



Indigenous and
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones
et du Nord Canada

Rapport définitif

Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences

Numéro de projet : 1570-7/16122

Mars 2017

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

Liste des sigles	ii
Sommaire	
Réponse de la direction et plan d'action	v
1. Introduction	1
1.1 Aperçu	1
1.2 Structure du rapport	1
1.3 Profil du programme	1
2. Méthodologie de l'évaluation	4
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation	4
2.2 Enjeux et questions d'évaluation	4
2.3 Méthodologie de l'évaluation et méthode de collecte de données	4
2.4 Considérations et limitations	5
3. Constatations issues de l'évaluation - Pertinence	6
3.1 Système de gestion des urgences intégré du Canada	6
3.2 Approche tous risques de la gestion des urgences	7
3.3 Responsabilités d'AANC en matière de gestion des urgences	7
3.4 Nécessité du PAGU	8
4. Constatations issues de l'évaluation – Coordination des rôles et des responsabilités en matière de gestion des urgences	9
4.1 Coordination au sein d'AANC	9
4.2 Coordination fédérale-provinciale-territoriale	10
4.3 Participation des Premières Nations	13
5. Constatations issues de l'évaluation – Efficacité de la structure de financement du PAGU	15
5.1 Provenance du financement du PAGU	15
5.2 Dépenses du PAGU	16
5.3 Structure et processus de financement du PAGU	18
6. Constatations issues de l'évaluation – Atteinte des résultats du PAGU	23
6.1 Atténuation et préparation	23
6.2 Intervention et rétablissement	26
7. Conclusions et recommandations	30
7.1 Conclusions	30
7.2 Recommandations	31

Liste des sigles

PAGU – Programme d'aide à la gestion des urgences

DGEMRE – Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

AANC – Affaires autochtones et du Nord Canada

ÉVALUATION du PROGRAMME D'AIDE À LA GESTION DES URGENCES

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC a évalué le Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU) en 2016-2017. L'évaluation visait à fournir une appréciation crédible, fiable et à jour du programme, fondée sur des données probantes. Elle a révélé que si des réalisations considérables ont été accomplies dans le cadre du programme au cours des cinq dernières années, des rajustements pourraient être envisagés afin de renforcer la capacité du Ministère de combler les besoins grandissants en matière de gestion des urgences dans les réserves.

PROFIL DU PROJET

LE PROGRAMME D'AIDE À LA GESTION DES URGENCES

Le PAGU favorise la protection de la santé et de la sécurité des habitants des réserves des Premières Nations ainsi que de leurs terres et de leurs infrastructures essentielles. Il préconise une approche de la gestion des urgences à quatre piliers : l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement. En tant que principal agent fédéral de financement de la gestion des urgences dans les réserves, le PAGU soutient les efforts des provinces, des territoires, des Premières Nations, d'autres ministères fédéraux et des organismes de gestion des urgences.

PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a mis l'accent sur la coordination des rôles et des responsabilités entre les différents intervenants et partenaires de la gestion des urgences, sur l'efficacité de la structure de financement du programme et sur l'atteinte des résultats escomptés. Les résultats de l'évaluation sont fondés sur des renseignements assemblés au moyen d'un examen documentaire, d'une analyse de données administratives et financières, d'entrevues auprès d'informateurs clés, de visites sur place et d'une étude de cas.

Les quatre piliers de la gestion des urgences

- **Atténuation** – Mesures prises afin d'éliminer ou de réduire les effets des urgences afin de protéger les vies, les biens et l'environnement et de réduire les perturbations économiques.
- **Préparation** - Mesures mises en place avant l'événement pour être prêt à réagir à une catastrophe et à en gérer les conséquences.
- **Intervention** – Mesures prises pendant ou immédiatement avant ou après une urgence pour en gérer les conséquences.
- **Rétablissement** - Mesures prises après une urgence pour restaurer ou rétablir les conditions à un niveau acceptable.

Nécessité du PAGU

Il demeure nécessaire de mettre en œuvre une approche fédérale concertée afin de gérer efficacement les urgences dans les réserves au moyen d'un Programme de gestion des urgences dans les réserves confié à AANC.

Coordination des rôles et des responsabilités

Au sein d'AANC, il faut améliorer encore la collaboration et la coordination entre les portefeuilles du PAGU et des immobilisations d'AANC afin de mieux harmoniser les efforts entre les mesures d'atténuation structurelles (qui peuvent viser des installations et des biens) et non structurelles (qui peuvent comporter des politiques, des procédures ou des lignes directrices).

Il est essentiel de conclure entre AANC, les gouvernements des provinces et des territoires et les communautés autochtones un accord de services de gestion des urgences officiel et d'établir entre eux des relations de travail connexes afin d'assurer la gestion fructueuse des urgences dans les réserves. Dans les provinces et les territoires sans accord de services, d'autres dispositions qui mettent souvent à contribution des tiers fournisseurs de services d'urgence aident à assurer la prestation efficace de services de gestion des urgences aux Premières Nations.

Bien que les accords de services soient conclus entre AANC et les gouvernements des provinces ou des territoires, on reconnaît que les Premières Nations doivent participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces accords.

Efficacité de la structure de financement

Bien que la contribution financière à la gestion des urgences se fasse au moyen d'une affectation initiale, AANC a dû présenter des demandes de financement annuelles à la réserve de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de couvrir tous les coûts liés à la gestion des urgences dans les réserves. Ce processus de financement ainsi que l'approche de gestion de trésorerie du Ministère et sa stratégie de réaffectation des fonds entre les programmes posent un défi pour que le processus de financement soit efficace et efficient. Le processus du Ministère qui consiste à couvrir les coûts admissibles liés aux interventions d'urgence et au rétablissement pourrait être plus efficace. Les participants et les partenaires du Programme ne semblent pas suffisamment informés des processus de financement et des échéanciers connexes. Ces défis ont une incidence sur le rendement global du programme et la perception qu'en a le milieu de la gestion des urgences.

Atteinte des résultats escomptés

Le PAGU a pu gérer les activités d'intervention et de rétablissement malgré la complexité et les défis inhérents à ces deux piliers. L'attention que le Ministère a accordée à l'atténuation et à la préparation a été limitée, malgré l'augmentation notable dans ces domaines. Les faits observés donnent à penser que de nombreuses Premières Nations ne sont pas suffisamment préparées pour composer avec une situation d'urgence et ne sont pas convenablement mises à contribution dans les activités d'atténuation et de préparation.

RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

1. Continuer de veiller à ce que l'établissement d'accords de services de gestion des urgences officiels, ou leur actualisation ou modification continue, se fasse en collaboration avec des organisations représentatives des Premières Nations et avec leur apport.

2. Continuer d'examiner et de revoir les procédures de remboursement des dépenses admissibles pour garantir qu'elles respectent les normes du Ministère et combient les besoins des Premières Nations, des provinces et des territoires ainsi que d'autres fournisseurs de services.

3. Augmenter le soutien aux efforts de réduction des risques et à la résilience des Premières Nations dans les piliers de l'atténuation et de la préparation conformément à l'approche tous risques de la gestion des urgences du Canada axée sur quatre piliers.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences

Projet n° : 1570-7/16122

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>1. Continue de veiller à ce que l'établissement d'accords de services de gestion des urgences officiels, ou leur actualisation ou modification continue, se fasse en collaboration avec des organisations représentatives des Premières Nations et avec leur apport.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal Opérations régionales</p>	<p><i>Date de début :</i> immédiatement</p>
	<p>Dans le cadre de l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard d'une relation de nation à nation renouvelée avec les peuples autochtones, AANC poursuit la négociation d'ententes officielles sur les services de gestion des urgences en collaboration avec les intervenants des Premières Nations et avec l'apport de ces derniers.</p>		<p><i>Achèvement :</i> Terminé</p>
<p>2. Continue d'examiner et de revoir les procédures de remboursement des dépenses admissibles pour garantir qu'elles respectent les normes du Ministère et comblent les besoins des Premières Nations, des provinces et des territoires ainsi que d'autres fournisseurs de services.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal Opérations régionales</p>	<p><i>Date de début :</i> En cours</p>
	<p>On met la dernière main à l'ébauche d'un cadre de contrôle du programme qui décrira une approche financière axée sur les risques pour le traitement des demandes de financement et l'approbation des demandes de remboursement, ce qui aidera le Ministère à fournir en temps opportun les ressources nécessaires pour s'assurer que les services de gestion des urgences sont fournis sans retard injustifié.</p>		<p><i>Achèvement :</i> Terminé</p>
<p>3. Augmente le soutien aux efforts de réduction des risques et à la résilience des Premières Nations dans les piliers de l'atténuation et de la préparation conformément à l'approche tous risques de la gestion des urgences du Canada axée sur quatre piliers.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal Opérations régionales</p>	<p><i>Date de début :</i> immédiatement</p>
	<p>Le PAGU intensifiera encore davantage le caractère proactif du processus de sollicitation de propositions pour son volet de financement pour les projets d'atténuation non structurelle et de préparation afin de s'assurer que les collectivités qui en ont le plus besoin ont accès au financement du programme et, ce faisant, il envisagera d'autres approches qui pourraient contribuer à la réduction des risques de catastrophe dans les collectivités des Premières Nations.</p>		<p><i>Achèvement :</i> Terminé</p>

Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe à l'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Original signé par :

Shannon Townsend
Directeur par iterim, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Original signé par :

Lynda Clairmont
Sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le présent document constitue la version définitive du rapport de l'évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) réalisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) du Ministère. L'évaluation vise à fournir une appréciation crédible et fondée sur des données probantes du PAGU, en mettant particulièrement l'accent sur sa pertinence et son rendement.

L'évaluation a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Qui plus est, comme le PAGU prévoit l'octroi de fonds au titre des subventions et des contributions par l'intermédiaire de l'autorisation de financement 330, Contributions pour appuyer la gestion des urgences dans le cadre des activités dans les réserves, l'évaluation a été menée conformément à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, lequel exige un examen quinquennal de l'utilité et de l'efficacité de tous les programmes continus de subventions et de contributions. Enfin, l'information figurant dans le présent rapport vise à aider AANC à respecter les engagements clés définis dans son mandat ainsi que les résultats visés établis par le gouvernement fédéral.

1.2 Structure du rapport

Le rapport est divisé en sept parties : la partie 1 présente le Programme d'aide à la gestion des urgences; la partie 2 décrit la méthodologie d'évaluation; les parties 3 à 6 renferment les résultats de l'évaluation; et la partie 7 contient un résumé des principales conclusions et recommandations découlant de l'évaluation.

1.3 Profil du programme

1.3.1 Contexte et description

Le PAGU fait en sorte que les Premières Nations aient accès à des services d'aide en situation d'urgence comparables à ceux auxquels d'autres résidents ont accès dans leur province ou territoire respectif. Il soutient les quatre piliers de la gestion des urgences : prévention/atténuation, préparation, intervention et rétablissement. De par son rôle de principale source de financement fédéral pour la gestion des urgences dans les réserves, le PAGU soutient les efforts déployés par les Premières Nations, les provinces et les territoires, d'autres ministères fédéraux et des organismes de gestion des urgences pour garantir que les Premières Nations ont accès à des services de gestion des urgences.

Les principaux rôles et responsabilités d'AANC à l'égard de la gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations sont triples :

- agir comme mécanisme de financement et de surveillance pour le remboursement des coûts admissibles de gestion des urgences dans les réserves;

- fournir en temps opportun des produits efficaces de connaissance de la situation, comme des avis et des sommaires hebdomadaires aux cadres supérieurs, à AANC et à la communauté de la gestion des urgences; et
- élaborer des politiques pour soutenir la gestion des urgences dans les réserves.

