



BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉILIENT



Sécurité publique Canada

Évaluation 2011-2012 de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence

Rapport final

2012-06-12

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1. INTRODUCTION	1
2. PROFIL.....	1
2.1 Contexte.....	1
2.2 Contexte pour l'évaluation	2
2.3 Initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence	3
2.4 Ressources	4
2.5 Modèle logique.....	5
3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION	6
3.1 Objectif.....	6
3.2 Portée	6
3.3 Méthodologie.....	6
3.4 Contraintes.....	9
3.5 Protocoles	10
4. CONSTATATIONS.....	10
4.1 Pertinence	10
4.2 Rendement – Efficacité	18
4.3 Performance – Efficience et économie	29
5. CONCLUSIONS.....	32
5.1 Pertinence.....	32
5.2 Rendement – Efficacité	33
5.3 Rendement – Efficience et économie	35
6. RECOMMANDATIONS	35
7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	36
Annexe A : Documents examinés	38
Annexe B : Plan fédéral d'intervention d'urgence et fonctions de soutien en cas d'urgence	43
Annexe C : Forums fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la gestion des urgences.....	45
Annexe D : Analyse financière	46
Annexe E : Exemples de mesures adoptées pour réduire les dépenses	51

SOMMAIRE

Le présent document est l'évaluation 2011-2012 de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence. L'évaluation contribue à la reddition de comptes au Parlement et à la population canadienne en aidant le gouvernement du Canada à présenter des rapports crédibles sur les résultats obtenus grâce aux ressources investies dans divers programmes. Elle permet aux administrateurs généraux de gérer en fonction des résultats en leur fournissant des renseignements qui leur indiquent si leurs programmes produisent les résultats escomptés à un coût raisonnable. Elle favorise de plus l'amélioration des politiques et des programmes en aidant à cibler les leçons retenues et les pratiques exemplaires.

Qu'avons-nous examiné?

L'évaluation a été réalisée conformément aux exigences en matière d'approbation du financement, selon lesquelles une évaluation devait être effectuée avant le 31 mars 2012. L'évaluation portait sur un groupe d'activités de Sécurité publique Canada, désigné ici comme l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence qui a reçu un financement continu depuis le 1^{er} avril 2006. Les activités de cette initiative ont été menées par deux secteurs de Sécurité publique Canada :

1) Le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales¹

- Division des politiques en matière de gestion des urgences;
- Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence;
- Division des exercices nationaux;
- Division de la coordination stratégique (devenue la Division des partenariats stratégiques et des activités de liaison en mars 2012).

Ces composantes organisationnelles ont mené des activités qui, ensemble, ont engagé des dépenses moyennes annuelles de 5,4 millions de dollars au cours des cinq dernières années.

2) La Direction générale des communications

- Division des services de communication

Cette direction générale a mené des activités de communications pour la préparation en cas d'urgence qui ont entraîné des dépenses moyennes annuelles de 2,5 millions de dollars au cours des cinq dernières années.

Pourquoi est-ce important?

La gestion des urgences est importante pour la sécurité des Canadiens. Dans le contexte mondial actuel, la vitesse à laquelle les situations d'urgence peuvent dégénérer en ampleur et en gravité augmente. Les événements récents, tels que la pandémie de grippe H1N1 de 2009 et le tremblement de terre et le tsunami au Japon de 2011, soulignent la nécessité de mettre en place une intervention coordonnée. Au Canada, une intervention du gouvernement fédéral est nécessaire pour les situations d'urgence qui vont au-delà de la capacité des provinces et des

¹ Ces activités étaient menées au sein du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et sécurité nationale jusqu'à août 2011, lorsque le Secteur a été divisé en deux secteurs distincts : 1) Sécurité nationale et 2) Gestion des mesures d'urgence et opérations régionales.

territoires. À cet égard, Sécurité publique Canada joue un rôle central pour assurer le leadership et la coordination nécessaires pour se préparer à une intervention (fédérale) d'urgence pangouvernementale.

Ce que nous avons constaté

Il est nécessaire de maintenir les activités de Sécurité publique Canada dans le domaine de la prévention, de l'atténuation et de la préparation en cas d'urgence. En effet, les données montrent que la fréquence des catastrophes d'origine humaine et naturelle augmente, et les structures de coordination ainsi que les ententes pour réunir des intervenants multiples sont de plus en plus importantes. Le programme de Sécurité publique Canada a su répondre au contexte en constante évolution de la gestion des urgences, mais des lacunes persistent dans les domaines de l'atténuation et de la résilience des collectivités.

L'évaluation a révélé que les activités de l'initiative sont harmonisées avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère. Bien que les récents documents stratégiques aient accordé la priorité à la reprise économique, la sécurité des Canadiens demeure un thème central. L'importance continue de la gestion des urgences a été mise en évidence par la création de la *Loi sur la gestion des urgences*, en 2007, les engagements internationaux et l'annonce du premier ministre concernant les programmes d'atténuation en juin 2011.

Deux éléments centraux de la législation définissent le partage des responsabilités en matière de gestion des urgences au Canada. Conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces et les territoires sont responsables de la gestion des urgences à l'intérieur de leurs frontières. La *Loi sur la gestion des urgences* de 2007 prévoit que Sécurité publique Canada est responsable de répondre aux demandes d'aide des provinces et des territoires et de coordonner l'aide fournie par d'autres institutions fédérales² aux provinces et aux territoires. De plus, en vertu de cette loi, le ministre de la Sécurité publique « est chargé d'assumer un rôle de premier plan en matière de gestion des urgences au Canada en coordonnant les activités de gestion des urgences des ministères et des organismes fédéraux et en collaborant avec les provinces et les territoires »³. Étant donné le caractère général de cette loi, il est difficile pour Sécurité publique Canada de s'acquitter de ce mandat tout en reconnaissant les domaines de compétence provinciale et territoriale.

L'évaluation a révélé que les activités faisant partie du mandat de Sécurité publique Canada et liées à une approche pangouvernementale ne sont pas dupliquées par d'autres organismes. Toutefois, les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux suggèrent qu'il serait possible de parvenir à une meilleure synergie entre les bureaux fédéraux régionaux et les provinces et les territoires.

La Division de la coordination stratégique assume la fonction de secrétariat pour les organes de gouvernance de gestion des urgences. Des comités établis fournissent une base solide pour le leadership et la coordination de la gestion des urgences; cependant, il est possible de faire mieux. Par exemple, au Comité des SMA sur la gestion des urgences, les sous-ministres adjoints (SMA) sont souvent représentés par du personnel à des échelons inférieurs. Ce faisant, les réunions de ce comité mettent l'accent sur l'information plutôt que de constituer un forum pour la prise de décisions stratégiques et en temps opportun. Par ailleurs, le Comité des directeurs généraux sur les politiques et les programmes en matière de gestion des urgences

² Le terme « institutions fédérales » désigne les ministères et les organismes fédéraux.

³ *Loi sur la gestion des urgences* (L.C., 2007, ch. 15, article 3).

est quant à lui sous-utilisé. Des modifications s'opèrent actuellement pour le Comité des SMA sur la gestion des urgences, et un Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences est mis en place pour fournir une orientation supplémentaire. De plus, le Forum permanent fédéral, provincial et territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences et ses groupes de travail sont réputés être au travail pour l'élaboration de cadres politiques. Toutefois, compte tenu des ressources disponibles, il est nécessaire d'établir et de pondérer les priorités afin de faire progresser les dossiers.

Bien que les mécanismes soient actuellement mis en œuvre pour renforcer la coordination au sein du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales, la coordination interne des activités liées aux politiques, à la planification et aux exercices de gestion des urgences a été perçue comme une faiblesse. En outre, les demandes passées auprès d'autres institutions fédérales ne sont pas bien coordonnées, ce qui fait en sorte qu'il est difficile pour les institutions fédérales d'établir les priorités et d'affecter les ressources nécessaires.

En ce qui concerne l'atteinte des résultats, la Division des politiques en matière de gestion des urgences, la Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence et la Division des exercices nationaux ont fait de bons progrès par rapport aux recommandations formulées en 2009 par la vérificatrice générale. De plus, les institutions fédérales, et dans une certaine mesure, les provinces et les territoires sont maintenant mobilisés. Ainsi, les bases ont été jetées pour faire avancer les activités de l'initiative. Davantage d'efforts sont nécessaires pour parvenir à un cadre de politiques global; à une approche coordonnée de la planification de la gestion des urgences; et à la mise en œuvre des leçons retenues des exercices.

La Division des politiques en matière de gestion des urgences a lancé plusieurs activités liées aux politiques en plus de mettre en œuvre plusieurs instruments de politique grâce à l'engagement des institutions fédérales ainsi que des provinces et des territoires. Toutefois, davantage d'engagements sont nécessaires pour consolider l'acceptation et la mise en œuvre d'un cadre de politique véritablement global dans lequel toutes les parties nécessaires et les organisations seront présentes. Des institutions fédérales estiment que la vaste portée des instruments de politique empêche de comprendre parfaitement quels sont leurs rôles et leurs responsabilités; de les mettre en œuvre et de les opérationnaliser sur le plan pratique; et de relier les différents éléments de la gestion des urgences. De plus, des lacunes persistent en ce qui concerne le transfert de connaissances, particulièrement en ce qui concerne les tendances internationales.

La Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence a mobilisé d'autres institutions fédérales dans des activités d'évaluation tous risques et de planification de la gestion des urgences et elle a élaboré des directives et des outils connexes. En général, les institutions fédérales interrogées ont reconnu les efforts de mobilisation et l'utilité des ressources élaborées. Des progrès ont été accomplis vers la mise en place d'une approche globale et coordonnée de la planification de la gestion des urgences à l'échelle fédérale. Ces progrès sont démontrés par le fait que des institutions fédérales ont commencé à soumettre leurs plans stratégiques de gestion des urgences à Sécurité publique Canada, aux fins d'examen. En date de décembre 2011, quatre des dix institutions fédérales évaluées avaient obtenu une cote passable, et cinq des dix institutions comportaient des risques déterminés. Les faibles résultats obtenus par les institutions fédérales montrent qu'il est nécessaire de poursuivre le processus d'examen des plans stratégiques de gestion des urgences.

La Division des exercices nationaux a fait preuve de leadership, mais la gouvernance pour appuyer la mise en œuvre des leçons retenues pourrait être renforcée. Le Comité interministériel de coordination des exercices a été créé pour mobiliser les institutions fédérales dans la planification et la conduite d'exercices nationaux. De 2006-2007 à 2010-2011, 31 exercices ont été menés. Les répondants soulignent la nécessité de mettre en œuvre une stratégie d'exercices nationaux plus robuste qui reposerait sur des évaluations des risques et qui permettrait une meilleure coordination entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le processus d'amélioration des capacités a été mis en place au cours des trois dernières années pour appuyer la mise en œuvre des leçons retenues afin que les institutions fédérales soient mieux préparées à répondre aux futures urgences. Cependant, il est difficile pour Sécurité publique Canada de s'assurer que les mesures correctives nécessaires et les pratiques exemplaires sont mises en œuvre puisque le Ministère n'a pas le pouvoir de le faire, et que les mécanismes de gouvernance, tels que l'engagement et le suivi des cadres supérieurs entre les ministères, font défaut.

Les campagnes menées par la Division des services de communication ont permis d'augmenter le niveau de sensibilisation de la population canadienne par la prise de mesures proactives auprès des collectivités, des personnes et des entreprises. Les publicités dans le cadre de la campagne de sensibilisation sont maintenant terminées, et la campagne est soutenue par divers partenariats, sa présence sur le Web et des composantes des médias sociaux en constante évolution.

En ce qui concerne la préparation globale, les activités de l'initiative ont fourni un fondement pour le cadre pangouvernemental, et le changement individuel de comportement des Canadiens et des Canadiennes est mis au banc d'essai. Le Canada met en œuvre des approches tous risques et il prend des mesures pour améliorer la détermination et l'évaluation des risques ainsi que la prévention des catastrophes. Malgré ces bonnes mesures, les groupes interrogés indiquent que les gouvernements ne sont pas bien préparés pour faire face à une catastrophe. Plusieurs facteurs ont nui à l'état de préparation du Canada. Notamment, un manque de vision à long terme pour la gestion des urgences; la lenteur du changement de culture pour passer d'une approche d'intervention et de rétablissement à une approche reposant sur quatre piliers; les problèmes de capacité au sein du système de gestion des urgences.

Le roulement de personnel et les réaffectations budgétaires ont nui à la gestion des ressources. Malgré ces difficultés, des mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité des activités de l'initiative. La rentabilité des résultats des politiques, de la planification et des exercices nationaux a augmenté au cours des deux dernières années. Les renseignements disponibles sont insuffisants pour tirer des conclusions en ce qui concerne les tendances relatives à la rentabilité des résultats de la Division de la coordination stratégique et de la Division des services de communication.

Recommandations

La Direction générale de l'évaluation recommande que la sous-ministre adjointe du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales :

1. S'appuie sur le mandat créé pour le nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences pour s'assurer que la prise de décisions de niveau stratégique est harmonisée à tous les niveaux, y compris celui des sous-comités et du Comité des sous-ministres adjoints

sur la gestion des urgences. Chaque comité devrait avoir un mandat clair et distinct ainsi qu'encourager et favoriser la participation de représentants du niveau approprié.

2. Augmente la participation des intervenants en prenant les mesures suivantes :
 - a. Songer à inclure la planification de la gestion des urgences et les exercices nationaux dans les tâches du Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences.
 - b. Inciter l'engagement de la direction des institutions fédérales grâce au nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences et à des plans stratégiques de gestion des urgences pour la mise en œuvre des leçons retenues de diverses évaluations.
3. Mette davantage l'accent sur les nouveaux secteurs stratégiques, tels que l'atténuation et la résilience des collectivités, et se tienne au courant des tendances internationales pour favoriser le changement de culture dans le domaine de la gestion des urgences.

Réponse et plan d'action de la direction

Recommandations	Mesures de gestion	Responsable	Échéancier
1. S'appuyer sur le mandat créé pour le nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences pour s'assurer que la prise de décisions de niveau stratégique est harmonisée à tous les niveaux, y compris celui des sous-comités et du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences. Chaque comité devrait avoir un mandat clair et distinct ainsi qu'encourager et favoriser la participation de représentants du niveau approprié.	<p>i) Élaborer un cadre de gouvernance pour l'approbation du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - créer un processus de prise de décisions qui tient compte des interactions entre les comités, leurs membres et le niveau de présence requis; - assurer la responsabilisation de tous les comités s'intéressant à la gestion des urgences; - faciliter la gestion et le suivi des résultats, notamment de la mise en œuvre des leçons retenues; - optimiser la communication verticale et horizontale des renseignements. <p>ii) Élaborer une procédure opérationnelle normalisée applicable à tous les comités s'intéressant à la gestion des urgences et constituant une base commune pour les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - revue et mise à jour périodiques des mandats; - consultation au sujet des ordres du jour et des documents pour les réunions; - choix et renouvellement des membres - centralisation du soutien administratif pour les initiatives d'élaboration de politiques et de programmes nécessitant la participation de plusieurs comités. <p><i>*La procédure opérationnelle normalisée découlera du cadre de gouvernance.</i></p>	<p>Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences</p> <p>(avec les commentaires de toutes les directions générales du Secteur)</p>	<p>Septembre 2012 Communication de l'ébauche des points i) et ii) au Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences.</p> <p>Janvier 2013 Approbation par le Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences puis mise en œuvre des points i) et ii).</p>

Recommandations	Mesures de gestion	Responsable	Échéancier
<p>2. Augmenter la participation des intervenants en prenant les mesures suivantes :</p> <p>a. Songer à inclure la planification de la gestion des urgences et les exercices nationaux dans les tâches du Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences.</p> <p>b. Inciter l'engagement de la direction des institutions fédérales grâce au nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences et à des plans stratégiques de gestion des urgences pour la mise en œuvre des leçons retenues de diverses évaluations.</p>	<p>i) Consulter les cadres supérieurs FPT responsables de la gestion des urgences concernant l'ajout de renseignements liés aux évaluations tous risques, aux plans stratégiques de gestion des urgences, aux exercices nationaux, à la formation et aux leçons retenues ayant une incidence intergouvernementale.</p> <p>ii) Présenter les résultats du point i) et le plan d'action proposé aux cadres supérieurs FPT responsables de la gestion des urgences.</p> <p>i) Faire participer les membres du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences et du Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance pour les activités nationales de préparation aux urgences (planification, formation, exercices, évaluation et mise en œuvre des leçons retenues).</p>	<p>Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences</p> <p>(avec la participation de la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale)</p> <p>Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale</p>	<p>Juin 2012 Consultations</p> <p>Septembre 2012 et par la suite – mise en œuvre</p> <p>Printemps 2013 Approbation par le Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences</p> <p>Automne 2013 Premier compte rendu au Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences.</p>
<p>3. Mettre davantage l'accent sur les nouveaux secteurs stratégiques, tels que l'atténuation et la résilience des collectivités, et se tenir au courant des tendances internationales pour favoriser le changement de culture dans le domaine de la gestion des urgences.</p>	<p>i) Terminer les quatre piliers de la gestion des urgences en préparant un programme d'atténuation qui contribuera à augmenter la résilience des collectivités du pays.</p> <p>ii) Obtenir de rares ressources en collaborant avec des partenaires nationaux et internationaux dans le cadre d'un forum multisectoriel pour déterminer les pratiques exemplaires et mettre en commun les leçons retenues.</p> <p>iii) Augmenter la recherche sur les politiques de gestion des urgences pour éclairer la prise de décisions stratégiques et objectives au sein du gouvernement du Canada et favoriser l'amélioration des connaissances sur la sensibilisation à la gestion des urgences dans la société canadienne.</p>	<p>Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences</p>	<p>Automne 2012 Mémoire au Cabinet</p> <p>Hiver 2013 Présentation au Conseil du Trésor</p>

1. INTRODUCTION

La présente constitue l'évaluation 2011-2012 de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence de Sécurité publique Canada (SP). Cette évaluation fournit aux Canadiens, aux parlementaires, aux ministres, aux organismes centraux et au sous- ministre de la Sécurité publique une appréciation neutre, fondée sur des éléments probants, de la pertinence et du rendement (sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie) de cette initiative du gouvernement fédéral.

Cette évaluation sera soumise au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada d'ici le 31 mars 2012, dans le cadre d'une exigence pour le financement accordé à SP depuis le 1^{er} avril 2006.

