes des nouvelles politiques et directives du Conseil du Trésor sur l'évaluation.			31 mars 2010, et on achèvera la stratégie d'ici octobre 2011.
--	--	--	---

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le présent document constitue le rapport final d'évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU). Le but principal de ce programme est de permettre au gouvernement fédéral d'aider les communautés des Premières nations qui vivent dans les réserves et, dans certaines circonstances, les Canadiens qui vivent au nord du 60° parallèle, à faire face aux urgences qui ont une incidence considérable sur leurs collectivités. La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (qui fait partie du Secteur de la vérification et de l'évaluation) a commencé cette évaluation en juin 2009. La Direction générale a fait appel aux services de PRA Inc. pour l'aider à chacune des étapes du processus d'évaluation.

Cette évaluation est exigée au titre de la Politique sur les paiements de transfert et devrait favoriser le processus de renouvellement des autorisations de contribution liées au PAGU, qui arriveront à échéance à la fin de mars 2010. L'évaluation devrait fournir des conclusions éclairées au sujet de la pertinence et du rendement (efficacité, efficience et solutions de rechange), en particulier à l'égard du financement, de la conception et de la prestation du PAGU.

Ce rapport est divisé en cinq sections. La présente introduction offre un aperçu du processus d'évaluation, ainsi qu'une description du PAGU. La section 2 décrit les méthodes employées dans le cadre de cette étude. Elle renferme une description de la portée et du moment de l'évaluation, un résumé des aspects et des questions de l'évaluation traités dans ce rapport, de même qu'une description des diverses méthodes utilisées pour recueillir les données d'évaluation et les constatations. La section 2 offre également un aperçu des attributions et des mesures de contrôle de la qualité employées dans le cadre de cette étude. Les sections 3 et 4 comprennent les renseignements essentiels se rattachant à l'évaluation du PAGU, étant donné qu'ils résument l'ensemble des constatations dégagées au cours du processus de collecte des données. La section 3 traite précisément de la pertinence du PAGU, tandis que la section 4 porte principalement sur le rendement réel du Programme. Finalement, la section 5 présente les conclusions et les recommandations, selon le cas.

1.2 Profil du Programme

1.2.1 Contexte et description

Une urgence est une notion circonstancielle. Elle fait habituellement référence à une situation où une collectivité est dépassée par des événements imprévus ou extraordinaires qu'elle n'est plus en mesure de gérer au moyen de ses ressources et de ses capacités normales. Sécurité publique Canada définit les urgences comme suit :

« Phénomène, principalement de nature sociale, qui se produit lorsque la manifestation d'un aléa affecte une collectivité vulnérable d'une façon telle que ses capacités de faire face à la situation sont dépassées et la sécurité, la santé, le bien-être, les biens et l'environnement de la population peuvent être sérieusement altérés. Cette situation peut être provoquée par un phénomène naturel d'origine géophysique ou biologique ou découler d'une erreur ou d'une action humaine, intentionnelles ou non, tels que des pannes technologiques, des accidents ou des actes terroristes.¹ »

La mesure dans laquelle une collectivité sera touchée par une situation d'urgence dépendra du contexte local. Ce qui pourrait être vécu comme un simple désagrément dans un grand centre urbain pourrait très bien devenir une situation d'urgence dans une petite collectivité éloignée. Il est clairement établi que la taille d'une collectivité et son isolement relatif peuvent avoir un impact direct sur sa résilience lorsqu'elle est confrontée à une situation d'urgence². Les collectivités des Premières nations étant souvent petites et éloignées, elles sont particulièrement vulnérables lorsqu'elles doivent faire face à des situations imprévues. Cela prend toute son importance dans le contexte mondial actuel, où les situations d'urgences sont de plus en plus graves et fréquentes³.

La nature et la portée des catastrophes qui peuvent frapper une collectivité contribuent à la complexité de la gestion des urgences. Par rapport aux collectivités des Premières nations qui vivent dans les réserves en particulier, la liste des urgences auxquelles ces collectivités peuvent être confrontées englobe à la fois les urgences provoquées par un phénomène naturel et celles attribuables à l'activité humaine :

- ▶ Les urgences provoquées par un phénomène naturel comprennent (sans toutefois s'y limiter) les incendies de forêt, les inondations, les embâcles importants, les avalanches, les tornades, les glissements de terrain, les périodes de froid intense, les pannes d'électricité et les tempêtes violentes.
- ▶ Les urgences attribuables à l'activité humaine comprennent (sans toutefois s'y limiter) les alertes à la bombe, les accidents liés aux réservoirs de carburant, les déversements de pétrole, les fuites de gaz, les déraillements, les erreurs de gestion des répercussions des pandémies et des épidémies de maladies transmissibles (comme le H1N1), les troubles civils et les personnes perdues.

Un autre facteur qui contribue à la complexité de la gestion des urgences est la diversité des partenaires de gestion des urgences qui participent à la gestion des urgences réelles ou éventuelles. La liste de ces participants comprend les planificateurs, les intervenants, le personnel de rétablissement et le personnel des finances. Les pompiers, les policiers, les

¹ Sécurité publique Canada, *Glossaire* [en ligne], 2009 : <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/emfrmwrk-fra.aspx#a06> (consulté le 11 août 2009)

² Voir, par exemple, Cross, J.A., « Megacities and small towns: different perspectives on hazard », *Vulnerability, Environmental Hazards* 3, 2001, p. 63 à 80.

³ Un solide indicateur de cette tendance au Canada est le budget total que Sécurité publique Canada consacre pour venir en aide aux provinces et territoires confrontés à des situations d'urgence, qui a augmenté de façon constante depuis les dix dernières années, bien au-delà des taux d'inflation normaux.

prestataires de soins de santé, les fournisseurs de services sociaux, les conseils de bande, les partenaires d'entraide, les organismes de gestion des urgences et les gouvernements provinciaux et fédéral font également partie des intervenants qui doivent coordonner avec efficacité leurs activités et leurs décisions de manière à ce que l'urgence puisse être gérée avec succès. En temps normal, il s'agit d'un tour de force; en période de crise, cela est encore plus difficile.

Au cours des 20 dernières années, le rôle précis d'AINC dans la gestion des urgences qui se produisent dans les réserves et au nord du 60° parallèle est devenu de plus en plus structuré. Le Ministère prend part depuis longue date – depuis les années 1960 – à la gestion, dans une certaine mesure, des urgences qui surviennent dans ces collectivités. L'adoption de la *Loi sur la protection civile* en 1988 a fourni des paramètres un peu plus clairs pour définir le rôle d'AINC. La *Loi* exigeait de chaque ministre qu'il soit responsable devant le Parlement en prévoyant « les risques de situation de crise propres ou liés à son secteur de responsabilité » et qu'il établisse un plan d'intervention civil.

Pendant cette période, le PAGU a progressivement vu le jour. Le gouvernement fédéral a établi la première composante de base du Programme en 1988, en fournissant à AINC l'autorisation et les ressources nécessaires pour venir en aide aux services d'extinction des incendies lorsque des incendies de forêt (ou des accidents semblables) frappaient les collectivités des Premières nations situées dans les réserves. Il a également permis au Ministère d'apporter un soutien financier aux Premières nations afin de poursuivre les activités de recherche et de sauvetage des personnes perdues, pour des raisons humanitaires, après que les autorités locales ont mis fin à ces activités.

Le gouvernement fédéral a établi la deuxième composante de base du Programme en 2004, lorsqu'il a élargi l'autorisation ministérielle de 1988 pour y intégrer des activités et des services liés de façon plus générale à la gestion des urgences. Non seulement le Ministère est-il en mesure de seconder les services d'extinction des incendies et les activités de recherche et de sauvetage, mais il est aussi maintenant autorisé à financer toute une gamme d'activités d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement. Bien que le Ministère ait reçu cette autorisation, il n'a pas pour autant obtenu de financement supplémentaire permanent (services votés) à l'appui de son mandat élargi. En fait, le gouvernement fédéral verse le financement selon les besoins du moment (Budget supplémentaire des dépenses). Cet aspect lié au financement est traité plus en détail dans la sous-section 1.2.4. Le gouvernement fédéral a approuvé les attributions qui déterminent les paramètres se rattachant au mandat actuel du PAGU pour une période de cinq ans, de 2005-2006 à 2009-2010.

La *Loi sur la gestion des urgences* du gouvernement fédéral, adoptée en 2007, clarifie davantage les attributions de chacun des ministres fédéraux. D'abord, cette nouvelle *Loi* offre une définition de la gestion des urgences, qui comprend « les activités en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement [en ce qui touche les urgences] ». Il s'agit là des quatre piliers incontournables de la gestion des urgences, décrits plus en détail à la sous-section 3.1 du présent rapport. La *Loi sur la gestion des urgences* exige que chacun des ministres responsables devant le Parlement prévoit les risques « qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés » et qu'il prépare, tienne à jour et éprouve des plans de gestion des urgences en fonction de ces risques. Entre autres choses, ces plans doivent comprendre :

- ▶ les programmes, dispositions et autres mesures visant à aider les provinces et, par leur intermédiaire, les autorités locales;
- ▶ les plans régionaux fédéro-provinciaux;
- ▶ les programmes, dispositions et autres mesures visant à assurer la continuité des activités de l'institution fédérale advenant une urgence.⁴

Il est important de noter que l'autorisation actuelle liée au PAGU englobe les activités qui se déroulent dans les réserves des Premières nations. Les attributions actuelles du PAGU ne regroupent techniquement pas les activités réalisées au nord du 60° parallèle, autres que celles qui ont lieu dans les deux réserves situées dans les Territoires du Nord-Ouest.

1.2.2 Logique du Programme

La présente sous-section décrit la théorie sous-jacente au PAGU. En clair, le but de cette sous-section est de mieux faire comprendre ce que ce programme *devrait* faire et ce qu'il *devrait* accomplir. Si ces activités ont lieu ou si ces résultats ont été atteints est expliqué dans la section 3 (constatations de l'évaluation). Il importe ici de comprendre le Programme comme il a été initialement conçu, et de présenter l'ensemble de suppositions qui relie les activités aux résultats escomptés. Une synthèse visuelle du modèle logique du Programme est présentée dans ce rapport à la Figure 1, à la page 7.

Ce modèle logique a été créé dans le cadre de la présente évaluation et a été communiqué au personnel du PAGU ayant participé aux entrevues des principaux informateurs en vue de recueillir leurs commentaires. Il est important de souligner à ce stade que la théorie du programme décrite ci-dessous diffère des activités, des extrants et des résultats réels du PAGU. La section 4.1 décrit les lacunes importantes concernant la couverture du PAGU à l'égard des quatre piliers.

Objectifs du Programme

Le but fondamental du PAGU est de protéger les collectivités des Premières nations situées dans les réserves lorsqu'elles sont confrontées à des urgences qu'elles ne sont pas en mesure de gérer avec leurs ressources normales. Il vise à protéger tant les membres des collectivités que l'infrastructure globale de celles-ci. Plus précisément, le Programme poursuit trois objectifs :

- ▶ Protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations en cas de catastrophes naturelles et de dommages ou de destruction de l'infrastructure et des maisons de la collectivité, provoqués par une catastrophe naturelle ou un accident;
- ▶ Aider à réparer les infrastructures essentielles et les maisons au moyen d'une évaluation opportune des besoins d'urgence et à faciliter une intervention appropriée par d'autres secteurs d'AINC;
- ▶ Appuyer les collectivités, pour des raisons humanitaires, en permettant de poursuivre les activités de recherche et de sauvetage au-delà de la période de survie estimée lorsqu'une

⁴ Voir le paragraphe 6(2) de la *Loi sur la gestion des urgences* (2007, ch. 15).

personne est perdue, après que l'organisme responsable de la recherche et du sauvetage a mis fin aux opérations.

Activités et extraits du Programme

Afin d'atteindre ces objectifs, le Ministère est autorisé à entreprendre un certain nombre d'activités et offrir une aide financière au besoin. Ces activités de programme peuvent être regroupées sous les quatre piliers de la gestion des urgences.

Atténuation. Ces activités peuvent aider les collectivités des Premières nations à déterminer leurs vulnérabilités généralisées. Ce processus d'évaluation peut être entrepris par la collectivité elle-même, ou être effectué en collaboration avec un organisme externe de gestion des urgences. Les bureaux régionaux d'AINC peuvent également travailler avec les collectivités des Premières nations afin de recenser les projets cruciaux à intégrer au plan d'immobilisations à long terme du Ministère. Il est important de noter que le PAGU ne finance pas directement les plans d'immobilisations. Les extraits des activités d'atténuation peuvent consister en des évaluations des risques ou des répercussions, de la formation ou l'ajout de projets précis en matière d'atténuation dans le plan d'immobilisations ministériel.

Préparation. Dans cette rubrique, le Programme peut aider les collectivités des Premières nations à entreprendre un certain nombre d'activités liées à la planification de la gestion des urgences. Les bureaux régionaux d'AINC peuvent négocier divers genres d'accords avec des organismes de gestion des urgences ou d'autres organismes afin d'aider les collectivités des Premières nations à établir, à mettre à jour et à mettre à l'essai des plans de gestion des urgences. Par la suite, ces activités peuvent mener à la conclusion d'accords, à la création d'outils et de ressources de formation et à l'établissement de plans de gestion des urgences.

Intervention. Lorsqu'une urgence se produit, le PAGU peut aider les collectivités des Premières nations à protéger leurs membres et leur infrastructure. Les bureaux régionaux d'AINC travaillent habituellement avec les organismes de gestion des urgences pour veiller à ce que des exercices d'évacuation et des activités d'intervention soient réalisés (par exemple, en fournissant d'autres sources d'énergie), ou que toutes autres mesures nécessaires soient prises pour faire face à l'urgence. Dans certains cas, pour répondre à une urgence précise, les bureaux régionaux d'AINC peuvent offrir une aide financière directe aux collectivités des Premières nations. Afin d'appuyer ces activités, AINC peut signer des accords avec des organismes d'intervention ou contribuer à la coordination des activités.

Rétablissement. Selon la nature des urgences, les activités de rétablissement peuvent comprendre le rapatriement des familles et des personnes évacuées, la réparation des infrastructures endommagées, ainsi que d'autres mesures connexes nécessaires pour assurer un retour à la normale dans la collectivité. Encore une fois, ces activités peuvent être entreprises par un organisme de gestion des urgences ou par la collectivité elle-même par l'intermédiaire de projets d'immobilisations. Par la suite, des accords peuvent être signés avec un organisme de gestion des urgences et des paiements peuvent être versés directement aux conseils de bande.

Résultats escomptés

Ces diverses activités devraient accroître la capacité de rétablissement des collectivités des Premières nations et fournir à ces dernières des services de gestion des urgences comparables à ceux offerts aux collectivités non autochtones dans ces circonstances semblables. Plus précisément, les activités entreprises par l'entremise du PAGU devraient contribuer aux résultats immédiats et à moyen terme suivants :

- ▶ Les collectivités des Premières nations entreprennent les projets d'atténuation requis pour corriger leurs vulnérabilités systématiques;
- ▶ Les collectivités des Premières nations accroissent leur capacité de planifier efficacement les urgences et de collaborer avec d'autres partenaires;
- ▶ Des interventions efficaces et efficaces sont mises en œuvre lorsqu'une urgence se produit dans les collectivités des Premières nations, et un retour à la normale relatif est atteint après l'urgence. Ce résultat, à son tour, devrait permettre de réduire l'incidence socioéconomique des urgences sur les collectivités des Premières nations.

Enfin, on s'attend à ce que le Programme contribue au but général du Ministère qui veut que les Premières nations puissent profiter de leurs terres, de leurs ressources et de leur environnement de façon durable.