En novembre 2013, le gouvernement du Canada a annoncé une nouvelle approche pour mettre en œuvre les quatre piliers de la gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations. À l'appui de cette nouvelle approche, AANC cherche à conclure officiellement des accords de services complets avec les provinces et les territoires et il a mis en œuvre un guichet unique de financement fédéral aux fins de la gestion des urgences dans les réserves.

1.3.2 Objectifs et résultats escomptés

Le PAGU se rattache au Programme des infrastructures et des capacités d'AANC, lequel contribue au résultat stratégique « Les terres et l'économie » en aidant les communautés des Premières Nations à disposer d'une infrastructure de base qui protège leur santé et leur sécurité et leur permet de s'intégrer à l'économie. Le résultat stratégique « Les terres et l'économie » vise à favoriser « la participation entière des personnes et des collectivités des Premières Nations, des Métis, des Indiens non inscrits et des Inuits à l'économie ». Le PAGU alimente ces résultats à un haut niveau.

Le but premier du PAGU est de protéger des vies et de maintenir des infrastructures et des réserves des Premières Nations résilientes et durables par la gestion des urgences. Comme le prévoit la stratégie de mesure du rendement du PAGU, les résultats escomptés du PAGU sont de soutenir les Premières Nations dans les efforts qu'elles déploient afin d'atténuer les risques liés à des situations d'urgence, de s'y préparer, d'y réagir et de s'en rétablir. Les activités du PAGU à l'appui des résultats escomptés sont définies selon les quatre piliers de la gestion des urgences.

- Les activités de **prévention/atténuation** ont pour but de cerner les problèmes et les urgences possibles, de repérer les vulnérabilités et de prendre des mesures proactives pour prévenir ou réduire les conséquences. Les activités d'atténuation du PAGU visent surtout le financement de projets d'atténuation non structurels (comprend la planification, la recherche et les mesures sociales comme l'évaluation du risque, la cartographie des aléas, la planification et la réglementation de l'utilisation des terres, des études environnementales, etc.), la détermination des risques et la communication de ceux-ci aux Premières Nations.
- Les activités de **préparation** ont pour objet d'encourager une planification tous risques des activités d'intervention et de rétablissement à mener en cas d'urgence, ainsi que des activités de formation et la mise à l'essai des plans de gestion des urgences au moyen d'exercices. Le PAGU négocie aussi des accords de services de gestion d'urgence à l'appui de la gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations et la mobilisation d'intervenants tels que l'Assemblée des Premières Nations et les provinces et les territoires, entre autres.
- Les activités d'**intervention** ont pour but d'aider à gérer et à atténuer les effets négatifs immédiats de la situation d'urgence. Elles comprennent : les actions des organismes d'intervention, la coordination des ressources, l'utilisation de la structure organisationnelle et des systèmes de protection et d'alerte, et les communications. Le PAGU surveille aussi les situations d'urgence et en fait rapport et, dans certaines régions, il coordonne la gestion des urgences.

- Les activités de **rétablissement** ont pour objet de rétablir les conditions à un niveau acceptable correspondant à celui qui existait avant l'urgence. Tout comme les activités d'intervention, les fonctions de rétablissement constituent un volet fondamental du programme. En matière de rétablissement, la principale fonction du PAGU consiste à aider les Premières Nations à cerner les dommages et à formuler des demandes de remboursement des frais admissibles.

1.3.3 Gouvernance (gestion), principaux intervenants et bénéficiaires du Programme

Le PAGU est géré par la Direction de la gestion des urgences, Direction générale des opérations sectorielles, Secteur des opérations régionales. À l'échelon régional, chaque région compte au moins un coordonnateur de la gestion des urgences désigné.

La structure de gouvernance de la gestion des urgences d'AANC repose sur la coordination, au niveau des régions et de l'administration centrale, entre AANC, les Premières Nations, les organisations provinciales et territoriales de la gestion des urgences, les tiers fournisseurs de services et les autres ministères fédéraux, s'il y a lieu.

1.3.4 Ressources du Programme

Le gouvernement fédéral fournit un financement permanent (services votés) au PAGU, y compris des paiements de transfert directement affectés aux services de gestion des feux de forêt (anciennement, les services de lutte contre les incendies de forêt). Dans le passé, le Ministère a réaffecté des ressources d'autres programmes (par exemple, de projets d'infrastructures) pour fournir les ressources financières supplémentaires nécessaires à l'appui de ses activités. Cette approche n'était pas durable, compte tenu de l'effet néfaste sur d'autres programmes essentiels et, en conséquence, le Ministère demande des fonds supplémentaires de la réserve de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor sur une base annuelle depuis plus de dix ans maintenant. Le tableau 1 présente les dépenses du PAGU de 2012-2013 à 2015-2016, ainsi que le budget principal des dépenses pour 2016-2017.

Tableau 1 : Dépenses et ressources du PAGU (en milliers de dollars)

Autorisation	2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017
	Prévues	Réelles	Prévues	Réelles	Prévues	Réelles	Prévues	Réelles	Prévues
Contributions	56 230	56 307	71 847	77 129	104 755	105 299	111 211	111 982	64 978
Programme de supplément amélioré	380	317	297	326	297	306	322	279	255
Fonctionnement et entretien	311	186	385	223	469	301	394	431	395
Salaires	1 903	2 044	1 488	2 038	1 488	1 984	1 611	1 836	1 530
Totaux :	58 826	58 855	74 019	79 718	107 011	107 891	113 540	114 529	67 158

Autorisation financière : Contributions pour l'aide à la gestion des urgences pour les activités dans les réserves (autorisation n° 330)

2. Méthodologie de l'évaluation

2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

L'évaluation a permis d'examiner les activités exécutées entre 2012-2013 et 2016-2017. Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC a approuvé le mandat en juin 2016. Les travaux sur le terrain ont été menés entre juin 2016 et janvier 2017.

2.2 Enjeux et questions d'évaluation

Tel qu'il est indiqué dans le mandat, l'évaluation a porté surtout sur les principaux enjeux ci-dessous. Ceux-ci devaient permettre de statuer sur la pertinence et le rendement du PAGU.

- Le PAGU est-il toujours nécessaire?
- Les rôles et les responsabilités en matière de gestion des urgences dans les réserves sont-ils clairement définis et compris?
- La structure de financement actuelle du PAGU contribue-t-elle à l'exécution efficace du programme?
- Dans quelle mesure le PAGU atteint-il les résultats escomptés?

2.3 Méthodologie de l'évaluation et méthode de collecte de données

Les constatations et les conclusions issues de l'évaluation sont fondées sur l'analyse de renseignements collectés au moyen d'examen de la documentation spécialisée et de la couverture médiatique, d'examen de documents, de données et de dossiers, d'entrevues menés auprès d'informateurs clés, de visites sur place et d'une étude ciblée. En tout, 24 informateurs clés fédéraux ont été interviewés. Ils représentaient l'administration centrale d'AANC (n=neuf), les bureaux régionaux d'AANC (n=10) et d'autres ministères fédéraux qui ont un rôle à jouer dans la gestion des urgences dans les réserves (n=cinq). En outre, 31 autres informateurs clés locaux ne faisaient pas partie du gouvernement fédéral et provenaient notamment d'organismes de gestion des urgences municipaux, de premiers répondants comme la Croix-Rouge et d'autres organisations autochtones.

En tout, trois visites sur place ont été réalisées en Colombie-Britannique, en Alberta et dans la région de l'Atlantique. Les endroits ont été sélectionnés en étroite collaboration avec la Direction de la gestion des urgences d'AANC en tenant compte de différentes expériences en matière d'urgence et de différents états d'avancement de la négociation d'accords de services de gestion des urgences. Dans chaque endroit, les évaluateurs ont interrogé des représentants de gouvernements provinciaux, d'organismes provinciaux de gestion des urgences, de Premières Nations choisies et de groupes représentatifs des Premières Nations. Une quatrième visite projetée dans le Nord de l'Ontario a été traitée comme une étude ciblée indépendante en raison du moment choisi et des limitations relatives aux déplacements. Elle met l'accent sur l'expérience singulière de la collectivité de Kashechewan qui doit composer avec des inondations répétées et des évacués à long terme.

2.4 Considérations et limitations

Une vérification ministérielle du PAGU a été réalisée en 2016, simultanément avec la présente évaluation. Tant la vérification que l'évaluation ont comporté des travaux sur place exécutés dans une période au cours de laquelle le milieu de la gestion des urgences, tant à l'échelon national que régional, devait composer avec un niveau élevé de situations d'urgence à la grandeur du pays. Les équipes de vérification et d'évaluation ont collaboré afin de réduire leur incidence sur le programme. Étant donné les échéanciers de l'évaluation et l'incapacité d'interviewer des partenaires clés durant des urgences en cours et nouvelles, les travaux sur place ont été limités dans certains endroits. Afin d'atténuer les effets de cette limitation, l'équipe d'évaluation a pris soin de consulter au préalable des fonctionnaires d'AANC afin de cibler des répondants potentiels et de communiquer avec eux.

Dans le cadre de la présente évaluation, des renseignements ont été recueillis sur certaines collectivités difficiles à atteindre au Manitoba, en Ontario et en Alberta, mais les évaluateurs ne se sont pas rendus sur place en raison des préoccupations et de la logistique en jeu pour se rendre dans des endroits qui avaient récemment subi des inondations (comme au Manitoba et en Ontario) ou des évacuations par suite d'incendies (comme en Alberta).

3. Constatations issues de l'évaluation - Pertinence

Dans cette section, nous fournissons un aperçu du système de gestion des urgences du Canada et nous examinons le rôle du gouvernement du Canada en matière de gestion des urgences dans des réserves.

Constatation principale 1 : Il demeure nécessaire qu'AANC soutienne les efforts que les Premières Nations dans des réserves déploient pour atténuer les risques liés à des urgences, s'y préparer, y réagir et s'en rétablir au moyen d'une gestion des urgences efficace.

3.1 Système de gestion des urgences intégré du Canada

En 2004, le Canada a publié la *politique canadienne de sécurité nationale*, un cadre stratégique et un plan d'action conçus pour s'assurer que le Canada est prêt à faire face aux menaces présentes et futures et qu'il peut y réagir¹. La politique oblige les entités fédérales à travailler ensemble d'une façon concertée tout en entretenant des rapports étroits avec leurs principaux partenaires, en l'occurrence : les provinces et les territoires, les collectivités, les intervenants de première ligne, le secteur privé et les Canadiens².

La *Loi sur la gestion des urgences* est entrée en vigueur en août 2007. Elle prévoit que le ministre de la Sécurité publique « est chargé d'assumer un rôle de premier plan en matière de gestion des urgences au Canada en coordonnant, au sein des institutions fédérales et en collaboration avec les gouvernements provinciaux et d'autres entités, les activités de gestion des urgences ». Elle définit aussi la gestion, en ce qui touche les urgences, de manière à inclure les activités en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement³.

En utilisant une approche fondée sur le risque, le programme de gestion des urgences de Sécurité publique Canada s'occupe de toutes les situations d'urgence découlant de causes naturelles, anthropiques ou techniques. Il le fait en dirigeant et en coordonnant la gestion des urgences au sein de tous les ministères et organismes fédéraux. Quand des situations d'urgence s'aggravent, la participation d'autres ministères fédéraux peut devenir nécessaire. Selon l'article 6 de la *Loi sur la gestion des urgences*, « [il] incombe à chaque ministre responsable d'une institution fédérale devant le Parlement 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, de les mettre à jour, à l'essai et en œuvre, et de tenir des exercices et assurer la formation à leur égard⁴.

¹ Sécurité publique Canada, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/scrng-fr.aspx>

² Gouvernement du Canada. (2004). *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004E.pdf>

³ Gouvernement du Canada. (2007). *Loi sur la gestion des urgences*. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-4.56.pdf>

⁴ Ibid.

