

Automne 2013



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 6

La gestion des urgences dans les réserves



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2013.

N° de catalogue FA1-2013/2-6F-PDF
ISBN 978-0-660-21463-4
ISSN 1701-5421

CHAPITRE 6

La gestion des urgences dans les réserves

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral	6
Objet de l'audit	7
Observations et recommandations	7
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	11
La responsabilité des divers intervenants à l'égard de la gestion des urgences dans les réserves n'est pas clairement définie	11
Les autorisations de programme ne sont pas à jour et les plans régionaux et lignes directrices connexes ne sont pas terminés	15
Une approche tous risques fondée sur les risques n'a pas été mise en place pour la gestion des urgences dans les réserves	17
Le budget du programme de gestion des urgences est insuffisant et le soutien est centré sur les activités d'intervention et de rétablissement	18
Le processus de financement est complexe et présente des faiblesses liées aux contrôles internes	19
La surveillance et la communication de l'information sur le rendement sont incomplètes	23
Santé Canada	24
Les rôles et les responsabilités des ministères et les pratiques de gestion des risques d'urgences sanitaires pourraient être renforcés	25
Les communautés des Premières nations ne sont pas toutes dotées d'un plan de lutte contre les pandémies	27
Coordination du soutien fourni	28
La coordination des activités d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et de Santé Canada est limitée	28
Conclusion	30
À propos de l'audit	32
Annexe	
Tableau des recommandations	35

La gestion des urgences dans les réserves

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

La gestion des urgences peut mobiliser plusieurs intervenants ayant chacun leurs rôles et leurs responsabilités. L'aide des administrations locales, provinciales et territoriales est sollicitée selon les circonstances, et les gouvernements provinciaux et territoriaux réclament l'aide du gouvernement fédéral lorsqu'une urgence dépasse leurs moyens. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'emploie, avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, à faire en sorte que les communautés des Premières nations vivant dans les réserves aient accès à des services d'aide en cas d'urgence comparables à ceux offerts ailleurs au Canada.

Au cours des quatre derniers exercices, soit de 2009-2010 à 2012-2013, le gouvernement fédéral a dépensé au moins 448 millions de dollars pour appuyer les activités de gestion des urgences dans les réserves. Cette aide a été fournie principalement par l'entremise d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et de Santé Canada. Nous avons vérifié si ces ministères ont adéquatement géré le soutien aux activités de gestion des urgences dans les réserves des Premières nations. Nous avons mis l'accent sur les rôles et les responsabilités des principaux intervenants, sur la forme et la prestation des services de soutien et sur la surveillance des résultats et la production de rapports connexes.

L'audit n'a pas comporté d'examen détaillé de situations d'urgence précises et il n'a pas évalué le caractère adéquat du soutien offert par le gouvernement fédéral ni le rendement des entités autres que celui des entités fédérales et des Premières nations.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 20 août 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Au Canada, on observe une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles, comme les inondations. Lorsque de telles catastrophes surviennent, les communautés des Premières nations sont considérées comme étant à risque en raison de leur

isolement et de leur emplacement géographique. En outre, les mauvaises conditions socioéconomiques, les faibles niveaux de scolarité et les rares perspectives de développement économique qui caractérisent ces communautés nuisent à leur capacité de gérer efficacement les urgences. De 2009-2010 à 2012-2013, 447 situations d'urgence se sont produites dans des réserves. De telles situations peuvent avoir des répercussions négatives sur les communautés des Premières nations, sur les plans social, physique et financier.

Le gouvernement fédéral fournit des fonds pour couvrir l'ensemble des coûts admissibles liés à l'aide en cas d'urgence aux communautés des Premières nations. La gestion adéquate de cette aide a une incidence sur la capacité des communautés à prévenir ou à atténuer les situations d'urgence ainsi qu'à s'y préparer, à intervenir et à se rétablir.

Qu'avons-nous constaté?

- La vulnérabilité aux urgences des communautés des Premières nations vivant dans les réserves et l'effet combiné des urgences survenues ont une incidence fortement négative sur la sécurité et le bien-être de ces communautés. En outre, certaines d'entre elles ont besoin de solutions à long terme qui dépendent de l'accord et de l'engagement de toutes les parties en cause. Les communautés ne disposent pas toutes de plans de gestion des urgences, et la plupart des plans que nous avons examinés étaient désuets et incomplets, ce qui accroît le risque que ces communautés soient mal préparées à faire face à d'éventuelles urgences et à leurs conséquences.
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada compte sur les gouvernements provinciaux et sur des tierces parties pour soutenir les Premières nations lorsque survient une situation d'urgence. Toutefois, les ententes visant à clarifier les rôles et les responsabilités de chacun sont absentes ou, quand elles existent, manquent de précision. Selon des fonctionnaires du Ministère, ces faiblesses compliquent l'administration du programme fédéral de gestion des urgences dans la mesure où ils se trouvent à réagir continuellement à des situations sans savoir précisément qui est responsable de quoi. Le manque de clarté a aussi donné lieu à des désaccords qui ont parfois entraîné des poursuites judiciaires entre les diverses parties. Enfin, le Ministère ne sait pas si les communautés des Premières nations vivant dans les réserves reçoivent des services d'aide en cas d'urgence comparables à ceux offerts ailleurs au Canada.
- Le budget annuel du programme de gestion des urgences d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, qui se chiffre à environ 19 millions de dollars, est insuffisant. Le Ministère a dû réaffecter des fonds d'autres sources (notamment ceux affectés

aux projets d'immobilisations) et puiser dans la réserve de gestion du Conseil du Trésor. Selon des fonctionnaires du Ministère, comme le financement du programme d'immobilisations ne suffit déjà pas à répondre aux besoins, la réaffectation de fonds entraîne des retards dans les travaux ou l'annulation de projets d'infrastructures communautaires.

- Le Ministère a axé ses efforts sur les activités d'intervention et de rétablissement et n'a dépensé que 4 millions de dollars pour des activités de prévention et d'atténuation de 2009-2010 à 2012-2013. Selon Sécurité publique Canada, les activités de prévention et d'atténuation peuvent contribuer à prévenir les urgences et à réduire les coûts humains et financiers à long terme.
- Selon la gravité des urgences et l'endroit où elles se produisent, les fonds de secours peuvent provenir de divers ministères et administrations, ce qui crée un lourd fardeau administratif pour les communautés des Premières nations. En outre, la démarche comporte plusieurs faiblesses au plan des contrôles internes. Par exemple, les coûts admissibles à un remboursement ne sont pas clairement établis. Il n'est pas non plus certain que les contrôles internes éliminent vraiment le risque que les Premières nations touchent des fonds à la fois d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et de Sécurité publique Canada pour une même activité dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada n'assure pas la surveillance complète du programme ni l'établissement de rapports connexes.
- Santé Canada et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada reconnaissent l'importance de mieux coordonner leurs activités de gestion des urgences et ont pris certaines mesures à ce chapitre. Malgré cela, des progrès limités ont été réalisés tant pour clarifier les rôles et les responsabilités en vue de coordonner l'aide que pour intégrer les plans de lutte contre les pandémies aux plans de gestion des urgences des communautés des Premières nations vivant dans les réserves.

Réaction des entités — Les entités acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

Urgence — Situation présente ou imminente requérant des actions rapides et coordonnées touchant des personnes ou des biens, pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens ou à l'environnement.

Source : *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 2011

6.1 Au Canada, près de la moitié des 900 000 membres des Premières nations vivent dans des réserves, qui se situent dans des régions urbaines, rurales ou éloignées partout au pays. On dénombre actuellement 617 communautés des Premières nations, dont 42 sont établies au nord du 60^e parallèle et 95 autres sont situées au sud du 60^e parallèle, dans des régions éloignées qui ne sont pas accessibles par route toute l'année. Selon les données d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et de Santé Canada, les communautés des Premières nations ont été particulièrement touchées par des catastrophes naturelles, comme les inondations et les feux de forêts, ainsi que par la pandémie de grippe H1N1 en 2009. De plus, à la suite de leur réunion de juillet 2013, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont souligné que de graves faiblesses persistent au chapitre de la gestion des **urgences** dans les communautés autochtones et éloignées, et que la collaboration intergouvernementale est essentielle à l'amélioration des services offerts à ces communautés.

6.2 En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences* de 2007, la gestion des urgences englobe les activités en matière de prévention et d'atténuation, de préparation, d'intervention, et de rétablissement. Ces quatre éléments sont décrits dans *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, document préparé en 2011 par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'appuyer leurs cadres juridiques et stratégiques, les programmes, les activités, les normes et d'autres mesures. Ils sont définis comme suit :

- Prévention et atténuation : Éliminer ou atténuer les risques de catastrophes pour protéger la vie, les biens et l'environnement, et pour réduire les perturbations économiques. La prévention et l'atténuation comprennent les mesures d'atténuation structurelles (par exemple la construction de canaux évacuateurs et de digues), et des mesures d'atténuation non structurelles (par exemple les codes du bâtiment, l'aménagement du territoire et les incitatifs en matière d'assurance).
- Préparation : Être prêt à réagir à une catastrophe et à en gérer les conséquences par des mesures mises en place avant l'événement, comme des plans d'intervention d'urgence, des ententes d'assistance mutuelle, l'inventaire des ressources et des équipements, des programmes de formation et des exercices.

- **Intervention** : Agir pendant ou immédiatement après une catastrophe pour en gérer les conséquences en mettant en œuvre, par exemple, des communications publiques, des activités de recherche et de sauvetage, et des mesures d'assistance médicale et d'évacuation en situation d'urgence afin de minimiser la souffrance et les pertes associées aux catastrophes.
- **Rétablissement** : Restaurer ou rétablir les conditions de vie du milieu à un niveau acceptable après une catastrophe, par diverses mesures dont le retour des évacués, l'aide psychosociale, la reconstruction, l'évaluation des impacts économiques et l'aide financière.

Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

6.3 Selon les circonstances, la gestion des urgences mobilise plusieurs intervenants ayant chacun leurs rôles et leurs responsabilités. Au Canada, il incombe traditionnellement aux particuliers de veiller à leur propre sécurité, dans la mesure du possible, en cas d'urgence. Si cela n'est pas suffisant, l'aide des administrations locales et provinciales ou territoriales est sollicitée au besoin. Les gouvernements provinciaux et territoriaux demandent l'aide du gouvernement fédéral si une urgence dépasse leurs moyens.

6.4 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada doit faire en sorte que les Premières nations aient accès à des services d'aide en cas d'urgence comparables à ceux offerts aux autres résidents de la province touchée. De préférence, le Ministère s'acquitte de cette responsabilité en concluant des accords de collaboration avec les gouvernements provinciaux et en versant des fonds aux Premières nations, aux provinces et à des tierces parties pour couvrir les coûts admissibles liés aux urgences dans les communautés des Premières nations.

6.5 Santé Canada joue aussi un rôle au chapitre de la gestion des urgences en assurant l'accès aux services de santé dans les réserves ou en fournissant ces services. Le Ministère veille aussi à la santé et à la sécurité de tous ses employés travaillant dans les réserves.

6.6 À l'échelon national, l'Agence de la santé publique du Canada appuie Santé Canada en fournissant une expertise technique et scientifique et en menant des activités de préparation et d'intervention en cas d'urgence sanitaire. Cependant, l'Agence n'offre ni ne finance directement des programmes ou services de santé publique dans les réserves.

6.7 Sécurité publique Canada joue un rôle de premier plan en coordonnant, au sein des institutions fédérales et en collaboration avec

les gouvernements provinciaux et d'autres entités, les activités de gestion des urgences. La loi n'impose toutefois aucune responsabilité précise à Sécurité publique Canada en ce qui concerne la gestion des urgences dans les réserves des Premières nations. Le Ministère rembourse aux provinces les coûts admissibles qui sont liés aux mesures d'intervention et de rétablissement déployées dans les réserves à la suite d'une catastrophe naturelle importante, dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe.

6.8 Le coût total de l'aide fédérale au titre de la gestion des urgences dans les réserves reste inconnu, car les dépenses ne font pas l'objet d'un suivi à cette fin. Elles sont plutôt intégrées aux dépenses d'un ministère ou réparties entre différents ministères et programmes en fonction de leur but principal. À l'aide de données non auditées du Ministère sur les dépenses, nous avons estimé qu'au cours des quatre derniers exercices, soit de 2009-2010 à 2012-2013, au moins 448 millions de dollars avaient été consacrés au soutien des Premières nations pour des urgences.

Objet de l'audit

6.9 L'audit avait pour objectif de déterminer si le soutien en matière de gestion des urgences offert par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada aux Premières nations vivant dans les réserves était géré adéquatement.

6.10 L'audit a porté sur les aspects suivants :

- la clarté des rôles et des responsabilités des intervenants, et le consensus à cet égard;
- la forme et la prestation des services de soutien en matière de gestion des urgences;
- le suivi du rendement et la production de rapports connexes.

6.11 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

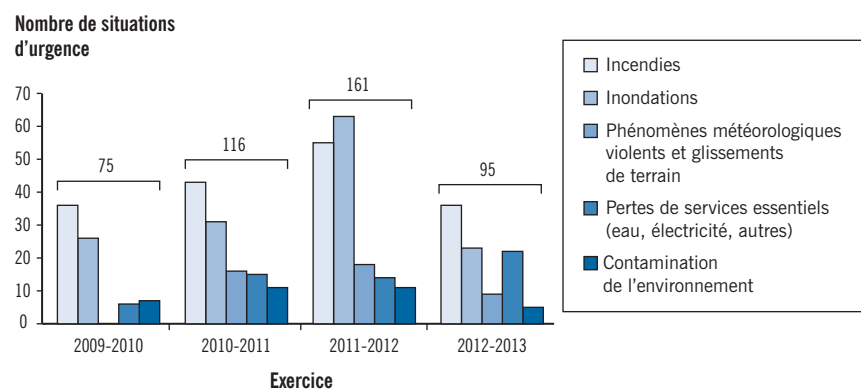
Observations et recommandations

6.12 La vulnérabilité aux urgences des communautés des Premières nations vivant dans les réserves et l'effet combiné des urgences survenues ont une incidence fortement négative sur la sécurité et le bien-être de ces communautés.

6.13 Selon des documents de Sécurité publique Canada, on observe une augmentation de la fréquence, de l'intensité et des coûts des catastrophes naturelles au Canada. D'après Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, de nombreuses communautés des Premières nations sont considérées à risque en cas d'urgence en raison de leur isolement et de leur emplacement géographique. En outre, les mauvaises conditions socioéconomiques, les faibles niveaux de scolarité et les rares possibilités de développement économique qui caractérisent ces communautés nuisent à leur capacité de gérer efficacement les urgences. Les trois principaux risques au chapitre de la gestion des urgences dans les réserves sont les inondations, les incendies et les défaillances d'infrastructures (la perte de services essentiels, comme l'eau ou l'électricité). Les Premières nations ajouteraient aussi que les problèmes sociaux peuvent donner lieu à des situations d'urgence telles que les suicides.

6.14 Pour comprendre l'impact récent des situations d'urgence sur les Premières nations, nous avons visité dix communautés des Premières nations dans quatre provinces. Nous avons aussi discuté avec des représentants de cinq autres communautés, ainsi qu'avec deux organisations des Premières nations chargées de fournir une partie des services de gestion des urgences et avec trois organisations politiques des Premières nations. Nous avons en outre examiné des documents produits par le Ministère et analysé les données sur les urgences recueillies au cours des quatre derniers exercices, soit de 2009-2010 à 2012-2013, remontant même plus loin afin de dégager une tendance à plus long terme. La pièce 6.1 recense, par catégorie, les situations d'urgence survenues dans les réserves au cours de chacun de ces exercices.

Pièce 6.1 Situations d'urgence dans les réserves, par catégorie

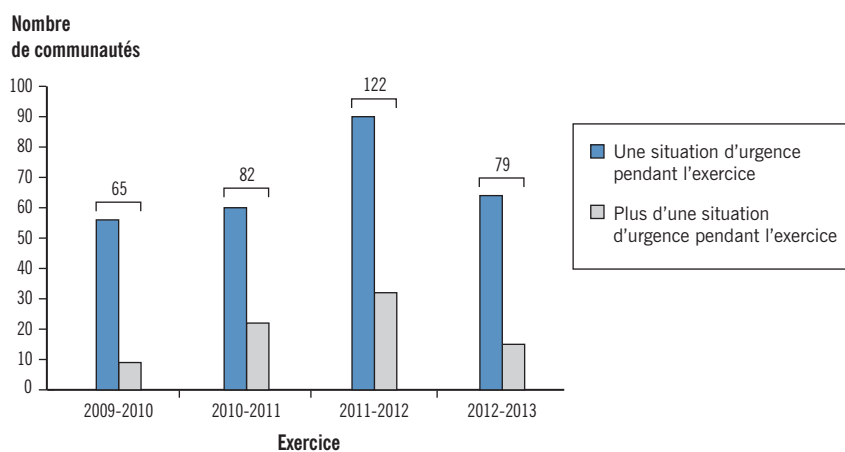


Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (données non auditées)

6.15 À l'aide des données recueillies par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada sur les urgences, nous avons établi que 447 situations d'urgence s'étaient produites dans les réserves au cours des quatre derniers exercices. Elles ont touché 241 communautés, ce qui représente environ 39 % de l'ensemble des communautés des Premières nations au Canada. Cinquante-huit communautés ont vécu des situations d'urgence deux années sur quatre et vingt et une autres, trois années sur quatre. Trois communautés ont connu des situations d'urgence tous les ans. La pièce 6.2 montre le nombre de communautés touchées par une ou plusieurs situations d'urgence, par exercice, de 2009-2010 à 2012-2013. Dans les trois régions que nous avons visitées, nous avons estimé, à l'aide de données du Ministère, qu'au moins 9 500 membres des communautés avaient été évacués à la suite d'incendies ou d'inondations majeurs en 2011. Selon le Ministère, environ 2 000 d'entre eux n'avaient toujours pas réintégré leur domicile en date du 15 mai 2013.

6.16 Les situations d'urgence qui surviennent dans les communautés des Premières nations peuvent avoir des répercussions négatives sur les plans social, physique et financier. Par exemple, dans plusieurs communautés, les inondations ont causé d'importants dommages aux maisons et entraîné des problèmes de moisissure susceptibles d'engendrer des risques pour la santé. Les inondations ont aussi endommagé des infrastructures communautaires essentielles, comme les réseaux d'aqueduc et d'égout.

Pièce 6.2 Communautés des Premières nations touchées par des situations d'urgence



Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (données non auditées)

6.17 De fortes inondations récurrentes dans certaines communautés et les évacuations sur d'autres sites pour de longues périodes qui en ont résulté ont contribué à isoler les membres et à perturber les familles, notamment en interrompant les études. On nous a par exemple affirmé dans une collectivité que des inondations récurrentes avaient endommagé les routes d'accès aux écoles, empêchant les élèves de fréquenter celles-ci pendant de longues périodes.