**Modèle logique
Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU)**

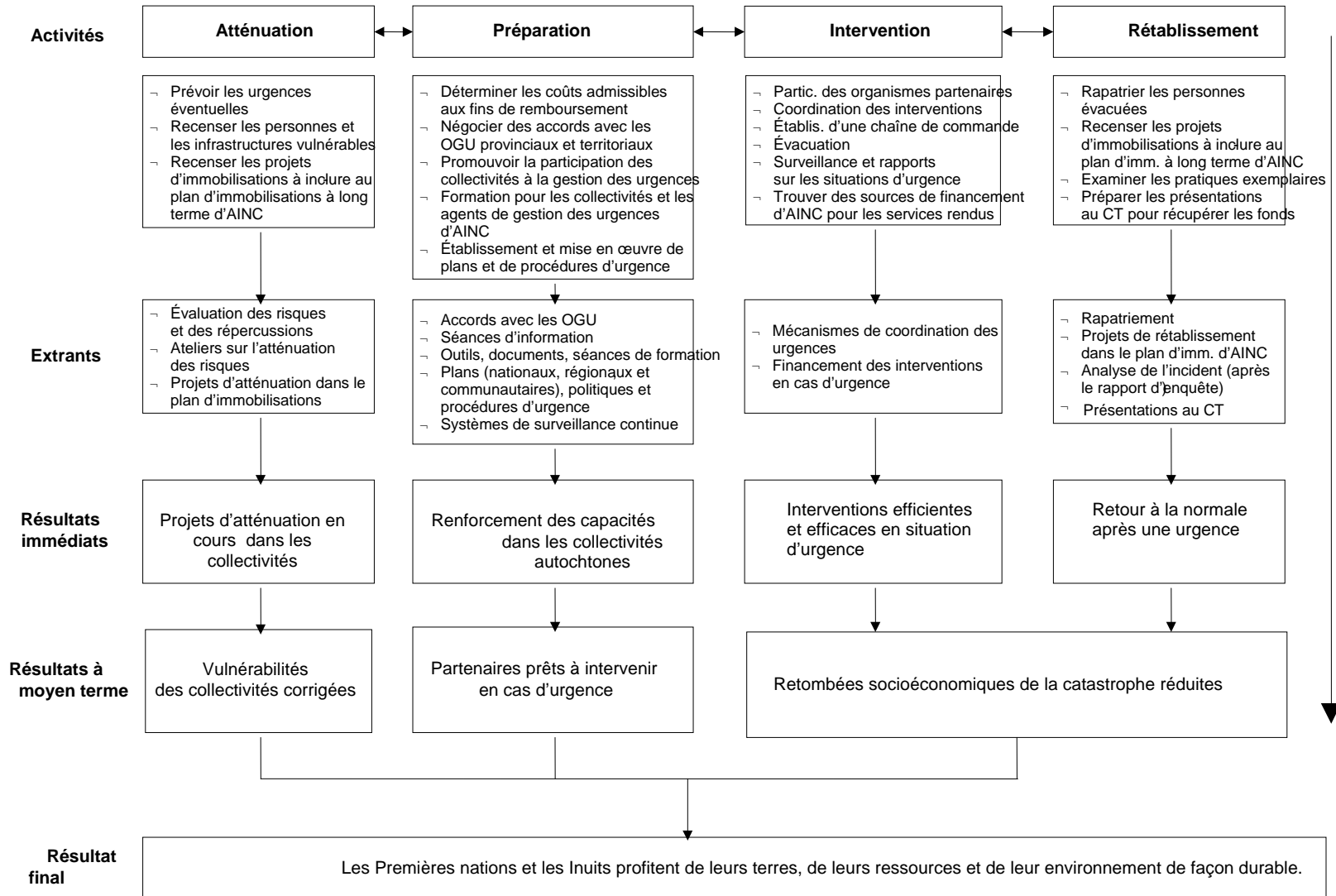


Figure 1

1.2.3 Gestion du Programme, principaux intervenants et bénéficiaires

La Direction de la gestion des urgences et des dossiers d'AINC est responsable de la gestion générale du PAGU. La Direction fournit un soutien tant stratégique qu'opérationnel pour la mise en œuvre et la gestion continues du Programme.

Les bureaux régionaux d'AINC jouent également un rôle prédominant dans la gestion continue du PAGU. Ces bureaux régionaux travaillent directement avec les organismes de gestion des urgences, les organismes autochtones et les conseils de bande. Au moment de l'évaluation, tous les bureaux régionaux provinciaux étaient dotés d'au moins un poste consacré à la gestion des urgences. Les personnes qui occupent ces postes collaborent avec tous les principaux intervenants qui participent à la gestion des urgences, en particulier dans les domaines de la préparation (planification de la gestion des urgences), de l'intervention et du rétablissement. Dans les trois territoires, les responsabilités liées à la gestion des urgences s'ajoutent aux postes existants.

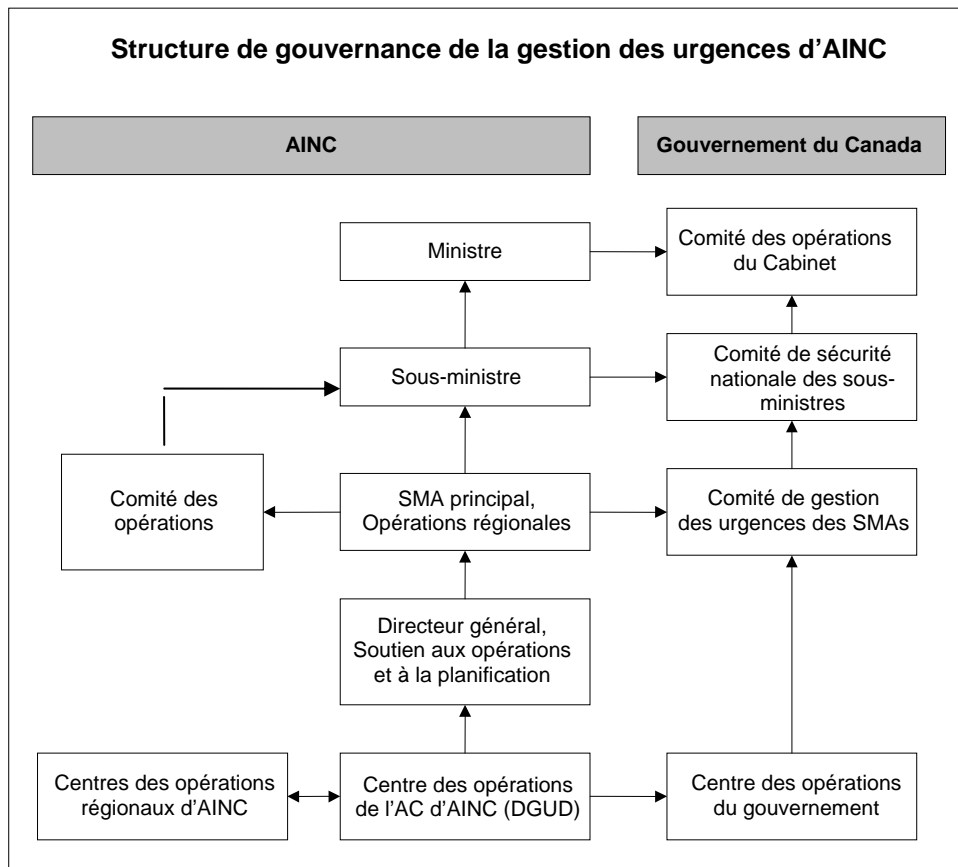


Figure 2

Le travail réalisé par AINC dans la gestion des urgences fait partie d'une infrastructure de prise de décision beaucoup plus large au sein du Ministère lui-même, et du gouvernement du Canada dans son ensemble. Comme le montre la Figure 2, le Ministère a mis sur pied un centre des

opérations non officiel à son administration centrale pour gérer les opérations normales et confier les interventions à un centre d'opérations pleinement fonctionnel en cas d'urgence importante, chacun de ces centres étant appuyé par la Direction. Le Ministère possède également un Comité des opérations, où plusieurs cadres supérieurs coordonnent leurs activités respectives dans la gestion des urgences. Au sein du gouvernement lui-même, il existe un certain nombre d'organes décisionnaires, comme le Centre des opérations et le Comité des opérations du Cabinet.

Les bénéficiaires finaux du PAGU sont les collectivités des Premières nations frappées par les catastrophes, les membres et les familles qui les constituent. D'un point de vue administratif, cependant, le Programme n'offre pas de financement direct aux personnes et aux familles. Au lieu, le financement est versé directement aux organismes qui fournissent les services de gestion des urgences. La liste de ces organismes comprend notamment :

- ▶ les organismes de gestion des urgences;
- ▶ les associations de pompiers autochtones (en Colombie-Britannique et au Manitoba);
- ▶ les gouvernements provinciaux;
- ▶ les conseils de bande

1.2.4 Ressources du Programme

La structure de financement du PAGU est à la fois inhabituelle et complexe. L'ensemble des activités entreprises par le Programme est financé par une variété de sources, dont certaines sont spécialement dédiées au PAGU, alors que les autres sont le résultat de réallocations internes. La présente sous-section décrit ces diverses sources de financement actuellement employées pour appuyer les activités du PAGU.

Financement officiel par services votés

Le gouvernement fédéral octroie un financement permanent au PAGU (services votés), d'une somme de 10,7 millions de dollars par année (en date de l'année financière 2008-2009). Ce montant inclut 9,5 millions en ressources de paiements de transfert (contributions), spécialement alloués aux activités d'extinction des incendies. Comme l'indique la sous-section 1.2.1 de ce rapport, ces ressources se rattachent à l'autorisation, accordée à AINC en 1988, d'appuyer les activités d'extinction des incendies qui touchent les collectivités des Premières nations situées sur les réserves. Une autre somme de 1,2 million de dollars est allouée aux dépenses de fonctionnement afin de couvrir une partie des frais internes du Ministère liés à la gestion des urgences.

Pour les autres ressources financières nécessaires à la réalisation des activités du PAGU (en particulier dans les domaines de la préparation, de l'intervention et du rétablissement), le Ministère dispose essentiellement de deux possibilités. Il peut décider de réallouer une partie des ressources affectées à d'autres programmes (projets d'immobilisations, par exemple) pour financer les activités du PAGU. Il peut aussi juger qu'il n'est plus possible ou approprié de réallouer les ressources et, en conséquence, demander du financement supplémentaire.

Financement supplémentaire

Au cours des cinq dernières années, depuis que les coûts liés aux urgences qui touchent les collectivités des Premières nations excèdent de beaucoup la somme initiale de 9,5 millions de dollars affectée à l'extinction des incendies, le Ministère a dû se tourner vers le Conseil du Trésor pour obtenir des fonds supplémentaires. Comme l'indique le Tableau 1, le gouvernement fédéral a alloué au PAGU 113,7 millions de dollars en financement supplémentaire sur une période de cinq ans. Ces demandes de financement sont habituellement formulées au gré des besoins, étant donné qu'elles couvrent les frais associés à des urgences précises.

Tableau 1 : Financement supplémentaire (présentation au Conseil du Trésor)	
Exercice financier	Montant (\$)
2004-2005	0
2005-2006	13 090 000
2006-2007	48,296,000
2007-2008	25,980,000
2008-2009	26 376 971
Total	113,742,971

Source : données administratives
Remarque : Ces montants représentent seulement les allocations faites par l'intermédiaire du PAGU, et excluent des dépenses liées à des urgences faites par l'intermédiaire du programme d'immobilisations et d'entretien.

Chaque fois, la Direction de la gestion des urgences et des dossiers doit préparer une présentation au Conseil du Trésor au nom du ministre d'AINC. Pour cette raison, l'obtention de ressources supplémentaires peut prendre beaucoup de temps. Entre-temps, ne sachant pas quelle sera la décision du Conseil du Trésor, le Ministère (les bureaux régionaux en particulier, ou les conseils de bande eux-mêmes) doivent gérer les dépenses déjà engagées.

Autre financement pour la gestion des urgences

Il existe au moins deux autres sources de financement à l'appui des activités du PAGU. La première d'entre elles consiste en des services votés alloués à l'administration centrale ou aux bureaux régionaux du Ministère, réacheminés pour financer les activités de gestion des urgences. Comme il a été mentionné plus haut dans la présente sous-section, la Direction ou les bureaux régionaux peuvent estimer qu'une demande de financement supplémentaire par l'entremise d'une présentation au Conseil du Trésor ne constitue pas la stratégie la plus appropriée pour couvrir les frais relatifs à un incident particulier. Cette décision, par contre, touchera d'autres programmes et activités.

La deuxième source de financement consiste en un programme administré par Sécurité publique Canada appelé « Accords d'aide financière en cas de catastrophe » (AAFCC). Ces accords permettent de fournir aux provinces et aux territoires des fonds à des fins d'urgences dans les réserves pour les rares occasions où survient une urgence dans un vaste territoire englobant une réserve des Premières nations ou plus. Lorsque certains critères sont remplis (d'après le montant total des dépenses admissibles engagées pour faire face à une urgence), le programme des AAFCC rembourse les dépenses liées aux activités d'intervention et de rétablissement réalisées

dans les réserves des Premières nations conformes aux lignes directrices des AAFCC. En l'absence du programme des AAFCC, le PAGU devrait prendre en charge ces dépenses.

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée et durée de l'évaluation

L'évaluation porte sur les activités du PAGU réalisées sur une période de cinq ans, de 2004-2005 à 2008-2009. Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (Secteur de la vérification et de l'évaluation) a approuvé les paramètres de cette évaluation en juin 2009. L'équipe d'évaluation a effectué le travail sur place entre août 2009 et janvier 2010.

2.2 Aspects et questions de l'évaluation

Conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, l'évaluation du PAGU porte sur un certain nombre de questions d'évaluation relatives à la pertinence et au rendement du Programme. Le Tableau 2 présente l'ensemble des aspects et des questions de l'évaluation abordés dans le présent rapport.

Tableau 2 : Aspects et questions de l'évaluation
Pertinence
1. Prévoit-on une demande future pour le PAGU tel qu'il est actuellement conçu et dispensé?
2. Les objectifs du PAGU correspondent-ils toujours aux priorités ministérielles et gouvernementales? En particulier, à celles de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> de 2007?
3. Le PAGU reproduit-il ou chevauche-t-il d'autres programmes ou services offerts par AINC ou d'autres intervenants? Présente-t-il des carences sur le plan de la prestation comparativement à d'autres ministères, autorités ou gouvernements?
Rendement (efficacité, efficience et économie)
4. Les mécanismes et la structure de prestation du Programme sont-ils appropriés et efficaces pour atteindre les objectifs du PAGU et du gouvernement, y compris de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> ?
5. Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation interne de 2007 ont-elles été mises en œuvre avec succès? Dans quelle mesure les recommandations restantes demeurent-elles pertinentes?
6. Les attributions des différentes divisions et des divers intervenants du PAGU sont-elles bien définies? Sont-elles convenablement réparties?
7. Dans quelle mesure les moyens d'obtenir du financement et la distribution du financement du PAGU sont-ils appropriés et efficaces?
8. Dans quelle mesure les résultats, les pratiques exemplaires et les leçons apprises du PAGU sont-ils efficacement mesurés et étayés?
9. Le PAGU produit-il les extrants attendus et les résultats escomptés? Existe-t-il des facteurs identifiables qui entravent ou encouragent le succès du PAGU? Les résultats sont-ils conformes aux pratiques exemplaires ou aux jalons établis en matière de réussite de la gestion des urgences?
10. A-t-on observé des répercussions inattendues, positives ou négatives, qui résultent des activités réalisées dans le cadre du PAGU?
11. Des changements sont-ils requis pour accroître la rentabilité du PAGU?

2.3 MÉTHODES D'ÉVALUATION

L'évaluation du PAGU repose sur les constatations factuelles recueillies au moyen d'un certain nombre de méthodes de recherche. La présente sous-section contient une description de ces diverses méthodes accompagnée de la justification du choix de ces méthodes, et fait état des difficultés éprouvées pendant l'étude.

2.3.1 Sources de données

Cinq sources de données ont été utilisées à l'appui de l'évaluation du PAGU.

Examen des documents et des données

Dans le cadre de l'examen des documents et des données, on a passé au peigne fin les dossiers du Programme, les documents de référence, les accords, les documents de mesure du rendement et d'autres documents concernant le rôle d'AINC et des intervenants connexes dans la gestion des urgences. Cet examen portait sur des questions relatives aux communautés de Premières nations qui vivent dans les réserves et aux territoires fédéraux situés au nord du 60^e parallèle. L'examen des documents et des données a représenté une importante source d'information pour cette évaluation, étant donné qu'il abordait tous les aspects et toutes les questions de l'évaluation.

Revue de la littérature

La revue de la littérature portait principalement sur deux aspects généraux. D'abord, elle passait en revue les théories actuelles sur la gestion des urgences afin de déterminer la pertinence et l'utilité du PAGU. Les constatations qu'on en a dégagées ont permis d'établir une partie du contexte pour évaluer la raison d'être du Programme.