3.2 Approche tous risques de la gestion des urgences

Sous la direction de Sécurité publique Canada, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences ont élaboré ensemble un Cadre de sécurité civile pour le Canada. Le Cadre décrit l'approche du Canada à l'égard de la gestion des urgences qui se caractérise par une approche tous risques complète dans tous les ressorts du Canada.

L'approche tous risques prend en compte les vulnérabilités associées aux dangers et aux catastrophes d'origine tant naturelle qu'anthropique. Elle considère que les mesures requises en vue d'atténuer les effets des situations d'urgence comportent des similitudes qui, quelle que soit la nature de l'événement qui survient, permettent de tirer profit d'une planification, de réactions et de ressources d'appui réduites⁵. Elle augmente l'efficacité par l'identification et la prise en compte des éléments communs à tous les aléas et, de façon complémentaire lorsque requis, par l'adoption de mesures adaptées à des aléas particuliers⁶.

L'expression « tous risques » ne signifie pas littéralement être prêt à tous les dangers possibles. Elle met plutôt l'accent sur l'utilisation des synergies qui sont communes à tous les dangers et sur le maintien d'un système simplifié et solide de gestion des urgences. En procédant d'une manière intégrée à l'appréciation des risques associés à tous les dangers, les efforts visant à réduire de façon significative la vulnérabilité des personnes, des propriétés, de l'environnement et de l'économie pourraient être plus largement efficaces⁷.

3.3 Responsabilités d'AANC en matière de gestion des urgences

AANC a accepté la responsabilité de fournir un soutien pour gérer les urgences dans les réserves des Premières Nations. En 2011, le sous-ministre d'AANC a approuvé le Plan national de gestion des urgences du Ministère⁸. Le Plan établit un cadre national concernant les rôles et les responsabilités en matière de gestion des urgences associée aux activités d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement dans les collectivités des Premières Nations au Canada.

En novembre 2013, le gouvernement du Canada a annoncé une nouvelle approche de la gestion des urgences dans les réserves qui comprend un nouveau guichet unique auprès duquel les Premières Nations peuvent obtenir des fonds pour couvrir les coûts liés à des urgences, un nouveau financement de services votés pour les activités d'intervention et de rétablissement ainsi que du financement pour faciliter la négociation de nouvelles ententes avec les provinces et les territoires ou renouveler les ententes en vigueur, et pour soutenir les activités de préparation aux urgences⁹. Depuis le 1^{er} avril 2014, AANC assume la responsabilité des coûts des situations d'urgence dans les réserves qui auraient auparavant pu être admissibles à un remboursement dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe de Sécurité publique Canada. Ce guichet unique donnera aux

⁵ Sécurité publique Canada. (2009). *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*.

<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/plc-mrgnc-mngmnt/plc-mrgnc-mngmnt-fra.pdf>

⁶ Sécurité publique Canada. (2011). *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*. Deuxième édition, p. 14.

<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-frmwk/index-fr.aspx>

⁷ Ibid., p. 8

⁸ AADNC. (2011). *Plan national de gestion des urgences*. <https://www.aadnc-aadnc.gc.ca/fr/1324572607784/1324572653216>

⁹ AADNC. (2013) *Document d'information - Programme d'aide à la gestion des urgences*.

<https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2013/11/document-information-programme-aide-gestion-urgences.html>

Premières Nations, aux provinces et aux territoires un meilleur accès au financement réservé aux urgences en cas de besoin.

3.4 Nécessité du PAGU

En général, la demande future à l'égard du PAGU est anticipée. De nos jours, la portée et la gravité d'une situation d'urgence peuvent rapidement prendre de l'ampleur. Celle-ci peut avoir des répercussions plus grandes que dans le passé en raison de la complexité et de la sophistication grandissantes des infrastructures qui soutiennent les collectivités des Premières Nations. Les tendances environnementales mondiales, notamment les changements climatiques, ont aussi augmenté les risques de catastrophes. Comme un nombre grandissant de situations d'urgence dépassera les capacités d'intervention des particuliers et des autorités locales ou provinciales, une réponse fédérale s'impose pour gérer efficacement les urgences de grande envergure et réduire les risques de pertes de vies et de dommages matériels. En outre, les catastrophes touchent actuellement d'une façon disproportionnée les collectivités des Premières Nations en raison de facteurs comme l'isolement et l'emplacement géographique, le manque de ressources et de capacités, etc. Par conséquent, il est pertinent et nécessaire d'avoir un programme dont la responsabilité est confiée à AANC destiné expressément aux collectivités des Premières Nations, compte tenu des récentes situations d'urgence vécues.

4. Constatations issues de l'évaluation – Coordination des rôles et des responsabilités en matière de gestion des urgences

La gestion des urgences dans les réserves met à contribution plusieurs partenaires, intervenants et mandataires qui doivent tous travailler ensemble pour exécuter leurs tâches respectives à l'appui des objectifs généraux de la gestion des urgences. Dans cette section, nous examinons si les différents rôles et responsabilités des partenaires et intervenants compétents sont bien coordonnés dans le contexte de la gestion des urgences dans les réserves.

4.1 Coordination au sein d'AANC

Constatation principale 2 : Il faut améliorer encore la collaboration et la coordination entre le PAGU et les programmes d'immobilisations d'AANC afin de mieux harmoniser les mesures d'atténuation structurelles et non structurelles.

La Direction de la gestion des urgences d'AANC, au sein du Secteur des opérations régionales, administre l'ensemble des fonds du Ministère destinés à la gestion des urgences, sauf la composante concernant l'atténuation structurelle. Celle-ci relève plutôt du Programme d'immobilisations et d'entretien d'AANC, lequel est géré conjointement par la Direction générale des infrastructures communautaires, la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux et les régions. L'atténuation structurelle et l'atténuation non structurelle sont les deux volets du pilier « atténuation » de la gestion des urgences. L'atténuation structurelle comprend des mesures destinées à renforcer l'infrastructure, par exemple la construction de canaux d'évacuation des crues et de digues, tandis que l'atténuation non structurelle comprend des outils de planification, de recherche et de politique, comme l'évaluation des risques, la cartographie des aléas, la planification et la réglementation de l'utilisation des terres, les études environnementales, etc.¹⁰.

D'un point de vue opérationnel, il est pertinent que les activités d'atténuation structurelle soient exécutées en vertu de l'autorité du Ministère en matière d'immobilisations. Le Programme d'immobilisations et d'entretien soutient les infrastructures communautaires des Premières Nations dans une perspective beaucoup plus large, qui comprend aussi d'autres priorités telles que le logement, l'éducation, les réseaux d'eau potable, les systèmes d'assainissement des eaux usées, les routes et les ponts, etc. Les fonctionnaires d'AANC interrogés ont fait état d'une bonne relation de travail entre le personnel de la gestion des urgences et le personnel des immobilisations aux échelons national et régional. Ils ont dit que le personnel de l'équipe des immobilisations est habituellement sollicité à une étape précoce pour fournir du soutien aux activités de gestion des urgences qui nécessitent des éléments d'infrastructure, en particulier pour la phase de rétablissement après une urgence, lorsqu'il faut réparer ou reconstruire des infrastructures endommagées.

¹⁰ AANC. (2016). Consulté le 10 février 2017, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386012167936/1386012273685>

Toutefois, certains informateurs clés estiment que la division fonctionnelle entre l'atténuation structurelle et non structurelle est un obstacle à une approche tous risques. Certains d'entre eux ont dit avoir reçu des messages contradictoires des deux équipes et devoir satisfaire des exigences différentes, l'équipe des immobilisations étant concentrée sur les investissements dans les infrastructures dans un horizon de planification à long terme et le PAGU, sur des activités de gestion des urgences temporaires. Selon certains informateurs clés, il faut améliorer la communication et la collaboration entre la Direction de la gestion des urgences et la Direction générale des infrastructures communautaires.

4.2 Coordination fédérale-provinciale-territoriale

Constatation principale 3 : Un accord de services de gestion des urgences officiel est un élément fondamental de la gestion des urgences dans les réserves. Dans les provinces et les territoires où aucun accord de services n'a été conclu, d'autres dispositions ont été prises pour assurer la prestation efficace de services de gestion des urgences pour les Premières Nations.

Les provinces et les territoires sont des partenaires importants de la mise en place et du soutien d'une structure de gestion des urgences robuste capable de gérer des situations d'urgence localisées et de grande envergure. Les provinces et les territoires dirigent leurs organisations de gestion des urgences respectives et coordonnent les activités d'intervention, font de la planification et de la recherche, fournissent de la formation et administrent et exécutent les programmes d'aide financière en cas de catastrophe sur leur territoire¹¹. AANC fournit de l'aide et du soutien aux provinces pour gérer les urgences qui risquent de menacer la santé et la sécurité des collectivités et des membres des Premières Nations. AANC conclut des accords de collaboration en matière de prestation de services avec les gouvernements provinciaux afin de veiller à ce que les collectivités des Premières Nations aient accès à des services d'aide en cas d'urgence comparables à ceux accessibles aux autres résidents de leur province. Par l'intermédiaire de ces accords, AANC peut couvrir les coûts admissibles liés à l'aide d'urgence fournie par l'infrastructure d'urgence du gouvernement provincial dans les collectivités des Premières Nations.

Les gouvernements des territoires reçoivent des fonds par l'intermédiaire de leur formule de calcul du financement, gérée par Finances Canada, puisque la plupart des collectivités ne sont pas des réserves ni des terres réservées et, en conséquence, un remboursement par l'intermédiaire d'AANC ou de Sécurité publique Canada n'est pas forcément déclenché. En vertu du PAGU, le Ministère couvre les deux réserves situées dans les Territoires du Nord-Ouest, notamment Salt River et K'atloodeche, et les terres réservées au Yukon. Selon le Plan national de gestion des urgences d'AANC, le Ministère collabore avec les organisations territoriales de gestion des urgences et avec les autres ministères pour gérer les urgences pouvant toucher les collectivités, les terres, les eaux et le milieu en général¹².

Le fonctionnement d'AANC varie considérablement d'une région à l'autre selon l'existence ou non d'un accord de services de gestion des urgences officiel entre AANC et la province ou le territoire. La portée et l'échelle des services de gestion des urgences provinciaux et territoriaux varient aussi.

¹¹ Version provisoire du Cadre de gestion des urgences dans les réserves d'Affaires autochtones et du Nord Canada.

¹² AANC. (2011). Plan national de gestion des urgences. Consulté le 20 janvier 2017, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1324572607784/1324572653216>

Les accords de services devraient rationaliser les mécanismes de financement fédéral, améliorer la coordination entre les fournisseurs de services et les gouvernements et renforcer la gestion des urgences pour les Premières Nations dans les réserves. La négociation et l'élaboration d'accords de services en sont à différentes étapes. Quatre gouvernements (Alberta, Île-du-Prince-Édouard, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) ont conclu des accords de services de gestion des urgences officiels. Des accords devraient être conclus au cours du prochain exercice financier avec trois autres provinces (Colombie-Britannique, Ontario et Nouvelle-Écosse). En outre, tous les gouvernements provinciaux sans accord officiel ont conclu une certaine forme d'entente à cet égard.

De nombreux représentants des bureaux régionaux d'AANC ont dit que la mise en place d'un accord de services est fondamentale puisque l'accord définit les rôles et les responsabilités en matière de gestion des urgences, améliore les communications entre AANC et la région, favorise l'échange de plans et de processus et, à terme, améliore les rapports entre la région et les collectivités des Premières Nations. Dans les provinces et les territoires où la négociation d'un accord de services est en cours, la mise en place d'un accord est aussi vue comme une possibilité de trouver de nouvelles façons pour les différents partenaires de la gestion des urgences de travailler ensemble d'une façon plus concertée.