6.18 L'exposition aux risques qu'engendrent par exemple les inondations, l'inhalation de la fumée d'incendies et la consommation d'eau non potable, ainsi que l'éventuelle évacuation de la communauté peuvent aussi causer un stress physique et psychologique aux membres de la collectivité en général, et plus particulièrement aux personnes plus vulnérables, comme les aînés, les enfants, les malades et les blessés.

6.19 Plusieurs communautés nous ont avisés que leurs terres traditionnelles de cérémonies, sites de sépulture et autres lieux sacrés subissaient une érosion et pourraient disparaître à la suite d'inondations récurrentes.

6.20 Les situations d'urgence dans les communautés des Premières nations peuvent aussi avoir des conséquences négatives pour la subsistance des membres et entraîner la perte de revenus, en raison d'évacuations, de la fermeture de routes et d'entreprises, ou de dommages aux biens et à l'équipement.

6.21 Les Premières nations sont de plus en plus préoccupées par l'incapacité de leurs communautés à composer avec les situations d'urgence récurrentes et les coûts qu'elles engendrent. Elles affirment également que les efforts requis pour rendre des comptes et produire des rapports sur le respect des exigences liées à l'aide reçue sont énormes et peuvent dépasser leur capacité administrative.

6.22 Dans deux des trois régions que nous avons visitées, nous avons observé des communautés qui souffraient des répercussions de situations d'urgence récurrentes nécessitant des solutions à long terme. Bien que le dialogue entre ces communautés des Premières nations, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se poursuive depuis plusieurs années, et que de multiples études et rapports aient proposé diverses options, de telles solutions à long terme requièrent l'accord et l'intervention de toutes les parties. Entretemps, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a versé des dizaines de millions de dollars aux communautés pour la prise de mesures d'intervention d'urgence et de rétablissement, notamment l'évacuation.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

6.23 En vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'autorité législative du Parlement s'étend aux « Indiens et [aux] terres réservées pour les Indiens ». La *Loi sur les Indiens*, qui a été adoptée en vertu de cet article, et de nombreuses décisions rendues par les tribunaux forment un cadre juridique complexe qui s'applique aux réserves. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada est la principale organisation fédérale responsable en la matière.

6.24 La *Loi sur la gestion des urgences* prévoit que chaque ministre fédéral est chargé de déterminer les risques propres à son secteur de responsabilité, y compris ceux qui sont liés aux infrastructures essentielles. En vertu de la *Loi*, les ministres doivent élaborer des plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques, les mettre à jour, à l'essai et en œuvre, et tenir des exercices et des séances de formation centrés sur ces plans.

La responsabilité des divers intervenants à l'égard de la gestion des urgences dans les réserves n'est pas clairement définie

6.25 Nous avons vérifié si les rôles et les responsabilités à l'égard de la gestion des urgences dans les réserves sont clairement définis et font consensus.

6.26 La *Loi sur la gestion des urgences* est une loi de portée générale, rédigée de manière non normative. Cela signifie qu'elle s'applique à tous les ministres et que ces derniers ont tous les mêmes responsabilités à l'égard de la gestion des urgences dans leur secteur de responsabilité.

6.27 Depuis l'adoption de la *Loi*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a maintes fois précisé certains éléments de sa responsabilité à l'égard de la gestion des urgences. Par exemple, il a défini ce qui constitue une situation d'urgence et qui est responsable de déclarer l'état d'urgence dans les réserves. En mars 2011, le Ministère a approuvé un Plan national de gestion des urgences et, au moment de l'audit, quatre régions sur sept avaient un plan régional dûment approuvé. Un tel plan est destiné à fournir un cadre régional pour les rôles et les responsabilités liés au régime de gestion des urgences visant à appuyer les Premières nations dans leurs activités d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement.

6.28 Le Plan national de gestion des urgences prévoit que le Ministère a la responsabilité de fournir un soutien en matière de gestion des urgences aux communautés des Premières nations. Il précise également que les Premières nations sont responsables de l'élaboration des plans de gestion des urgences des communautés, plans qui

prévoient la réalisation d'une évaluation des dangers, des vulnérabilités et des risques auxquels sont exposées les communautés, et qu'elles doivent veiller à ce que ces plans soient actualisés, mis à l'essai et modifiés tous les ans. Cependant, certaines communautés nous ont affirmé qu'elles ne disposaient pas des ressources nécessaires pour élaborer ou mettre à jour des plans solides de gestion des urgences.

6.29 Nous avons demandé au Ministère combien de communautés des Premières nations avaient un plan de gestion des urgences. On nous a informés qu'en mars 2013, 506 communautés avaient un tel plan tandis que 67 n'en avaient pas. Par contre, nous avons constaté que le Ministère n'avait en sa possession que 396 de ces plans. Selon le Ministère, il ne finance pas directement la préparation des plans de gestion des urgences et n'exige pas que les Premières nations lui en fournissent copie. De nombreuses Premières nations lui en ont toutefois remis une copie de leur propre gré, et le Ministère tient une liste des Premières nations ayant un plan. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'a mis en place aucun processus pour évaluer la qualité des plans. C'est pourquoi il ne sait pas si toutes les Premières nations ont répertorié les dangers et les risques pour leurs communautés dans les réserves, ni si leur plan de gestion des urgences est mis à jour et à l'essai.

6.30 Nous avons examiné un échantillon de 19 plans pour évaluer s'ils étaient à jour et exhaustifs. Nous avons constaté que seulement deux plans contenaient des renseignements à jour sur les personnes-ressources (tels que le nom du chef de la collectivité) et que seulement neuf contenaient une évaluation des dangers et des risques auxquels la collectivité est exposée. Par conséquent, il se peut que ces communautés ne soient pas prêtes à affronter des situations d'urgence lorsque celles-ci se produisent.

6.31 Le Ministère indique qu'il conclut avec les gouvernements provinciaux des ententes de collaboration concernant les services d'incendie et de gestion des urgences afin que les communautés des Premières nations puissent avoir accès à des services d'aide en cas d'urgence comparables à ceux offerts aux autres résidents de leurs provinces respectives. Nous avons tenté de déterminer la mesure dans laquelle on avait conclu de telles ententes et de vérifier si les rôles et les responsabilités étaient clairement définis et faisaient consensus.

6.32 Nous avons constaté que le Ministère avait signé une entente sur les services d'incendie avec sept provinces ainsi qu'une entente sur la gestion des urgences avec quatre provinces (voir la pièce 6.3). De ces 11 ententes, nous avons constaté que seulement 4 comptaient une

Pièce 6.3 Des ententes sur les services d'incendie et sur la gestion des urgences n'ont pas été conclues dans toutes les provinces

Province	Services d'incendie – entente conclue	Gestion des urgences – entente conclue
Alberta	Oui L'entente ne s'applique pas à toutes les Premières nations	Oui
Colombie-Britannique	Oui	Oui
Île-du-Prince-Édouard	Non	Non
Manitoba	Oui	Non
Nouveau-Brunswick	Oui	Non
Nouvelle-Écosse	Non	Non
Ontario	Oui L'entente ne s'applique pas à toutes les Premières nations	Oui
Québec	Oui L'entente ne s'applique pas à toutes les Premières nations	Non
Saskatchewan	Oui L'entente ne s'applique pas à toutes les Premières nations	Oui
Terre-Neuve-et-Labrador	Non	Non

Source : Documents d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

disposition portant que la province fournit aux Premières nations des services comparables à ceux fournis aux autres résidents de la province.

6.33 Nous avons également cerné deux autres faiblesses dans ces ententes qui pourraient être comblées. Nous avons constaté que dans 7 des 11 ententes en vigueur, on considérait les dépenses administratives supplémentaires comme des coûts admissibles à un remboursement, ce qui va à l'encontre des conditions de programme approuvées. Nous avons constaté aussi que les ententes de suppression d'incendie de quatre provinces ne s'appliquaient pas à toutes les Premières nations qui y vivent. Enfin, pour ce qui est des cinq ententes avec les provinces qui nomment de façon précise les communautés qu'elles doivent desservir, nous avons constaté que la liste des

communautés n'était pas à jour dans deux cas. Selon le Ministère, le fait qu'une collectivité ne figure pas sur la liste ne signifie pas nécessairement qu'elle ne reçoit aucun service de gestion des urgences. Cependant, nous avons constaté que dans une province en particulier, quatre Premières nations étaient exclues de l'entente sur les services d'incendie en raison de la distance qui les sépare des installations de gestion des incendies les plus près. Il est donc possible que ces communautés n'aient pas accès à des services de gestion des incendies.

6.34 Le Ministère conclut également des ententes de financement annuelles avec les provinces et des tiers afin de leur rembourser les coûts liés aux divers services de gestion des urgences fournis aux Premières nations. Or, nous avons constaté que les ententes conclues avec les provinces n'étaient pas en vigueur au début de l'exercice. Par conséquent, il se pourrait que des services soient fournis dans une situation d'urgence sans qu'aucune entente en vigueur ne précise les coûts admissibles à un remboursement. Pour les trois régions que nous avons visitées, il a fallu environ dix mois pour mettre au point les ententes de financement annuelles afin que les paiements pour services fournis puissent être versés. Nous avons également noté qu'en date du 13 juin 2013, une seule entente avait été signée pour l'exercice 2013-2014.

6.35 En ce qui concerne les ententes de financement conclues avec les tiers fournisseurs de services d'urgence, nous avons examiné les documents ministériels concernant deux organisations dans deux des provinces que nous avons visitées. Dans un cas, nous avons constaté que les rôles et responsabilités étaient généralement bien précisés dans les ententes de financement initiales et dans leurs versions modifiées. L'organisation a reçu environ 1,4 million de dollars sur quatre ans (de 2009-2010 à 2012-2013) pour donner aux communautés des Premières nations de la formation sur la préparation, l'amélioration et la mise à jour de leurs plans de gestion des urgences. Pour ce qui est de l'autre organisation, qui a reçu environ 14,7 millions de dollars pour la même période, nous avons constaté que les rôles et responsabilités, y compris les services à fournir, n'étaient pas clairement définis. Par exemple les services à fournir aux évacués et les coûts admissibles à un remboursement étaient imprécis. Par conséquent, il est possible que des coûts non admissibles aient été remboursés.