Deuxièmement, l'analyse documentaire visait à déterminer comment les programmes de gestion des urgences sont structurés et dispensés ailleurs. Pour ce faire, on a analysé :

- ▶ les modèles de gestion des urgences d'autres pays, en particulier les modèles adaptés aux populations autochtones. L'Australie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont été retenus comme pays possibles aux fins d'étude;
- ▶ la gestion des urgences dans d'autres ministères et administrations du Canada (provinces et municipalités);
- ▶ d'autres organismes de gestion des urgences, avec un intérêt particulier pour la manière dont la gestion des urgences est planifiée et structurée dans d'autres pays, ministères et administrations, les objectifs et les résultats, et la manière dont le succès est mesuré et dont la gestion des urgences est financée.

Le deuxième aspect couvert par l'analyse documentaire a permis de répertorier les pratiques exemplaires relatives à la conception et à la prestation des programmes et à leur structure de financement. Le recensement de différentes méthodes de gestion et de mesure du rendement employées dans d'autres ministères, administrations et organismes a permis d'effectuer une analyse comparative avec le PAGU et de dégager les points saillants de la conception, de la prestation, de la mesure du rendement et des solutions de financement du Programme.

Cette analyse reposait sur des sources de données principales (politiques, lois et règlements gouvernementaux) et secondaires (rapports de programme descriptifs, revues et publications spécialisées).

Entrevues avec les principaux informateurs

On a réalisé des entrevues fouillées avec les principaux informateurs pour examiner chaque aspect et question de l'évaluation. On a questionné au moins six groupes d'intervenants distincts afin de recueillir un éventail diversifié de points de vue sur les questions et les aspects de l'évaluation.

Au total, 32 entrevues ont été réalisées avec des membres des groupes suivants :

- ▶ cadres supérieurs d'AINC, dans les régions et à l'administration centrale (n=2)
- ▶ agents du PAGU, dans les régions et à l'administration centrale (n=11)
- ▶ organismes de gestion des urgences des gouvernements provinciaux et territoriaux (n=7)
- ▶ représentants d'autres organismes de gestion des urgences à l'extérieur d'AINC (n=3)
- ▶ organismes autochtones (n=6)
- ▶ experts dans le domaine de la gestion des urgences (n=3)

Avant de fixer la date des entrevues, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a envoyé un courrier électronique aux principaux informateurs pour leur expliquer les objectifs de l'évaluation et leur faire savoir que PRA Inc. communiquerait avec eux pour déterminer la date de l'entrevue. Les entrevues ont été effectuées dans la langue officielle choisie par les principaux informateurs et, dans la plupart des cas, par téléphone. Avant l'entrevue, on a envoyé aux informateurs un guide d'entrevue pour qu'ils puissent fournir des réponses mûrement réfléchies. Des guides d'entrevue distincts ont été rédigés pour chaque catégorie d'informateurs. On a assuré aux principaux informateurs que leurs réponses demeureraient confidentielles dans le rapport final.

Études de cas

Au total, on a réalisé quatre études de cas pour examiner les activités du PAGU restantes dans les collectivités autochtones. Dans trois cas, des visites sur place ont eu lieu pour permettre un examen attentif des questions de l'évaluation. Le but de ces visites était d'examiner le rôle et l'expérience du PAGU à chaque site.

En étroite collaboration avec les bureaux régionaux d'AINC, on a recensé des collectivités possibles, et une lettre officielle d'AINC leur a été envoyée pour les inviter à participer au processus. La sélection des sites était fondée sur les critères suivants :

- ▶ la taille de la collectivité (au moins une petite, une moyenne et une grande collectivité);
- ▶ doit avoir fait face à une urgence au cours de la période allant de 2004-2005 à 2008-2009;

- ▶ différence dans le genre d'urgence survenue (inondation, incendie, risque pour la santé, troubles civils, etc.).

Un modèle d'étude de cas a été conçu pour consigner systématiquement les informations relatives à chaque endroit. Des entrevues avec des intervenants pertinents, comme des représentants provinciaux, des agents régionaux de gestion des urgences et des représentants de la collectivité, ont été réalisées à chaque endroit. Un bref rapport d'étude de cas (environ cinq à sept pages) a été rédigé pour chaque visite.

Groupes de discussions

Au total, on a formé cinq groupes de discussion pour recueillir les points de vue des représentants de collectivités situées dans diverses régions du pays. Ces groupes de discussion ont examiné les aspects de l'évaluation liés à la pertinence, à l'efficacité, la rentabilité et les solutions de rechange du Programme. En tout, 16 membres de collectivités des Premières nations ont pris part à ces groupes de discussion.

2.3.2 Considérations, points forts et limites

Les méthodes employées pour l'évaluation du PAGU étaient structurées de manière à permettre un examen approfondi des faits, consignés ou non, se rattachant au Programme, ainsi que la collecte des points de vue et des perceptions de tous les principaux intervenants qui participent au PAGU, notamment des collectivités et des organismes des Premières nations, des organismes provinciaux et territoriaux et des représentants d'AINC.

Étant donné que l'évaluation repose essentiellement sur des données qualitatives, un logiciel d'analyse des données quantitatives (NVivo) a été utilisé pour structurer systématiquement les constatations et permettre une intégration complète des données probantes qualitatives. En particulier, cette méthode permettait une analyse par région, particulièrement importante compte tenu des différences régionales dans la gestion des urgences dans l'ensemble d'AINC et du Canada.

L'une des difficultés rencontrées pendant cette évaluation se rapportait à l'évolution constante du Programme. Pendant la période couverte par l'évaluation, AINC a apporté de nombreux changements au PAGU, en particulier par rapport à sa structure de gestion. Le présent rapport tente de tenir fidèlement compte de ces changements.

Une autre difficulté se rattachait aux visites des lieux et aux groupes de discussions. Il s'est avéré difficile de trouver des représentants des collectivités qui veulent participer à ces deux activités dans certaines régions. Cela a entraîné un retard dans le processus de collecte des données, ainsi que certaines modifications à la méthode d'évaluation.

Il importe de souligner que ces difficultés n'ont pas influé substantiellement sur le processus de collecte des données ni sur la validité des constatations présentées dans ce rapport.

2.4 Attributions et contrôle de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen et PRA Inc. ont travaillé ensemble pendant les étapes de conception, de collecte des données et d'analyse de cette évaluation. Pour ce faire, ils ont reçu le soutien de deux comités.

- ▶ *Groupe de travail.* On a mis sur pied un groupe de travail composé d'employés de l'administration centrale et de quatre bureaux régionaux d'AINC. Le groupe de travail avait pour mandat de fournir des conseils et des lignes directrices sur la gestion et la prestation du PAGU, de trouver les principaux informateurs à questionner et de valider les constatations.
- ▶ *Comité consultatif.* On a également créé un comité consultatif composé de personnes qui ont une expérience approfondie de la gestion des urgences et qui ont manifesté un intérêt pour le PAGU. Le comité consultatif avait pour mandat d'offrir des conseils stratégiques aux responsables de l'évaluation pendant les étapes initiales (offrir des conseils et des lignes directrices sur les questions d'évaluation et les méthodes proposées) et les étapes finales (examiner les constatations, les conclusions et les recommandations de l'évaluation).

3. Constatations de l'évaluation : Pertinence

La présente section traite de la pertinence du PAGU. On y évalue les demandes futures prévues à l'égard du PAGU du point de vue des Premières nations et examine les responsabilités ministérielles, de même que les répercussions qu'a le PAGU sur d'autres questions qui relèvent de la compétence du Ministère. Une évaluation des exigences prévues dans la *Loi sur la gestion des urgences* de 2007 et des activités prévues associées à la théorie de l'approche reposant sur quatre piliers permet de jauger la contribution du PAGU à l'égard des priorités pangouvernementales. La présente section traite aussi de la question du chevauchement et des lacunes potentielles relatives à la prestation en examinant les autres programmes pertinents liés à la gestion des urgences.

3.1 Le rôle d'AINC dans la gestion des urgences

3.1.1 La responsabilité légale d'AINC

À la base, la pertinence du PAGU est directement liée à la responsabilité bien établie d'AINC envers les collectivités des Premières nations qui vivent dans les réserves. L'article 91.27 de la *Loi constitutionnelle* prescrit l'autorité législative du gouvernement fédéral pour les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». À ce sujet, la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* énonce que « les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés aux affaires indiennes ». C'est sur cette base que le Ministère a, de tout temps, fourni une aide aux Premières nations qui font face à des situations d'urgence, et cela, bien avant la création du PAGU.

La Loi sur la gestion des urgences (2007)

L'adoption de la *Loi sur la gestion des urgences* en 2007 a établi avec plus de précisions la portée de la responsabilité du Ministère en ce qui a trait à la gestion des urgences. Aux termes de la Loi, lorsqu'une urgence survient dans une réserve, le ministre est responsable de l'atténuation, de la préparation, de l'intervention et du rétablissement de la situation. Il incombe au ministre d'AINC de déterminer « les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés » et d'élaborer « les plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques ». On s'attend aussi à ce que ces plans soient maintenus, testés et mis en œuvre, et que des exercices et une formation soient offerts en conséquence.

Le PAGU offre des moyens importants qui permettent au Ministère de remplir ses obligations juridiques à l'égard des collectivités des Premières nations vivant dans les réserves. En réponse à cette nouvelle loi, le sous-ministre adjoint principal du Secteur des politiques socio-économiques et des opérations régionales a entrepris une évaluation du PAGU. L'évaluation visait à éclairer l'élaboration de la nouvelle politique et à examiner les pressions financières relatives à la gestion des urgences sur le Ministère. L'évaluation a été terminée en juillet 2007 et a donné lieu à 39 recommandations.

La majorité des recommandations étaient très précises et de nature opérationnelle, par exemple, la création d'une nouvelle direction de la gestion des urgences et des dossiers avec des ETP permanents et un financement des services votés pour l'AC et un certain nombre de régions. Trois recommandations concernaient la First Nations Emergency Services Society (FNESS) en Colombie-Britannique. Les recommandations portaient aussi sur la nécessité de définir les rôles et responsabilités des nouveaux postes, de la formation obligatoire pour le personnel et de la planification de la continuité des activités dans les plans de gestion des urgences des PN.

À la suite de l'évaluation de 2007, AINC a mis sur pied la Direction de la gestion des urgences et des dossiers et a fait certains progrès par rapport à un bon nombre de recommandations. Au moment de la présente évaluation, la Direction avait terminé un plan national de gestion des urgences et travaillait activement à l'élaboration d'un processus et de lignes directrices en vue de la négociation d'ententes en matière de gestion des urgences et l'identification des dépenses admissibles à un remboursement, lesquelles ont aussi fait l'objet de recommandation dans l'évaluation de 2007. Toutefois, il y a environ dix recommandations de l'évaluation de 2007 pour lesquelles la Direction n'a pas encore réalisé d'importants progrès :

- ▶ Qu'AINC cautionne officiellement et fasse la promotion, par le biais de l'élaboration de politiques et d'une approche tous risques en matière de gestion des urgences, ce qui inclut l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement (recommandations 2 et 3).
- ▶ Qu'une philosophie d'atténuation soit élaborée dans tous les secteurs, y compris dans les dépenses en capital et les négociations sur les revendications territoriales (recommandation 2).
- ▶ Que des fonds soient affectés à l'élaboration, à la mise à jour et à la mise à l'essai des plans de gestion des urgences (recommandation 20).
- ▶ Que des fonds soient affectés aux postes de gestion des urgences au sein de la collectivité ou du conseil tribal où des besoins ont été démontrés, et à la formation ou aux séances d'information à l'intention des conseils de bande et chefs nouvellement élus (recommandations 21 et 22).
- ▶ Que des objectifs mesurables clairs et concis soient établis afin de suivre l'évolution des progrès concernant les plans de gestion des urgences (recommandation 20).
- ▶ Qu'AINC présente un mémoire au Cabinet pour mettre à jour l'autorisation financière et obtenir un financement durable afin d'offrir un programme de gestion des urgences efficaces aux Premières nations (recommandation 31).
- ▶ Chercher à obtenir auprès du Conseil du Trésor les pouvoirs nécessaires pour créer une réserve de gestion des urgences facilement accessible en cas de situations d'urgence exceptionnelles (recommandation 32).
- ▶ Que le Ministère entreprenne un examen juridique afin de déterminer la meilleure façon d'accorder les pouvoirs à une collectivité des Premières nations afin de déclarer l'état d'urgence et mettre les gouvernements fédéral et provinciaux à l'abri d'éventuels litiges civils (recommandation 35).

- ▶ Que le Ministère conclue un partenariat avec Santé Canada concernant l'élaboration d'un plan d'urgence afin d'inclure les pandémies dans l'approche tous risques en matière de gestion des urgences (recommandation 36).
- ▶ Que le Ministère officialise une politique en matière de pratiques exemplaires visant à s'assurer que toutes les régions profitent des pratiques exemplaires déjà en place (recommandation 39).

Responsabilités relatives aux territoires

Bien qu'on reconnaisse le droit au Ministère d'intervenir dans le cadre d'une approche tous risques en matière de gestion des urgences, il existe d'autres priorités ministérielles qui ne sont pas prises en compte de manière adéquate dans le PAGU, notamment la situation qui prévaut dans les trois territoires. Aux termes de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, les fonctions du ministre s'étendent à tous les domaines liés « au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, ainsi qu'à leurs affaires et à leurs ressources naturelles ». Dans sa forme actuelle, le PAGU permet au Ministère d'intervenir dans les deux réserves des Premières nations situées dans les Territoires du Nord-Ouest. À part cela, il n'y a rien de moins incertain. Dans les situations d'urgence touchant les Premières nations autonomes et les terres mises de côté pour les Premières nations situées au Yukon, l'évaluation n'a constaté aucun consensus au sujet de ce que devrait être le rôle du Ministère. En tout cas, les autorisations actuelles du programme associées au PAGU ne comprennent pas les activités hors réserve.

Au moment de l'évaluation, le Ministère travaillait à l'élaboration d'un énoncé de politique sur le Nord qui reconnaît la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard de la gestion des terres de la Couronne, de même que de l'eau et des ressources, sur les terres fédérales situées dans les trois territoires. Ces fonctions incluent la gestion des urgences ayant des répercussions sur ces terres. L'énoncé reconnaît aussi la responsabilité du gouvernement à l'égard des sites contaminés au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. En se fondant sur ces principes, une question demeure : quel ministère devrait être responsable de la gestion des urgences dans ces secteurs? Les conclusions de l'évaluation sur cette question ne sont pas concluantes. Si la réponse désigne AINC, il faudrait souligner de nouveau que la structure actuelle du PAGU n'offre pas le fondement pour intervenir dans ces circonstances. Le Ministère devrait soit mettre sur pied un autre programme de gestion des urgences, soit étendre les autorisations actuelles dans le cadre du PAGU afin d'inclure officiellement les activités dans les territoires (au-delà des deux réserves dans les Territoires du Nord-Ouest).

Gestion d'autres dossiers

En plus des incertitudes concernant le Nord, certaines ambiguïtés demeurent quant au rôle d'AINC par rapport aux activités qui dépassent les paramètres stricts de la responsabilité législative du Ministère. Les trois principaux cas relevés dans le cadre de l'évaluation sont les troubles civils, les questions liées à la santé (p. ex., H1N1), ainsi que les activités de recherche et de récupération.

Il ne fait guère de doute que les troubles civils mettant en cause des collectivités autochtones ou y étant liés revêtent un grand intérêt pour AINC. Par exemple, au cours des dernières années, la région de l'Ontario a observé un nombre croissant d'événements considérés comme des troubles

civils mettant en cause des Premières nations. L'exemple le plus notable est l'escalade des protestations relatives aux revendications territoriales de Grand River qui se sont traduites par des barrages routiers, l'occupation prolongée des terres et plusieurs incidents violents entre les protestataires des Premières nations, les résidents non issus des Premières nations des régions avoisinantes et les officiers de la police provinciale de l'Ontario. La responsabilité première de gérer les troubles civils en dehors des réserves ne revient pas à AINC. Toutefois, l'issue de tels événements a un impact direct sur les Premières nations et, par conséquent, sur le Ministère. C'est pourquoi le bureau régional d'AINC en Ontario affecte du personnel à la surveillance des troubles civils mettant en cause des Premières nations. Ceci, encore une fois, dépasse les autorisations du programme du PAGU actuel.