Plusieurs informateurs clés ont dit qu'un accord de services officiel peut aussi aider à incorporer l'approche de gestion des urgences axée sur les quatre piliers d'AANC dans les opérations régionales. Dans certains cas, les services de gestion des urgences fournis aux Premières Nations par le gouvernement de la province ou du territoire en question ont mis l'accent sur les piliers de l'intervention et du rétablissement, tandis que les activités d'atténuation et de préparation sont couvertes par des tiers fournisseurs de services d'urgence. Dans une certaine mesure, cette ségrégation des opérations de gestion des urgences peut empêcher le gouvernement de la province ou du territoire d'établir des relations avec les Premières Nations hors des périodes d'urgence. Elle augmente aussi le risque que les collectivités des Premières Nations ne puissent pas tirer parti des possibilités d'atténuation et de préparation qui peuvent leur être offertes ailleurs dans la province. Un accord de services officiel qui élargit le mandat de la province de façon à inclure aussi les responsabilités en matière d'atténuation et de préparation favorisera une approche de prestation de services mieux intégrée pour combler les besoins des Premières Nations en matière de gestion des urgences. Comme un informateur clé l'a dit, cela aidera à « mettre en place l'aspect concret de la gestion des urgences plutôt que le seul aspect législatif ».

En mars 2015, AANC et la Province de l'Alberta ont conclu un accord de services de gestion des urgences de dix ans. L'accord a facilité la prestation efficace de services de gestion des urgences aux collectivités des Premières Nations. On le voit comme un exemple à suivre en vue de conclure des accords similaires avec d'autres provinces et territoires. Le gouvernement de l'Alberta a pour principe qu'un Albertain est un Albertain et qu'en conséquence, tous devraient recevoir des services d'urgence comparables. Les renseignements recueillis au cours d'entretiens menés lors de la visite en Alberta semblent révéler la présence d'un bon partenariat entre les différents intervenants et d'un système de gestion des urgences parfaitement intégré en Alberta. En vertu de l'accord de services, l'Alberta Emergency Management Agency dirige la coordination, la collaboration et la coopération de tous les organismes participant à la prévention, à la protection et à l'intervention relativement aux catastrophes et aux situations d'urgences. Un ensemble complet d'activités de formation et d'ateliers de travail centralisés sur la gestion des urgences est offert aux collectivités des Premières Nations de façon régulière ou au besoin. En conséquence, des intervenants clés croient que les Premières Nations reçoivent des services d'urgence comparables à ceux offerts aux municipalités. La

Province a réussi à fournir les ressources nécessaires aux collectivités des Premières Nations grâce à une relation de travail étroite et à un lien de confiance bien établi. Des informateurs clés se sont dits d'avis que, dans certains cas, la Province est allée au-delà de ses obligations en matière de gestion des urgences pour aider les collectivités des Premières Nations à renforcer leurs capacités et leur résilience.

Dans les provinces et les territoires sans accord de services, le Ministère cherche à établir une autre forme de dispositions ou d'ententes informelles avec le gouvernement de la province ou du territoire visé afin d'assurer la prestation de services de gestion des urgences aux Premières Nations. Bon nombre de ces provinces et de ces territoires se sont montrés capables de fournir des services d'intervention et de rétablissement aux Premières Nations malgré l'absence d'un accord de services officiel. Par exemple, la Province de la Colombie-Britannique fonctionne actuellement en vertu d'une lettre d'entente de 1993 pour la prestation de services d'intervention et de rétablissement aux réserves des Premières Nations. Des entretiens menés en Colombie-Britannique auprès d'intervenants du milieu de la gestion des urgences de la Province donnent à penser que tous les partenaires de la gestion des urgences en Colombie-Britannique comprennent parfaitement leurs rôles et leurs responsabilités et que les contributions collectives de tous les partenaires sont considérées comme étant essentielles au succès de la gestion des urgences dans la province. Dans la région de l'Atlantique, les provinces s'emploient activement à aider les collectivités des Premières Nations à planifier la gestion des urgences et elles leur fournissent de l'aide dans des situations d'urgence. Malgré l'absence d'un accord de services officiel dans certaines provinces, les coûts engagés par le gouvernement provincial sont quand même remboursés. De plus, selon un informateur clé, il est arrivé que des provinces aient absorbé certains coûts liés à la prestation de services de gestion des urgences dans des collectivités des Premières Nations.

Bien qu'il se concentre sur la négociation d'accords de services, le Ministère a aussi fait appel à des tiers fournisseurs de services pour aider à fournir des services de gestion des urgences aux Premières Nations. En Ontario, la participation de la Province à la gestion des urgences dans les réserves se concentre sur le pilier de l'intervention. AANC retient les services de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation pour faciliter les activités de formation, d'évaluation des risques et d'élaboration et de simulation de plans d'urgence dans les collectivités des Premières Nations. Pour aider à communiquer des lignes directrices approuvées aux intervenants durant des opérations d'urgence, notamment des évacuations à grande échelle, un Comité directeur mixte de la gestion des situations d'urgence a été formé en Ontario. Il est composé de membres des Premières Nations, de ministères fédéraux compétents, de ministères provinciaux et de municipalités pour maximiser les efforts conjugués des partenaires à l'appui de la gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations. Le mandat du Comité précise les rôles et les responsabilités de chaque partenaire à l'égard de la gestion des urgences. La nature inclusive du processus mis en place par le Comité a permis à tous les intervenants concernés de mettre leurs ressources en commun et d'élaborer un programme de gestion des situations d'urgence adapté à la culture des Premières Nations de l'Ontario¹³. À l'époque de l'évaluation, AANC était en voie de négocier un accord sur les services d'urgence avec le Québec.

¹³ Gouvernement de l'Ontario, https://www.emergencymanagementontario.ca/french/emcommunity/program_resources/firstnations/FirstNations_fr.html

4.3 Participation des Premières Nations

Constatation principale 4 : Des Premières Nations ont exprimé le besoin de participer aux négociations des accords de services de gestion des urgences et l'objectif de renforcer leur résilience et leurs capacités à l'égard des activités de gestion des urgences dans les réserves.

Concrètement, la gestion des urgences commence à l'échelon local. Selon le Cadre de sécurité civile pour le Canada, lors d'une situation d'urgence « les municipalités ou les autorités provinciales ou territoriales sont presque toujours les premières à intervenir »¹⁴. Les membres et les gouvernements des Premières Nations sont responsables d'utiliser les ressources locales pour assurer la première ligne d'intervention en cas d'urgence. À mesure que l'échelle de l'urgence augmente, la responsabilité se transfère aux niveaux successifs de gouvernement. En tant qu'acteurs principaux de la gestion des urgences et bénéficiaires des services fournis par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des tiers fournisseurs de services, les Premières Nations ont un point de vue important qui devrait être pris en compte.

La négociation d'accords de services de gestion des urgences entre AANC et les gouvernements des provinces ou des territoires est en cours sur une base bilatérale. Toutefois, on reconnaît que les Premières Nations doivent participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces accords. Le Canada soutient également que les Premières Nations doivent y participer. Néanmoins, des représentants de Premières Nations se sont dits préoccupés du fait que celles-ci ne sont généralement pas mises à contribution lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des accords. Les représentants de certaines Premières Nations ont souligné qu'ils n'étaient pas au courant qu'un accord de services de gestion des urgences avait déjà été conclu entre AANC et leur province de résidence. Des informateurs clés estiment que ce manque de participation des Premières Nations est un obstacle majeur au succès de la mise en œuvre des services de gestion des urgences dans les provinces et les territoires. Ce point de vue était partagé par des groupes d'intervenants. Certains répondants considéraient que la négociation bilatérale entre le Canada et la province ou le territoire, sans mettre à contribution les Premières Nations, était « paternaliste » et certains groupes d'intervenants estimaient que seules les Premières Nations comprennent parfaitement leur propre situation, leur histoire, leurs forces et leurs défis. Sans la participation des Premières Nations, les réalités locales ont peut-être été négligées, et certaines expériences uniques et certains protocoles ancestraux importants pour la collectivité peuvent ne pas avoir été parfaitement saisis.

Il est important de souligner que la concrétisation de la participation des Premières Nations s'est révélée un défi pour plusieurs raisons. Premièrement, dans certaines provinces, il faudrait que de nombreuses Premières Nations participent à la discussion, ce qui crée une logistique et un contexte de négociation complexes. Deuxièmement, de nombreuses Premières Nations n'ont pas la capacité de participer activement puisque les discussions peuvent nécessiter des connaissances spécialisées et un investissement de temps considérable. Troisièmement, chaque province ou territoire peut présenter un processus de négociation et de participation différent. Par exemple, certaines provinces ont demandé un processus tripartite structuré tandis que dans d'autres provinces, la participation peut être assurée par une organisation représentative des Premières Nations.

¹⁴ Sécurité publique Canada. (2011). *Un cadre de sécurité civile pour le Canada. Deuxième édition*, p. 14. Consulté le 20 janvier 2017, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-frmwrk/index-fr.aspx>

Au cours des visites de collectivités des Premières Nations, des informateurs clés ont exprimé le vif désir de jouer un plus grand rôle, non seulement dans l'élaboration d'accords de services, mais dans les activités mêmes de gestion des urgences. Des Premières Nations ont dit vouloir renforcer leurs capacités et leur résilience afin de devenir plus autonomes en matière de protection de leur collectivité contre les catastrophes.

Recommandation 1 : Continuer de veiller à ce que l'établissement d'accords de services de gestion des urgences officiels, ou leur actualisation ou modification continue, se fasse en collaboration avec des organisations représentatives des Premières Nations et avec leur apport.

5. Constatations issues de l'évaluation – Efficacité de la structure de financement du PAGU

Dans cette section, nous examinons la mesure dans laquelle la structure de financement actuelle du PAGU favorise concrètement l'atteinte des résultats escomptés du PAGU. Plus particulièrement, nous examinons si l'approche de financement en vigueur est adaptée et fournit les assises financières requises pour poursuivre tous les buts et objectifs du programme et si la structure de financement en vigueur soutient convenablement les activités s'inscrivant dans les quatre piliers de la gestion des urgences.

5.1 Provenance du financement du PAGU

Constatation principale 5 : De nouvelles ressources dédiées provenant de services votés ont procuré au PAGU un financement de base plus stable. Toutefois, les coûts liés à la gestion des urgences dans les réserves continuent d'excéder le budget du Ministère pour le PAGU, ce qui oblige à présenter des demandes de financement annuelles à la réserve de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor.

L'un des principaux rôles du Programme d'aide à la gestion des urgences d'AANC est de servir de mécanisme de financement et de surveillance pour le remboursement aux Premières Nations des coûts de gestion des urgences admissibles. AANC rembourse aux gouvernements des provinces et des territoires, aux Premières Nations et aux tiers fournisseurs de services d'urgence les coûts liés à la prestation des services de gestion des urgences dans les réserves.

La Direction de la gestion des urgences d'AANC administre l'ensemble des fonds du Ministère destinés à la gestion des urgences, sauf la composante concernant l'atténuation structurelle qui relève plutôt du Programme d'immobilisations et d'entretien d'AANC. Dans le passé, faute d'une source de financement dédiée, AANC a fait une « gestion de trésorerie » en empruntant à d'autres secteurs de programme, ce qui peut avoir eu une incidence sur l'exécution d'autres programmes prioritaires. Par ailleurs, le Ministère a dû accéder annuellement à la réserve de gestion du Conseil du Trésor afin d'obtenir un financement supplémentaire (selon les événements) aux fins d'activités d'intervention et de rétablissement et, en attendant la confirmation de l'obtention de ces fonds, il a dû faire une « gestion de risque » des coûts de programme.