2. PROFIL

2.1 Contexte

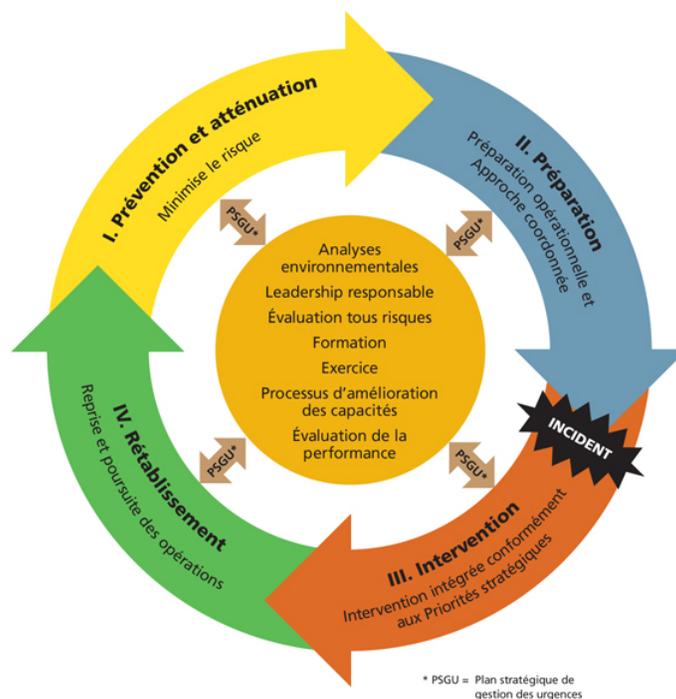
Au Canada, les responsabilités en matière de gestion des urgences sont partagées entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, leurs partenaires et les citoyens, qui ont la responsabilité d'être prêts à faire face aux catastrophes et de contribuer à la résilience de leur collectivité. Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la gestion des urgences au sein de leurs territoires respectifs. Le gouvernement fédéral exerce un leadership à l'échelle nationale à l'égard des responsabilités relatives à la gestion des urgences dans ses domaines de compétence exclusive et sur les terres et propriétés sous responsabilité fédérale. Le ministère de la Sécurité publique a été mis en place pour assurer le leadership et la coordination de l'ensemble des institutions fédérales⁴ responsables de la sécurité des Canadiens.

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* stipule que « le gouvernement du Canada a adopté une approche tous risques pour la gestion des mesures d'urgence qui englobe quatre fonctions interdépendantes, mais intégrées : atténuation/prévention, préparation, intervention et rétablissement »⁵. Cette approche est illustrée de façon conceptuelle dans la figure 1 ci-dessous.

⁴ Tout au long de ce rapport, le terme « institutions fédérales » est utilisé pour désigner les ministères et les organismes fédéraux.

⁵ *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*, 2009.

Figure 1 – Continuum sur la gestion des urgences⁶
Continuum de la gestion des urgences



Les activités de prévention et d'atténuation visent à éliminer ou à atténuer les risques de catastrophes pour protéger la vie, les biens, l'environnement, et pour réduire les perturbations économiques. Les activités de préparation visent la préparation en cas de catastrophe et la gestion des conséquences par des mesures mises en place avant l'événement (p. ex. grâce à des plans d'intervention d'urgence, à de la formation, à des exercices, etc.). L'intervention d'urgence englobe les activités permettant d'agir pendant ou immédiatement avant ou après une catastrophe pour en gérer les conséquences. Le rétablissement, quant à lui, vise à restaurer ou à rétablir, par diverses mesures, les conditions de vie à un niveau acceptable après une catastrophe.

Cette évaluation se concentre sur les deux premiers piliers de la gestion des urgences : la prévention et l'atténuation ainsi que la préparation.

2.2 Contexte pour l'évaluation

Depuis le 1^{er} avril 2006, SP s'est vu accorder un financement continu, soit un financement de catégorie 1, pour maintenir et renforcer les activités de base du Ministère en matière de gestion des urgences. Le 1^{er} avril 2008, trois autres années de financement pour une période déterminée ont été accordées, soit un financement de catégorie 2. À l'origine, les activités de gestion des urgences connexes étaient gérées par le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et de la sécurité nationale. À l'été 2011, le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et de la sécurité nationale a été divisé en deux : le Secteur de la sécurité nationale et le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales. Ainsi, la

⁶ *Guide de planification de la gestion des urgences*, 2010-2011.

responsabilité de la gestion des urgences relève actuellement du sous-ministre adjoint (SMA) du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales.

À la suite de discussions avec la haute direction de SP et le Centre d'excellence en évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, il a été décidé que cette évaluation serait fondée sur l'architecture des activités de programme de SP, plutôt que sur le financement par reconduction alloué dans le cadre du financement de catégorie 1 et 2. Le fait de concentrer l'évaluation ainsi a permis d'établir une connexion logique entre les activités découlant du financement de catégorie 1 et 2 et l'atteinte des résultats liés à l'architecture des activités de programme. Ainsi, conformément à l'architecture des activités de programme, les activités de prévention et d'atténuation ont été séparées de celles de préparation, qui sont abordées dans cette évaluation. Les activités d'intervention et de rétablissement seront évaluées dans les années futures⁷.

2.3 Initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence

L'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence évaluée dans le cadre de la présente se réfère à un groupe d'activités menées par deux composantes organisationnelles et plusieurs divisions et unités à SP, notamment :

2.3.1 Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales

Division des politiques en matière de gestion des urgences : La Division des politiques élabore et met œuvre des activités nationales de politiques et de recherche en matière de gestion des urgences et elle contribue à l'élaboration de la législation nationale, des politiques et des programmes. De plus, la Division mène et soutient des activités liées aux politiques internationales de gestion des urgences⁸.

Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence : L'objectif de la Division est de détecter les risques émergents et les lacunes sur le plan de la planification. Elle est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une approche coordonnée en matière d'évaluation tous risques et de planification de la gestion des urgences ainsi que de la promotion des pratiques exemplaires. Elle a mené des évaluations des plans stratégiques de gestion d'urgence des institutions fédérales et a coordonné des évaluations tous risques. Elle est également la responsable fédérale de l'approche coordonnée pour la planification fédérale et nord-américaine en cas de pandémie.

Division des exercices nationaux : La Division est responsable de la coordination des exercices d'intervention pangouvernementaux auxquels participent les gouvernements, les premiers intervenants et les autorités militaires. Ces intervenants collaborent à des exercices de simulation de situations d'urgence, comme des catastrophes naturelles, des menaces pour la santé ou des attaques terroristes⁹. La Division gère le processus d'amélioration des capacités,

⁷ Le point 1.4.1 de l'architecture des activités de programme concerne la prévention et l'atténuation ainsi que la préparation, tandis que le point 1.4.2 se réfère à l'intervention et au rétablissement.

⁸ Sécurité publique Canada, *Politique de gestion des urgences, activités prioritaires*.

⁹ Site Web de Sécurité publique Canada : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/nep/index-fra.aspx>.

qui cerne les mesures correctives éventuelles et les pratiques exemplaires que doivent appliquer les institutions fédérales¹⁰.

Division de la coordination stratégique (devenue la Division des partenariats stratégiques et des activités de liaison en mars 2012) : La Division fournit des fonctions de secrétariat pour le Comité des SMA sur la gestion des urgences et pour les forums fédéraux, provinciaux et territoriaux de gestion des urgences¹¹.

2.3.2 Direction générale des communications

Division des services de communication : La Division est responsable des campagnes de sensibilisation auprès du public qui fournissent aux Canadiens les renseignements nécessaires en matière de sécurité pour aider à bâtir une société plus résiliente¹². La Division gère la campagne « 72 heures – Votre famille est-elle prête? ».

2.4 Ressources

Le tableau 1 illustre le budget annuel moyen de fin d'exercice pour chacune des composantes organisationnelles qui ont mené des activités dans le cadre de l'initiative depuis le 1^{er} avril 2006. Une moyenne a été utilisée puisque les ressources pour le financement de catégorie 1 ne sont généralement pas répertoriées en tant que centres de coûts individuels ou comme des commandes internes.

Tableau 1 – Ressources pour l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence (en millions de dollars)	
Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales*	Budget annuel moyen
• Division des politiques en matière de gestion des urgences;	1,3
• Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence	0,9
• Division des exercices nationaux	3,8
• Division de la coordination stratégique	0,8
Total (partiel)	6,8
Direction générale des communications**	
Division des services de communication	2,5
TOTAL	9,3

Remarques

* Les montants pour le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales correspondent aux salaires et aux budgets de fonctionnement et d'entretien d'après les données de fin d'année, car il s'agissait de l'information la plus précise disponible. Les montants du budget ne comprennent pas les sommes pour les régimes d'avantages sociaux des employés, pour les locaux de TPSGC ou pour les services internes.

** Le montant présenté dans le tableau 1 correspond à un budget prévisionnel, car il n'y avait pas de données disponibles pour les budgets de la Division des services de communication liés aux campagnes de préparation. Les campagnes ont reçu des fonds provenant de plusieurs sources qui comprenaient le financement de catégorie 1 ainsi

¹⁰ Sécurité publique Canada, *Programme d'exercices nationaux – ÉBAUCHE – Cadre stratégique pangouvernemental*.

¹¹ Sécurité publique Canada, Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales, tableau des responsabilités, 2011.