La même logique s'applique aux questions de santé touchant les collectivités des Premières nations. Les récents événements liés à la pandémie de H1N1 ont nécessité une coordination accrue et une plus grande surveillance de la part d'AINC et de Santé Canada. En fin de compte, c'est Santé Canada (sa Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits) qui a la responsabilité légale de s'occuper des questions liées à la santé qui ont des répercussions sur les Autochtones du Canada⁵. Malgré tout, le personnel d'AINC a dû allouer d'importantes ressources pour appuyer le travail de Santé Canada afin de faire face à cette urgence. Le lien entre ces activités et le PAGU demeure obscur.

Tandis que la gestion des urgences se concentre habituellement sur les besoins collectifs, les activités de recherche et de récupération sont habituellement axées sur un individu, ou quelques-uns. Essentiellement pour des raisons humanitaires, et non pas en raison d'une responsabilité légale clairement établie, le Ministère peut fournir une aide afin de poursuivre les activités de recherche et de sauvetage lorsque les premiers efforts d'intervention sont vains. Cette aide est habituellement fournie jusqu'à ce qu'il ne reste plus aucun espoir de récupération.

3.1.2 Les quatre piliers de la gestion des urgences

La *Loi sur la gestion des urgences* incorpore officiellement l'approche en matière de gestion des urgences reposant sur quatre piliers. Aux termes de la *Loi*, la gestion des urgences inclut « ce qui touche les urgences, les activités en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement ». Cette approche reçoit un vaste appui dans la littérature portant sur la gestion des urgences. Bien que traditionnellement la gestion des urgences soit axée sur les activités liées aux interventions et à la récupération, l'atténuation et la préparation jouent maintenant un rôle important dans ce domaine. Combiner la prévention et l'atténuation dans un seul pilier, à l'instar de la *Loi sur la gestion des urgences*, cadre aussi avec la théorie actuelle sur la gestion des urgences. Cette sous-section examine plus en profondeur chacun des piliers afin de mieux comprendre la pertinence du PAGU dans ce contexte particulier.

Premier pilier : atténuation (et prévention)

L'objectif de l'atténuation est de réduire la gravité des conséquences d'une urgence en déterminant les vulnérabilités et situations d'urgence potentielles. À la différence des trois autres

⁵ En 1945, le gouvernement fédéral a transféré à Santé Canada la responsabilité légale en matière de services de santé aux Autochtones qui relevait alors d'AINC.

piliers, lesquels sont axés sur la recherche de solutions à court terme, l'atténuation vise à établir des stratégies à long terme qui réduisent les risques.

Les activités qui se rattachent au pilier de l'atténuation sont de nature distincte. Tandis que les activités d'intervention et de récupération sont largement opérationnelles, les activités d'atténuation mettent en jeu des activités stratégiques comme la planification, l'intuition politique, les négociations et les relations publiques. Pour cette raison, les activités d'atténuation requièrent habituellement la participation d'intervenants qui ne proviennent pas du cercle traditionnel de gestion des urgences.

Les mesures d'atténuation peuvent être de nature structurale ou non structurale⁶. Les mesures d'atténuation de nature structurale comprennent le renforcement des édifices et infrastructures pour accroître leur résistance aux dommages qui pourraient être causés par des catastrophes. Dans le contexte des collectivités des Premières nations, l'élévation des maisons dans les zones sujettes à des inondations serait un exemple typique d'atténuation structurale. L'atténuation non structurale ne touche pas aux infrastructures. Elle nécessite plutôt une planification dans le contexte de l'environnement. Construire de nouvelles maisons loin d'un danger connu ou maintenir les caractéristiques protectrices de l'environnement naturel sont des exemples de mesures d'atténuation non structurales.

Sécurité publique Canada a élaboré une liste d'activités pouvant être entreprises dans un contexte d'atténuation. Cette liste inclut la cartographie des dangers, l'adoption et l'application de pratiques d'utilisation du sol et de zonage, la mise en vigueur et l'application des codes du bâtiment, la cartographie des plaines inondables, l'enfouissement de câbles électriques pour prévenir la formation de glace, l'élévation d'habitations dans les régions menacées d'inondation, et les programmes de sensibilisation du public à l'atténuation des catastrophes⁷.

La Nation Piikani de l'Alberta offre un bel exemple de ce que l'on peut réaliser grâce aux mesures d'atténuation. Par suite d'une inondation majeure survenue en 1995, le conseil de bande a adopté une résolution interdisant tout développement résidentiel dans les plaines inondables et a réalisé des études d'impact sur l'environnement afin d'obtenir un financement pour l'installation de buses plus grandes. Elle a aussi investi des ressources pour appuyer les améliorations de ses infrastructures de puits. Ces efforts ont permis de réduire la gravité des inondations subséquentes.

Comme on peut s'y attendre, en réduisant l'ampleur des futurs désastres et des risques pour la vie et la propriété qui y sont associés, il sera aussi possible de réduire les coûts des mesures d'intervention et de rétablissement consécutifs à un désastre⁸.

⁶ R. O. Schnieder, « Hazard mitigation and sustainable community development », *Disaster Prevention and Management*, 11(2), 2002. p. 141 à 147.

⁷ Sécurité publique Canada, *À propos de l'atténuation des catastrophes*, 2009 : <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ndms/aboutsnac-fra.aspx> (consulté le 12 novembre 2009).

⁸ R. O. Schnieder, « Hazard mitigation and sustainable community development », *Disaster Prevention and Management*, 11(2), 2002. p. 141 à 147.

Deuxième pilier : état de préparation

La préparation consiste à anticiper efficacement les urgences. Elle a pour but de prévoir les dangers éventuels et d'y trouver des solutions possibles, dans le but de sauver des vies et de réduire les dommages et les blessures. La préparation peut être considérée comme « toute mesure prise par anticipation pour accroître les capacités d'intervention et de rétablissement⁹ » ou, plus simplement, toute activité destinée à renforcer la capacité des personnes et des systèmes à gérer une urgence quand elle se produit. Comme la préparation suppose qu'une catastrophe risque d'avoir lieu, elle diffère de l'hypothèse propre à l'atténuation qui veut qu'il soit possible de prévenir une catastrophe ou d'en réduire les effets au minimum.

La principale activité réalisée dans le cadre de la préparation consiste à dresser des plans de gestion des urgences. Comme il est indiqué à la sous-section 3.1.1, l'élaboration de plans de gestion des urgences constitue une exigence particulière de la *Loi sur la gestion des urgences*. Des plans de gestion des urgences effectifs nécessitent une surveillance continue, des mises à jour, ainsi qu'une formation appropriée, des exercices et des activités de sensibilisation du public.

Par leur nature même, les activités de préparation exigent la participation de tous les secteurs clés de la collectivité visée. Les autorités politiques, les gestionnaires de programme, les organismes communautaires, les premiers intervenants, ainsi que les membres et les familles de la collectivité doivent tous contribuer à préparer convenablement leur collectivité à faire face aux urgences.

Troisième pilier : intervention

Les activités d'intervention visent à gérer efficacement les répercussions immédiates qu'a une urgence sur la collectivité elle-même ou sur ses infrastructures. Habituellement, les collectivités commencent à intervenir au moyen des ressources à leur disposition, mais lorsque l'intervention requise dépasse les capacités de la collectivité, l'état d'urgence est déclaré. La participation d'autres organismes, comme l'organisme de gestion des urgences (OGU) provincial ou territorial, est alors mobilisée.

Comme les scénarios d'urgence varient considérablement de l'un à l'autre, il en va de même du genre d'activités d'intervention requis. L'une des premières activités généralement entreprises consiste en l'établissement d'un centre d'opérations. Une fois le centre mis sur pied, diverses autres activités peuvent être réalisées. Par exemple :

- ▶ Réinstallation temporaire des membres de la collectivité et des familles. Il faut notamment les loger, les nourrir, les vêtir et leur offrir les services sociaux et communautaires requis.
- ▶ Prestation de soins médicaux

⁹ D. A. McEntire et A. Myers, « Preparing communities for disasters: issues and processes for government readiness », *Disaster Prevention and Management*, 13(2), 2009, p. 140 à 152. Document présenté lors de la conférence de la FEMA sur l'enseignement supérieur, 8 juin 2004, Emmitsburg, MD.

- ▶ Prestation de services essentiels et approvisionnement en matériel pour étayer les infrastructures publiques
- ▶ Mesures de sécurité
- ▶ Fourniture de matériel de télécommunications
- ▶ Prestation de services de consultation aux personnes touchées par la catastrophe ou l'intervention¹⁰

Les activités d'intervention sont normalement entreprises par les premiers intervenants, comme le personnel de gestion des urgences, les pompiers, les policiers ou les ambulanciers. La Croix-Rouge canadienne peut également être appelée à coordonner les interventions et à fournir une partie des services requis. Dans le cas particulier des collectivités des Premières nations, deux organismes autochtones du Canada participent directement à la gestion des urgences, dans les domaines particuliers de la préparation et de l'intervention.

- ▶ Au Manitoba, la Manitoba Association of Native Fire Fighters fournit des services d'intervention, en particulier à l'égard de l'évacuation des collectivités. AINC offre un soutien financier à cet organisme pour qu'il réalise des activités de gestion des urgences au nom du Ministère.
- ▶ En Colombie-Britannique, la First Nations' Emergency Services Society offre également un éventail de services de gestion des urgences, notamment de services d'intervention. Encore une fois, AINC accorde un soutien financier à cet organisme.

Quatrième pilier : rétablissement

Le rétablissement a pour but premier de « rétablir les conditions de vie du milieu à un niveau acceptable après une catastrophe¹¹ ». Une fois l'étape de rétablissement franchie, la collectivité devrait avoir retrouvé une certaine stabilité. Ce pilier est étroitement lié à celui de l'intervention. Lorsqu'elle exerce des activités de rétablissement, la collectivité voudra peut-être poursuivre également des objectifs d'atténuation en mettant en œuvre des solutions à long terme pour corriger certaines vulnérabilités.

Diverses activités peuvent être entreprises à l'étape du rétablissement. Par exemple :

- ▶ Retour des membres de la collectivité et des familles vers leur foyer
- ▶ Counseling traumatologique
- ▶ Réparation des infrastructures communautaires essentielles et des équipements, comme les aqueducs et les égouts
- ▶ Dégagement des débris en tous genres

¹⁰ Sécurité publique Canada, *Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) - Nouvelles lignes directrices*, 2009e : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/dfa/index-fra.aspx> (consulté le 9 septembre 2009)

¹¹ Sécurité publique Canada, *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, Direction générale des politiques de gestion des mesures d'urgence, Ottawa, Canada, 2008.

- ▶ Prise en charge des coûts liés à la location de la machinerie requise pour réaliser les activités de rétablissement
- ▶ Aménagement du paysage de première nécessité (après une inondation, par exemple)
- ▶ Assainissement des propriétés (élimination de la moisissure dans les maisons touchées par une catastrophe causée par l'eau)¹²

Comme c'est le cas avec le pilier de l'intervention, une variété d'organismes peuvent participer à l'étape du rétablissement : premiers intervenants, entrepreneurs et autorités provinciales et fédérales, par exemple.

Le PAGU par rapport aux quatre piliers

D'un point de vue fondamental, le PAGU est bien aligné sur les quatre piliers de la gestion des urgences. Le mandat du Programme renvoie précisément à chacun de ces quatre piliers et décrit le processus que doivent suivre les bénéficiaires du Programme pour obtenir de l'aide financière, de même que les critères de financement. Il existe, cependant, de graves carences dans la méthode employée par AINC pour mettre en œuvre ce mandat, expliquées plus en détail dans la section 4 du présent rapport.

3.1.3 Rôle d'autres ministères fédéraux

Il est important de souligner qu'AINC n'est pas le seul ministère du gouvernement fédéral à prendre directement part à la gestion des urgences dans les réserves des Premières nations. Par exemple, Santé Canada s'efforce de faire adopter de nouveaux règlements sur la gestion des eaux et des eaux usées dans les réserves, tandis qu'Environnement Canada propose de nouveaux règlements sur l'entreposage des réservoirs de carburant. Ces deux ministères exigeront des plans de gestion des urgences dans le cadre de la mise en œuvre de ces règlements. Il serait possible de réaliser des économies si ces ministères s'adressaient ensemble aux Premières nations pour qu'elles établissent un plan de gestion des urgences tous risques, au lieu de s'adresser à elles séparément.

3.2 Le PAGU par rapport à d'autres programmes de gestion des urgences

La pertinence du PAGU est également déterminée par la mesure dans laquelle il est complémentaire d'autres programmes de gestion des urgences. À cette fin, trois programmes ou types de programme sont particulièrement pertinents, et sont donc examinés dans la présente sous-section.

3.2.1 Programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe

Dans les années 1970, le gouvernement fédéral a mis sur pied le programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC). À ce jour, le but précis de ce programme est « d'aider

¹² *Ibid.*

les provinces à couvrir les frais entraînés par une catastrophe si ceux-ci imposent à l'économie d'une province un fardeau trop important pour qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elle l'assume toute seule¹³ ». Il importe de souligner que, techniquement, le programme des AAFC ne s'applique pas aux urgences qui relèvent de la responsabilité du gouvernement fédéral. Il s'agit plutôt du moyen par lequel le gouvernement fédéral offre son assistance aux provinces et aux territoires pour les urgences qui relèvent directement de leur compétence respective. La raison d'être de ce programme est de venir en aide aux provinces et aux territoires lorsqu'une urgence atteint une ampleur telle que, bien qu'étant responsable, la province ou le territoire assumerait un fardeau excessif. C'est pour cette raison que seuls les provinces et les territoires peuvent bénéficier du programme des AAFC.

La prestation de ce programme, placée sous la responsabilité de Sécurité publique Canada, est relativement simple. La province ou le territoire où se produit une urgence importante doit prendre toutes les mesures d'intervention et de rétablissement nécessaires pour y faire face. Si les dépenses engagées pour gérer cette urgence particulière sont supérieures à un dollar (1 \$) par habitant (12,2 millions de dollars en Ontario ou 133 000 dollars à l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple), la province ou le territoire peut demander l'aide du gouvernement fédéral au moyen du programme des AAFC. Si le gouvernement fédéral accepte d'aider la province ou le territoire, une vérification sera réalisée et le gouvernement fédéral assumera une partie des frais, d'après l'échelle mobile qui suit.

Dépenses par habitant	Part du gouvernement fédéral	Part de la province
0 \$ à 1 \$	0 %	100 %
1 \$ à 3 \$	50 %	50 %
3 \$ à 5 \$	75 %	25 %
> 5 \$	90 %	10 %

Source : Protection civile Canada (s.d.)

Prenons par exemple l'Ontario. Si un incendie de forêt dans la partie nord de la province occasionne des frais d'intervention et de rétablissement de 15 millions de dollars, la province versera 12,2 millions, et les 2,8 millions restants seront déboursés en parts égales par la province et le gouvernement fédéral¹⁴. Cela signifie que le gouvernement fédéral déboursera 1,4 million pour cette urgence particulière. À ce jour, le gouvernement fédéral a versé aux provinces et aux territoires plus de 1,8 milliard en aide financière en cas de catastrophe au moyen des AAFC.

Dans certaines circonstances particulières, le programme des AAFC prend en charge les frais occasionnés par les urgences qui se produisent dans les réserves des Premières nations. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une catastrophe frappe des terres situées à la fois dans une réserve et hors réserve et que la province ou le territoire a assumé les frais d'intervention et de rétablissement. Il est important de noter que rares sont les occasions où les coûts des urgences

¹³ Sécurité publique Canada, *Lignes directrices sur les Accords d'aide financière en cas de catastrophe*, 2009 : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/dfaa/index-fra.aspx> (consulté le 9 septembre 2009)

¹⁴ Les frais couverts par l'Accord doivent répondre aux critères établis dans l'AAFC.

sont supportés par les AAFC. Il s'agit, en réalité, de la seule circonstance où des AAFC sont utilisés pour couvrir les dépenses liées à une urgence qui relève de la responsabilité du gouvernement fédéral. On procède ainsi largement pour des raisons d'opportunité, pour éviter qu'une province ou un territoire présente une liste des dépenses à deux ministères du gouvernement fédéral distincts.