En novembre 2013, le gouvernement du Canada a annoncé son engagement à renforcer le soutien à la gestion des urgences pour les Premières Nations. Cet engagement a été réitéré dans le Budget de 2014 avec la prestation d'un financement de programme supplémentaire. À compter de 2014-2015, par une combinaison de réaffectations internes et du financement prévu au Budget de 2014, le Ministère a obtenu en tout 65 millions de dollars en financement de contributions (services votés) pour couvrir les coûts liés à la gestion des urgences dans les réserves. Annuellement, ce financement est composé de trois volets distincts. Une partie du budget est désignée comme une affectation à but spécial réservée aux coûts d'intervention et de rétablissement (29,33 millions de dollars); une deuxième partie est réservée à la négociation d'accords de services de gestion des urgences avec les provinces et les territoires, de même que pour le volet de financement de projets

fondés sur des propositions de mesures d'atténuation et de préparation non structurelles (pour un montant total de 19,11 millions de dollars); et une troisième partie est destinée aux services de gestion des feux de forêt fournis par des organisations provinciales et territoriales (16,54 millions de dollars).

Il est impossible de prévoir de façon précise le coût des urgences et, en conséquence, la planification de ces coûts dans un contexte budgétaire fédéral peut être difficile. Bien qu'un financement dédié ait procuré au PAGU une enveloppe stable, les coûts liés à la gestion des urgences dans les réserves dépassent souvent le budget du Ministère consacré au PAGU et les capacités de ce dernier d'absorber les coûts, en particulier dans les années où des réserves des Premières Nations subissent les conséquences de situations d'urgence importantes. Au cours des dernières années, les demandes adressées à la réserve de gestion du Conseil du Trésor ont été systématiquement plus élevées que la normale en raison d'un nombre exceptionnellement élevé de situations d'urgence dans des réserves. De plus, les situations d'urgence de grande envergure affichent une tendance à la hausse à l'échelle planétaire, ce qui signifie que des dépenses accrues de gestion des urgences pourraient devenir un phénomène récurrent. Cela a contribué à la nécessité continue pour le Ministère d'accéder à la réserve de gestion du Conseil du Trésor pour couvrir les coûts liés à la gestion d'urgences dans des réserves.

En 2014-2015, AANC a demandé des crédits votés supplémentaires au Conseil du Trésor afin de créer une approche globale et durable à la gestion des urgences dans les réserves. La demande s'élevait à 29 millions de dollars d'affectations à but spécial pour rembourser nos partenaires des coûts liés à leurs activités d'intervention et de rétablissement. En outre, le Ministère a demandé et obtenu 40 millions de dollars sur cinq ans à l'appui de mesures d'atténuation structurelle dans les réserves dans le cadre des efforts de réduction des risques en cas de catastrophe. En 2014-2015 également, AANC a obtenu 40 millions de dollars de plus de la réserve de gestion du Conseil du Trésor pour couvrir les coûts d'intervention et de rétablissement non financés. En 2015-2016, la direction du PAGU a soumis une autre présentation au Conseil du Trésor afin d'obtenir 46 millions de dollars pour couvrir les coûts engagés dans des réserves par les gouvernements des provinces, des territoires et des Premières Nations et par d'autres organismes de gestion des urgences.

Bien que le manque de financement stable pour le PAGU ait nécessité la présentation de demandes répétées pour obtenir des fonds supplémentaires de la réserve de gestion du Conseil du Trésor, cela met en lumière le défi auquel le Ministère est confronté pour financer le PAGU à l'interne, de même que le déficit annuel systématique qui oblige le programme à demander annuellement des fonds supplémentaires du Conseil du Trésor. Comme l'évaluation le souligne, il est impossible de continuer de cette façon.

5.2 Dépenses du PAGU

Les données financières de 2011-2012 à 2015-2016 que nous avons examinées révèlent qu'environ 416 millions de dollars ont été dépensés sur les quatre piliers de la gestion des urgences à AANC (voir le tableau 2). Ce total ne comprend pas les activités de recherche et sauvetage ni les services de gestion des feux de forêt.

Tableau 2 : Dépenses réelles d'AANC pour la gestion des urgences (2012-2013 à 2015-2016)¹⁵
Exercice financier selon le pilier

Gestion des urgences d'AANC de 2012-2013 à 2015-2016, selon l'exercice financier et le pilier (en centaines de milliers de dollars)					
Exercice	Atténuation	Préparation	Intervention	Rétablissement	Coût total
2012-2013	0,84	6,40	18,39	14,45	40,08
2013-2014	0,37	5,52	36,58	15,16	57,63
2014-2015	0,60	6,01	51,48	30,89	88,98
2015-2016	1,69	8,10	39,49	34,96	84,24
Total :	3,50	26,03	145,94	95,46	270,93

Le tableau 3 illustre l'affectation des fonds à chaque province et territoire sur la même période. Ces données montrent un volume et un coût élevés des urgences dans trois provinces en particulier sur la période de cinq ans. Près de 83 % des fonds du PAGU ont été dépensés en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan.

Tableau 3 : Dépenses réelles d'AANC pour la gestion des urgences (2012-2013 à 2015-2016)¹⁶
Région selon le pilier

Gestion des urgences d'AANC de 2012-2013 à 2015-2016, selon la région et le pilier (en centaines de milliers de dollars)					
Région	Atténuation	Préparation	Intervention	Rétablissement	Coût total
Atlantique	0,65	0,19	16,01	1,59	18,44
Québec	0,06	0,99	1,33	0,00	2,38
Ontario	1,16	6,93	54,70	21,93	84,72
Manitoba	0,37	1,80	56,47	11,06	69,70
Saskatchewan	0,84	9,12	14,80	53,94	78,70
Alberta	0,35	2,82	1,54	4,47	9,18
Colombie-Britannique	0,07	3,15	0,98	1,35	5,55
Territoires du Nord-Ouest	0,00	0,07	0,00	0,00	0,07
Yukon	0,00	0,20	0,02	1,13	1,35
Administration centrale - Bureaux régionaux	0,00	0,84	0,00	0,00	0,84
Total :	3,50	26,11	145,85	95,47	270,93

* Ne comprend pas les dépenses pour les activités de recherche et sauvetage ni les services de gestion des feux de forêt.

¹⁵ Source : Données financières du PAGU de 2005 à 2015. Tableau sommaire fourni par la DGU.

¹⁶ *Ibid.*

5.3 Structure et processus de financement du PAGU

Constatation principale 6 : L'importance qu'AANC accorde à l'atténuation et à la préparation n'est peut-être pas encore suffisamment équilibrée pour réduire les coûts totaux liés à la gestion des urgences à long terme.

5.3.1 Financement des mesures d'atténuation et de préparation

En vertu du PAGU, les activités d'atténuation et de préparation sont financées par l'intermédiaire du volet de programme de préparation aux situations d'urgence basé sur des propositions. Tous les projets font l'objet d'un examen pour garantir que les coûts sont défendables et justifiables et clairement liés aux domaines prioritaires des mesures d'atténuation et de préparation non structurelles du PAGU.

Par suite de l'adoption de la nouvelle approche stratégique en 2014, le PAGU a augmenté de 0 à 19,1 millions de dollars son financement destiné à l'atténuation et à la préparation. Dans l'exercice 2015-2016, le financement de 19 projets de mesures d'atténuation et de préparation non structurelles aux fins de la gestion des urgences a été approuvé par AANC. Ces projets ont soutenu des efforts locaux de prévention et de préparation grâce à des projets que des collectivités des Premières Nations ont désignés comme des priorités. Les projets étaient coordonnés par les collectivités des Premières Nations bénéficiaires qui avaient soumis des demandes de financement à AANC. Certains projets ont permis à des Premières Nations de donner une formation sur la gestion des urgences à des membres de la collectivité ou peuvent aider des praticiens de la gestion des urgences à produire des évaluations du risque et des plans de gestion des urgences afin de tenir compte de menaces et d'aléas connus liés à des feux de forêt, à des inondations et à d'autres situations d'urgence. Les collectivités des Premières Nations bénéficiaires ont présenté une demande de financement d'AANC pour ces projets et étaient responsables de leur coordination locale. Le tableau 4 montre où ces projets étaient situés et leur valeur selon la région.

Tableau 4 : Projets de mesures d'atténuation et de préparation financés par le PAGU d'AANC pour l'exercice 2015-2016¹⁷

Région	Nombre de projets	Valeur des projets (en dollars)
Atlantique	0	0
Québec	1	575 093
Ontario	3	3 178 453
Manitoba	1	94 095
Saskatchewan	2	2 031 500
Alberta	1	326 385
Colombie-Britannique	4	2 190 327
Territoires du Nord-Ouest	0	0
Yukon	4	3 110 000
Projets nationaux	3	559 133
TOTAL :	19	12 064 986

¹⁷ Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1457986011414/1457986041850>

L'atténuation et la préparation sont essentielles à la gestion des urgences puisqu'elles peuvent réduire les risques liés à une situation d'urgence et les perturbations qu'elle cause. D'un point de vue systémique, l'atténuation et la préparation peuvent aussi contribuer à réduire, ou à freiner, la croissance exponentielle des coûts liés à des urgences et à des catastrophes au fil du temps. Bien qu'il soit difficile de mesurer les avantages financiers des mesures d'atténuation et de préparation, il est admis que les mesures d'atténuation et de préparation peuvent aider concrètement à réduire les coûts liés à des urgences. Par exemple, selon la documentation, on pense que les mesures d'atténuation devraient rapporter environ 4 \$ de réduction des pertes subséquentes à une catastrophe pour chaque dollar dépensé¹⁸.

Comme les données sur les dépenses de programme fournies dans la section 5.2 le montrent, malgré l'augmentation récente du pourcentage des dépenses destinées aux mesures d'atténuation et de préparation, en particulier depuis la mise en œuvre du PAGU amélioré, plus d'efforts sont nécessaires pour ces deux piliers par rapport aux piliers de l'intervention et du rétablissement¹⁹. Bien qu'il soit compréhensible que des coûts plus importants puissent être engagés au cours des phases postérieures à une catastrophe, un effort accru pour promouvoir les mesures d'atténuation et de préparation non structurelles pourrait aider à établir une approche de gestion des urgences plus dynamique et réduire éventuellement les coûts d'intervention et de rétablissement à long terme.

En plus du pourcentage du financement consacré aux piliers de l'atténuation et de la préparation, les témoignages d'informateurs clés donnent aussi à penser que le décaissement même des fonds du PAGU destinés à l'atténuation et à la préparation pose plusieurs problèmes. Premièrement, certains considèrent que le processus de demande est trop lourd et fastidieux. Des propositions peuvent être rejetées faute de documents justificatifs, ce qui peut refléter davantage la capacité interne de la collectivité de remplir des propositions de financement que son admissibilité aux fonds destinés à l'atténuation et à la préparation.

Deuxièmement, la rapidité du décaissement des fonds destinés à l'atténuation et à la préparation pourrait être améliorée. Plusieurs bénéficiaires de financement ont dit qu'ils reçoivent les fonds de projet en novembre, ce qui ne leur laisse que quelques mois pour exécuter le projet avant la fin de l'exercice financier. Il a été suggéré que le processus de demande et de notification soit mené à terme dans l'exercice financier précédent afin de laisser suffisamment de temps pour que les projets commencent au début de l'exercice suivant.

Troisièmement, des informateurs clés ont souligné que les projets d'atténuation et de préparation sont souvent urgents et nécessitent une planification continue. Toutefois, avec le cycle de financement du PAGU sur un an, il est difficile d'assurer la stabilité et de générer un impact durable. Une collectivité des Premières Nations a souligné que bien qu'elle ait élaboré un plan de gestion des urgences quinquennal, elle a dû réévaluer ses priorités en fonction d'un appel de propositions annuel

¹⁸ Godschalk, D.R. et coll. (2009). Estimating the value of foresight: aggregate analysis of natural hazard mitigation benefits and costs. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 52, n° 6, p. 739-756.