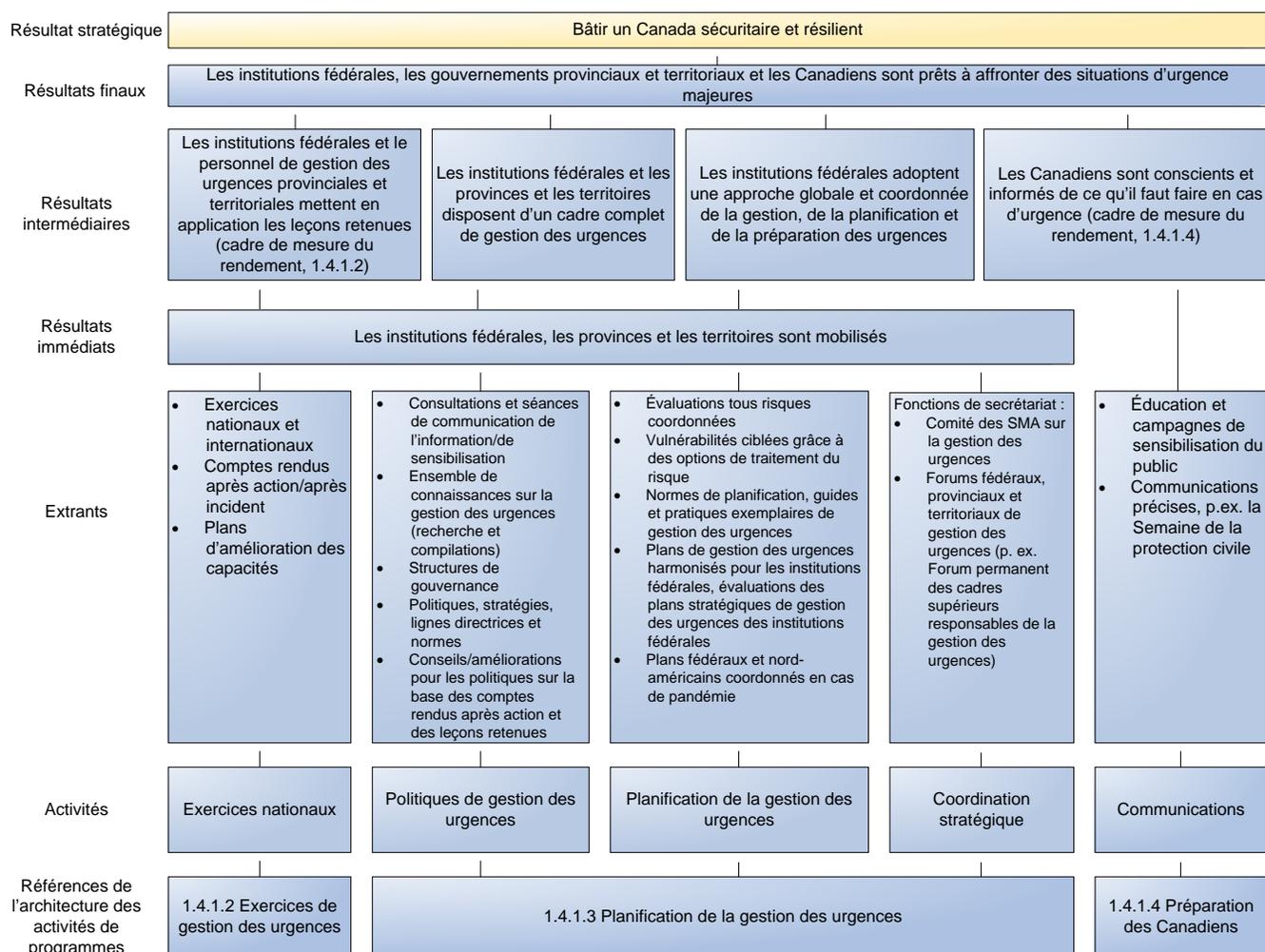
¹² Sécurité publique Canada, Direction générale des communications, *Plan d'activités 2011-2012 de la Direction générale*.

que des fonds séparés et réservés sur une période de quatre ans de 2006-2007 à 2009-2010. Les ressources provenant du financement séparé et pour une période déterminée étaient de 3,0 millions de dollars pour les trois premières années et de 0,41 million de dollars en 2009-2010. Ce financement a été spécialement conçu pour la publicité de la campagne de préparation en cas d'urgence.

2.5 Modèle logique

Le modèle logique présenté à la figure 2 est une représentation visuelle qui établit un lien entre le but du financement de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence de SP (activités), ce qu'elle produit (extrants) et ce qu'elle espère accomplir (résultats). Il fournit également la base de l'élaboration de la matrice d'évaluation, donnant ainsi à l'équipe d'évaluation les étapes à suivre pour la réalisation de l'évaluation.

Figure 2 – Modèle logique pour l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence



3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif

La présente évaluation :

- favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et de la population canadienne, en aidant le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes;
- aide le sous-ministre de la Sécurité publique à gérer en fonction des résultats, en lui indiquant si le programme donne les résultats escomptés à un coût abordable;
- appuie l'amélioration des politiques et des programmes.

3.2 Portée

L'évaluation couvre la période du 1^{er} avril 2006 à l'exercice en cours et elle comprend les activités de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence au sein des composantes organisationnelles mentionnées précédemment.

D'autres activités ayant été financées par des fonds de catégorie 1 et 2 ont été exclues du champ d'application de cette évaluation, même si elles sont considérées comme des activités de prévention, d'atténuation et de préparation. Notamment : les programmes de formation nationaux (Collège canadien de gestion des urgences), parce qu'ils procèdent actuellement à un exercice de renouvellement; les activités de continuité du gouvernement, puisque les documents de financement ont été récemment mis au point pour établir des objectifs et des attentes.

Les activités qui entrent dans la catégorie des interventions d'urgence et de rétablissement, comme celles du Centre des opérations du gouvernement, seront évaluées au cours des années à venir, conformément au plan d'évaluation ministériel.

En outre, les activités de planification de la gestion des urgences sur le plan « opérationnel », comme le Plan fédéral d'intervention d'urgence, sont également exclues, car ces fonctions, sur le plan organisationnel, se rapportaient à l'intervention en cas d'urgence et au rétablissement.

3.3 Méthodologie

L'évaluation a été effectuée conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, à la *Directive sur la fonction d'évaluation* et aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*, ainsi qu'à la *Politique sur l'évaluation de SP*. Les évaluateurs ont tenu compte des facteurs suivants pour déterminer en quoi consisteraient l'évaluation, son approche, sa portée, sa conception et ses méthodes :

- les risques;
- la qualité des évaluations précédentes;
- la validité de la théorie du programme;
- la longévité du programme;
- la stabilité contextuelle.

La méthode d'évaluation et le niveau d'effort qui y est associé ont été calibrés en fonction de caractéristiques précises des activités de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence.

- Sur le plan du rendement par rapport aux résultats, l'évaluation a porté principalement sur les résultats immédiats, comme la portée des résultats et l'engagement des publics cibles, et sur la réalisation des résultats intermédiaires.
- L'initiative est considérée comme présentant un risque moyen : un certain nombre de divisions de SP participent ainsi que des intervenants à différents échelons dans un environnement complexe, la majorité à l'échelon fédéral. Par conséquent, un grand nombre d'entrevues (29) ont été réalisées et la proportion de répondants dans chaque groupe a été assignée en fonction de leur niveau de participation à l'initiative.
- On a pu appuyer l'évaluation du rendement de SP sur des documents clés, comme le *Rapport du Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense* (2008) et le rapport de l'automne 2009 de la vérificatrice générale (chapitre 7, La gestion des urgences – Sécurité publique Canada). Des rapports de recherche clés d'institutions internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étaient également disponibles.
- Des études de recherche sur l'opinion publique portant sur la préparation de la population canadienne ont été menées par SP au cours des cinq dernières années. Ainsi, les efforts d'évaluation ont été réduits pour cette composante.

3.3.1 Questions et enjeux fondamentaux de l'évaluation

Conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation*, les questions et les secteurs d'intérêt suivants ont été abordés au cours de l'évaluation :

Pertinence

1. a) Sécurité publique Canada peut-il démontrer la nécessité de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence?
b) Comment les activités de l'initiative ont-elles répondu à ce besoin et au contexte en constante évolution de la gestion des urgences?
2. Les objectifs de l'initiative sont-ils en harmonie avec (i) les priorités du gouvernement fédéral et (ii) les priorités stratégiques ministérielles de SP?
3. a) Dans quelle mesure l'initiative est-elle harmonisée avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
b) Dans quelle mesure les activités de l'initiative dédoublent-elles ou complètent-elles d'autres activités fédérales, provinciales ou territoriales?

Rendement – Efficacité

4. Dans quelle mesure :
 - a) Les activités de la Division de la coordination stratégique et des comités connexes ont-elles fourni une gouvernance saine pour les activités de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence?
 - b) Les activités de la Division des politiques en matière de gestion des urgences ont-elles conduit à la mobilisation des institutions fédérales, provinciales et territoriales, soutenant un cadre complet de gestion des urgences?
 - c) Les activités de la Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence ont-elles conduit à la mobilisation des institutions fédérales, soutenant une approche globale et coordonnée de la planification de la gestion des urgences?
 - d) Les activités de la Division des exercices nationaux ont-elles conduit à la mobilisation du personnel de gestion des urgences des institutions fédérales, provinciales et territoriales, soutenant la mise en œuvre de mesures correctives et l'officialisation des pratiques exemplaires?
 - e) Les activités de la Division des services de communication ont-elles fait en sorte que la population canadienne est consciente et informée de ce qu'il faut faire en cas d'urgence?
5. Dans quelle mesure les institutions fédérales, les gouvernements provinciaux et territoriaux et la population canadienne sont-ils prêts à faire face à des situations d'urgence majeures?