Il importe de noter que Sécurité publique Canada a récemment révisé les lignes directrices des AAFC et que ce programme finance maintenant certaines activités d'atténuation. Auparavant, le programme des AAFC était strictement limité aux frais d'intervention et de rétablissement.

3.2.2 Programme conjoint de protection civile

Sécurité publique Canada administre un autre programme en matière de gestion des urgences : le Programme conjoint de protection civile (PCPC). Le but de ce programme est directement lié au pilier de la préparation, étant donné qu'il appuie les activités qui renforcent la capacité des personnes et des collectivités à intervenir en cas d'urgence. Tous les projets financés par l'entremise du PCPC sont à frais partagés, le Programme supportant jusqu'à 75 p. 100 des coûts du projet. Sécurité publique Canada réserve approximativement 5 millions de dollars par année pour ce programme. Depuis sa mise sur pied en 1980, le PCPC a versé plus de 158 millions de dollars pour financer des activités de préparation.

La prestation du PCPC s'appuie sur la participation d'organismes de gestion des urgences provinciaux et territoriaux. Toute collectivité, y compris les collectivités des Premières nations, qui souhaite présenter un projet dans le cadre du PCPC doit d'abord le soumettre à son organisme de gestion des urgences provincial ou territorial respectif qui, à son tour, le soumet à Sécurité publique Canada. Un comité est chargé d'étudier toutes les propositions et de sélectionner les projets. Au moment de l'évaluation, Sécurité publique Canada recevait des propositions d'une valeur cumulative d'environ 8 millions de dollars. Par conséquent, tous les projets ne se voient pas attribuer du financement.

Les projets soumis dans le cadre du PCPC peuvent servir à établir des plans d'urgence ou à réaliser des exercices de simulation d'intervention en cas d'urgence.

Il semble qu'au moment de cette évaluation, le PCPC était l'un des rares programmes, si ce n'est le seul, au Canada à verser de l'aide financière spécialement pour les activités de préparation. Dans ce contexte, les collectivités qui souhaitent poursuivre des activités de préparation doivent souvent les financer elles-mêmes au moyen du budget à leur disposition, à moins qu'elles ne réussissent à obtenir du financement du PCPC.

3.2.3 Programmes provinciaux et territoriaux

Les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un rôle prédominant dans la gestion des urgences. À cette fin, chaque province et territoire a mis sur pied un organisme de gestion des urgences afin de planifier et de coordonner le travail des premiers intervenants. Ces organismes gèrent également les programmes d'aide financière destinés aux activités d'intervention et de rétablissement. Les bénéficiaires de ces programmes peuvent être des particuliers et des familles,

des sociétés, des municipalités ou autres autorités locales ou régionales. Comme on peut s'y attendre, les critères des programmes, en particulier à l'égard des coûts admissibles aux fins de remboursement, varient d'une province et d'un territoire à l'autre. C'est pour cette raison, notamment, que le programme des AAFC du gouvernement fédéral possède son propre ensemble de critères concernant les coûts admissibles à l'aide fédérale. Le fait que deux ensembles de critères de financement coexistent lorsque du financement fédéral est versé par l'entremise des AAFC explique le besoin de réaliser une vérification pour déterminer la contribution finale de chacun des gouvernements.

L'existence de ces divers programmes provinciaux, chacun possédant ses propres critères de financement, constitue un défi particulier dans le contexte du PAGU. Lors d'une intervention réalisée par un organisme de gestion des urgences, ou par les premiers intervenants, dans une collectivité des Premières nations touchée par une catastrophe, ou lorsqu'un programme provincial ou territorial sert à couvrir une partie des frais d'intervention et de rétablissement dans une réserve, le gouvernement fédéral doit rembourser ces dépenses par l'entremise du PAGU ou d'une autre source de financement, étant donné que l'urgence relève clairement de sa responsabilité. Une autre solution consisterait à créer une équipe d'intervention financée par le gouvernement fédéral, mais cette mesure ne serait pas rentable, étant donné qu'elle s'avérerait très dispendieuse et fort probablement inefficace, parce qu'il y aurait duplication d'effort. Dans ce contexte, la ratification d'accords entre AINC et les gouvernements provinciaux prend une importance particulière. Ce sujet sera abordé plus en détail dans la prochaine section de ce rapport.

4. Constatations de l'évaluation – Rendement

Cette section du rapport porte sur la prestation concrète du PAGU, notamment sur sa structure actuelle de distribution des rôles et des responsabilités et de financement des activités. Les constatations de l'évaluation indiquent qu'il subsiste des carences dans la mise en œuvre efficace des quatre piliers de la gestion des urgences et que la structure de financement actuelle du PAGU contribue considérablement à ces défauts. Cela a, par conséquent, des répercussions directes sur la capacité du Programme à produire les résultats prévus.

4.1 Structure de prestation du Programme

Selon la nature des activités réalisées, la structure de prestation du PAGU présente certaines variations. Pour cette raison, la présente sous-section est structurée suivant les quatre piliers de la gestion des urgences, et comporte une section traitant des autres genres d'activités.

4.1.1 Activités d'atténuation

Pendant la période couverte par ce rapport, les constatations de l'évaluation indiquent qu'aucune activité spécifiquement liée à l'atténuation n'a été entreprise dans le cadre du Programme. Dans sa forme actuelle, l'autorisation accordée à l'égard du Programme ne s'applique que partiellement aux activités d'atténuation. Le mandat du PAGU permet au Ministère de venir en aide des collectivités des Premières nations à l'étape initiale de l'atténuation pour réaliser des activités telles que l'étude du terrain, la planification et la conception architecturale et technique. Cependant, le Programme ne s'applique pas à l'équipement, à la construction ou à la réparation.

L'atténuation constitue un aspect essentiel de la gestion des urgences qui peut parfois contribuer à éviter des catastrophes, ce qui réduit le coût à long terme de la gestion des urgences. L'atténuation, entre autres, permet également au ministre de remplir son obligation au titre de la *Loi sur la gestion des urgences*, à savoir « déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés ». Lors des entrevues, des séances des groupes de discussion et des visites réalisées dans le cadre de cette évaluation, tous les groupes d'intervenants ont insisté sur l'importance de tenir compte des besoins d'atténuation. Une solution possible proposée par certains informateurs principaux consisterait à ce que la Direction de la gestion des urgences et des dossiers travaille horizontalement avec le personnel des secteurs de programmes pertinents d'AINC, comme les travaux de réfection et les négociations relatives aux revendications territoriales, afin de recenser les collectivités où risquent de se produire certaines catastrophes en vue d'atténuer ces risques. Cette idée a également été avancée lors de l'évaluation de 2007.

4.1.2 Activités de préparation

Le mandat du PAGU permet à AINC d'aider les collectivités des Premières nations à se préparer convenablement à gérer les urgences, notamment par la rédaction de plans de gestion des urgences concrets, par la prestation de la formation requise et par la réalisation d'exercices de simulation.

Pendant la période couverte par cette évaluation, AINC a offert un certain soutien dans le domaine de la préparation. La structure employée pour mettre en œuvre ce volet du Programme varie entre les différentes régions du Canada. Certains bureaux régionaux d'AINC font appel aux services d'un expert-conseil pour aider les collectivités à rédiger leur plan de gestion des urgences. Dans d'autres régions, AINC a signé des accords avec des organismes de gestion des urgences, qui sont chargés de fournir ce soutien. Au Manitoba et en Colombie-Britannique, les bureaux régionaux d'AINC engagent les associations de pompiers autochtones à forfait pour aider les collectivités à développer ces plans. En Ontario et au Québec, ce service est offert aux Premières nations par l'organisme de gestion des urgences provincial.

Les constatations de l'évaluation révèlent que, en raison du soutien limité offert par l'entremise du PAGU, une part importante des activités de préparation entreprises par les collectivités des Premières nations n'est pas financée par le PAGU. Lors des entrevues, des séances des groupes de discussion et des visites sur place, de nombreux représentants des collectivités des Premières nations ont affirmé n'avoir reçu aucun financement particulier pour rédiger leur plan de gestion des urgences, encore moins pour dispenser la formation ou éprouver leur plan. Les collectivités utilisent essentiellement leur budget de fonctionnement permanent pour supporter ces coûts. Cette solution est problématique. Certaines collectivités doivent faire face à des besoins plus pressants et immédiats et, par conséquent, ne mèneront pas d'activités de préparation aux urgences. D'autres entreprendront des activités de gestion des urgences, mais au détriment d'autres secteurs.

Un autre point faible de la structure actuelle de prestation du Programme réside dans le fait qu'elle ne garantit en rien la qualité des activités de préparation. Comme de nombreuses collectivités entreprennent essentiellement ces activités de leur propre chef, il est difficile de vérifier dans quelle mesure le Programme produit réellement les résultats prévus. Par exemple, bien qu'on dispose de statistiques sur le nombre de collectivités des Premières nations qui, techniquement, possèdent un plan de gestion des urgences (voir la section 4.4 de ce rapport), on ne peut que conjecturer sur le nombre de collectivités qui actualisent leur plan, fournissent la formation requise et mettent périodiquement leur plan à l'épreuve. En réalité, les constatations dégagées dans le cadre de cette évaluation indiquent que de nombreuses collectivités ne dispensent pas la formation et n'éprouvent pas leur plan comme elles le devraient. Voici un échantillon des commentaires formulés par les représentants des Premières nations.

- ▶ « Nous tentons de faire un exercice de simulation chaque année, mais certaines années, nous ne le faisons pas. »
- ▶ « Nous n'avons fait qu'un seul exercice de simulation, il y a cinq ans. »
- ▶ « Mon problème est financier : il faut de l'argent pour organiser une simulation. Je n'ai même pas d'argent pour convoquer une réunion. »
- ▶ « Dans notre collectivité, il y a un manuel de consignes d'urgence à jour, mais nous ne nous en servons pas. Il reste sur la tablette à prendre la poussière. »
- ▶ « La plupart des collectivités ont un plan, mais il ne sert à rien. Elles ne font pas de tests fictifs, et ne donnent pas de formation de quelque genre que ce soit. »

On peut logiquement s'attendre à ce que l'absence de plans de gestion des urgences en bonne et due forme entraîne des répercussions négatives sur les activités se rattachant aux trois autres piliers de la gestion des urgences.

4.1.3 Activités d'intervention

Bien que les paramètres actuels du PAGU concernent le pilier de l'intervention, ils demeurent ambigus en ce qui concerne ce que ce secteur est supposé englober. Le mandat du Programme prévoit les dépenses liées à certaines des activités nécessaires, comme la location de matériel et d'aéronefs, les frais de carburant, les transports et les communications, mais elles excluent expressément les travaux de réfection.

En fonction de ces paramètres, la prestation des activités d'intervention est habituellement structurée au moyen d'accords entre les bureaux régionaux d'AINC et les organismes de gestion des urgences. Dans les provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique, les bureaux régionaux d'AINC ont également conclu des accords avec les associations de pompiers autochtones pour aider les Premières nations pendant les étapes d'intervention et de rétablissement de la gestion des urgences.

La conclusion d'accords avec les organismes de gestion des urgences constitue sans aucun doute la stratégie la plus efficace qu'AINC peut adopter pour structurer la prestation des activités d'intervention. Comme le gouvernement fédéral demande la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux et de leurs organismes de gestion des urgences pour aider les collectivités des Premières nations pendant une intervention, l'existence d'un accord officiel élimine les ambiguïtés et les conjectures en cours d'intervention.

L'une des difficultés liées à cette partie de la structure de prestation du Programme concerne la participation des collectivités des Premières nations. Ces collectivités ne font techniquement pas partie de ces accords, pourtant ce sont elles qui doivent traiter avec les organismes de gestion des urgences lorsqu'une catastrophe se produit. Les constatations dégagées dans le cadre de cette évaluation indiquent que les collectivités des Premières nations (en particulier celles qui subissent fréquemment des catastrophes comme des inondations ou des incendies de forêt) ont établi des relations avec leur organisme de gestion des urgences provincial respectif. Toutefois, il est incertain qu'il existe actuellement un processus permettant d'informer les collectivités des Premières nations au sujet des paramètres établis dans ces accords.

Les rôles et les responsabilités des collectivités sont mal définis, du moins en partie, parce que les collectivités des PN ne sont pas tenues de par la loi de posséder un plan de gestion des urgences.

4.1.4 Activités de rétablissement

Encore une fois, l'autorisation accordée à l'égard du Programme mentionne expressément le rétablissement comme pilier de la gestion des urgences, mais ne se prononce pas vraiment sur les types d'activités et de dépenses admissibles. Dans certains cas, les accords de gestion des urgences portent précisément sur les activités de rétablissement, alors que dans d'autres circonstances, la question semble gérée au cas par cas.

Actuellement, le domaine du rétablissement a principalement pour objet les activités qui permettent aux membres de la collectivité de regagner les lieux après une évacuation, et certains projets d'immobilisations destinés à redonner aux infrastructures l'aspect qu'elles avaient avant la catastrophe. Le Ministère devra peut-être élargir cet éventail d'activités. Pendant les séances des groupes de discussions qui ont eu lieu dans le cadre de cette évaluation, certains membres des collectivités étaient d'avis qu'AINC devrait jouer un rôle plus important pour aider les particuliers et les familles à surmonter le traumatisme provoqué par l'urgence. Les participants ont souligné le besoin de coordination interne avec les secteurs de programmes pertinents, ainsi qu'avec les organismes externes qui peuvent aider les membres de la collectivité à surmonter le choc émotionnel provoqué par la perte de leur maison et de leurs effets, ou d'un membre de la collectivité. Ce genre d'aide pourrait aussi être utile à la suite de troubles civils, pour aider la collectivité divisée à se réconcilier.

4.1.5 Autres genres d'activités

Comme l'indique la sous-section 3.1.1 du présent rapport, AINC prend actuellement part à un certain nombre d'activités qui dépassent les limites des quatre piliers de la gestion des urgences, ou du strict mandat de gestion des urgences du Ministère. La recherche et le sauvetage, les troubles civils et la coordination d'activités liées à la santé font partie des activités mentionnées par les intervenants consultés dans le cadre de cette évaluation.

La seule activité appartenant à cette catégorie qui soit directement prévue par les paramètres actuels du Programme concerne la recherche et le sauvetage. Essentiellement, les demandes en cette matière sont étudiées au cas par cas, et la contribution d'AINC est fournie strictement pour des raisons humanitaires.

Pour toutes les autres activités de gestion des enjeux, il n'existe pas de structure de prestation du Programme, ce qui constitue une importante carence. Actuellement, certains bureaux régionaux d'AINC affectent des ressources considérables à la gestion des enjeux. Le bureau régional d'AINC en Ontario emploie du personnel pour surveiller les activités liées aux protestations autochtones. Le bureau régional d'AINC en Colombie-Britannique, quant à lui, emploie du personnel spécialement pour surveiller les protestations autochtones prévues lors des Jeux olympiques 2010.

Il importe de déterminer si ces autres genres d'activités doivent être inclus dans les paramètres officiels du PAGU. Si tel est le cas, une structure de prestation du Programme devra être établie pour définir clairement comment ces activités doivent être menées.

4.2 Rôles et responsabilités

Il est difficile de définir les fonctions respectives de tous les intervenants qui participent à la gestion des urgences, quel que soit le contexte. Le large éventail des activités de gestion des urgences, combiné à d'autres considérations relatives aux compétences, crée un environnement complexe dans lequel les intervenants doivent évoluer. Cette sous-section, structurée par degrés d'intervention, examine ces questions par rapport au PAGU.

4.2.1 À l'échelle nationale

À l'échelle nationale, la Direction de la gestion des urgences et des dossiers d'AINC a adopté un processus pour mieux définir les rôles et les responsabilités au sein du Ministère. À cette fin, la Direction a établi le Plan national de gestion des urgences d'AINC. Ce document décrit les rôles des hauts fonctionnaires du Ministère, ainsi que les diverses structures de coordination employées pour gérer les urgences (voir la Figure 2). Le Plan fait expressément référence aux quatre piliers de la gestion des urgences et au devoir du Ministère de fournir de l'aide en lien avec chacun de ces piliers. Le Plan comprend les paramètres généraux se rattachant à l'aide financière à verser à l'appui de la gestion des urgences. Il a été présenté en mai 2009, et le Ministère prévoit y ajouter un certain nombre d'annexes au sujet de diverses questions telles que la gestion des urgences dans le Nord, un plan national de gestion des inondations, des lignes directrices, un modèle de présentation de rapport, ainsi qu'une liste des dépenses non admissibles. Il convient de noter que, en élaborant ce plan ministériel, la Direction a tenu compte d'un certain nombre de recommandations présentées dans l'évaluation formative du PAGU de 2007.