¹⁹ La vérification récente menée par le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AANC souligne que le programme a fait des progrès importants vers l'augmentation des dépenses destinées aux mesures d'atténuation et de préparation. Cette attention portée au renforcement des programmes de préparation aux urgences dans les collectivités des Premières Nations crée une possibilité qui devrait contribuer nettement au renforcement et à l'amélioration des plans de gestion des urgences et de la protection civile.

pour des projets d'atténuation et de préparation. Des tiers fournisseurs ont aussi dit que le cycle de financement sur un an peut éroder le lien de confiance qu'ils ont établi avec des collectivités des Premières Nations, un élément essentiel à leur succès en matière de prestation de services de gestion d'urgences à ces collectivités, surtout lorsque cette situation est aggravée par des délais de décaissement.

Enfin, les évaluateurs ont constaté un niveau relativement faible de connaissance du volet de financement du PAGU basé sur des projets d'atténuation et de préparation. Les collectivités des Premières Nations incluses dans le plan de visite de l'évaluation ne savaient pas pour la plupart que le PAGU fournit des fonds pour des projets d'atténuation et de préparation. Des informateurs clés de l'une des régions d'AANC ont dit que dans la dernière année, seulement 30 % des collectivités des Premières Nations de la région avaient soumis des propositions de financement de mesures d'atténuation et de préparation. Cela peut être révélateur d'un manque de connaissance de la disponibilité de fonds destinés à l'atténuation et à la préparation parmi les collectivités des Premières Nations de la région.

5.3.2 Financement de l'intervention et du rétablissement

Constatation principale 7 : Le processus de remboursement par AANC des coûts admissibles liés à l'intervention et au rétablissement en cas d'urgences pourrait être plus efficace.

Contrairement au financement destiné à l'atténuation et à la préparation, le financement destiné à l'intervention et au rétablissement est une affectation à but spécial destinée à couvrir seulement les coûts admissibles engagés. Les bureaux régionaux d'AANC examinent les demandes d'indemnité d'intervention et de rétablissement pour confirmer qu'elles correspondent à l'autorisation de financement et constituent des dépenses admissibles. Lorsque cette décision est prise, une recommandation de financement est adressée au directeur général régional. Cette recommandation est ensuite acheminée à la Direction de la gestion des urgences aux fins d'examen et d'approbation définitive.

La principale préoccupation soulevée par les informateurs clés en ce qui concerne le financement de l'intervention et du rétablissement concerne la rapidité avec laquelle AANC rembourse les Premières Nations, d'autres ordres de gouvernement et les tiers fournisseurs de services de gestion des urgences. Les principaux informateurs de différents groupes d'intervenants ont souligné à plusieurs reprises le temps considérable qui s'écoule avant d'obtenir le remboursement de dépenses admissibles. Dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, une collectivité des Premières Nations a dit que ses réclamations de dépenses admissibles aux fins de la gestion d'urgences sont restées impayées pendant cinq ans. Ces réclamations impayées visaient peut-être de petits montants, mais elles ont obligé la collectivité à y consacrer beaucoup de temps et d'effort.

Comme les collectivités des Premières Nations manquent souvent de ressources pour composer avec la vaste gamme de situations d'urgence potentielles, des délais pour obtenir un remboursement des coûts admissibles engagés peuvent avoir un effet néfaste sur la prestation de programmes et de services existants. Les évaluateurs ont appris que dans certains cas extrêmes, des collectivités des Premières Nations ont dû se résoudre à obtenir des prêts à des taux d'intérêt élevés pour couvrir des dépenses d'urgence. En outre, les délais de remboursement des coûts engagés par rapport à des urgences peuvent aussi entraîner une amplification des coûts. Par exemple, les dépenses relatives à des évacuations et à des travaux de remise en état peuvent être grandement réduites si le remboursement arrive rapidement.

L'évaluation a révélé que le processus de remboursement des coûts liés à l'intervention et au rétablissement est parfois complexe et lourd. Cela peut constituer un facteur de retard. Le processus d'examen des demandes peut faire intervenir plusieurs parties et imposer un lourd fardeau administratif à toutes les parties concernées. Des informateurs clés ont décrit le processus en disant qu'ils doivent soumettre des rapports détaillés d'un ordre de gouvernement à un autre et présenter les mêmes renseignements sous des formes différentes. Les informateurs clés régionaux d'AANC ont dit que bien qu'ils reçoivent un bon soutien de la part de la Direction de la gestion des urgences à l'administration centrale, ils doivent souvent se démener pour composer avec le volume et la complexité des demandes de remboursement de mesures d'intervention et de rétablissement en plus de leurs responsabilités de soutenir un grand nombre de collectivités des Premières Nations. En conséquence, les bureaux régionaux fonctionnent plutôt comme une agence de financement que comme une unité de programme.

Constatation principale 8 : Les participants et les partenaires du programme ne semblent pas suffisamment informés des paramètres financiers du PAGU.

Un autre défi important lié au processus de remboursement tient à l'insuffisance des renseignements sur l'admissibilité des coûts et le processus de réclamation. Des informateurs clés provenant de différents groupes d'intervenants ont souligné qu'ils ne connaissent pas les types de dépenses d'urgence que le PAGU couvre ni les documents justificatifs nécessaires pour soumettre les réclamations. Sans cette clarté, il est difficile pour les demandeurs de fournir des documents suffisants à l'appui de leurs réclamations. Un informateur clé a décrit plus en détail ce qu'il a vécu lorsqu'il a essayé de comprendre les critères d'admissibilité du PAGU, un exercice qui a nécessité une longue correspondance.

Les données de l'évaluation semblent montrer que tant les demandeurs de remboursement que le personnel régional du PAGU y gagneraient s'ils avaient accès à un ensemble clair de lignes directrices sur l'admissibilité des dépenses et les procédures de réclamation. Un exemple de lignes directrices de cette nature, fournies aux évaluateurs par des informateurs clés de la Colombie-Britannique, est le document de cette province intitulé *Financial Assistance Guidelines for Response and Recovery for First Nations and Local Authorities (Lignes directrices sur l'aide financière aux fins de l'intervention et du rétablissement pour les Premières Nations et les autorités locales)*²⁰. Ce guide est publié dans le site Web du gouvernement provincial. Il fournit aux autorités locales et des Premières Nations de la Colombie-Britannique des renseignements détaillés sur la marche à suivre afin de maximiser les demandes d'aide financière pour couvrir des coûts liés à l'intervention et au rétablissement en cas

²⁰ Voir http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/public-safety-and-emergency-services/emergency-preparedness-response-recovery/embc/dfa/financial_assistance_guide.pdf

d'urgences. Un autre exemple est le document intitulé *Normes de niveaux de service en matière d'évacuation* du Comité directeur mixte de la gestion des situations d'urgence de l'Ontario²¹. Ce document définit explicitement les types et les niveaux de services requis pour combler les besoins des évacués des Premières Nations dans les collectivités d'accueil et les procédures connexes pour le recouvrement des coûts admissibles par les ministères, les municipalités et d'autres autorités participantes.

Des informateurs clés ont aussi soulevé plusieurs préoccupations relatives à l'admissibilité. Par exemple, dans les collectivités rurales éloignées où la nourriture coûte beaucoup plus cher que dans les grands centres urbains, les évacués reçoivent le même montant d'allocation alimentaire, qui ne se traduit pas par le même pouvoir d'achat. Il a été suggéré que cet écart soit pris en compte. Un autre exemple est le fait que si les coûts liés à la relocalisation sont considérés comme des dépenses de rétablissement admissibles, certaines dépenses liées à la relocalisation, comme les dépenses liées à l'installation d'une fosse septique, peuvent ne pas être jugées admissibles.

Essentiellement, les organisations de gestion des urgences, les Premières Nations et les bureaux régionaux d'AANC ont mis en question le dispositif d'administration des paiements. L'uniformité de ces commentaires entre les administrations provinciales et les secteurs d'urgence donnerait à penser que le Ministère aurait avantage à accorder plus d'importance à la communication des paramètres financiers du programme. Cela permettrait aux participants et aux partenaires du programme de mieux comprendre l'admissibilité des dépenses et aiderait aussi à accélérer le processus de remboursement du programme.

Il est à espérer qu'avec le temps, la mise en place du nouveau guichet unique pour financer la gestion des urgences dans les réserves permettra de simplifier le processus par lequel les Premières Nations peuvent obtenir le remboursement de leurs dépenses d'urgence admissibles. Par ailleurs, la conclusion d'accords de services de gestion des urgences aidera aussi à régler une partie de ces préoccupations. En définissant clairement les rôles et les responsabilités, les niveaux de financement, les résultats attendus et les comptes à rendre, les accords de services peuvent aider à améliorer l'accès des Premières Nations, des provinces et des territoires et d'autres fournisseurs de services aux fonds destinés à la gestion des urgences au besoin et de réduire le délai pour rembourser les coûts admissibles engagés.

Recommandation 2 : Continuer d'examiner et de revoir les procédures de remboursement des dépenses admissibles pour garantir qu'elles respectent les normes du Ministère et combler les besoins des Premières Nations, des provinces et des territoires ainsi que d'autres fournisseurs de services.

²¹ Comité directeur mixte de la gestion des situations d'urgence, *Normes de niveaux de service en matière d'évacuation*, 27 avril 2016.

6. Constatations issues de l'évaluation – Atteinte des résultats du PAGU

Dans cette section, nous examinons la mesure dans laquelle les résultats escomptés du PAGU sont atteints et si les activités du PAGU cadrent avec les quatre piliers de la gestion des urgences : atténuation, préparation, intervention et rétablissement.

6.1 Atténuation et préparation

Constatation principale 9 : Malgré les efforts accrus que le Ministère déploie à l'égard de l'atténuation et de la préparation, comme le recommandait l'évaluation d'AANC de 2011, il y a encore des raisons de croire que de nombreuses Premières Nations ne sont pas suffisamment préparées à une situation d'urgence et ne prennent pas de mesures d'atténuation et de préparation convenables.

Dans l'approche tous risques à la gestion des urgences, il y a un grand degré de chevauchement entre les activités d'atténuation et de préparation. Ces deux piliers soulignent l'importance de planifier en vue de toute situation d'urgence afin de cerner les risques et les aléas, de même que les mesures préventives qui peuvent être prises afin de réduire les conséquences d'urgences potentielles. Cela diffère des deux autres piliers de la gestion des urgences, l'intervention et le rétablissement, qui sont déclenchés par la réalité d'une situation d'urgence et comportent l'activation de plans de gestion d'urgences et d'activités de gestion des conséquences connexes.

Dans le Plan national de gestion des urgences d'AANC²², l'atténuation comprend des activités visant à éliminer ou à réduire la gravité de catastrophes dans l'objectif de protéger non seulement les vies, mais aussi les biens et l'environnement, en plus de réduire les perturbations potentielles de l'économie. Les mesures d'atténuation sont classées soit comme « structurelles », comme la construction de voies d'évacuation des crues et de digues, ou « non structurelles », ce qui peut comprendre, entre autres, l'établissement de codes du bâtiment, la planification de l'utilisation des terres et des encouragements à l'assurance.

Par contraste, la préparation comprend des mesures prises afin d'augmenter le degré de préparation d'une collectivité à réagir à une situation d'urgence et à en gérer les conséquences, par exemple les plans d'intervention d'urgence, les accords d'entraide, les répertoires de ressources et la formation, l'équipement et les programmes de simulation. La saisie et la communication de renseignements sur les urgences sont aussi un volet important de la préparation.

²²AANC. (2011). Plan national de gestion des urgences. Consulté le 20 janvier 2017, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1324572607784/1324572653216>

Dans l'approche de la gestion des urgences d'AANC axée sur quatre piliers, l'atténuation et la préparation sont des domaines importants qui aident à préparer les collectivités des Premières Nations et d'autres organisations de gestion des urgences à réagir à des événements futurs. Afin d'évaluer les vulnérabilités systémiques, de cerner les risques, d'élaborer, de mettre à jour et de tester les plans de gestion des urgences, l'atténuation et la préparation nécessitent un engagement continu sous la forme d'élaboration de protocoles et de procédures, de formation, de communication et de mise à l'essai des plans d'urgence.