Rendement – Efficience et économie

6. L'efficience des activités s'est-elle améliorée au fil du temps?
7. Quelles mesures les gestionnaires de l'initiative ont-ils prises pour minimiser l'utilisation des ressources pour la réalisation des extrants et des résultats?

3.3.2 Sources de données

L'équipe d'évaluation a utilisé les méthodes suivantes pour évaluer l'initiative : examen de documents, entrevues et examen des données sur le rendement et des données financières. Chacune de ces méthodes est décrite en détail ci-après.

Examen de documents

L'examen de documents comprenait les documents suivants : documents de création et de renouvellement du programme, documents sur la législation et les politiques, documents ministériels, comme des rapports sur les plans et les priorités et des rapports sur le rendement, publications ministérielles, documents sur la recherche internationale, discours du Trône et ses budgets, documents propres au programme. Une liste des documents examinés se trouve à l'annexe A.

Entrevues

Des entrevues ont été menées à l'aide de guides d'entrevue élaborés pour chacun des répondants indiqués au tableau 2. Le plus grand groupe interrogé était celui appelé « autres ».

institutions fédérales ». Ce groupe ciblait les institutions responsables des fonctions de soutien primaires en cas d'urgence, telle qu'elles sont définies dans le Plan fédéral d'intervention d'urgence. Voir l'annexe B pour obtenir une liste des institutions fédérales ayant des fonctions de soutien en cas d'urgence.

Tableau 2 – Groupes interrogés et nombre d'entrevues	
Groupe interrogé	Nombre d'entrevues
Haute direction de SP, gestionnaires de programme, gestionnaires régionaux	9
Autres institutions fédérales	12
Partenaires de gestion des urgences provinciaux et territoriaux	6
Experts (au Canada et à l'étranger)	2
TOTAL	29

Examen des données sur le rendement et des données financières

Une analyse des données sur le rendement comportait notamment l'examen des résultats du programme et des documents tels que des présentations, des évaluations, des sondages d'opinion publique (menés précédemment) et des renseignements sur la portée et la participation qui ont été fournis par les gestionnaires de l'initiative.

L'analyse financière a porté sur l'information budgétaire et sur les dépenses. Les données financières ont été recueillies à l'aide d'un modèle défini et ont été examinées en détail par les conseillers en gestion financière de chaque composante organisationnelle. Un calcul du coût total pour chaque initiative pour le gouvernement a également été préparé.

3.4 Contraintes

Dans le cadre de l'analyse pour l'évaluation, les contraintes suivantes ont été observées :

- Bien que l'information qualitative provenant des entrevues ait été analysée en utilisant une approche systématique, les résultats ne sont pas statistiquement significatifs, en raison de la taille de l'échantillon. Les évaluateurs ont exercé leur jugement pour créer des thèmes à partir des réponses aux entrevues.
- Pour les campagnes de communication, l'équipe d'évaluation n'a mené aucune recherche sur l'opinion publique; les conclusions sont plutôt fondées sur la recherche sur l'opinion publique déjà réalisée par la Direction générale des communications de SP. Il est à noter que la plus récente recherche sur l'opinion publique a été achevée en 2010.
- Les données sur le rendement ont été recueillies à l'aide d'un modèle défini pour chaque division. Dans certains cas, les données sur le rendement n'ont pas été recueillies sur une base continue, car aucune stratégie de mesure du rendement n'était en place. Le modèle a donc été rempli selon les estimations des agents de programme.
- L'information financière a été difficile à obtenir en raison des changements sur le plan organisationnel et concernant le financement dans des secteurs connexes; le codage financier ne concordait pas avec les activités de l'initiative. Ainsi, dans certains cas, le niveau d'effort, les budgets associés et les dépenses ont été estimés. En outre, l'information

budgétaire pour la période 9 (troisième trimestre) n'était pas disponible pour toutes les années de l'analyse, il n'a donc pas été possible de calculer un ratio valide du budget par rapport aux dépenses.

3.5 Protocoles

Au cours de l'évaluation, les gestionnaires de l'initiative de SP ont aidé à cibler les intervenants clés et ont fourni la documentation et les données requises pour appuyer l'évaluation. Leur collaboration a grandement enrichi le processus d'évaluation.

Un groupe de travail sur l'évaluation a été créé pour appuyer l'évaluation. Il comprenait des membres de chacune des composantes organisationnelles prenant part à l'évaluation.

Le présent rapport a été présenté, pour examen et approbation, aux représentants du programme et au sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales. Une réponse de la direction et un plan d'action ont été préparés pour répondre aux recommandations de l'évaluation. Ces documents ont été présentés au Comité d'évaluation ministériel de SP pour étude et approbation finale par le sous-ministre de Sécurité publique Canada.

4. CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

4.1.1 Besoin continu de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence

Afin de déterminer si le besoin à l'égard de l'initiative est continu, les évaluateurs ont examiné les tendances en matière de menaces et de situations d'urgence à l'échelle nationale et dans le monde. L'équipe d'évaluation a ensuite voulu savoir si les activités de l'initiative révélaient une pertinence continue en s'harmonisant au contexte en constante évolution de la gestion des urgences. Pour ce faire, elle a vérifié si les activités étaient en harmonie avec les pratiques actuelles dans d'autres pays et avec le contexte en pleine évolution de la gestion des urgences au Canada.

Tendances des menaces et des événements liés aux urgences

Des preuves documentées montrent que la fréquence des catastrophes d'origine humaine et naturelle augmente, et que cette tendance va se poursuivre. Il existe un certain nombre de facteurs, de menaces et de risques, notamment :

- l'environnement et les changements climatiques (phénomènes météorologiques extrêmes);
- les structures démographiques et socio-économiques (grandes populations à risque élevé);
- la technologie (systèmes novateurs complexes);
- la propagation rapide de maladies (risque de pandémies mondiales);
- les actes terroristes.

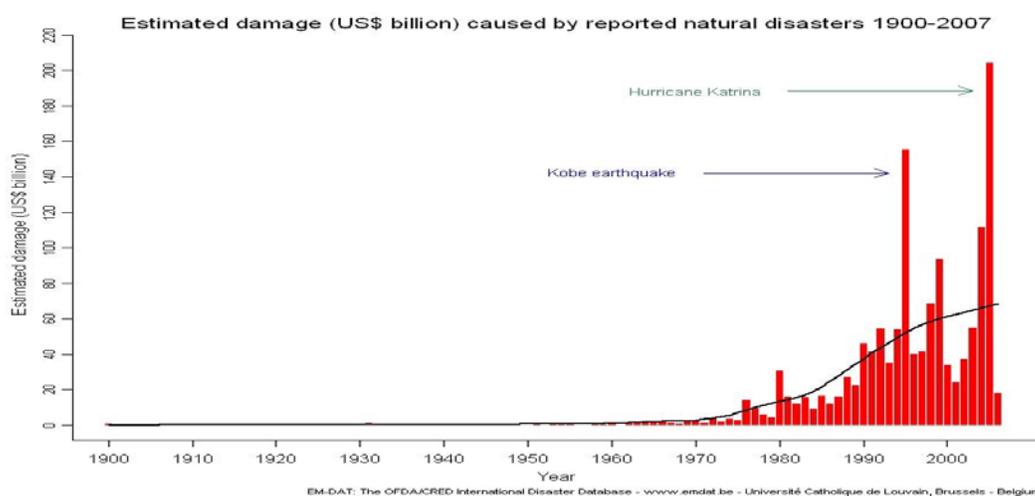
Le commerce mondial, les voyages internationaux et les capacités cybernétiques font en sorte que les situations d'urgence peuvent maintenant évoluer rapidement en ampleur, en gravité et en complexité¹³. Une première planification, les structures de coordination et les arrangements pour rassembler les gouvernements, les organisations bénévoles et le secteur privé sont des éléments extrêmement importants pour la prévention et l'intervention en cas d'urgence.

Il est également nécessaire de prendre des mesures proactives pour accroître la sensibilisation du public aux risques et à l'importance de se préparer à d'éventuelles urgences, de les atténuer et de souscrire leurs propres assurances contre les risques auxquels ils sont exposés. Ces types de mesures sont considérés comme des mesures importantes que les gouvernements devraient adopter¹⁴.

Contexte évolutif de la gestion des urgences

Des études montrent que les catastrophes sont de plus en plus coûteuses. Selon le Centre pour la recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, le coût des catastrophes naturelles s'est multiplié par 14 depuis les années 1950¹⁵.

Figure 3 – Coûts estimatifs des catastrophes naturelles



Graphique non-disponible en français.

Légende :

Estimated damage (US\$ billion) caused by reported natural disasters 1900-2007 = Coûts estimatifs des dommages (milliards de dollars US) causés par les catastrophes naturelles déclarées 1900-2007
Estimated damage (US\$ billion) = Coûts estimatifs des dommages (milliards de dollars US)
Hurricane Katrina = Ouragan Katrina
Kobe earthquake = Tremblement de terre de Kobe

¹³ *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 7 – Gestion des urgences, 2009, p. 2.

¹⁴ Organisation de coopération et de développement économiques, *Studies in Risk Management. Innovation in Country Risk Management*, 2009, p. 21.

¹⁵ Institut de prévention des sinistres catastrophiques, *Canadians at Risk: Our exposure to natural hazards*, 2010, p. 2.