Étant donné que les fonctions d'AINC peuvent chevaucher celles d'autres ministères du gouvernement fédéral, comme Santé Canada ou Environnement Canada, le Ministère pourrait mettre sur pied des stratégies pour officialiser la collaboration interministérielle. Cette mesure a été proposée dans l'évaluation du PAGU de 2007 (par rapport à Santé Canada, plus particulièrement), et ces stratégies comprendraient des scénarios où AINC n'agirait pas comme ministère responsable, tout en apportant néanmoins sa contribution en fonction de son expérience ou de l'emplacement géographique (dans le Nord, par exemple).

4.2.2 À l'échelle régionale

Conformément à l'autorisation accordée au Ministère à l'égard du PAGU, les bureaux régionaux d'AINC jouent un rôle de premier plan dans la coordination des activités de gestion des urgences. Chaque bureau régional jouit d'une certaine liberté par rapport à la structuration des activités, notamment dans la négociation d'accords avec les organismes de gestion des urgences.

Au moment de l'évaluation, le Ministère subventionnait un poste à temps plein de coordonnateur de la gestion des urgences dans chaque bureau régional, à l'exception des bureaux situés dans les trois territoires. Les entrevues qui ont eu lieu avec les représentants du Ministère indiquent que le fait d'employer une ressource dédiée spécialement à la gestion des urgences était efficace et souhaitable. La stratégie habituelle de gestion des urgences « au pied levé » restreint grandement

la capacité des bureaux régionaux à s'adapter, en particulier lors de la négociation de protocoles d'entente (PE) avec d'autres partenaires.

Au moment de l'évaluation, certaines régions avaient réussi à conclure un PE définissant officiellement les fonctions propres au bureau régional. Cette méthode est considérée comme la plus efficace pour éviter la confusion pendant une urgence. Le Tableau 4 présente le statut des accords officiels conclus entre les bureaux régionaux d'AINC et les organismes de gestion des urgences. Il indique l'existence et d'un accord général de gestion des urgences et d'un accord particulier à l'extinction des feux irréprimés. Ce tableau ne mentionne pas les accords officiels conclus entre les régions d'AINC et les intervenants non provinciaux, comme les organismes des Premières nations.

Tableau 4 : État des accords d'AINC avec des intervenants des gouvernements provinciaux				
Province	Accord conclu avec une Organisation de gestion des urgences pour des services d'urgence généraux		Accord conclu avec une province pour des services propres à la lutte contre les feux irréprimés	
	Accord	Organisation	Accord	Organisation
Terre-Neuve-et-Labrador	Non	Services des incendies et des urgences de Terre-Neuve-et-Labrador	Non	Services des incendies et des urgences de Terre-Neuve-et-Labrador
Île-du-Prince-Édouard	Non	Organisation des mesures d'urgence de l'I.-P.-E.	Non	Organisation des mesures d'urgence de l'I.-P.-E.
Nouvelle-Écosse	Non	Bureau de gestion des urgences de la Nouvelle-Écosse	Non	Bureau de gestion des urgences de la Nouvelle-Écosse
Nouveau-Brunswick	Non	Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick	Non	Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick
Québec	Non	Sécurité civile	2008-10	Société de protection des forêts contre le feu
Ontario	1992	Gestion des situations d'urgence Ontario	1991	Ministère des Richesses naturelles
Manitoba	Non	Organisation des mesures d'urgence du Manitoba	2009-10	Conservation Manitoba
Saskatchewan	2009-10	Organisation des mesures d'urgence de la Saskatchewan; Services sociaux d'urgence de la Saskatchewan	Non	Organisation des mesures d'urgence de la Saskatchewan; Services sociaux d'urgence de la Saskatchewan
Alberta	2007-10	Emergency Management Agency de l'Alberta	2008-10	Ministère du Développement durable des ressources de l'Alberta
Colombie-Britannique	1993	Programme d'urgence provincial de la Colombie-Britannique	1995	BC Ministry of Forests

Remarque : Tous les accords ci-hauts sont conclus sous forme d'accord officiel, de protocole d'entente, de lettre d'entente ou d'entente globale de financement annuelle

Lorsqu'il n'existe aucun accord, les bureaux régionaux d'AINC ont établi des ententes de travail à l'amiable avec leur organisme de gestion des urgences respectif. Il convient de noter que les négociations en vue de la ratification d'un PE dans la région de l'Atlantique sont en cours depuis plusieurs années, mais n'ont pas encore produit d'accord.

4.2.3 À l'échelle locale

De nombreux facteurs influent sur les fonctions respectives des intervenants de la gestion des urgences à l'échelle locale. Le genre d'urgence, la nature des activités entreprises, les caractéristiques des collectivités touchées et le cadre stratégique qui régit la collectivité sont quelques-uns de ces éléments essentiels à prendre en considération.

Les conseils de bande et, dans certaines collectivités, les organisations tribales sont les premiers à évaluer une urgence et à y réagir. Ils doivent également jouer un rôle prépondérant à l'étape de la préparation, en particulier dans l'élaboration des plans de gestion des urgences. Comme dans toute administration locale, les conseils de bande interviennent souvent en cas d'incident ou de problème à petite échelle, sans avoir besoin d'aide extérieure. Lorsqu'un conseil de bande est dépassé par l'ampleur d'une urgence, il lui incombe de coordonner la participation des autres intervenants.

À ce sujet, les entrevues, les séances des groupes de discussion et les visites réalisées dans le cadre de cette évaluation visaient tout particulièrement à déterminer de quelle manière l'état d'urgence est déclaré. Les constatations indiquent qu'il n'existe tout simplement pas de procédure définie à suivre dans les collectivités des Premières nations. Cependant, l'unique constatation invariable est qu'aucun organisme extérieur n'interviendra dans une réserve sans une demande directe ou l'approbation du conseil de bande. De plus, les constatations de l'évaluation indiquent que les organismes provinciaux de gestion des urgences répondront normalement à toute demande d'aide adressée par un conseil de bande, sans l'approbation préalable d'autres organismes, comme AINC.

Une fois l'urgence confirmée, plusieurs intervenants entrent en jeu.

- ▶ L'organisme de gestion des urgences met normalement sur pied un centre d'opérations afin de coordonner les activités sur le terrain. Les représentants du conseil de bande et du bureau régional d'AINC participent souvent aux efforts de coordination.
- ▶ Selon la nature de l'urgence, les services de lutte contre l'incendie, les services policiers et d'autres services sociaux aident à évacuer la collectivité ou à fournir une assistance directe aux individus et aux familles. Dans certaines régions, on fait appel aux services de la Croix-Rouge pour fournir une partie de ces services de première intervention.
- ▶ Si la catastrophe a causé des dommages aux biens personnels ou aux infrastructures de la collectivité, les réparations requises sont effectuées pour les remettre en état. La portion non assurée de ces dépenses est normalement assumée par le gouvernement provincial ou territorial. Dans le cas des collectivités des Premières nations, le gouvernement provincial ou territorial en demandera alors le remboursement complet à AINC.

Dans le cas particulier des incendies de forêt, AINC a conclu des accords permanents (officiels ou non, comme l'indique le Tableau 4), par lesquels un montant fixe est versé chaque année au gouvernement provincial ou territorial afin de régler une partie des dépenses engagées pour combattre ces incendies.

Le fait que de nombreuses collectivités des Premières nations sont géographiquement isolées influe directement sur la manière dont les rôles et les responsabilités sont structurés. Comme l'ont mentionné certains représentants des Premières nations interrogés, plusieurs jours peuvent s'écouler avant que les premiers intervenants de l'extérieur puissent parvenir à une collectivité isolée. Comme l'a fait remarquer un des représentants, « dans notre cas, le plus grand problème, c'est que vous ne pouvez pas sauter dans une voiture pour venir nous aider, ou envoyer un groupe de véhicules nous secourir, parce que nous habitons sur une île ».

La décision d'AINC d'élargir son éventail d'activités de gestion des urgences pour y inclure d'autres aspects comme les troubles civils influe également sur la répartition des rôles et des responsabilités. Le principal problème, dans ce cas, consiste en ce que les troubles civils se produisent normalement à l'extérieur des réserves des Premières nations. Les protestations se rapportent à des questions autochtones, mais le gros des activités a lieu dans un territoire qui relève de la compétence provinciale ou municipale. Dans un scénario tel que celui-ci, les services policiers constituent le premier intervenant, et le bureau régional d'AINC se concentrera sur le suivi et la consignation de ces événements.

Les constatations de l'évaluation indiquent que, malgré certaines ambiguïtés en ce qui concerne la répartition des rôles et des responsabilités, les premiers répondants n'hésitent pas à fournir l'aide requise aux collectivités dans le besoin. La culture organisationnelle largement répandue dans les organismes et les régions veut que toute collectivité en difficulté mérite d'être aidée, peu importe les incertitudes en matière de compétence. Tout problème à cet égard sera résolu après coup, et ne doit jamais constituer un obstacle au secours.

4.3 Structure de financement

La structure de financement actuelle du PAGU contribue au manque d'efficacité de la prestation du Programme. Les expériences vécues par d'autres administrations prouvent qu'il existe une variété de solutions à la disposition du gouvernement fédéral, qui sont toutes préférables au *statu quo*. Cette sous-section présente plus en détail ces constatations.

4.3.1 Problèmes liés à la structure de financement actuelle du PAGU

Au moment de l'évaluation, le PAGU se trouvait dans une position embarrassante. Il était autorisé à aider les collectivités à affronter des situations d'urgence, mais était incapable d'obtenir un financement stable à l'appui de ce mandat, autre que l'allocation initiale consacrée à la lutte contre les incendies de forêt. Quoique les urgences soient, par leur nature même, imprévisibles, l'expérience antérieure confirme qu'elles sont également inévitables. Leur nature, leur ampleur et leur emplacement géographique peuvent varier d'une année à l'autre, mais AINC sera toujours confronté au fait que des urgences se produiront, et que le Ministère sera tenu de remplir ses obligations juridiques. Comme le montre le tableau 5, les bureaux régionaux et l'administration centrale ont, au cours des cinq dernières années, versés entre 10 et 48 millions de dollars par année aux collectivités des Premières nations pour les aider à faire face à des situations d'urgence et à d'autres problèmes (comme des troubles civils).

Tableau 5 : Dépenses consignées du PAGU selon les bureaux régionaux et l'administration centrale d'AINC					
AINC – Bureaux régionaux *	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-20/08	2008-2009
Région de l'Atlantique	0	24 393	40 819	38 328	1 256 596
Québec	0	345 528	1 017 983	695 677	672 434
Ontario	912 200	11 454 401	29 455 638	2 814 275	9 785 595
Manitoba	3 382 500	9 605 406	7 838 561	6 228 183	7 268 706
Saskatchewan	904 956	1 983 070	3 832 814	2 797 476	3 438 269
Alberta	40 000	4 800 503	3 370 239	2 043 870	2 031 684
Colombie-Britannique	5 314 327	3 756 169	2 733 771	5 143 195	5 004 851
Trois territoires	0	0	0	0	0
AINC – administration centrale					
Services ministériels	0	69 123	0	0	0
PSEOR **	0	0	0	0	578 917
Dépenses totales du PAGU					
Total	10 553 984	32 038 592	48 289 825	19 761 006	30 037 052
* Comprend les fonds du crédit 1 et du crédit 5.					
** Politiques socio-économiques et opérations régionales (créé en septembre 2008).					

Il est essentiel de noter que les chiffres présentés dans le tableau 5 ne brossent pas un portrait complet du soutien financier accordé par AINC aux Premières nations aux fins de gestion des urgences.

- ▶ L'évaluation a permis de constater que certains bureaux régionaux d'AINC utilisent des ressources de fonctionnement permanentes pour financer leurs activités de gestion des urgences. La liste de ces activités comprend (sans toutefois s'y limiter) la dotation en personnel consacré à la gestion des urgences (autres que le poste subventionné par l'administration centrale), l'engagement à forfait de prestataires d'aide directe aux collectivités des Premières nations aux fins de planification et de formation, ou les paiements directs destinés aux collectivités des Premières nations pour des dépenses restreintes liées aux urgences.
- ▶ Grâce à ses programmes d'infrastructure, le Ministère finance des projets qui concourent aux objectifs d'atténuation. Certains de ces projets contribuent uniquement aux objectifs d'atténuation (p. ex. un système d'irrigation en prévoyance d'inondations cycliques), tandis que d'autres pourraient ne comprendre que des composantes liées à l'atténuation (p. ex., nouvelle école pouvant tenir lieu de centre de coordination des urgences). Pourtant, ces projets ne sont pas systématiquement pris en considération dans les statistiques financières officielles du PAGU.

- ▶ Une partie du travail réalisé par les organismes de gestion des urgences provinciaux ou territoriaux, les associations de pompiers autochtones et les organismes communautaires n'apparaît jamais dans les statistiques officielles du PAGU. La plus grande partie du travail effectué par ces organismes est financé par le PAGU (comme l'indique le tableau 5), mais certains frais assumés par ces organismes ne sont pas remboursés.

Un autre problème grave lié à la structure de financement actuelle concerne l'incapacité de celle-ci à appuyer les activités courantes. La *Loi sur la gestion des urgences* entérine officiellement la formule axée sur les quatre piliers. Les deux premiers piliers, l'atténuation et la préparation, exigent des efforts constants pour évaluer les vulnérabilités généralisées, cerner les risques et élaborer, mettre à jour et tester les plans de gestion des urgences. Les bureaux régionaux d'AINC et les conseils de bande doivent en grande partie se débrouiller seuls pour obtenir du financement à cet égard.

La nature différentielle de la structure de financement actuelle présente également de graves problèmes en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte et à la mesure du rendement. Tenter de dresser le portrait financier du PAGU constitue une tâche ardue qui ne peut produire, pour le moment, qu'un casse-tête auquel il manque des pièces. Il est indispensable de savoir combien de ressources financières sont investies dans la poursuite d'un ensemble d'objectifs de programme pour suivre convenablement les progrès réalisés par le Programme à l'égard de son atteinte. Un portrait financier incomplet ne peut faire autrement que produire un compte rendu incomplet du rendement.

4.3.2 *Expériences sous d'autres administrations ou dans d'autres contextes*

Les modèles actuellement en place au Canada, ainsi que sous d'autres administrations, fournissent de précieux aperçus de la manière dont on pourrait améliorer la structure de financement du PAGU.

Pour Sécurité publique Canada, la gestion du programme des AAFC comporte bon nombre des mêmes problèmes auxquels AINC fait face avec le PAGU. Jusqu'au milieu des années 1990, Sécurité publique Canada ne disposait pas de financement permanent (services votés) pour administrer le programme des AAFC. Au lieu, il devait demander du financement supplémentaire au Conseil du Trésor après coup pour venir en aide aux provinces ou aux territoires. Au milieu des années 1990, comme la gravité des urgences ne cessait d'augmenter au Canada, les sommes exigées par Sécurité publique Canada augmentaient également, et le recours au financement supplémentaire ne constituait plus une stratégie compatible avec la fonction de cet instrument de financement. C'est alors que le Ministère a réussi à obtenir du financement de base pour le programme des AAFC (sous forme d'un programme de contributions à la catégorie de bénéficiaires A). Depuis, le programme établit des prévisions annuelles pour déterminer son financement de base. Si, au cours d'une année donnée, ce financement de base s'avère insuffisant, le Ministère présentera alors une demande de financement supplémentaire. Cela ne s'est pas encore produit. Il convient de répéter que ce programme est axé sur les activités d'intervention et de rétablissement, les moins prévisibles des quatre piliers de la gestion des urgences.

Conscient que les inondations sont une réalité incontournable au Manitoba, le gouvernement provincial a intégré la lutte contre les inondations dans son budget en tant que dépense courante¹⁵. Encore une fois, ce type de financement est très axé sur les piliers de l'intervention et du rétablissement.