AANC a fait des progrès considérables par rapport à la gestion des urgences, en particulier en matière d'atténuation et de préparation depuis que la nouvelle approche de gestion des urgences a été adoptée en avril 2014. Toutefois, les preuves recueillies aux fins de la présente évaluation donnent à penser qu'il demeure nécessaire de soutenir et de promouvoir ces deux piliers au-delà de ce que le Ministère a accompli à ce jour.

Le financement de mesures d'atténuation et de préparation du PAGU est affecté sur la base d'appels de propositions. Bien que la Direction de la gestion des urgences jouisse du pouvoir d'approbation final, l'examen des propositions de projets est géré à l'échelon régional. Quoique les bureaux régionaux d'AANC puissent connaître les risques particuliers auxquels certaines Premières Nations sont exposées, aucune synthèse de ces risques n'est produite de façon à fournir une cartographie générale des risques pour la région. Il n'y a pas non plus de mécanisme pour garantir que les collectivités les plus vulnérables possèdent les capacités nécessaires pour accéder à des fonds destinés aux mesures d'atténuation et de préparation.

Les initiatives d'atténuation varient d'une région à l'autre. Les informateurs régionaux clés ont décrit comment l'absence d'un accord de services de gestion d'urgences entre le gouvernement de la province et le gouvernement fédéral peut devenir un obstacle à l'investissement dans des projets d'atténuation dans les collectivités des Premières Nations. Dans certains ressorts, des mesures d'atténuation et de préparation ont été fournies par des tiers fournisseurs de services, comme l'Ontario First Nations Technical Services Corporation et la First Nations' Emergency Services Society de la Colombie-Britannique. Ces organisations entretiennent un lien étroit avec les Premières Nations qu'elles servent et leur capacité de fournir des services repose largement sur l'obtention de fonds fédéraux. Dans les provinces ou les territoires où des accords de services sont négociés, la nécessité d'incorporer les mesures de gestion des urgences en place dans les Premières Nations et les organismes de gestion des urgences techniques dans le réseau provincial est un principe admis et reconnu. Les évaluateurs d'AANC ont appris que la définition des rôles et des responsabilités des nombreux partenaires de la gestion des urgences, qui ne partagent pas toujours tous les mêmes objectifs, demeure un défi.

D'autres éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation donnent à penser que les collectivités des Premières Nations qui ont été les plus touchées par des urgences ont tendance à mieux saisir l'importance de l'atténuation et de la préparation et à déployer plus d'efforts sous ce rapport. Dans certaines collectivités des Premières Nations, les mesures d'atténuation sont aussi incorporées dans les mesures de rétablissement par suite d'urgences, par exemple en réparant et en reconstruisant des maisons selon les normes de construction au-delà de ce qui est requis pour les ramener à leur état préalable à l'urgence. Cette façon de faire est considérée comme une mesure d'atténuation en cours de rétablissement qui peut aider à renforcer la résilience de la collectivité face à des urgences futures. La situation d'urgence survenue à Kashechewan en est un exemple. Lors des plus récents efforts de rapatriement, la collectivité a reconstruit des maisons sans sous-sol, parfois sur pilotis. Les nouvelles

maisons sont aussi modulaires et transportables ce qui permet de les déplacer au besoin. L'évaluation a aussi révélé que par l'entremise d'une coopération horizontale soutenue avec le Programme des immobilisations et de l'entretien d'AANC, des projets d'atténuation structurelle sont financés dans les collectivités les plus vulnérables.

Au cours de discussions avec les représentants de différents bureaux régionaux, les évaluateurs d'AANC ont appris que les activités de planification de gestion des urgences et de préparation ne sont pas homogènes à la grandeur du pays. En outre, de nombreuses collectivités des Premières Nations possèdent peut-être un plan de gestion des urgences, mais celui-ci n'a pas été mis à l'épreuve ou est périmé. Par exemple, un représentant régional d'AANC dans une province a dit que toutes les Premières Nations de la province ont un plan de gestion des urgences, mais sans pouvoir confirmer que ceux-ci étaient encore à jour. Un rapport d'un organisme du gouvernement provincial a révélé que si la majorité des collectivités des Premières Nations de la province avaient accès à un plan d'urgence, la grande majorité des plans n'avaient pas été mis à l'épreuve.

L'importance de mettre à jour et d'améliorer systématiquement les plans de gestion des urgences locaux a été illustrée lors des inondations à Kashechewan. Au cours de la première évacuation massive en 2014, lorsque les évacués sont arrivés à la ville hôte de Kapuskasing, cette expérience déjà difficile a été aggravée par le fait que de nombreux membres de la collectivité n'avaient pas apporté les médicaments ou les appareils médicaux essentiels (comme un fauteuil roulant). En outre, la confusion régnait quant à la façon de prendre soin des animaux de compagnie (qui n'étaient pas autorisés à bord des avions militaires utilisés pour l'évacuation). Les défis que ces enjeux ont engendrés auraient pu être amoindris s'il y avait eu un plan de gestion des urgences qui avait pris en compte ces facteurs.

Plusieurs facteurs compliquent l'importance pour les collectivités des Premières Nations d'avoir des plans de préparation aux urgences à jour et testés. Premièrement, la plupart des collectivités ne possèdent pas la capacité ni le savoir-faire requis pour élaborer et gérer elles-mêmes leurs plans. En conséquence, bon nombre d'entre elles choisissent de confier à des experts-conseils la tâche d'élaborer des plans d'urgence et d'aider à les mettre en œuvre en leur nom. Bien que plus efficace, cette méthode suppose habituellement la création de plans d'urgence qui ne sont pas explicitement adaptés aux besoins d'une collectivité. Deuxièmement, les évaluateurs ont appris des représentants de certaines collectivités qu'il faudrait désigner un coordonnateur de la gestion des urgences interne pour aider à créer et mettre à jour les plans. Troisièmement, en l'absence d'une menace imminente ou d'un danger connu, il semble y avoir un manque d'intérêt pour prendre des mesures de préparation. Enfin, la plupart des membres des collectivités semblaient ne pas savoir vraiment qui était leur personne-ressource en cas d'urgence et qui était responsable de quoi lors d'une situation d'urgence.

Un informateur clé a recommandé d'améliorer la communication entre les agents de terrain et les dirigeants des collectivités des Premières Nations lors de la planification en vue d'urgences éventuelles. Les évaluateurs n'ont trouvé aucune preuve directe d'un quelconque degré de communication en dehors de situations d'urgence. L'absence d'un plan de gestion des urgences convenable et à jour, combiné aux communications inadéquates avec les collectivités des Premières Nations sur les mesures à prendre avant une urgence, augmente substantiellement les risques pour

tous les membres de la collectivité et aura très certainement une incidence négative sur les mesures à prendre par rapport aux piliers de l'intervention et du rétablissement de la gestion des urgences²³.

6.2 Intervention et rétablissement

Constatation principale 10 : La structure d'exécution du PAGU par rapport à l'intervention et au rétablissement est solide et adaptée, puisqu'elle donne aux Premières Nations l'accès aux ressources et au savoir-faire nécessaires de fournisseurs de services de gestion des urgences immédiatement avant, durant et après une situation d'urgence.

Le pilier de l'intervention comporte certaines mesures essentielles qui sont prises immédiatement avant un événement (communication publique), durant un événement (comme l'aide médicale ou le soutien à l'évacuation) ou directement après un événement (notamment l'évaluation des dommages et la reconstruction). Les activités d'intervention comportent la gestion des conséquences afin de réduire les perturbations et les pertes découlant d'une situation d'urgence. Lorsqu'on considère que la situation d'urgence est terminée, ou peu de temps après, la phase de rétablissement peut être lancée. Les activités de rétablissement comprennent la réparation, la remise en état ou la reconstruction après la catastrophe à l'état préalable à la situation d'urgence ou à un niveau jugé acceptable (ce qui comprend l'assistance psychologique, le retour des évacués, la reconstruction, les études d'impact économique et l'aide financière) tout en tenant compte d'améliorations pouvant être apportées afin de réduire la vulnérabilité à des urgences similaires. Selon les modalités du PAGU, le rétablissement consiste en l'exécution des « travaux de rétablissement requis à leur infrastructure et leurs maisons touchées afin de les rétablir à l'état qui prévalait avant la catastrophe le plus rapidement possible »²⁴.

D'après la fiche d'information sur les rôles et responsabilités pendant les urgences d'AANC²⁵, les autorités locales (les collectivités des Premières Nations touchées) sont presque toujours les premières à intervenir dans une situation d'urgence. Si les capacités locales sont insuffisantes, ce sont souvent les agents de gestion des urgences provinciaux et territoriaux qui sont appelés à l'aide. Si ces répondants secondaires devaient avoir besoin de ressources qui dépassent leur capacité, le gouvernement fédéral (par l'entremise de Sécurité publique Canada) répondra aux demandes d'assistance.

Les Accords d'aide financière en cas de catastrophe du gouvernement fédéral, administrés par Sécurité publique Canada, sont un moyen par lequel une aide financière est offerte aux gouvernements des provinces ou des territoires. L'aide est déclenchée lorsque les dépenses admissibles qu'une province engage pour exécuter son propre Programme d'intervention et de rétablissement en cas de catastrophe dépassent 3 \$ par habitant, depuis le 1^{er} février 2015.

²³ AANC. (2010). *Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011392/1100100011397>

²⁴ AANC. (2016). *Contributions pour appuyer la gestion des urgences dans le cadre des activités dans les réserves. Modalités*. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386012167936/1386012273685>

²⁵ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309372584767/1309372634626>

AANC compte sur les gouvernements des provinces et des territoires et d'autres organismes d'intervention d'urgence pour fournir des services d'intervention et de rétablissement aux collectivités des Premières Nations. D'après les documents examinés, l'approche d'AANC qui consiste en un régime d'intervention d'urgence pour les Premières Nations qui tirent parti des organismes de gestion des urgences provinciaux et d'ententes avec les provinces et les territoires est le modèle de prestation le plus rentable et efficace. Ce modèle est aussi compatible avec le Plan de gestion des urgences du Ministère qui décrit les transferts de responsabilités successifs aux autres ordres de gouvernement que l'ordre local, à mesure que les ressources et le savoir-faire de chacun sont progressivement requis.

Comme nous l'avons vu, dans les provinces ou les territoires sans accord de services officiel, AANC entretient des relations de travail fonctionnelles avec les organismes de gestion des urgences provinciaux et territoriaux et d'autres partenaires, comme la Croix-Rouge canadienne et la Société de protection des forêts contre le feu, pour garantir que les collectivités des Premières Nations ont accès à une aide d'urgence.

Les documents du PAGU et les visites montrent que malgré les nombreuses situations d'urgence survenues à la grandeur du Canada, AANC a systématiquement pu fournir des activités d'intervention et de rétablissement. Par exemple, depuis avril 2011, 58 264 membres de Premières Nations vivant dans une réserve ont été évacués de leur résidence par suite de situations d'urgence et la plupart d'entre eux étaient rentrés chez eux en date du 20 mai 2016. Les visites réalisées en Alberta ont révélé que l'aide à l'intervention fournie par le gouvernement de la province durant les inondations survenues en 2013 dans le Sud de l'Alberta a été rapide et influente dans les réserves. Malgré certaines difficultés initiales durant la transition de la phase d'intervention et la phase de rétablissement à cause du manque de clarté concernant les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du gouvernement de la province et du gouvernement fédéral, les activités d'intervention et de rétablissement relatives aux inondations de 2013 ont été considérées comme efficaces. Par exemple, en ce qui concerne les réparations de maisons, les 62 maisons endommagées ont été réparées à Eden Valley; à Morley, 80 des 83 maisons endommagées ont été réparées; à Clark, 210 des 210 maisons endommagées ont été réparées; et 98 % des maisons ont été réparées à Bears paw. À Chiniki, bien que les données se contredisent (156 sur 159 maisons auraient été réparées, tandis qu'un autre chiffre ne fait état que de 110 maisons réparées sur 159), des progrès évidents ont été accomplis. Dans ces situations, les activités de rétablissement ont comporté la réparation ou le remplacement de réservoirs et de citernes.