6.36 L'absence d'ententes officielles qui définissent clairement les rôles et les responsabilités liés à la gestion des urgences dans les réserves a créé de l'ambiguïté et de la confusion entre les divers intervenants et elle a suscité certains désaccords. Dans certains cas, cela a donné lieu à des actions en justice opposant le gouvernement

fédéral et un gouvernement provincial, le gouvernement fédéral et plusieurs Premières nations, ou le gouvernement fédéral et un groupe de personnes. L'absence d'ententes accroît aussi le risque que les communautés des Premières nations n'aient pas accès à des services d'urgence comparables à ceux offerts aux autres résidents de leurs provinces respectives. Les fonctionnaires régionaux nous ont dit que l'absence d'ententes et la présence d'ambiguïtés dans les ententes en vigueur viennent compliquer l'administration du programme de gestion des urgences, car ils doivent constamment réagir aux situations sans savoir exactement qui est responsable de quoi.

6.37 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, les provinces et d'autres organisations fédérales, devrait assumer un rôle de premier plan pour ce qui est de préciser les rôles et les responsabilités, de sorte que ceux-ci puissent être énoncés officiellement dans les ententes avec les provinces et dans les ententes de contribution avec les Premières nations et les tiers fournisseurs de services.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec Sécurité publique Canada, Santé Canada et d'autres organisations fédérales selon le cas, et travaillant avec les Premières nations, continuera ses efforts pour clarifier davantage les rôles et les responsabilités en matière de prestation de services de gestion des urgences dans les réserves. Des principes directeurs cohérents sur les rôles et les responsabilités formeront les fondements d'ententes bilatérales améliorées relatives à la prestation de services de gestion des urgences dans les réserves, à être négociées avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Les autorisations de programme ne sont pas à jour et les plans régionaux et lignes directrices connexes ne sont pas terminés

6.38 Nous avons vérifié si des autorisations de programme d'urgence (qui établissent les conditions du programme) avaient été mises en place, de même que des plans, des politiques et des lignes directrices connexes et, le cas échéant, s'ils étaient à jour.

6.39 Nous avons constaté que les modalités du programme n'avaient pas été actualisées pour tenir compte d'aspects importants de la *Loi sur la gestion des urgences* et du document *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*. À titre d'exemple, bien que selon les modalités du programme la réalisation de projets d'immobilisation à des fins de rétablissement et d'atténuation soit acceptable, les dépenses d'immobilisation à des fins

d'atténuation sont expressément interdites. Ces dernières sont toutefois permises dans l'autorisation des immobilisations d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

6.40 Le Ministère a élaboré un plan national de gestion des urgences, qui présente un cadre de gestion des urgences dans les réserves. Par contre, il n'a pas élaboré entièrement les plans régionaux connexes ni les lignes directrices connexes. Nous avons constaté que parmi les plans régionaux achevés, la clarté et le niveau de détail variaient. En l'absence de lignes directrices nationales, nous avons remarqué que, dans une région, les lignes directrices en matière d'évacuation avaient été élaborées conjointement par la province et les représentants régionaux du Ministère en consultation avec les Premières nations. Selon le Ministère et les représentants provinciaux, ces lignes directrices sont utiles lorsqu'ils font face à des urgences dans cette région.

6.41 En raison de l'absence d'autorisations de programme actualisées, de plans régionaux de gestion des urgences achevés et de lignes directrices nationales, il est difficile pour le Ministère de gérer le programme de manière cohérente, tout en tenant compte des différences régionales.

6.42 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait mettre à jour les autorisations du programme de gestion des urgences et les harmoniser avec la *Loi sur la gestion des urgences* et le document *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'assurera que les dépenses pour les infrastructures communautaires, à des fins d'atténuation, compléteront et supporteront le Programme d'aide à la gestion des urgences du Ministère.

6.43 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les intervenants concernés, s'il y a lieu, devrait achever ses plans régionaux de gestion des urgences et élaborer des lignes directrices nationales de gestion des urgences d'application, qui tiennent compte des différences régionales.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada continuera de réviser et de mettre à jour ses plans internes régionaux de gestion des urgences qui reflètent les particularités des différentes régions. Le plan national de gestion des urgences du Ministère fournira de l'aide aux bureaux régionaux et sera mis à jour de façon régulière.

Une approche tous risques fondée sur les risques n'a pas été mise en place pour la gestion des urgences dans les réserves

Approche tous risques — Approche qui considère les vulnérabilités associées aux dangers et aux catastrophes d'origine tant naturelle qu'humaine. Elle intègre des éléments de la gestion des urgences communs à tous les types d'urgence et complète la démarche de sous-composantes caractérisées par des dangers précis pour combler des faiblesses au besoin.

6.44 Nous avons vérifié si le soutien que donne Affaires autochtones et Développement du Nord Canada aux Premières nations a été conçu et financé à l'aide d'une **approche tous risques** fondée sur les risques et s'il inclut les quatre éléments de la gestion des urgences : prévention et atténuation, préparation, intervention et rétablissement.

6.45 En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences* et de la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*, les ministères doivent adopter une approche tous risques fondée sur les risques pour gérer les urgences. Pour ce faire, ils doivent cerner les risques, les évaluer et les gérer au moyen d'une approche tous risques. Ce type d'approche permet de cibler les activités de gestion des urgences de façon à mieux faire face aux dangers ou aux risques inconnus, peu importe leur nature.

6.46 Nous avons constaté qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada n'utilisait pas une approche tous risques fondée sur les risques intégrée pour appuyer la gestion des urgences dans les réserves, même si le Ministère reconnaît le besoin de le faire. Par exemple, le Ministère a apporté certains changements organisationnels pour mieux harmoniser les risques et le financement du programme. Toutefois, comme il est précisé au paragraphe 6.29, le Ministère ne sait pas si toutes les Premières nations ont défini les situations d'urgence et les risques possibles dans les réserves, ni si leurs plans de gestion ont été actualisés et mis à l'essai. Sans cette information, le Ministère n'est pas en mesure de déterminer quelles communautés sont particulièrement à risque, d'évaluer adéquatement les besoins et d'en dégager les priorités, ni d'affecter des ressources ministérielles limitées dans les régions où les risques sont les plus élevés.

6.47 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre une approche tous risques fondée sur les risques pour le soutien en matière de gestion des urgences offert aux Premières nations vivant dans les réserves.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences* et selon le Cadre de gestion des urgences, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaillera avec les Premières nations et d'autres organisations fédérales, y compris Sécurité publique Canada et Santé Canada, pour coordonner une approche tous risques axée sur les risques pour la gestion des urgences dans les réserves.

Le budget du programme de gestion des urgences est insuffisant et le soutien est centré sur les activités d'intervention et de rétablissement

6.48 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a établi le Programme d'aide à la gestion des urgences pour aider les Premières nations vivant dans les réserves à gérer les urgences. Sachant que le budget annuel du programme est insuffisant – environ 19 millions de dollars –, le Ministère a dû financer le programme en réaffectant des fonds provenant d'autres sources. Selon le Ministère, de l'exercice 2004-2005 (début du programme) à l'exercice 2012-2013, quelque 64 millions de dollars ont été obtenus grâce à des réaffectations internes, surtout en provenance du Programme d'immobilisations et d'entretien, et environ 326 millions de dollars ont été puisés dans la réserve de gestion du Conseil du Trésor. Selon les fonctionnaires du Ministère, le programme d'immobilisations est lui-même sous-financé et la réaffectation de fonds à d'autres programmes entraîne des retards dans les projets d'infrastructures communautaires ou l'annulation de certains d'entre eux.

6.49 Nous avons examiné les renseignements sur les coûts du programme pour la période de quatre ans allant de l'exercice 2009-2010 à l'exercice 2012-2013 afin de déterminer les montants dépensés pour chacun des quatre éléments précisés dans la *Loi sur la gestion des urgences*. Nous n'avons pas vérifié la pertinence de ces montants. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a dépensé 286 millions de dollars pendant ces quatre exercices. Quelque 180 millions de dollars (63 % des fonds) ont été consacrés aux activités d'intervention et de rétablissement et seulement 4 millions (1 %), à la prévention et à l'atténuation. De la somme restante, 34 millions de dollars (12 %) ont été investis dans les activités de préparation aux urgences et 68 millions de dollars (24 %) dans les services d'incendie, qui ne faisaient pas partie des quatre éléments.

6.50 Selon un récent rapport d'audit interne, le Ministère n'a effectué aucune analyse de rentabilité des investissements dans les activités de prévention et d'atténuation des urgences dans les réserves. Nos travaux d'audit ont confirmé cette information. Le rapport indique aussi que le Ministère n'a pas évalué l'information concernant les avantages matériels, économiques et sociaux qu'il tirerait à faire plus que simplement ramener les communautés des Premières nations à leur situation de départ, et à leur procurer plutôt une meilleure résilience en prévision de futures catastrophes.