Dans le monde entier, des pays particulièrement sujets aux catastrophes ont élaboré différentes stratégies pour financer la gestion des urgences. Au Costa Rica, par exemple, le gouvernement a mis sur pied un fonds de réserve fédéral appelé « Fonds d'urgence national ». Créé en 1969, le Fonds sert à fournir de l'aide dans le cadre des activités d'intervention et de rétablissement en cas de catastrophes telles que les tremblements de terre et les éruptions volcaniques¹⁶. De nombreux États américains ont également adopté le modèle du fonds de réserve.

Les gouvernements du Japon, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande ont opté pour des programmes de réassurance protection contre les catastrophes naturelles et causées par l'homme et travaillent directement avec les assureurs privés. En clair, ces programmes offrent aux compagnies d'assurance une protection contre les réclamations insoutenables, fréquentes en cas de catastrophes à grande échelle.

L'une des questions essentielles à résoudre lorsqu'on met en place un fonds de gestion des urgences concerne la formule à utiliser pour déterminer le niveau budgétaire réel. À cet égard, trois solutions sont possibles.

- ▶ Certains gouvernements réservent un pourcentage fixe de leur budget pour les besoins de la gestion des urgences. Comme il a été mentionné dans les entrevues réalisées dans le cadre de cette évaluation, il semble que la mise de côté de 1 p. 100 d'un budget aux fins de la gestion des urgences soit considérée comme une pratique exemplaire, en particulier à l'échelle locale.
- ▶ Une autre solution consiste à examiner l'historique du programme pour calculer le montant moyen des demandes de financement. Cette option s'applique tout particulièrement aux programmes en vigueur depuis un certain temps.
- ▶ Le troisième procédé consiste à prévoir les demandes de financement éventuelles. Il s'agit de la formule actuellement utilisée par Sécurité publique Canada pour son programme des AAFC. Elle fonctionne particulièrement bien lorsqu'il est question d'urgences à grande échelle, dans quels cas plusieurs années peuvent être nécessaires pour achever les stades de l'intervention et du rétablissement.

4.3.3 Solutions envisageables

AINC dispose d'un certain nombre de solutions pour l'établissement d'un budget permanent consacré au PAGU. Ces solutions doivent tenir compte de la répartition des rôles et des responsabilités relatifs à la prestation du PAGU.

¹⁵ Gouvernement du Manitoba, *Manitoba Budget 2009* : <http://www.gov.mb.ca/finance/budget09/papers/budget.pdf> (consulté le 9 octobre 2009)

¹⁶ D. Gallardo, « Costa Rica: Financing Disaster Risk Reduction », *Sistema Nacional de Prevencion de Riesgos y Atencion de Emergencias*, 2005

- ▶ À l'échelle nationale, la Direction de la gestion des urgences et des dossiers doit d'abord avoir accès aux ressources nécessaires à la réalisation de son travail opérationnel. Ensuite, la Direction pourrait être chargée de gérer un fonds d'intervention et de rétablissement dédié aux urgences se produisant spécifiquement dans les collectivités des Premières nations auxquelles le programme des AAFC ne s'applique pas déjà. Le niveau de ressources de ce fonds pourrait être déterminé d'après le montant moyen des dépenses d'intervention et de rétablissement engagées au cours des trois ou cinq dernières années. En prenant en compte une période de cinq ans et en présumant que les chiffres présentés dans le tableau 5 reflètent correctement ces types de dépenses, la moyenne quinquennale représenterait environ 20 millions de dollars. Les demandes de financement seraient gérées par les bureaux régionaux d'AINC, d'après des critères d'admissibilité au financement permettant de garantir la prestation de services comparables entre les collectivités des Premières nations et les collectivités non autochtones environnantes.
- ▶ À l'échelle régionale, le PAGU pourrait officialiser la pratique actuelle de financement d'un poste à temps plein de coordonnateur de la gestion des urgences dans chaque bureau régional (sauf dans les territoires). De plus, les bureaux régionaux pourraient administrer un fonds spécialement consacré aux activités de préparation. Cela permettrait aux bureaux régionaux de travailler directement avec les collectivités des Premières nations qui pourraient avoir besoin d'aide pour planifier correctement les urgences.
- ▶ Le financement des activités locales est plus problématique. Le Canada comptant plus de 600 collectivités des Premières nations, il est particulièrement difficile de fournir du financement à chacune d'entre elles. Pourtant, l'appui et la collaboration des chefs des Premières nations sont absolument indispensables à l'élaboration de plans de gestion des urgences efficaces. Le Ministère pourrait soit verser une allocation directe à chaque collectivité, soit leur demander de réserver un pourcentage de leur budget de fonctionnement aux fins de gestion des urgences (1 p. 100), soit accorder sa priorité au programme décrit au point précédent en lien avec le financement des activités de préparation des urgences. Il semble particulièrement important d'inciter les collectivités des Premières nations les plus vulnérables à participer, ainsi que celles qui sont fréquemment confrontées à des situations d'urgence (comme les inondations et les incendies de forêt).

Ces diverses solutions ne tiennent pas compte des activités d'atténuation. À ce sujet, le Ministère pourrait envisager d'utiliser des critères de gestion des urgences pour administrer les programmes d'immobilisations. Par contre, cela devra être effectué en dehors du cadre du PAGU.

4.4 Résultats du Programme

L'évaluation indique que, en général, lorsqu'une collectivité des Premières nations est confrontée à une urgence, elle reçoit une aide comparable à celle offerte aux collectivités voisines. L'atteinte de ce résultat est partiellement attribuable au PAGU, mais aussi à la culture organisationnelle largement partagée parmi les organismes de gestion des urgences, qui veut que

si quelqu'un a besoin d'aide, cette aide lui soit accordée. Le PAGU a pour principal but de renforcer la capacité des Premières nations à participer activement à ce processus. À cet égard, le PAGU a accompli des progrès, certains problèmes considérables demeurent. Cette sous-section présente plus en détail ces constatations.

4.4.1 Mesure du rendement actuelle

Au moment de l'évaluation, AINC n'avait pas mis en place de stratégie de mesure du rendement officielle pour le PAGU. Comme mentionné précédemment dans le présent rapport, pendant la période couverte par cette évaluation, le Ministère a renforcé sa capacité interne dans le domaine de la gestion des urgences, en particulier grâce à la Direction de la gestion des urgences et des dossiers. La mesure du rendement fait normalement partie des activités courantes de la Direction. À l'heure actuelle, la Direction envisage de baser cette stratégie sur les indicateurs de rendement suivants à l'appui de cette stratégie :

- ▶ AINC a mis un Plan national de gestion des urgences en place;
- ▶ AINC dispose de plans régionaux de gestion des urgences;
- ▶ des accords de gestion des urgences ont été conclus avec les provinces et territoires;
- ▶ les Premières nations ont mis des plans de gestion des urgences en place.

Pour établir une stratégie de mesure du rendement plus complète, il faudra tenir compte des progrès accomplis en matière de renforcement de la capacité des collectivités des Premières nations à participer activement à la gestion des urgences, puisqu'il s'agit du but premier du Programme. De plus, la stratégie de mesure du rendement devra convenablement prendre en compte les activités régionales dans tous les domaines de la gestion des urgences.

4.4.2 Principaux résultats

Les lacunes dans les données financières du Programme, attribuables à la structure de financement actuelle, limitent la capacité de mesurer les résultats du PAGU. Cela dit, on a analysé les constatations relatives aux principaux résultats atteints dans chacun des quatre piliers, ainsi que dans les autres activités.

Atténuation

L'équipe d'évaluation n'a dégagé aucun résultat relatif à l'atténuation que l'on peut attribuer au PAGU. Les constatations de l'évaluation indiquent qu'AINC a entrepris des projets d'infrastructure qui concourent aux objectifs d'atténuation, mais il a été impossible de recueillir et d'analyser des informations par rapport à ces projets. Quoi qu'il en soit, ces activités ont été entreprises en dehors du cadre du Programme.

Préparation

Au moment de l'évaluation, un certain nombre de collectivités des Premières nations avaient élaboré un plan de gestion des urgences. Comme l'indique le Tableau 6, le Ministère estime qu'entre 24 et 100 p. 100 des collectivités des Premières nations situées dans les diverses régions

du pays disposent d'un plan de gestion des urgences. La mesure dans laquelle le PAGU a contribué à ce résultat varie d'une collectivité des Premières nations à l'autre. Les entrevues, les visites sur place et les séances des groupes de discussion qui ont eu lieu dans le cadre de cette évaluation indiquent que, dans certaines collectivités, ces plans ont été rédigés sans l'aide d'AINC, que ce soit par l'entremise du PAGU ou d'un autre moyen. Dans d'autres cas, les collectivités ont largement tiré avantage des services rendus par les organismes que leur bureau régional d'AINC respectif a engagés pour les aider à établir ces plans.

Tableau 6 : Collectivités des Premières nations qui ont un plan de gestion des urgences	
Bureaux régionaux d'AINC	% des collectivités
Colombie-Britannique	50 %
Alberta	100 %
Saskatchewan	49 %
Manitoba	97 %
Ontario	28 %
Québec	100 %
Atlantique	24 %
Source : Données administratives	

Comme il a été spécifié à maintes reprises pendant les entrevues, les séances des groupes de discussion et les visites sur place, l'élaboration d'un plan sur papier constitue une importante étape, mais cela ne garantit pas que la collectivité a réellement renforcé sa capacité en matière de préparation. Un plan de gestion des urgences peut devenir un outil essentiel pour faire converger toutes les activités de la collectivité sur la préparation. Toutefois, un plan peut tout aussi bien dormir sur les tablettes et être vide de sens. Les constatations de l'évaluation indiquent que ces deux scénarios, et de nombreux autres à mi-chemin, se produisent actuellement au Canada.

La préparation nécessite également une formation continue et la réalisation d'exercices. Certains bureaux régionaux d'AINC appuient des initiatives de formation et des activités liées à la simulation d'urgences. Encore une fois, la situation varie d'une région à l'autre du pays. Les constatations de l'évaluation indiquent que certaines collectivités ont entrepris ces activités de leur propre chef, tandis que d'autres ont réussi à obtenir du soutien du Ministère.

Intervention

Pendant la période couverte par l'évaluation, le PAGU a accordé du soutien aux collectivités des Premières nations aux prises avec une urgence concrète. En travaillant directement avec les collectivités des Premières nations et les organismes de gestion des urgences, le Ministère a réussi à mobiliser des partenaires clés de manière à ce qu'aucune collectivité des Premières nations ne soit laissée seule avec ses problèmes au moment d'une urgence. Pendant cette période, plus de 140 millions de dollars ont été versés en aide à l'intervention aux collectivités des Premières nations. Les consultations réalisées auprès des représentants des Premières nations confirment que les services d'intervention sont dispensés lorsque requis. Cependant, la structure de financement actuelle ne fournit pas d'informations détaillées sur la gamme et le genre d'activités entreprises dans le domaine de l'intervention.

La ratification d'accords avec des organismes de gestion des urgences est l'une des stratégies qu'AINC continue de mettre en œuvre pour s'assurer la collaboration essentielle des premiers intervenants. Au moment de l'évaluation, beaucoup de provinces et de territoires n'avaient pas encore scellé leur collaboration avec AINC au moyen d'un accord officiel. Comme l'indique le Tableau 4 (page 42), aucun accord n'a été mis en place dans l'est de l'Ontario, et même lorsque des accords ont été signés, certains sont désuets ou en cours de mise en œuvre. En ce sens, il reste beaucoup de travail à faire.

Rétablissement

En grande partie pour les mêmes raisons citées ci-dessus (activités d'intervention), la structure de financement actuelle ne permet pas de déterminer clairement les activités entreprises dans le domaine du rétablissement. Pour le moment, les activités d'intervention et de rétablissement sont essentiellement regroupées dans la même catégorie.

Autres activités

En travaillant directement avec les bureaux régionaux, la Direction de la gestion des urgences et des dossiers a développé une capacité de surveillance des événements qui pourrait éventuellement s'étendre aux urgences. Les événements d'intérêt (comme les protestations ou autres activités entreprises pendant la Journée nationale de mobilisation des Autochtones) sont étroitement surveillés et, en cas d'escalade, les bureaux régionaux d'AINC sont en mesure d'offrir leur aide aux premiers intervenants afin de mieux comprendre les sujets de contestation qui ont déclenché ces protestations et d'atténuer les risques pour les personnes et la propriété.

4.4.2 Pratiques exemplaires

L'une des premières facettes des pratiques exemplaires rapportées dans le cadre de cette évaluation concernait la mesure du rendement. Ce genre d'activités de surveillance est difficile à réaliser. Les constatations de l'évaluation indiquent que les organismes responsables dans ce domaine sont toujours en butte à ce problème. Par exemple, la Croix-Rouge, Sécurité publique Canada et l'Agence de la santé publique du Canada ont tous établi des indicateurs de rendement, mais commencent tout juste à recueillir des données de base.

Comme on peut s'y attendre, la mesure du rendement a tendance à être axée sur le pilier de la préparation¹⁷. Ces activités sont supposées avoir lieu à intervalles réguliers et sont, par conséquent, prévisibles et mesurables. La mesure du rendement peut porter sur la qualité de la planification, l'efficacité de la formation ou l'efficience des exercices.

Une autre facette des pratiques exemplaires se rattache à la participation des intervenants des collectivités à la gestion des urgences. Pour être couronnée de succès, la gestion des urgences doit s'appuyer sur la participation de tous les principaux intervenants concernés par une catastrophe éventuelle. Dans la plupart des cas, la littérature écarte la démarche descendante et hiérarchique, en ce qui a trait à la gestion des urgences. Le point de vue commun veut plutôt que

¹⁷ R. A. Porche Jr, « Addressing emergency planning issues », *Emergency management in health care: an all-hazards approach*, 2008

la gestion des urgences soit un processus fondé sur un consensus et la coopération. En ce sens, elle nécessite plus que la participation des premiers intervenants à proprement dit.

Lorsqu'on mobilise des intervenants, il est très avantageux de tenir compte des valeurs culturelles et du contexte. On peut en trouver un exemple parlant en Australie où, pour gérer une urgence donnée, les représentants du gouvernement ont recommandé de reloger une collectivité aborigène vers un lieu surélevé, pour des raisons de sécurité. Cependant, l'endroit proposé était considéré comme sacré par la collectivité, qui refusait de mettre les pieds sur ces terres¹⁸. Aux États-Unis, la Federal Emergency Management Agency a adopté une politique tribale en 1998 qui exige expressément que des consultations soient menées auprès des gouvernements tribaux avant que des mesures puissent être prises dans leurs collectivités. Dans de nombreuses circonstances, l'éducation culturelle des premiers intervenants est considérée comme une étape essentielle dans la conception d'une stratégie de gestion des urgences adaptée.

4.4.3 Incidences imprévues

La structure de financement actuelle du PAGU a eu des incidences nuisibles imprévues sur les collectivités des Premières comme sur les bureaux régionaux d'AINC. La nécessité de demander le remboursement des dépenses d'intervention et de rétablissement au moyen de présentations au Conseil du Trésor oblige les collectivités et les bureaux régionaux à imputer ces coûts sur leur trésorerie, ce qui détourne le financement alloué à d'autres programmes en attendant que le remboursement soit effectué. Par conséquent, les collectivités et les bureaux régionaux doivent planifier et revoir leurs engagements financiers afin de libérer les ressources requises pour supporter les coûts de gestion des urgences. Même après que le remboursement a été effectué, ce qui prend plusieurs mois, la gestion de trésorerie demeure incontournable pour s'assurer que ces ressources sont réacheminées vers leurs objectifs originaux.

4.5 Efficience du Programme

En ce qui concerne le PAGU, la question de l'efficience peut être abordée sous deux angles : l'efficience des interventions en cas d'urgences dans les réserves et l'efficience du Programme lui-même.

Au moment de l'évaluation, les ressources financières du PAGU étaient largement axées sur les activités d'intervention et de rétablissement. Aucun financement n'était directement associé aux activités d'atténuation, et seul un financement restreint semblait avoir été versé aux fins de préparation. La formule des quatre piliers auquel ce rapport fait constamment référence s'appuie sur le principe qui veut que le travail initial, c'est-à-dire d'atténuation et de préparation, contribue grandement à l'efficacité des activités d'intervention et de rétablissement. Le PAGU ne s'occupe pas encore totalement de ces piliers, mais le Ministère a signalé son intention de le faire. Les réalisations en la matière amélioreront directement l'efficience du Programme.