Il convient de souligner que le coût d'un logement provisoire peut dépasser le coût d'achat d'une résidence permanente (selon la durée de la phase de rétablissement). Dans son exercice de recensement des Leçons à retenir, l'équipe de gestion du rétablissement a recommandé de mener une analyse de rentabilité sur cette question. AANC ne possède pas de capacité permanente, surtout lorsqu'il n'a pas conclu d'accord de services, pour aider les Premières Nations à se rétablir de situations d'urgence ni pour aider les membres de la collectivité à rentrer chez eux après une évacuation. L'analyse du programme d'AANC révèle que, dans certains cas, les coûts liés au logement et aux indemnités quotidiennes sont plus élevés que les réparations nécessaires. L'équipe de gestion du rétablissement a aussi recommandé que les Premières Nations établissent des plans locaux, tiennent à jour leurs plans de rétablissement et participent à toutes les facettes de la planification du rétablissement.

L'exemple de Kashechewan est une autre preuve des efforts que le Ministère a déployés pour améliorer la gestion des initiatives d'intervention et de rétablissement. Le Ministère a fait un virage important par rapport aux approches antérieures afin de régler les problèmes d'inondation annuels qui ont frappé la collectivité. Un effort de collaboration concerté a aidé à mettre les résidents de Kashechewan hors de danger de façon préventive, en les hébergeant temporairement dans les collectivités voisines, et il aide maintenant la collectivité à reconstruire des maisons et à rapatrier ses résidents. En outre, la stratégie de rapatriement a permis à la collectivité de réduire les risques de dommages futurs dus à l'inondation en construisant les maisons sur pilotis. Elle était aussi tournée vers l'avenir puisqu'on a construit des maisons modulaires et transportables et résolu le problème du surpeuplement résidentiel à Kashechewan en réservant des fonds du Programme de l'installation et de l'entretien pour construire les maisons supplémentaires nécessaires.

Récemment, AANC a obtenu l'approbation de sa *Politique d'aide au rétablissement en cas d'urgences* qui vise à fournir un processus clair et à cerner les besoins des Premières Nations admissibles pour recevoir une aide au rétablissement par l'intermédiaire du PAGU d'AANC²⁶. Par ailleurs, le PAGU a une politique provisoire visant la « reconstruction en mieux » de l'infrastructure. L'objectif est de « stipuler clairement dans quelles conditions le financement d'AANC destiné à l'aide au rétablissement en cas d'urgences peut être utilisé pour reconstruire des maisons et des infrastructures dans les réserves au-delà des conditions préexistantes ». Il est à espérer que cela clarifiera et accélérera les éventuels projets de reconstruction et aidera les évacués à long terme à rentrer chez eux plus rapidement.

AANC a collaboré avec des collectivités des Premières Nations et avec les provinces et les territoires afin de préciser les rôles et les responsabilités durant des urgences de façon à les incorporer dans les accords conclus avec les provinces et dans les accords de contribution conclus avec des Premières Nations et des tiers fournisseurs de services. Dans le cadre de la définition des rôles et des responsabilités de chaque partie, l'attention portée à l'exploitation du savoir-faire disponible et à la simplification des processus de même que l'élimination de la confusion en ce qui concerne la réponse aux déclarations d'un état d'urgence local dans les réserves sont quelques-uns des résultats positifs attendus. Les visites ont aussi révélé que les membres du personnel régional d'AANC répondent aux partenaires provinciaux de la gestion des urgences et collaborent efficacement avec eux durant les phases de l'intervention et du rétablissement.

Il y a aussi des différences en ce qui concerne les initiatives d'intervention et de rétablissement par rapport aux programmes provinciaux ou territoriaux d'aide financière en cas de catastrophe, les Accords d'aide financière en cas de catastrophe de Sécurité publique Canada et le PAGU. C'est important parce que ces programmes ne s'appliquent que dans les situations suivantes :

- seulement lorsque la catastrophe est le résultat d'un aléa naturel;
- exclut les éléments assurables et assurés et limite les travaux à la remise à l'état antérieur à la catastrophe et au respect des codes du bâtiment;
- les bénéficiaires doivent être propriétaires et les réparations essentielles doivent viser la résidence principale;

²⁶ AANC. (2016). Vérification du Programme d'aide à la gestion des urgences. Version provisoire du rapport de vérification.

- limité à la valeur évaluée avant la catastrophe;
- exclut les salaires ordinaires, l'achat de biens et le recouvrement prévu par la loi; et
- les plaines inondables et autres considérations.

Les volets de l'intervention et du rétablissement de la gestion des urgences prennent du temps. Les informateurs clés ont parlé de la mesure dans laquelle les activités d'intervention et de rétablissement pouvaient être psychologiquement, physiquement et émotionnellement drainantes et du fait qu'elles sont souvent sous-financées. Durant la visite, des interviewés autochtones ont reconnu que le rétablissement comporte l'intégration d'une aide psychosociale. Par exemple en Alberta, la Province et la nation de Stoney ont convenu d'étendre le financement du plan d'action pour le rétablissement des inondations de la Nation de Stoney aux éléments qui ne correspondaient pas au Plan de rétablissement des inondations de l'Alberta. Tout en couvrant les coûts des réparations des maisons, l'accord comprend la reconstruction de toutes les maisons endommagées par les inondations dans un endroit sûr si l'emplacement original de la résidence a été déclaré sujet à des inondations. La Province établira aussi un lien entre le Plan de rétablissement des inondations de l'Alberta et d'autres programmes et services du gouvernement de l'Alberta s'il y a lieu, entre autres avec des programmes d'aide psychosociale. L'exemple de Kashechewan renforce cette constatation. Pour les organisateurs, les résidents évacués et les collectivités d'accueil, des stress notables ont causé des frictions et nécessité des rajustements durant les opérations d'intervention et d'évacuation.

En examinant le PAGU, le Ministère veille à ce qu'il demeure durable à long terme tout en étant plus efficient et efficace sur les quatre piliers de la gestion des urgences. Par exemple, des évaluations du programme ont été exécutées en 2010 et en 2012. En outre, pour régler les questions soulevées dans ces évaluations et examens antérieurs, AANC négocie des accords de services de gestion d'urgences complets avec les provinces. Cela a été confirmé au cours des entretiens menés auprès de fonctionnaires d'AANC et dans les endroits visités. L'évaluation a aussi confirmé que ces accords de services en sont à différentes étapes. Les accords de services sont destinés à renforcer la gouvernance et la structure du PAGU, aident à préciser les rôles et les responsabilités en ce qui concerne la gestion des urgences en plus de faire la preuve de la nécessité d'un financement plus durable pour le programme. Par ailleurs, la clarté des comptes à rendre et des dispositions aux fins du règlement de conflits sera assurée.

AANC a aussi révisé les modalités du PAGU afin de mieux préciser l'admissibilité des dépenses et la gestion du programme. La création d'un nouveau guichet unique pour l'accès au financement des coûts des urgences dans les réserves a aussi aidé à régler une partie des difficultés les plus pressantes en ce qui concerne les piliers de l'intervention et du rétablissement. Par exemple, à compter du 1^{er} avril 2014, AANC a assumé la responsabilité des coûts des urgences qui n'auraient été admissibles auparavant en vertu des accords d'aide financière en cas de catastrophe que dans le cadre de catastrophes à grande échelle non circonscrites à une réserve.

Recommandation 3 : Augmenter le soutien aux efforts de réduction des risques et à la résilience des Premières Nations dans les piliers de l'atténuation et de la préparation conformément à l'approche tous risques de la gestion des urgences du Canada axée sur quatre piliers.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

De nos jours, les urgences dépassent souvent les capacités des différentes collectivités ou municipalités et même des provinces ou des territoires. Il est à prévoir qu'une approche fédérale concertée sera nécessaire pour réagir efficacement aux urgences de grande envergure et réduire les pertes de vies et les dommages matériels potentiels. Par conséquent, il est judicieux qu'un programme adapté aux collectivités des Premières Nations soit confié à AANC puisque les catastrophes ont tendance à toucher ces collectivités dans une mesure disproportionnée.

AANC conclut des accords de services en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires pour garantir que les collectivités des Premières Nations ont accès à des services d'aide en situation d'urgence comparables à ceux auxquels d'autres résidents ont accès dans leur province ou leur territoire respectif. À l'époque de l'évaluation, plusieurs provinces et territoires avaient conclu un accord de gestion des urgences officiel avec AANC tandis que les autres fournissent des services en vertu d'une autre forme d'entente. À défaut d'accord de services, ces ententes (qui mettent souvent à contribution des tiers fournisseurs de services d'urgence) aident à assurer la prestation efficace de services de gestion des urgences aux Premières Nations. Bien que les accords de services soient conclus entre AANC et les gouvernements des provinces ou des territoires, on reconnaît que les Premières Nations doivent participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces accords.

Bien que la contribution financière à la gestion des urgences se fasse au moyen d'une affectation initiale, AANC a dû présenter des demandes de financement annuelles à la réserve de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de couvrir tous les coûts liés à la gestion des urgences dans les réserves. Ce mécanisme de financement crée d'autres défis en matière d'efficacité et d'efficience. En ce qui concerne le remboursement des dépenses de gestion des urgences admissibles aux gouvernements des provinces et des territoires, aux Premières Nations et aux tiers fournisseurs de services de gestion des urgences, l'évaluation avait révélé que le processus de remboursement pourrait être plus rapide et efficace. En outre, les participants et les partenaires du programme ne semblent pas bien informés des processus de financement et de leurs échéanciers. Ces difficultés ont un effet néfaste sur le rendement général du programme et la façon dont il est perçu au sein du milieu de la gestion des urgences. Les accords de services de gestion des urgences conclus avec les provinces et les territoires procureront un degré de certitude plus élevé en ce qui concerne la prestation de services et ils aideront à simplifier le processus de remboursement des coûts admissibles liés à la gestion des urgences.

L'approche tous risques de la gestion des urgences exige que les activités de gestion des urgences cadrent avec les quatre piliers de la gestion des urgences. L'évaluation a révélé que le PAGU a été efficace en ce qui concerne les mesures d'intervention et de rétablissement malgré la complexité et les défis inhérents à ces deux piliers. Toutefois, comme une part importante de l'aide du PAGU est destinée aux piliers de l'intervention et du rétablissement, peu d'attention est accordée aux piliers de l'atténuation et de la préparation. L'évaluation donne à penser que de nombreuses Premières Nations ne sont pas encore suffisamment préparées à composer avec une situation d'urgence et ne prennent pas suffisamment de mesures d'atténuation et de préparation.

7.2 Recommandations

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint principal, Opérations régionales, avec l'aide d'AANC :

1. continue de veiller à ce que l'établissement d'accords de services de gestion des urgences officiels, ou leur actualisation ou modification continue, se fasse en collaboration avec des organisations représentatives des Premières Nations et avec leur apport;
2. continue d'examiner et de revoir les procédures de remboursement des dépenses admissibles pour garantir qu'elles respectent les normes du Ministère et combler les besoins des Premières Nations, des provinces et des territoires ainsi que d'autres fournisseurs de services; et
3. augmente le soutien aux efforts de réduction des risques et à la résilience des Premières Nations dans les piliers de l'atténuation et de la préparation conformément à l'approche tous risques de la gestion des urgences du Canada axée sur quatre piliers.