6.51 Selon Sécurité publique Canada, les activités de prévention et d'atténuation peuvent servir à éviter que des urgences se produisent, en réduisant la vulnérabilité des communautés face aux désastres naturels, ce qui diminue aussi les coûts humains et financiers à long terme. Il a été clairement démontré qu'un investissement plus important dans les mesures de prévention et d'atténuation pouvait diminuer considérablement les coûts à long terme associés aux efforts de rétablissement. Des évaluations du risque utiles ainsi qu'une planification efficace de l'atténuation et de la gestion des urgences devraient être réalisées, le principal objectif étant de réduire les risques de catastrophes. Par exemple, une planification efficace de l'utilisation des terres peut empêcher ou réduire au minimum l'urbanisation dans les plaines inondables, évitant ainsi que les inondations causent des dommages. Selon plusieurs des analyses de rentabilité en matière d'atténuation que nous avons examinées, qui ont été réalisées à l'échelle tant nationale qu'internationale, le fait d'investir dans les activités d'atténuation présente des avantages, ce que confirme le Ministère.

6.52 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada admet que son soutien aux Premières nations doit être davantage axé sur la prévention et l'atténuation. À la fin de notre travail sur place, le Ministère nous a informés qu'il procédait alors à une analyse de rentabilisation afin de demander des fonds de programme additionnels, notamment pour les activités de prévention et d'atténuation.

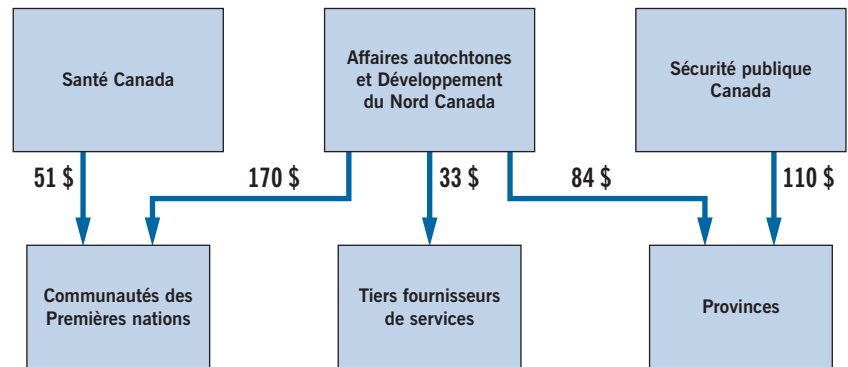
Le processus de financement est complexe et présente des faiblesses liées aux contrôles internes

6.53 Nous avons vérifié si le soutien en matière de gestion des urgences était fourni dans le respect des principes d'économie et d'efficacité et conformément aux contrôles financiers appropriés. Nous avons aussi vérifié si des engagements et des normes de service étaient établis, communiqués et respectés.

6.54 Le processus de financement peut exiger la mobilisation de plusieurs parties, varier selon la gravité et le lieu de l'urgence et exercer une lourde pression administrative sur les communautés des Premières nations touchées par l'urgence. Pour la période de quatre ans allant de l'exercice 2009-2010 à l'exercice 2012-2013, nous estimons que des dépenses d'environ 448 millions de dollars ont été consenties par plusieurs ministères fédéraux pour le soutien en matière de gestion des urgences (voir la pièce 6.4).

Pièce 6.4 Le financement fédéral pour la gestion des urgences a totalisé 448 millions de dollars entre les exercices 2009-2010 et 2012-2013

(en millions de dollars)



6.55 Lorsqu'on prévoit que les coûts associés à une urgence dépasseront certains seuils et que les coûts liés à l'intervention seront un fardeau considérable pour l'économie de la province, Sécurité publique Canada, dans le cadre de ses Accords d'aide financière en cas de catastrophe, verse une indemnité aux provinces et celles-ci dédommagent les communautés des Premières nations touchées pour les coûts admissibles. Par exemple, selon Sécurité publique Canada, la demande provisoire de paiement pour les services d'urgence fournis aux Premières nations lors des inondations de 2011, que le Manitoba a présentée au titre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, s'élevait à 104 millions de dollars environ.

6.56 Lorsque Sécurité publique Canada intervient, le processus s'alourdit, car une entité vient s'ajouter. Lorsque des désastres naturels touchent des terres situées à la fois dans une réserve et à l'extérieur de celle-ci, la province présente ses demandes de paiement à Sécurité publique Canada, qui rembourse à la province, selon ses critères, tous les coûts admissibles associés aux communautés des Premières nations. Au titre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, les provinces disposent d'un délai de cinq ans, à partir de la date à laquelle le gouvernement fédéral a annoncé son intervention, pour présenter une demande définitive de paiement, ce qui pourrait retarder le processus de traitement et de rapprochement des demandes de paiement adressées par la province. En outre, Sécurité publique Canada demande plus de temps pour auditer les demandes de paiement. Toutefois, il est possible d'effectuer des versements provisoires à la province et aux Premières nations avant que la demande de paiement soit présentée dans sa forme définitive.

6.57 Nous avons relevé, dans la gestion des fonds fédéraux de gestion des urgences, les faiblesses suivantes liées aux contrôles internes, qui devraient être corrigées :

- Les coûts admissibles à un remboursement ne sont pas clairement définis. Ceci crée non seulement un fardeau administratif pour toutes les parties relativement au traitement des paiements, mais aussi des problèmes de contrôle lorsque des avances de fonds sont versées aux Premières nations, car ces sommes pourraient être difficiles à recouvrer si elles sont par la suite considérées comme non admissibles. Cela devient un problème pour les communautés des Premières nations qui disposent de ressources limitées, car elles engagent des dépenses qui sont jugées non admissibles par la suite et elles doivent alors rembourser des fonds qu'elles n'ont plus. Nous avons observé plusieurs cas où Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et les Premières nations n'étaient pas d'accord quant à l'admissibilité des coûts; les deux parties ont donc dû consacrer du temps et de l'argent supplémentaires pour tenter de résoudre le différend.
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a embauché deux parties tierces pour fournir des services de gestion des urgences aux communautés des Premières nations. Toutefois, rien n'indique que le Ministère a fait preuve de diligence raisonnable afin de déterminer si les tiers étaient habilités à fournir les services de gestion des urgences. Par conséquent, il se pourrait que les Premières nations n'aient pas reçu les meilleurs services et que le Ministère n'ait pas bénéficié du meilleur rapport qualité-prix pour ces dépenses totalisant approximativement 16 millions de dollars.
- Il est difficile de juger de l'efficacité réelle des contrôles internes d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour éviter les situations où une Première nation obtient, pour une même activité, à la fois des fonds du Ministère et des fonds de Sécurité publique Canada dans le cadre de ses Accords d'aide financière en cas de catastrophe. Cette possibilité de paiements en double se nomme communément « risque lié au cumul de l'aide ». Selon Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, la provenance des fonds est indiquée dans les audits des états financiers des Premières nations. De plus, selon Sécurité publique Canada, ses audits financiers de l'aide fournie par les provinces comprennent des étapes où sont documentées les sources de fonds octroyés aux Premières nations et des étapes où il est demandé à la province si celle-ci est au courant d'autres sources de fonds

ayant été fournis aux Premières nations pour une activité précise. Or, à notre avis, ni les audits financiers des Premières nations ni ceux effectués par Sécurité publique Canada ne sont conçus pour préciser la nature et l'ampleur de ce risque.

- Au cours de l'exercice 2011-2012, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a payé au moins 500 000 \$ en frais administratifs et en immobilisations qui allaient à l'encontre des conditions de programme approuvées; ces sommes n'étaient donc pas admissibles.
- Enfin, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a réalisé plusieurs examens financiers et audits juricomptables sur la façon dont les bénéficiaires avaient utilisé les fonds de gestion des urgences. Le Ministère a décelé d'importantes faiblesses liées aux contrôles internes, comme les contrôles visant à s'assurer que le soutien est fourni seulement aux bénéficiaires admissibles. Au moment de notre audit, il était difficile de déterminer quels autres contrôles avaient été mis en œuvre pour pallier les faiblesses relevées. De plus, la valeur des coûts non admissibles pouvant être recouverts des Premières nations était en cours d'examen.

6.58 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, de concert avec Sécurité publique Canada et en collaboration avec les Premières nations, devrait rationaliser le processus de financement du soutien en matière de gestion des urgences fourni aux Premières nations et renforcer les contrôles internes liés à la gestion des fonds fédéraux de gestion des urgences. Le Ministère devrait recouvrer les avances de fonds effectuées pour des coûts non admissibles ou, s'il choisit de ne pas procéder au recouvrement, obtenir une autorisation et documenter les raisons de sa décision.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada continuera de travailler avec d'autres organisations fédérales lorsque pertinent, y compris Sécurité publique Canada, afin de rationaliser le processus de financement affecté à la gestion des urgences bénéficiant aux Premières nations, et de renforcer les contrôles internes. De plus, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada révisera la liste des dépenses admissibles afin de s'assurer que soient inclus les coûts tels que les frais administratifs des municipalités accueillant les évacués des Premières nations. Le Ministère préparera et communiquera de façon formelle aux bénéficiaires les critères pour le remboursement ou l'annulation des coûts payés à l'avance aux bénéficiaires lors des urgences, qui sont considérés comme non admissibles.

La surveillance et la communication de l'information sur le rendement sont incomplètes

6.59 L'information sur le rendement est utilisée pour déterminer la mesure dans laquelle les résultats attendus sont atteints. Nous avons vérifié si des moyens et des méthodes étaient en place pour mesurer et surveiller le rendement, saisir les occasions d'amélioration et faire rapport à cet égard.