La structure de financement actuelle du Programme entraîne un manque d'efficacité. Comme il a été décrit dans les sections précédentes du présent rapport, il existe, au Canada et sous d'autres

¹⁸ Gouvernement de l'Australie, Attorney-General's Department, *Australian emergency management arrangements*, 2009b, ISBN 978-1-921152-15-3

administrations, des modèles de rechange qui pourraient être employés pour améliorer la gestion courante du PAGU.

5. Conclusions et recommandations

Cette dernière section du rapport présente diverses conclusions tirées des résultats décrits dans les sections précédentes. Au besoin, des recommandations sont incluses.

5.1 Conclusions

Cette sous-section présente des conclusions pour chacune des questions d'évaluation qui constituent le cadre de cette étude. Il y a lieu d'insister sur le fait que l'objectif de cette sous-section n'est pas de présenter de nouveaux résultats, mais plutôt de donner des conclusions fondées sur les résultats déjà décrits.

5.1.1 Pertinence

Question 1 : Prévoit-on une demande future pour le PAGU tel qu'il est actuellement conçu et dispensé?

Cette évaluation confirme la nécessité d'un PAGU. On constate une tendance générale vers une fréquence et une intensité accrues des urgences au Canada et les collectivités des Premières nations sont considérées être à « risque élevé » en cas de catastrophe en raison de leur petite taille, de leur vulnérabilité sociale, de leur éloignement et de leur isolement. Nombre de Premières nations n'ont pas mis à jour leurs plans de gestion des urgences. Ces mêmes Premières nations ne seront pas prêtes lorsqu'elles devront affronter des situations d'urgence.

Le PAGU est un outil essentiel à la disposition d'AINC permettant d'assurer la prestation des services d'aide nécessaires aux Premières nations faisant face à des urgences. Cependant, le programme, tel qu'il est conçu et offert, ne répond pas aux besoins des Premières nations en ce qui a trait à l'atténuation, à la préparation et au rétablissement.

Question 2 : Les objectifs du PAGU correspondent-ils toujours aux priorités ministérielles et gouvernementales? En particulier, à celles de la Loi sur la gestion des urgences de 2007?

Les autorisations et objectifs du PAGU (tels qu'indiqués dans le modèle logique) s'harmonisent en grande partie avec les priorités pangouvernementales dont il est fait mention dans la *Loi sur la gestion des urgences* de 2007 et sont tous fondés sur une démarche en matière de gestion des urgences reposant sur quatre piliers. Cependant, les objectifs actuels du programme ne semblent pas s'harmoniser avec toutes les priorités ministérielles.

Au cours des dernières années, AINC a prêté davantage d'attention aux troubles civils dans le cadre du PAGU. Les troubles civils, bien qu'ils ne soient pas strictement définis comme une urgence et que la plupart des cas se produisent à l'extérieur des réserves, peuvent dégénérer en une situation nécessitant la participation des services d'urgence et des collectivités des Premières nations. Le Ministère s'engage à apporter son aide en cas de problèmes comme des troubles civils, et certaines des ressources actuellement affectées à la gestion des urgences sont utilisées à

cette fin. Toutefois, les autorisations actuelles du programme ne comprennent pas ces types d'activités (à l'exception des activités de recherche et de récupération).

De plus, les objectifs du PAGU ne font pas mention des responsabilités ministérielles en matière de gestion des urgences dans les territoires. La responsabilité réelle d'AINC en matière de gestion des urgences dans le Nord doit encore être clairement déterminée.

La recherche et la récupération sont semblables aux troubles civils, puisque tous deux ne sont pas strictement définis comme une urgence, mais ils font partie du PAGU.

La dernière sphère de responsabilité dont il n'est actuellement pas fait mention dans les résultats ou les autorisations du PAGU est la participation du Ministère aux activités d'urgence qui ne relèvent pas d'AINC comme la planification en cas de pandémie. AINC a affecté d'importantes ressources au processus mené par Santé Canada visant à mettre en place des plans d'intervention en cas de pandémie dans les collectivités de Premières nations.

Comme il en a été fait mention ci-dessus, les activités de gestion des urgences d'AINC vont bien au-delà de la stricte définition de la gestion des urgences.

Question 3 : Le PAGU reproduit-il ou chevauche-t-il d'autres programmes ou services offerts par AINC ou d'autres intervenants? Présente-t-il des carences sur le plan de la prestation comparativement à d'autres ministères, autorités ou gouvernements?

Cette évaluation ne relève pas de problèmes importants en ce qui a trait au chevauchement. En théorie, les activités soutenues par Sécurité publique Canada dans le domaine de la préparation (par l'entremise du Programme conjoint de planification d'urgence) pourraient chevaucher certaines activités financées par le PAGU dans ce domaine. Cependant, la portée de ces deux initiatives est limitée et aucun cas de chevauchement n'a été relevé dans le cadre de cette évaluation.

Pour ce qui est des carences dans la prestation, quand l'on compare les activités habituelles des approches tous risques utilisées dans d'autres administrations, le PAGU montre des carences dans les domaines de l'atténuation, de la préparation et du rétablissement. Ce point est abordé plus en détail ci-dessous.

5.1.2 Rendement

Question 4 : Les mécanismes et la structure de prestation du Programme sont-ils appropriés et efficaces pour atteindre les objectifs du PAGU et du gouvernement, y compris de la Loi sur la gestion des urgences?

À l'échelle nationale, AINC a mis sur pied la Direction de la gestion des urgences et des dossiers pour coordonner les activités du programme et soutenir, au besoin, les bureaux régionaux et les autres intervenants. Les bureaux régionaux d'AINC travaillent conjointement avec les organismes de gestion des urgences provinciales et territoriales, ainsi qu'avec les organismes

autochtones. Il y a des ententes officielles dans environ la moitié des administrations, et des négociations sont en cours dans les autres.

La structure de prestation du PAGU relative à l'intervention et à certains aspects du rétablissement est appropriée puisque le programme soutient essentiellement les organismes provinciaux de gestion des urgences qui sont en mesure d'offrir l'expertise et les ressources nécessaires dans le domaine de la gestion des urgences. Cependant, les mécanismes et la structure de prestation actuels du programme ne permettront pas l'établissement d'un cadre approprié visant à recourir à une approche tous risques en matière de gestion des urgences, comme l'exige la *Loi sur la gestion des urgences*. Il n'y a pas vraiment de structure en place pour corriger les problèmes liés à l'atténuation. Diverses méthodes sont employées actuellement pour soutenir les activités de préparation et, bien que la souplesse soit un élément essentiel de ce domaine, la structure de prestation actuelle du programme n'expose pas clairement la portée des activités du PAGU en lien avec la préparation.

Question 5 : Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation interne de 2007 ont-elles été mises en œuvre avec succès? Dans quelle mesure les recommandations restantes demeurent-elles pertinentes?

L'évaluation formative de 2007 comprenait près de 40 recommandations dont la majorité était de nature opérationnelle. Cette évaluation indique que plusieurs de ces recommandations ont aidé le Ministère à élaborer un plan ministériel de gestion des urgences. De plus, les recommandations portant sur la structure de financement sont en grande partie abordées de nouveau dans le présent rapport d'évaluation.

Question 6 : Les attributions des différentes divisions et des divers intervenants du PAGU sont-elles bien définies? Sont-elles convenablement réparties?

Les carences dans les mécanismes et les structures de prestation appropriés cernées dans la réponse à la question 4 ci-dessus sont liées à un manque de rôles et de responsabilités définis. Les rôles et responsabilités d'AINC dans la prestation d'une approche tous risques en matière de gestion des urgences, surtout dans les domaines de l'atténuation, de la préparation et du rétablissement n'ont pas été clairement énoncés, ce qui a entraîné des discordances dans la programmation à travers le Canada.

À l'échelle locale, la distribution des rôles et responsabilités se complexifie de plus en plus. Selon la collectivité touchée et la nature des urgences, un grand nombre d'intervenants peuvent être concernés. Cette évaluation indique qu'il existe des ambiguïtés à cet égard. Notamment, certaines Premières nations sont incertaines quant à l'étendue de leurs responsabilités face à ces urgences : doivent-elles seulement les déclarer ou exécuter les activités requises en vertu des quatre piliers de la gestion des urgences?

Le fait que le Ministère ait élargi la portée des activités de gestion des urgences pour y inclure des problèmes comme les troubles civils accroît également la complexité liée à la distribution des rôles et responsabilités.

Comme il en a été fait mention à la question 2 ci-dessus, le rôle précis du Ministère dans une approche tous risques en regard de la gestion des urgences dans trois territoires du Nord n'est pas clairement défini. Parallèlement, les rôles et responsabilités d'AINC en regard des activités liées aux urgences qui relèvent d'un autre ministère ou d'une autre administration (comme les questions liées à la santé) ne sont pas clairs.

Il est important de noter que, malgré l'existence de ces ambiguïtés dans trois des quatre piliers de la gestion des urgences, les services d'intervention n'ont pas été retardés. Cette évaluation indique qu'en cas d'urgence, les intervenants locaux feront leur travail et apporteront l'aide requise. Tout problème administratif non résolu sera abordé après coup.

Question 7 : Dans quelle mesure les moyens d'obtenir du financement et la distribution du financement du PAGU sont-ils appropriés et efficaces?

La structure de financement actuelle du PAGU est problématique. Elle ne fournit pas l'assise financière nécessaire à l'atteinte de tous les objectifs du programme. Cette structure est contre-productive puisqu'elle n'apporte pas l'aide financière dont AINC a besoin pour respecter ses obligations juridiques.

Lors de l'évaluation, il était presque impossible de brosser un portrait complet du PAGU. L'exigence de procéder à une nouvelle présentation au Conseil du Trésor pour chaque besoin en ressources importantes a entraîné des répercussions négatives inattendues. Dans certains cas, la Direction ou les bureaux régionaux doivent réaffecter des fonds provenant d'autres programmes pour couvrir certains frais. La même situation peut se produire avec les conseils de bande. Par ricochet, le portrait financier incomplet pose des défis dans la mesure du rendement et la documentation appropriée des réalisations du programme.

L'expérience dans d'autres situations ou sous d'autres administrations confirme qu'il existe un certain nombre d'options vers lesquelles AINC pourrait se tourner afin d'améliorer la structure de financement du PAGU. De tels changements sont nécessaires si l'on veut atteindre les objectifs du programme liés aux quatre piliers de la gestion des urgences.

Question 8 : Dans quelle mesure les résultats, les pratiques exemplaires et les leçons apprises du PAGU sont-ils efficacement mesurés et étayés?

Lors de l'évaluation, la Direction de la gestion des urgences et des dossiers n'a recueilli que quelques indicateurs relativement au nombre d'accords et de plans de gestion des urgences qui sont en place dans les collectivités. Ces indicateurs mesurent seulement une partie des travaux entrepris et ne sont pas très utiles puisque les plans semblent être de piètre qualité, désuets, et qu'ils n'ont pas été testés. Outre ces quelques indicateurs, aucune procédure n'était en place pour mesurer et documenter les résultats du programme, les pratiques exemplaires et les leçons tirées. La Direction a posé des pierres d'assise comme l'élaboration d'un plan ministériel de gestion des urgences et de processus pour travailler et communiquer avec les bureaux régionaux. À ce titre, la Direction prévoit mettre sur pied une stratégie de mesure du rendement.

Question 9 : Le PAGU produit-il les extrants attendus et les résultats escomptés? Existe-t-il des facteurs identifiables qui entravent ou encouragent le succès du PAGU? Les résultats sont-ils conformes aux pratiques exemplaires ou aux jalons établis en matière de réussite de la gestion des urgences?

Lors de l'évaluation, les résultats du programme étaient surtout concentrés dans les domaines de l'intervention et du rétablissement. Malgré l'absence d'accords dans certaines régions, le Ministère est parvenu à coordonner et à s'assurer la collaboration des intervenants en matière de gestion des urgences afin qu'ils interviennent de façon appropriée dans les situations d'urgence touchant les collectivités des Premières nations. Cependant, certains ont observé que le rétablissement mettait principalement l'accent sur le retour des évacués dans leurs collectivités et la remise en état des infrastructures endommagées. Certains ont estimé qu'il fallait en faire plus pour aider les collectivités à se relever du traumatisme causé par les urgences et à restaurer la gouvernance à la suite d'une situation d'urgence.

Les résultats du programme dans le domaine de la préparation sont plus limités. Le Ministère a fourni de l'aide à certaines collectivités de Premières nations pour l'élaboration de plans et la prestation d'une formation. Toutefois, les résultats de l'évaluation indiquent que la demande de soutien dans ce domaine dépasse largement l'offre actuelle du programme. De plus, l'évaluation n'a documenté aucun résultat du programme dans le domaine de l'atténuation, et ce, même si les travaux d'infrastructure continuent de figurer parmi les priorités d'AINC.

Conformément aux pratiques exemplaires dans le domaine de la gestion des urgences, on prévoit qu'il faudra mettre davantage l'accent sur les deux piliers initiaux : l'atténuation et la préparation.

Question 10 : A-t-on observé des répercussions inattendues, positives ou négatives, qui résultent des activités réalisées dans le cadre du PAGU?

La structure de financement actuelle du PAGU a subi des répercussions négatives inattendues. Elle a obligé les collectivités des Premières nations et le Ministère à gérer la trésorerie des exigences relatives au financement, et ce, au détriment des autres programmes.

Question 11 : Des changements sont-ils requis pour accroître la rentabilité du PAGU?

Le programme œuvre à mieux définir comment il prévoit respecter ses obligations relatives aux quatre piliers de la gestion des urgences, notamment en ce qui a trait aux deux premiers piliers, l'atténuation et la préparation. On s'attend à ce que les réalisations dans ces deux secteurs accroissent l'efficacité du programme.

5.2 Recommandations

Recommandation 1 : Rôles et responsabilités

Il est recommandé qu'AINC précise les rôles et responsabilités du Ministère en matière de gestion des urgences. Ce processus doit tenir compte de l'environnement actuel de la gestion des urgences, plus particulièrement des répercussions de la *Loi sur la gestion des urgences* de 2007.

Pour ce faire, le Ministère doit définir les relations avec tous les intervenants externes et mettre en place des structures de gouvernance et des accords appropriés pour s'assurer de l'exercice des responsabilités liées à la gestion des urgences. Tous les aspects de la gestion des urgences doivent être pris en considération dans ce processus et l'accent doit être mis sur les points suivants :

- a) Le rôle précis du Ministère dans une approche de gestion des urgences dans les trois territoires du Nord.
- b) Le rôle précis du Ministère en ce qui a trait aux urgences dont la responsabilité incombe à un autre ministère ou à une autre administration (comme les questions liées à la santé et les troubles civils).
- c) Les mécanismes et la structure de prestation du programme en lien avec les quatre piliers de la gestion des urgences : atténuation, préparation, intervention et rétablissement.
- d) L'engagement horizontal des autres programmes pertinents d'AINC qui pourraient contribuer à une approche tous risques de la gestion des urgences, comme les grandes infrastructures dans les projets d'atténuation ou les revendications territoriales dans les questions liées aux troubles civils.
- e) Le rôle précis des collectivités des Premières nations dans la gestion des urgences.

Recommandation 2 : Structure de financement du programme

Il est recommandé qu'AINC envisage une structure de financement révisée afin d'atténuer les impacts sur les régions, les autres domaines du programme et les collectivités et de fournir un financement de base assuré pour les activités d'urgence du Ministère. Pour permettre cette transition, AINC doit documenter son financement existant pour les programmes de gestion des urgences et établir des prévisions pour les dépenses futures liées à une approche tous risques de gestion des urgences.

AINC doit aussi cibler les ressources appropriées en fonction de ses rôles et responsabilités. Plus précisément, il doit s'assurer d'être en mesure de fournir des services de préparation et d'atténuation conformément aux obligations ministérielles en vertu de la *Loi sur les gestions des urgences*.

Recommandation 3 : Mesure du rendement

Il est recommandé qu'AINC mette en place une stratégie de mesure du rendement pour les programmes de gestion des urgences en collaboration avec la Direction générale de l'évaluation de la mesure du rendement et de l'examen et conformément aux principes des nouvelles politiques et directives du Conseil du Trésor sur l'évaluation.