Year = Année
EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database – www.emdat.be – Université Catholique de Louvain, Brussels – Belgium
EM-DAT : Base de données internationale sur les catastrophes OFDA/JCRED, www.emdat.be , Université catholique de Louvain, Bruxelles – Belgique

Au Canada, avant 1990, seulement trois catastrophes ont dépassé le cap des 500 millions de dollars de dommages (en dollars de 2010). Cependant, au cours de la dernière décennie seulement, neuf catastrophes ont dépassé le cap des 500 millions de dollars de dommages, totalisant un coût d'environ 1,1 milliard par année pour le Canada. Depuis sa création en 1970, le programme des Accords d'aide financière en cas de catastrophe a versé 2,1 milliards de dollars, dont 88 % ont été versés depuis 1996¹⁶.

Comme les catastrophes sont de plus en plus importantes et coûteuses, les gouvernements cherchent des moyens de réduire les coûts associés aux situations d'urgence. Une approche met l'accent sur la prévention et l'atténuation, ce qui s'avère rentable. Une étude menée par l'OCDE établit un lien étroit entre la gestion des risques et l'atténuation. L'étude décrit le haut rapport coût-bénéfice qui découle souvent d'un investissement dans les activités d'atténuation¹⁷. Des études internationales montrent les ratios coûts-bénéfices des mesures d'atténuation, par exemple, 10:1 \$ selon la Banque mondiale; 5:1 £ au Royaume-Uni; 4:1 \$ aux États-Unis; 3:1 \$ en Australie. En fait, environ 80 % des pays ont entrepris des initiatives d'atténuation, par exemple, une plate-forme nationale, des lois et des programmes. De plus, les mesures de prévention et d'atténuation sont promulguées et sont devenues des priorités au sein d'organisations non gouvernementales internationales comme OXFAM et la Croix-Rouge.

Les services financiers s'intéressent également à la réduction des coûts. Par exemple, la Banque mondiale a lancé une initiative pour aider les pays à réduire leurs vulnérabilités et à s'adapter aux changements climatiques. Également, dans l'intérêt du transfert du risque et de la réduction des coûts pour les gouvernements, la résilience des collectivités est un thème émergent partout dans le monde. Selon les Nations Unies, les gouvernements et les organisations reconnaissent de plus en plus que le fait de bâtir des collectivités résilientes et de réduire les risques de catastrophe constitue une initiative de base. La Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes a été mise en place pour soutenir et coordonner ce mouvement¹⁸. Le Cadre d'action de Hyogo, quant à lui, est un plan sur dix ans qui vise à rendre le monde plus sûr à l'égard des catastrophes naturelles. Son objectif est de réduire substantiellement les pertes causées par les catastrophes d'ici 2015, en renforçant la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes¹⁹. À cette fin, les experts en la matière ont également déclaré que l'industrie de l'assurance participe et collabore de plus en plus avec les gouvernements dans certains pays.

Au Canada, un certain nombre de facteurs ont influencé le domaine de la gestion des urgences au cours des dernières années. Ces facteurs ont agi comme des catalyseurs pour les changements de programme. En effet, des changements se sont opérés en matière de responsabilité organisationnelle au sein du gouvernement canadien à l'égard de la gestion des urgences. Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile a

¹⁶ Sécurité publique Canada, *DRAFT presentation: Discussion on the Disaster Mitigation Program*.

¹⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, *Studies in Risk Management. Innovation in Country Risk Management*, 2009, p. 16.

¹⁸ Site web des Nations Unies : <http://www.unisdr.org/who-we-are/history>

¹⁹ Nations Unies, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, 2007.

été créé en 2001 au sein du ministère de la Défense nationale. Il a ensuite été annexé au ministère du Solliciteur général dans le cadre de la création de Sécurité publique et Protection civile Canada, en 2003. Des modifications législatives importantes ont été apportées par la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* et la *Loi sur la gestion des urgences*. Des rapports clés du gouvernement du Canada sur l'état des initiatives de gestion des urgences ont été publiés (p. ex. le rapport du Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense de 2008 et les rapports du Bureau de la vérificatrice générale de 2005 et 2009). Enfin, le contexte général de la gestion des urgences a changé. Il est passé d'une approche axée sur l'intervention à une approche tous risques – qui tient compte des quatre piliers de la gestion des urgences, à savoir la prévention et l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement.

Répondre au contexte évolutif

L'équipe d'évaluation a constaté que, au cours des cinq dernières années, SP a apporté des changements au programme pour s'adapter au contexte évolutif de la gestion des urgences.

- La Division des politiques en matière de gestion des urgences a élaboré des politiques et des cadres harmonisés avec la nouvelle législation et les orientations stratégiques émergentes telles que l'atténuation. La Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophe a été élaborée en 2010 afin de mieux protéger les Canadiens dans l'éventualité d'une catastrophe. Toutefois, les répondants ont mentionné que le Canada accuse un retard par rapport à d'autres pays en ce qui concerne les investissements dans les activités d'atténuation et que les efforts de résilience de la collectivité ont tendance à être limités au pays. Néanmoins, le district de Vancouver-Nord a reçu le prix Sasakawa des Nations Unies pour la prévention des catastrophes en 2011, devenant ainsi la première collectivité au Canada à remporter ce prix et un modèle parmi les collectivités canadiennes pour avoir fait participer les administrations municipales et fédérales et le secteur privé à la promotion d'une approche durable de réduction des risques de catastrophe. Un groupe de travail de la Plate-forme nationale encourage d'autres collectivités du Canada à améliorer leur résilience.
- La Division de la planification de la gestion des urgences a été créée en 2006 et s'est d'abord concentrée sur la planification pandémique à l'aide du Secrétariat aux pandémies du gouvernement du Canada qu'elle coordonne. En 2008-2009, la Division a commencé à élaborer une méthodologie pour procéder à une évaluation tous risques ainsi qu'une approche coordonnée en matière de planification de la gestion des urgences. Puis, en avril 2009, son travail a été détourné pendant environ neuf mois pour diriger l'intervention pangouvernementale à la pandémie de grippe H1N1, en appui à l'Agence de la santé publique du Canada. Au cours des deux dernières années, son travail a évolué et comprend maintenant l'évaluation des risques émergents à l'aide d'une approche d'évaluation tous risques; de l'élaboration de guides et d'outils d'évaluation des risques et de planification de la gestion des urgences à l'intention d'autres institutions fédérales; et de l'évaluation des plans stratégiques de gestion d'urgence.
- La Division des exercices nationaux a changé son approche. Elle adopte maintenant une approche axée sur le cycle de vie, qui comprend un processus basé sur les leçons retenues (appelé processus d'amélioration des capacités) et qui vise à assurer un suivi de la mise en œuvre des mesures correctives et de l'officialisation des pratiques exemplaires.

- La Division de la coordination stratégique fournit des fonctions de soutien liées à la composition des comités qui réunissent habituellement au moins 30 institutions fédérales ayant des fonctions de soutien primaires et secondaires en cas d'urgence et des forums fédéraux, provinciaux et territoriaux. Par l'entremise de ces comités, SP a amélioré la gouvernance et l'interaction avec les partenaires.
- Dans le cadre de ses activités de préparation, la Division des services de communication mise de plus en plus sur l'échange de l'information sur le Web et dans les médias sociaux en vue de réduire les coûts associés à la sensibilisation du public.

4.1.2 Harmonisation avec les priorités fédérales et ministérielles

L'évaluation visait à déterminer si l'initiative est en harmonie avec les priorités fédérales et les priorités stratégiques de SP, principalement grâce à l'examen de documents.

Harmonisation avec les priorités fédérales

Un examen des principaux documents stratégiques du gouvernement fédéral (p. ex. les discours du Trône et les budgets fédéraux) depuis 2006-2007 montre une évolution des priorités ayant trait à la planification et à la préparation. Alors que le gouvernement fédéral, dans son budget, a investi dans des activités fondamentales liées à la préparation aux urgences, des documents stratégiques récents ont donné la prééminence à la reprise économique et aux initiatives de sécurité nationale, p. ex. à la cybersécurité, aux infrastructures essentielles et à la sécurité aux frontières. La sécurité des Canadiens demeure un thème central, et la planification et la préparation en cas de catastrophe pouvant compromettre la sécurité demeure une priorité.

D'un point de vue législatif, la *Loi sur la gestion des urgences* a été adoptée par le Parlement en 2007 pour définir clairement les rôles et les responsabilités fédérales et assurer que le Canada soit en mesure d'atténuer les catastrophes affectant la sécurité de la population canadienne et qu'il soit préparé à y faire face et à se rétablir. À l'échelle internationale, l'engagement du gouvernement en matière de prévention, d'atténuation et de préparation entre 2006 et 2008 a été attesté par des accords internationaux, par exemple, le Conseil Canada-Mexique-États-Unis de gestion des urgences²⁰ et la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes des Nations Unies, et par sa participation à des sommets internationaux comme au Sommet des leaders nord-américains de 2007, où le Canada, le Mexique et les États-Unis ont convenu que « la préparation et la planification peuvent atténuer l'impact d'événements majeurs sur les personnes et nos économies »²¹.

En 2008, SP a publié la *Stratégie nationale d'atténuation des catastrophes*, dans laquelle est écrit que « l'atténuation est un élément clé de la gestion des urgences qui, jusqu'à maintenant, n'a reçu qu'une très faible reconnaissance, malgré l'augmentation des coûts découlant de catastrophes »²². Depuis lors, une attention accrue est accordée aux activités de prévention et d'atténuation, en raison des économies potentielles liées aux coûts de rétablissement que de telles activités peuvent engendrer. Comme l'a reconnu le premier ministre à la suite des

²⁰ Le Conseil Canada Mexique États-Unis de gestions des urgences fournit une approche globale de gestion des urgences en Amérique du Nord.