6.60 En 2010, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a évalué son Programme d'aide à la gestion des urgences, en fonction des résultats attendus. Cette évaluation incluait la recommandation d'élaborer un cadre d'indicateurs du rendement pour mieux évaluer les résultats du programme. Trois ans plus tard, le Ministère avait établi un seul indicateur : le nombre de plans de gestion des urgences en place dans les communautés des Premières nations. Selon un récent audit interne du Programme d'aide à la gestion des urgences, cette mesure du rendement ne fait pas partie des rapports sur le rendement trimestriels internes du Ministère. Nos travaux confirment cette constatation. Nous avons également constaté que cet indicateur ne figurait pas dans les Rapports ministériels sur le rendement de l'exercice 2010-2011 et de l'exercice 2011-2012 présentés au Parlement. Au moment de notre audit, le Ministère travaillait à mettre au point un cadre de surveillance du rendement et de rapports en la matière ainsi que des indicateurs de rendement pour la gestion des urgences.

6.61 Le Ministère se livre à des exercices portant sur les leçons retenues à la suite des urgences afin de cerner les aspects à améliorer et de répertorier les leçons principales. Cependant, en raison d'un manque de documents à l'appui, il nous a été impossible d'évaluer la mesure dans laquelle les leçons retenues ont réellement été mises en œuvre.

6.62 En 2012, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a signalé qu'il y avait un risque faible que les fonds de gestion des urgences soient utilisés à d'autres fins. Il a ajouté qu'il y avait aussi un risque faible que les Premières nations reçoivent des fonds à la fois du Ministère et d'un gouvernement provincial, lequel présenterait alors une demande de partage des frais dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe. Nous avons observé que pour les années antérieures, l'évaluation du deuxième risque oscillait entre faible et élevé. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir des détails sur l'analyse sous-jacente ni sur les données appuyant son évaluation de ces risques. Après avoir passé en revue les documents ministériels et discuté de la situation avec les représentants du

Ministère, nous notons que ces risques financiers sont peut-être plus élevés que ce qu'indiquent les évaluations.

6.63 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait documenter adéquatement ses évaluations des risques liés au programme.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada améliorera la documentation recueillie et utilisée pour appuyer l'évaluation des risques relatifs au programme, en tenant compte du fardeau que représente pour les Premières nations la préparation de rapports.

Santé Canada

6.64 À Santé Canada, la gestion des urgences en matière de santé dans les réserves relève de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits. Le mandat de la Direction porte sur la préparation et l'intervention en cas d'urgences sanitaires liées à des maladies transmissibles, qu'il s'agisse de pandémies ou d'infections d'origine alimentaire ou hydrique. La Direction veille également à apporter aux Premières nations vivant dans les réserves et aux ministères concernés l'aide dont ils ont besoin pour faire face à tous les types d'urgences, qu'il s'agisse d'inondations, d'incendies de forêts, d'incidents chimiques ou de toute autre catastrophe naturelle.

6.65 Santé Canada souligne que chez les Premières nations, les problèmes médicaux sous-jacents comme les troubles cardiovasculaires, le diabète et d'autres maladies chroniques sont plus fréquents qu'au sein de la population canadienne en général. Des logements surpeuplés, un accès limité à l'eau potable et des réseaux d'égouts inadéquats contribuent souvent à aggraver ces problèmes. Par conséquent, les Premières nations sont aux prises avec des taux de maladie et de mortalité plus élevés.

6.66 Durant la période visée, aucune urgence sanitaire n'a été signalée dans les réserves. Cela dit, d'après l'information fournie par Santé Canada concernant la pandémie de grippe H1N1, nouvelle souche du virus de la grippe qui a éclaté en 2009 et a touché quelque 40 000 Canadiens, le nombre de cas d'hospitalisation, d'admissions aux soins intensifs et de décès était disproportionné chez les Autochtones. Le Ministère indique toutefois que cette pandémie était la seule urgence sanitaire importante dans les réserves liée à une pandémie ces dernières années.

6.67 En 2010 et 2011, Santé Canada, l'Agence de la santé publique du Canada et le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie ont passé en revue l'information disponible sur le déroulement de la pandémie de grippe H1N1, sur le degré de préparation et sur les interventions. Les trois rapports contenaient un certain nombre de recommandations destinées à Santé Canada et à l'Agence de la santé publique du Canada en vue de renforcer la gestion des urgences sanitaires, notamment en ce qui concerne les Premières nations. Nous avons retenu plusieurs de ces recommandations, de même que des comptes rendus des leçons tirées de cette expérience, afin de déterminer dans quelle mesure elles avaient été mises en œuvre. Ces recommandations et leçons tirées portaient sur la nécessité de mettre à jour l'ébauche de politique de planification des mesures d'urgence préparée en 2007, y compris les rôles et responsabilités, et sur le besoin de cerner et d'évaluer les risques pour la santé et de trouver des solutions.

Les rôles et les responsabilités des ministères et les pratiques de gestion des risques d'urgences sanitaires pourraient être renforcés

6.68 Deux rapports d'audit interne, déposés respectivement en 2010 et en 2011, ont mis en lumière la nécessité de mettre à jour l'ébauche de la Politique relative aux mesures d'urgence du portefeuille de la Santé, préparée en 2007 par Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada. Il s'agissait notamment de clarifier leurs rôles et responsabilités à l'égard des urgences en matière de santé publique et de prévoir des mesures visant à mieux cerner et évaluer les risques afin d'appuyer l'état de préparation et les activités d'intervention. Nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

6.69 Nous avons constaté que Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada avaient déposé en 2012 la version définitive du Plan stratégique de gestion des urgences du portefeuille de la Santé, qui remplaçait la Politique relative aux mesures d'urgence. Ce plan précisait leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des urgences, y compris dans les réserves.

6.70 Nous avons noté toutefois qu'en 2013, le Comité de protection civile du portefeuille de la Santé, qui est formé de représentants de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada et qui a pour mandat de veiller à ce que leurs activités de préparation aux urgences soient bien coordonnées, a relevé un besoin de préciser davantage les rôles et responsabilités de chacun. Il a notamment cité la nécessité d'actualiser le protocole d'entente conclu en 2007 entre le Ministère et l'Agence, qui énonce les principes d'une véritable

collaboration en matière de gestion des urgences sanitaires. Au moment de l'audit, on nous a informés que le protocole d'entente n'était plus nécessaire et que la révision du Plan stratégique de gestion des urgences du portefeuille de la Santé (2012) apporterait les précisions nécessaires à l'égard des rôles et responsabilités des deux organisations.

6.71 Nous avons également remarqué que dans le Plan stratégique de gestion des urgences du portefeuille de la Santé (2012), on avait évoqué la nécessité de dresser de nouveaux plans opérationnels d'intervention d'urgence qui permettraient de distinguer les rôles et responsabilités de l'administration centrale de ceux des bureaux régionaux responsables des interventions d'urgence. Par ailleurs, nous avons constaté que le Plan d'intervention d'urgence du portefeuille de la Santé (2010) et ses annexes pertinentes faisaient l'objet d'une mise à jour, mais qu'ils n'avaient pas encore été approuvés. En outre, les plans régionaux de lutte contre les pandémies concernant les Premières nations, qui établissent aussi les rôles et les responsabilités des intervenants, n'étaient toujours pas en forme finale dans trois des six régions.

6.72 En décembre 2011, Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada ont déposé un rapport dans lequel se trouvent désignés, analysés et évalués les menaces, les dangers et les risques pouvant entraîner de façon générale des urgences de santé publique. Ce rapport contenait une évaluation qualitative préliminaire de haut niveau des risques sanitaires auxquels les Premières nations sont exposées. Cela dit, les deux instances reconnaissent qu'il y a encore du travail à faire pour bien évaluer ces risques, qui pourraient prendre de plus grandes proportions en situation d'urgence, et y faire face de façon convenable.

6.73 Recommandation — Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada devraient préciser davantage leurs rôles et responsabilités en actualisant et en approuvant leurs plans de gestion et d'intervention en cas d'urgence ainsi que les plans régionaux de lutte contre les pandémies concernant les Premières nations.

Réponse de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada — Recommandation acceptée. Le Plan d'intervention d'urgence du portefeuille de la Santé actuel a été approuvé en 2010 et il est actuellement mis à jour pour faire état de la nouvelle approche de services partagés de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada quant à la gestion des situations d'urgence, à la suite du budget de 2012. Une attention particulière doit être accordée aux rôles et responsabilités de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada dans le cadre de l'examen et de la révision du Plan.

Santé Canada s'appliquera aussi à clarifier les rôles et responsabilités des intervenants clés dans les plans régionaux de lutte contre les pandémies de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.

Les communautés des Premières nations ne sont pas toutes dotées d'un plan de lutte contre les pandémies

6.74 Les plans de lutte contre les pandémies ont pour objet de réduire au maximum le nombre de maladies graves et de décès, dans les cas de grippe notamment, ainsi que les risques de perturbation, en permettant au plus grand nombre possible de personnes de poursuivre leurs activités courantes durant une pandémie.

6.75 La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, à Santé Canada, a pour mandat de travailler en étroite collaboration avec les communautés et de leur offrir aide et conseils relativement à l'élaboration, à la mise à l'essai et à la révision périodique de leurs plans de lutte contre les pandémies. Santé Canada et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada reconnaissent que ces plans devraient être intégrés aux plans de gestion des urgences des Premières nations.

6.76 Nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure les Premières nations se sont dotées d'un plan de lutte contre les pandémies ainsi qu'à nous assurer que les plans sont exhaustifs et à jour.

6.77 Dans son Rapport ministériel sur le rendement, Santé Canada souligne qu'à la lumière des échanges entre les fonctionnaires régionaux et les communautés, 98 % des Premières nations ont un plan de lutte contre les pandémies. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne pouvait pas corroborer ce chiffre, car il ne disposait que de 69 plans pour 148 communautés.

6.78 Le Ministère reçoit automatiquement copie des plans de lutte contre les pandémies dressés par les 279 communautés des Premières nations qui gèrent elles-mêmes leurs programmes de santé communautaire, mais il n'a pas de plan pour les autres communautés, dont il administre les programmes de santé. Par conséquent, les communautés qui ne se sont dotées d'aucun plan de lutte contre les pandémies pourraient risquer davantage de ne pas être en mesure d'intervenir efficacement dans les cas de pandémies.

6.79 Nous avons examiné un échantillon de six plans de lutte contre les pandémies dressés par des communautés afin d'établir dans quelle mesure ils sont exhaustifs et à jour. Nous avons constaté que deux

d'entre eux étaient désuets. Quant aux autres, l'information fournie était insuffisante pour nous permettre d'évaluer s'ils étaient à jour. Nous avons également constaté qu'aucun plan ne contenait une évaluation du nombre de personnes de la communauté qui étaient à risque.

6.80 Recommandation — Santé Canada devrait continuer de travailler avec les Premières nations à l'élaboration, à la tenue et à la mise à l'essai de plans convenables de lutte contre les pandémies dans toutes leurs communautés.

Réponse de Santé Canada — Recommandation acceptée. Santé Canada fait participer les communautés lorsqu'elle communique des pratiques exemplaires sur les pandémies de diverses façons (par exemple, en tenant des ateliers). Santé Canada continuera de travailler avec les Premières nations pour soutenir les communautés dans l'élaboration, la mise à jour et la mise à l'essai de leurs plans de lutte contre les pandémies.

Coordination du soutien fourni

6.81 Nous avons passé en revue les recommandations formulées dans les comptes rendus des leçons tirées, la documentation existante et les accords conclus avec des tiers afin de voir si des moyens et des méthodes ont été prévus pour faciliter la coordination des activités des ministères fédéraux et des Premières nations en matière de gestion des urgences.

La coordination des activités d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et de Santé Canada est limitée

6.82 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada reconnaissent la nécessité de mieux coordonner leurs activités en matière de gestion des urgences et ont déjà pris des mesures à cet égard. En 2011, les deux ministères ont constitué un groupe de travail en vue de collaborer et de cerner les priorités. Au nombre de celles-ci se trouvent : la planification et le renforcement des capacités dans le cas des communautés vulnérables; l'intégration et l'harmonisation des programmes; l'adoption de mesures devant favoriser l'intégration des plans de lutte contre les pandémies aux plans de gestion des urgences des communautés. Nous avons constaté que la coordination des efforts déployés par les deux ministères en vue d'atteindre ces objectifs prioritaires était limitée.

6.83 Par exemple, de l'exercice 2009-2010 à l'exercice 2012-2013, Santé Canada a investi 1 million de dollars dans une seule et même région afin d'aider les Premières nations à tenir à jour et à mettre à l'essai leurs plans de lutte contre les pandémies. Durant la même période, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a investi

environ 1,4 million de dollars dans la même région, par l'entremise d'une organisation autochtone, afin d'aider les Premières nations à dresser des plans de gestion des urgences et de leur offrir la formation requise pour bien les utiliser. Nous avons noté que les deux ministères avaient mené ces activités indépendamment l'un de l'autre.

6.84 Nous n'avons en outre trouvé aucun élément venant confirmer que l'un ou l'autre des six plans de lutte contre les pandémies que nous avons examinés avait bien été intégré au plan de gestion des urgences des communautés, ce qui pourrait signifier que des plans intégrés de gestion tous risques et fondés sur les risques concernant les urgences dans les communautés ne sont pas encore en place.

6.85 Par ailleurs, les documents stratégiques des ministères, notamment leurs plans de gestion des urgences à l'échelle nationale, ne prévoient pas les activités de coordination que requiert la gestion tous risques concernant les urgences dans les réserves. Au nombre des éléments nécessitant une coordination figurent la clarification des rôles et des responsabilités, la mise en commun de l'information, l'établissement de stratégies devant permettre de s'attaquer aux déterminants sociaux de la santé, et la communication.

6.86 Enfin, deux des comptes rendus des leçons tirées de la pandémie de grippe H1N1 que nous avons examinés mettaient en lumière la nécessité de mieux coordonner les activités des deux ministères dans les cas d'urgences d'envergure concernant la santé publique. Nous avons noté qu'un protocole d'entente provisoire avait été conclu entre Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada; il se limitait toutefois à la préparation nécessaire en cas de pandémie de grippe.

6.87 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada devraient continuer de travailler avec les Premières nations à l'élaboration de plans intégrés de gestion tous risques et fondés sur les risques concernant les urgences, pour toutes les communautés des Premières nations.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaillera avec les Premières nations et d'autres organisations fédérales, y compris Sécurité publique Canada et Santé Canada, afin d'aider au développement, à l'exercice et à la mise en œuvre des plans communautaires.

Réponse de Santé Canada — Recommandation acceptée. Santé Canada offre actuellement du soutien aux communautés en

communiquant des pratiques exemplaires et en distribuant des modèles pour les plans de gestion des urgences et les plans de lutte contre les pandémies. Un plan communautaire intégré de gestion tous risques axé sur le risque pour les urgences comprendrait comme annexe un plan de lutte contre les pandémies à l'échelle de la communauté. Santé Canada continuera de travailler avec les Premières nations à l'élaboration de leurs plans communautaires intégrés de gestion tous risques axés sur le risque pour les urgences.

6.88 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada, de concert avec les Premières nations, devraient mettre en place des mécanismes visant à leur permettre de coordonner leurs activités relatives à la gestion des urgences dans les réserves.

Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Santé Canada et d'autres organisations fédérales lorsque pertinent, mettront en place des groupes de travail interministériels afin de coordonner leurs activités en matière d'urgences dans les réserves.

Réponse de Santé Canada — Recommandation acceptée. Santé Canada travaille actuellement avec Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin de déterminer les rôles et responsabilités respectifs pour la gestion des urgences lorsqu'il est question des Premières nations. Un comité de travail portant sur la gestion tous risques des urgences, incluant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Santé Canada et l'Assemblée des Premières nations, sera mis sur pied afin de mieux coordonner les activités ministérielles qui soutiennent des plans intégrés et de coordonner les activités reliées aux urgences pour tous les risques dans les réserves.

Conclusion

6.89 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a adopté certaines mesures et dressé des plans en vue de régler certains des problèmes soulevés dans le cadre de l'audit. Cela dit, durant la période visée (de septembre 2012 à août 2013), nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires relativement aux aspects que nous avons examinés à l'égard du soutien en matière de gestion des urgences offert aux Premières nations dans les réserves.

6.90 Bien qu'il n'ait pas suffisamment défini ses rôles et responsabilités et qu'il ait été incapable de fournir des données concrètes indiquant si les communautés des Premières nations disposaient de plans de lutte acceptables contre les pandémies, Santé Canada a pris les mesures qui s'imposaient au chapitre du soutien en matière de gestion des urgences offert aux Premières nations dans les réserves.

6.91 Les deux ministères reconnaissent la nécessité de mieux coordonner leurs activités, mais les mesures prises en vue de coordonner le soutien visant à doter les Premières nations dans les réserves de plans de gestion intégrés des urgences restent limitées.

6.92 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada reconnaissent l'existence de ces problèmes et continuent à travailler, de façon indépendante et conjointe, à trouver des solutions.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification présentées dans le Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés – Certification. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si le soutien en matière de gestion des urgences offert par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada aux Premières nations vivant dans les réserves était géré adéquatement.

Aux fins du présent audit de performance, une gestion adéquate suppose ce qui suit :

- les rôles et les responsabilités en matière de gestion des urgences dans les réserves sont clairement définis et font consensus;
- le soutien est conçu et financé en fonction d'une approche tous risques fondée sur les risques couvrant les éléments de la prévention et de l'atténuation, de la préparation, de l'intervention, et du rétablissement;
- le soutien est fourni dans un souci d'économie et d'efficacité et conformément aux contrôles financiers appropriés, et des engagements et des normes de service sont établis, communiqués et respectés;
- des moyens et méthodes sont en place pour mesurer et surveiller le rendement, saisir les occasions d'amélioration et faire rapport sur le rendement.

Étendue et méthode

L'audit portait sur le soutien en matière de gestion des urgences fourni par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada aux Premières nations vivant dans les réserves au sud du 60^e parallèle. Ont également été pris en compte, au besoin, les rôles et responsabilités de Sécurité publique Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada.

L'audit n'a pas porté sur :

- une urgence quelconque de façon détaillée, quoique l'audit se soit penché sur certaines d'entre elles, par exemple les inondations de 2011 et la pandémie de grippe H1N1 de 2009;
- les menaces ou incidents visant certains membres de la communauté, par exemple des personnes disparues, des suicides, des crimes individuels ou des incendies de domiciles;

- le rendement des entités autres que fédérales (comme les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales) dans l'exercice de leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des urgences;
- le caractère adéquat des sommes consacrées à chacun des quatre éléments de la gestion des urgences.

Durant l'audit, nous avons examiné les documents les plus importants, eu des entretiens avec des représentants des ministères, analysé certaines données et dépenses, passé en revue les procédures et contrôles financiers internes et mis à l'essai un certain nombre de ces procédures et contrôles. L'information requise a été obtenue de l'administration centrale ainsi que des bureaux régionaux choisis à cette fin dans trois provinces.