²¹ Déclaration commune du premier ministre Harper, du président Bush et du président Calderón, Sommet des leaders nord-américains, 2007, Montebello, Québec.

²² Sécurité publique Canada, *Stratégie nationale d'atténuation des catastrophes du Canada*, p. 1.

inondations au Manitoba en 2009, « pour le gouvernement fédéral, le fait de contribuer à des mesures d'atténuation coûte beaucoup moins que de contribuer à toutes les diverses mesures pour venir en aide aux sinistrés chaque année »²³. À la suite des inondations qui sont survenues au Manitoba, en Saskatchewan et au Québec en 2011, le premier ministre a accepté de : « discuter d'une stratégie d'atténuation applicable à toutes les provinces et tous les territoires et visant à aider à améliorer les infrastructures pour qu'elles résistent mieux à de futures inondations »²⁴.

Harmonisation avec les priorités ministérielles

En ce qui concerne l'harmonisation avec les priorités ministérielles, un examen des rapports sur les plans et les priorités montre que les efforts de SP entre 2006 et 2008 ont porté sur la construction d'une base solide dans les domaines de l'atténuation, de la planification, de la préparation et de l'intervention. De plus, ces rapports ont démontré une reconnaissance de l'importance de l'engagement des intervenants. Des rapports plus récents mettent en évidence les questions de sécurité nationale et d'intervention en matière de gestion des urgences (Centre des opérations du gouvernement et mise en œuvre du Plan fédéral d'intervention d'urgence), mais ils mettent également en relief l'importance de la planification de la gestion des urgences par l'élaboration d'un processus d'évaluation tous risques, la préparation de la population à l'aide de campagnes de communication, et l'amélioration des relations avec les intervenants régionaux.

Les activités de l'initiative sont un élément clé de l'architecture des activités de programme du Ministère et, généralement, elles correspondent au point 1.4.1, Prévention, atténuation et préparation en cas d'urgence.

4.1.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

L'harmonisation de l'initiative avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral a été déterminée par l'examen de documents législatifs. Des discussions concernant les dédoublements et les synergies ont été entreprises au cours des entrevues.

Rôle du gouvernement fédéral.

La protection de la sécurité des Canadiens constitue l'une des fonctions clés du gouvernement du Canada. Les situations d'urgence antérieures au Canada démontrent les défis inhérents à la protection de la vie, des infrastructures essentielles, des biens, de l'environnement, de l'économie et de la sécurité nationale du Canada. Comme l'indique le rapport de la vérificatrice générale de 2009 : « L'intervention du fédéral devient nécessaire quand une urgence dépasse les capacités des autres intervenants. De telles urgences sont peu probables, mais quand elles se produisent, leurs conséquences peuvent être très lourdes »²⁵.

²³ Premier ministre du Canada, 14 avril 2009.

www.cbc.ca/news/canada/manitoba/story/2009/04/14/mb-flood-harper-funding.html

²⁴ Premier ministre du Canada, Communiqué de presse, *Le PM se rend dans la région du Québec touchée par les inondations*, 6 juin 2011.

²⁵ *Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes*, chapitre 7 – La gestion des urgences – Sécurité publique Canada, 2009, p. 5.

La gestion des urgences au Canada est une responsabilité partagée. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux jouent des rôles complémentaires dans la gestion des urgences, et chaque province et territoire dispose d'une législation en matière de gestion des urgences énonçant ses responsabilités respectives. Conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces et les territoires sont responsables de la gestion des urgences à l'intérieur de leurs frontières. Certaines situations d'urgence au Canada, comme les incendies et les inondations, peuvent être locales et donc être gérées par les municipalités ou les provinces. Le gouvernement fédéral entre en jeu sur demande, lorsque l'urgence dépasse les limites administratives, ou lorsque son aide est dans l'intérêt national.

L'outil législatif global pour la gestion des urgences est la *Loi sur la gestion des urgences* (2007), qui établit le rôle du gouvernement fédéral et du ministre de la Sécurité publique dans la gestion des situations d'urgence. En vertu de la *Loi*, SP est responsable de fournir, au besoin, une assistance aux provinces et aux territoires, et de coordonner l'aide fédérale. Le gouvernement fédéral est quant à lui responsable de la gestion des urgences à l'échelle nationale dans ses domaines de compétence exclusive et sur les terres et les propriétés qui sont sous responsabilité fédérale. De plus, en vertu de cette loi, le ministre de la Sécurité publique « est chargé d'assumer un rôle de premier plan en matière de gestion des urgences au Canada en coordonnant les activités de gestion des urgences des ministères et des organismes fédéraux et en collaborant avec les provinces et les territoires »²⁶. Puisque le Canada est confronté à des changements dans le contexte de risque actuel, le gouvernement fédéral doit être en mesure de continuer à fonctionner en cas d'urgence. Pour y parvenir, sont nécessaires un leadership fédéral continu, une coordination efficace des activités, un fondement solide en matière de législation et de politiques et une collaboration efficace entre tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, le secteur des organismes à but non lucratif et la population.

En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, chaque ministre responsable devant le Parlement est chargé de « déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés – conformément aux politiques, aux programmes et aux autres mesures établis par le ministre (de SP) – et d'élaborer, de mettre à jour, à l'essai et en œuvre des plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques; de mener des exercices et d'assurer la formation à l'égard de ces plans. SP ne prend pas le contrôle des autres ministères ». Ainsi, chaque ministère continue de relever de son propre ministre et demeure responsable d'agir conformément à sa loi habilitante. Cependant, SP exerce un leadership en établissant des politiques, des programmes et d'autres mesures relativement à la préparation et à la mise à jour, à l'essai et en œuvre des plans de gestion des urgences des autres institutions fédérales.

Dans le cadre de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, le ministre est chargé d'exercer un leadership à l'échelon national relativement à la sécurité publique et à la protection civile. Cette responsabilité comprend l'établissement de politiques et de programmes relatifs à la préparation en cas d'urgence ainsi que la coopération avec les provinces, les États étrangers, les organisations internationales et toute autre entité pertinente.

En outre, en exerçant son leadership à l'échelle nationale, conformément à son mandat, SP doit relever le défi de s'acquitter efficacement de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, tout en respectant les domaines de compétence provinciale et territoriale conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce défi est particulièrement évident au sein

²⁶ *Loi sur la gestion des urgences* (L.C. 2007, ch. 15, article 3).

des administrations provinciales et territoriales, où SP, aux termes de la *Loi sur la gestion des urgences*, est chargé de « coopérer avec les provinces et les territoires »²⁷ et de « coordonner les activités des institutions fédérales en matière de gestion des urgences avec celles des provinces et des territoires »²⁸. Dans un tel contexte, puisque SP n'a pas de pouvoir au sein de ces administrations, une bonne communication et une compréhension commune sont d'une grande importance. Les groupes interrogés indiquent que, depuis la publication du rapport de la vérificatrice générale de 2009, des progrès significatifs ont été réalisés chez les intervenants pour clarifier le rôle de SP, mais que la *Loi sur la gestion des urgences* prévoit un haut degré de maturité organisationnelle de la part des ministères et organismes. Il devient donc évident que la *Loi* sort les institutions fédérales, ainsi que les partenaires clés tels que les provinces et les territoires, hors de leur zone de confort et qu'un changement de culture, qui prendra un certain temps à s'opérer, est nécessaire.

Enfin, les groupes interrogés ont indiqué qu'il y avait un manque de clarté concernant les rôles de SP et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international quand ils participent à des activités internationales, en particulier en ce qui concerne les activités transfrontalières et les accords avec les États-Unis.

Dédoubllement et synergie

L'examen de documents révèle que les activités mandatées par SP et liées à une approche pangouvernementale ne sont pas dédoublées par d'autres organismes fédéraux ou provinciaux. Les répondants ont indiqué qu'il y a peu de chevauchement, voire aucun, entre les activités de SP, les institutions fédérales, les provinces et les territoires. Ils ont également souligné la mise en place de nombreuses activités et mécanismes visant à éviter les dédoubllements, p. ex. la *Loi sur la gestion des urgences*, les forums fédéraux, provinciaux et territoriaux, le Comité interministériel de coordination, ainsi que des activités de consultations, d'éducation et de formation.

Les groupes interrogés ont également fait allusion à certains secteurs pour lesquels il serait possible d'établir une certaine synergie. Ils ont mentionné par ailleurs que la coordination fédérale semble être centrée sur Ottawa et qu'elle ne rallie pas suffisamment les intervenants fédéraux aux régions. De leur point de vue, la sensibilisation à l'égard des rôles et des responsabilités de SP ne s'étend pas aussi bien aux bureaux régionaux des institutions fédérales, et les provinces ont exprimé des préoccupations concernant ce manque de sensibilisation. L'évaluation révèle que, même si les bureaux régionaux de SP sont chargés d'exercer un leadership dans les régions, les institutions fédérales sont, pour leur part, chargées d'éduquer leurs homologues régionaux quant à leurs responsabilités et à leurs rôles respectifs. En ce qui concerne les activités liées aux politiques et à la planification, les répondants ont indiqué qu'il serait possible pour les bureaux régionaux de SP de s'engager et de participer davantage afin de permettre au Ministère d'exploiter son plein potentiel.