Nous avons également rendu visite à des représentants de communautés des Premières nations, eu des entretiens avec des fonctionnaires provinciaux et avec des représentants des Premières nations et d'organisations non gouvernementales, selon le cas, afin de connaître leur point de vue.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si le soutien en matière de gestion des urgences offert par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada aux Premières nations vivant dans les réserves était géré adéquatement, nous avons utilisé les critères suivants :	
Les rôles et les responsabilités en matière de gestion des urgences dans les réserves sont clairement définis et font consensus.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des urgences</i> • <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> • <i>Loi sur les Indiens</i> • <i>Loi sur le ministère de la Santé</i> • Autorisations et modalités des programmes approuvées par le Conseil du Trésor • <i>Politique fédérale en matière de gestion des urgences, 2009</i> • Sécurité publique Canada, <i>Système national d'intervention d'urgence, 2011</i>
Le soutien est conçu et financé en fonction d'une approche tous risques fondée sur les risques couvrant les éléments de la prévention et de l'atténuation, de la préparation, de l'intervention, et du rétablissement.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des urgences</i> • <i>Politique fédérale en matière de gestion des urgences, 2009</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert, 2008</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre stratégique de gestion du risque, 2010</i> • Sécurité publique Canada, <i>Guide pour la planification de la gestion des urgences, 2010-2011</i> • Association canadienne de normalisation, CAN/CSA Z1600-08 - Programmes de gestion des mesures d'urgence et de continuité des activités, 2008

Critères	Sources
Pour déterminer si le soutien en matière de gestion des urgences offert par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada aux Premières nations vivant dans les réserves était géré adéquatement, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
Le soutien est fourni dans un souci d'économie et d'efficacité et conformément aux contrôles financiers appropriés, et les engagements et les normes de service sont établis, communiqués et respectés.	<ul style="list-style-type: none"> • Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Plan national de gestion des urgences</i>, 2011 • <i>Plan fédéral d'intervention d'urgence</i>, 2011 • <i>Politique fédérale en matière de gestion des urgences</i>, 2009 • Conseil du Trésor, <i>Politique de communication du gouvernement du Canada</i>, 2006 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i> • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Guide d'accompagnement : l'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i>, 2008
Des moyens et méthodes ont été mis en place pour mesurer et surveiller le rendement, saisir les occasions d'amélioration et faire rapport sur le rendement.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i>, 2010 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i>, 2008 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur l'évaluation</i>, 2009 • Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, <i>Énoncé de pratique recommandée PR-2, rapports publics de performance</i>, 2006

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de septembre 2012 à août 2013. Ont notamment été effectués un examen de documents ministériels et une analyse de données des ministères couvrant des périodes antérieures. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 20 août 2013.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Jerome Berthelette

Directeur principal : Joe Martire

Directeur : Ivar Upitis

Françoise Bessette

Lisa Seguin

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 6 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	
<p>6.37 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, les provinces et d'autres organisations fédérales, devrait assumer un rôle de premier plan pour ce qui est de préciser les rôles et les responsabilités, de sorte que ceux-ci puissent être énoncés officiellement dans les ententes avec les provinces et dans les ententes de contribution avec les Premières nations et les tiers fournisseurs de services. (6.25-6.36)</p>	<p>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec Sécurité publique Canada, Santé Canada et d'autres organisations fédérales selon le cas, et travaillant avec les Premières nations, continuera ses efforts pour clarifier davantage les rôles et les responsabilités en matière de prestation de services de gestion des urgences dans les réserves. Des principes directeurs cohérents sur les rôles et les responsabilités formeront les fondements d'ententes bilatérales améliorées relatives à la prestation de services de gestion des urgences dans les réserves, à être négociées avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.</p>
<p>6.42 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait mettre à jour les autorisations du programme de gestion des urgences et les harmoniser avec la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> et le document <i>Un cadre de sécurité civile pour le Canada</i>. (6.38-6.41)</p>	<p>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'assurera que les dépenses pour les infrastructures communautaires, à des fins d'atténuation, compléteront et supporteront le Programme d'aide à la gestion des urgences du Ministère.</p>
<p>6.43 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les intervenants concernés, s'il y a lieu, devrait achever ses plans régionaux de gestion des urgences et élaborer des lignes directrices nationales de gestion des urgences d'application, qui tiennent compte des différences régionales. (6.38-6.41)</p>	<p>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada continuera de réviser et de mettre à jour ses plans internes régionaux de gestion des urgences qui reflètent les particularités des différentes régions. Le plan national de gestion des urgences du Ministère fournira de l'aide aux bureaux régionaux et sera mis à jour de façon régulière.</p>

Recommandation	Réponse
<p>6.47 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre une approche tous risques fondée sur les risques pour le soutien en matière de gestion des urgences offert aux Premières nations vivant dans les réserves. (6.44-6.46)</p>	<p>Réponse d’Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. En vertu de la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> et selon le Cadre de gestion des urgences, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaillera avec les Premières nations et d’autres organisations fédérales, y compris Sécurité publique Canada et Santé Canada, pour coordonner une approche tous risques axée sur les risques pour la gestion des urgences dans les réserves.</p>
<p>6.58 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, de concert avec Sécurité publique Canada et en collaboration avec les Premières nations, devrait rationaliser le processus de financement du soutien en matière de gestion des urgences fourni aux Premières nations et renforcer les contrôles internes liés à la gestion des fonds fédéraux de gestion des urgences. Le Ministère devrait recouvrer les avances de fonds effectuées pour des coûts non admissibles ou, s’il choisit de ne pas procéder au recouvrement, obtenir une autorisation et documenter les raisons de sa décision. (6.48-6.57)</p>	<p>Réponse d’Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada continuera de travailler avec d’autres organisations fédérales lorsque pertinent, y compris Sécurité publique Canada, afin de rationaliser le processus de financement affecté à la gestion des urgences bénéficiant aux Premières nations, et de renforcer les contrôles internes. De plus, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada révisera la liste des dépenses admissibles afin de s’assurer que soient inclus les coûts tels que les frais administratifs des municipalités accueillant les évacués des Premières nations. Le Ministère préparera et communiquera de façon formelle aux bénéficiaires les critères pour le remboursement ou l’annulation des coûts payés à l’avance aux bénéficiaires lors des urgences, qui sont considérés comme non admissibles.</p>
<p>6.63 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait documenter adéquatement ses évaluations des risques liés au programme. (6.59-6.62)</p>	<p>Réponse d’Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada améliorera la documentation recueillie et utilisée pour appuyer l’évaluation des risques relatifs au programme, en tenant compte du fardeau que représente pour les Premières nations la préparation de rapports.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Santé Canada</p> <p>6.73 Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada devraient préciser davantage leurs rôles et responsabilités en actualisant et en approuvant leurs plans de gestion et d'intervention en cas d'urgence ainsi que les plans régionaux de lutte contre les pandémies concernant les Premières nations. (6.68-6.72)</p> <p>6.80 Santé Canada devrait continuer de travailler avec les Premières nations à l'élaboration, à la tenue et à la mise à l'essai de plans convenables de lutte contre les pandémies dans toutes leurs communautés. (6.74-6.79)</p>	<p>Réponse de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada — Recommandation acceptée. Le Plan d'intervention d'urgence du portefeuille de la Santé actuel a été approuvé en 2010 et il est actuellement mis à jour pour faire état de la nouvelle approche de services partagés de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada quant à la gestion des situations d'urgence, à la suite du budget de 2012. Une attention particulière doit être accordée aux rôles et responsabilités de Santé Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada dans le cadre de l'examen et de la révision du Plan. Santé Canada s'appliquera aussi à clarifier les rôles et responsabilités des intervenants clés dans les plans régionaux de lutte contre les pandémies de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.</p> <p>Réponse de Santé Canada — Recommandation acceptée. Santé Canada fait participer les communautés lorsqu'elle communique des pratiques exemplaires sur les pandémies de diverses façons (par exemple, en tenant des ateliers). Santé Canada continuera de travailler avec les Premières nations pour soutenir les communautés dans l'élaboration, la mise à jour et la mise à l'essai de leurs plans de lutte contre les pandémies.</p>
<p>Coordination du soutien fourni</p> <p>6.87 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada devraient continuer de travailler avec les Premières nations à l'élaboration de plans intégrés de gestion tous risques et fondés sur les risques concernant les urgences, pour toutes les communautés des Premières nations. (6.82-6.86)</p>	<p>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaillera avec les Premières nations et d'autres organisations fédérales, y compris Sécurité publique Canada et Santé Canada, afin d'aider au développement, à l'exercice et à la mise en œuvre des plans communautaires.</p> <p>Réponse de Santé Canada — Recommandation acceptée. Santé Canada offre actuellement du soutien aux communautés en communiquant des pratiques exemplaires et en distribuant des modèles pour les plans de gestion des urgences et les plans de lutte contre les pandémies. Un plan communautaire intégré de gestion tous risques axé sur le risque pour les urgences comprendrait comme annexe un plan de lutte contre les pandémies à l'échelle de la communauté. Santé Canada</p>

Recommandation	Réponse
<p>6.88 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Santé Canada, de concert avec les Premières nations, devraient mettre en place des mécanismes visant à leur permettre de coordonner leurs activités relatives à la gestion des urgences dans les réserves. (6.82-6.86)</p>	<p>continuera de travailler avec les Premières nations à l'élaboration de leurs plans communautaires intégrés de gestion tous risques axés sur le risque pour les urgences.</p> <p>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Santé Canada et d'autres organisations fédérales lorsque pertinent, mettront en place des groupes de travail interministériels afin de coordonner leurs activités en matière d'urgences dans les réserves.</p> <p>Réponse de Santé Canada — Recommandation acceptée. Santé Canada travaille actuellement avec Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin de déterminer les rôles et responsabilités respectifs pour la gestion des urgences lorsqu'il est question des Premières nations. Un comité de travail portant sur la gestion tous risques des urgences, incluant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Santé Canada et l'Assemblée des Premières nations, sera mis sur pied afin de mieux coordonner les activités ministérielles qui soutiennent des plans intégrés et de coordonner les activités reliées aux urgences pour tous les risques dans les réserves.</p>