Les répondants ont également soulevé la possibilité d'une synergie accrue avec les provinces et les territoires par la coordination des exercices et le transfert des connaissances du gouvernement fédéral, notamment la communication des pratiques exemplaires associées à l'évaluation des risques.

²⁷ *Loi sur la gestion des urgences* (L.C. 2007, ch. 15, article 3).

²⁸ *Loi sur la gestion des urgences* (L.C. 2007, ch. 15, article 4(1)f).

4.2 Rendement – Efficacité

4.2.1 Gouvernance

Les structures de gouvernance sont des éléments fondamentaux pour le leadership, la coordination et la participation. En tenant compte de ce fait, l'évaluation a examiné le fonctionnement des deux principaux comités de gestion des urgences dirigés par Sécurité publique Canada, soit le Comité des SMA sur la gestion des urgences et le forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, qui est un comité central des forums fédéraux, provinciaux et territoriaux de gestion des urgences. La Division de la coordination stratégique fournit des fonctions de secrétariat pour ces comités.

Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences

Le Comité des SMA sur la gestion des urgences a été créé en 2005. Le mandat du Comité consiste à « coordonner l'intervention fédérale en cas d'urgence ainsi qu'assurer un échange coordonné de renseignements et de conseils à l'échelon supérieur pendant et après une situation d'urgence [...] et d'assurer le leadership pour l'élaboration de la politique de gestion des urgences et des stratégies de préparation pour le gouvernement du Canada »²⁹. Le Comité est constitué de « SMA des ministères et des organismes concernés et assumant les principales responsabilités de gestion des urgences ou d'activités d'urgence connexes »³⁰. En bref, plus de 30 institutions fédérales ayant des fonctions de soutien primaires et secondaires en cas d'urgence sont représentées dans le Comité.

Le Comité est coprésidé par la SMA du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales et le commandant de Commandement Canada du ministère de la Défense nationale. Bien que le ministère de la Défense nationale soit considéré comme un « organisme de dernier recours » en ce qui concerne la gestion des urgences, son rôle au sein du Comité reste important en raison de ses antécédents en matière de fonction de gestion des urgences ainsi que des capacités et des valeurs qu'il pourrait fournir en cas de besoin. Cependant, il faut noter que le ministère de la Défense nationale adopte plutôt une perspective d'intervention et de rétablissement que de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence.

Le Comité se réunit tous les mois et, depuis le début de 2009, il dispose de sa propre fonction de secrétariat. En août 2011, la reddition de comptes pour la fonction de secrétariat a été officialisée au sein du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales grâce à la création de la Division de la coordination stratégique (devenue la Division des partenariats stratégiques et des activités de liaison en mars 2012), qui accomplit également d'autres fonctions pour le compte du Secteur.

Lorsqu'ils ont été interrogés sur le fonctionnement du Comité des SMA sur la gestion des urgences, près de la moitié des répondants ont formulé des commentaires positifs. Ils ont indiqué que le mécanisme de gouvernance est bien établi et qu'il fournit une orientation commune pour les intervenants de la gestion des urgences du gouvernement fédéral. Ils ont cité des bienfaits, notamment : le Comité parvient à maintenir les membres bien informés; il

²⁹ Mandat – Comité des SMA sur la gestion des urgences (mise à jour – 23 mars 2011).

³⁰ Mandat – Comité des SMA sur la gestion des urgences (mise à jour – 23 mars 2011).

offre un bon mécanisme de communication et de réseautage; il est bien composé de membres à un échelon approprié.

Plus de la moitié des répondants ont cité des défis concernant le Comité. Notamment, ils ont indiqué que les sous-ministres adjoints (SMA) sont souvent représentés par du personnel à des échelons inférieurs, ce qui contribue à un manque d'orientation stratégique. De ce fait, les réunions sont souvent informatives au lieu de constituer un forum approprié pour prendre des décisions en temps opportun. L'absence de SMA aux réunions signifie que les décisions ne bénéficient pas toujours de la contribution de cadres supérieurs ou d'une évaluation judicieuse des risques, et que le moment opportun pour les approbations par le Comité des SMA sur la gestion des urgences ne cadre pas toujours avec le cycle administratif, p. ex. l'approbation de l'échéancier des exercices nationaux.

Certains répondants d'institutions fédérales ont également formulé des commentaires sur les tâches du Comité des directeurs généraux sur les politiques et les programmes en matière de gestion des urgences, qui est dirigé par la Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences et a été créé récemment (en septembre 2010). Ils estiment que le Comité est sous-utilisé et qu'il n'est pas aussi efficace ou stratégique qu'il pourrait l'être. Ils estiment que le Comité devrait agir comme un forum pour l'analyse et la discussion portant sur les questions devant être abordées au Comité des SMA sur la gestion des urgences pour la prise de décisions. Les groupes interrogés ont mentionné que le Comité a joué ce rôle de soutien à quelques occasions. Malgré tout, un examen des mandats des comités de SMA et de directeurs généraux révèle un manque de délimitation claire du mandat de chacun. La séparation entre les rôles est d'autant plus floue que bon nombre de représentants assistent aux deux types de comités, en raison de la délégation des pouvoirs.

Une communication écrite de décembre 2011 décrit l'intention du sous-ministre de la Sécurité publique d'établir un Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences qui « adoptera une approche tous risques et qui formalisera la collaboration interministérielle nécessaire pour bâtir la résilience de la collectivité en misant sur les quatre composantes interdépendantes de la gestion des urgences »³¹. Une ébauche du mandat de ce comité a été rédigée en date du 2 février 2012, et la Division de la coordination stratégique travaille maintenant à harmoniser le mandat du Comité des SMA sur la gestion des urgences avec celui de ce nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences. Des mises à jour supplémentaires pour le mandat du Comité des SMA sur la gestion des urgences sont actuellement examinées à la suite de la présentation du rapport sur la grippe H1N1 au Comité, des exercices théoriques récents en préparation pour l'Organisation du traité de l'Atlantique nord et du tremblement de terre survenu en 2011 au Japon.

Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences

Le Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences « est chargé de coordonner une stratégie de gestion des urgences au Canada et de fournir des orientations et des conseils sur la façon d'améliorer la gestion des urgences au Canada »³². Le mandat du Forum est de fournir des conseils, du soutien, de l'orientation et des recommandations aux sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et, de ce fait, aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences; de

³¹ Sous-ministre de Sécurité publique Canada, Communication écrite à l'intention du greffier du Conseil privé et du secrétaire du Cabinet, 28 décembre 2011.

³² Mandat du Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, novembre 2010.

fournir une orientation, des conseils et du soutien aux comités, aux groupes de travail et aux organisations non gouvernementales gérant des crises et des problèmes en matière de gestion des conséquences à l'échelle nationale.

Le Forum est composé de dirigeants d'organisations de gestion des urgences provinciales et territoriales. Il est coprésidé par la SMA du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales et le président du Conseil canadien des organisations de gestion des urgences. Le Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences est soutenu par un certain nombre de groupes de travail, comme il est illustré à l'annexe C.

Les répondants ont indiqué que le Forum et ses groupes de travail ont mis en place de bons cadres de politique et ont aidé à établir de bonnes relations de travail. Ils ont indiqué que la représentation et la taille du Forum, ainsi que l'échelon de ses membres, sont appropriés. Cependant, ils ont également affirmé que son mandat est trop large pour les ressources disponibles et que les priorités devraient être évaluées et établies.

Coordination interne de SP

Afin de parvenir à un continuum de gestion des urgences, les efforts liés aux politiques, à la planification et aux exercices en matière de gestion des urgences devraient idéalement s'orienter mutuellement. À cet égard, les groupes interrogés ont indiqué que les travaux de ces groupes pourraient être mieux coordonnés. Par exemple, il n'y a pas de lien entre les évaluations des risques et l'établissement des priorités, et les travaux en matière d'établissement de politiques pourraient être mis davantage à profit dans le processus d'amélioration des capacités de sorte que les leçons retenues pourraient être utilisées pour orienter les politiques. Les répondants ont mentionné que des mesures prises entre les exercices et la planification commencent à « boucler la boucle », mais le processus en est encore à ses débuts. Par exemple, le processus d'amélioration des capacités comprend des recommandations pour la mise en œuvre de mesures correctives et l'officialisation des pratiques exemplaires dans d'autres institutions fédérales, puis, à son tour, le processus d'évaluation des plans stratégiques de gestion des urgences examine si les leçons retenues ont été mises en application. D'autres institutions fédérales ont également souligné la nécessité d'accroître la coordination interne pour les activités de SP. Des répondants ont indiqué qu'une « feuille de route » présentant toutes les activités ou les demandes concernant la gestion des urgences aiderait les organisations à avoir une vue d'ensemble, à établir leurs priorités et à planifier leur charge de travail.

Les répondants dans les régions ont souligné qu'il n'existe pas de mécanisme formel en place pour faire participer les régions aux activités liées aux politiques, à la planification et aux exercices. Ils ont indiqué que les communications avec les régions ne sont pas très efficaces, ce qui entraîne des lacunes dans la compréhension et la participation des régions. Ils ont ajouté qu'une meilleure contribution régionale aux plans élaborés à l'échelle nationale conduirait à une mise en œuvre plus efficace.

Les groupes interrogés ont indiqué que plusieurs défis entravent les efforts visant à « boucler la boucle ». Par exemple, les échéanciers serrés et la capacité limitée pour accomplir le travail. Ils ont également mentionné que des mécanismes sont actuellement mis en œuvre pour améliorer la coordination au sein du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales : des réunions hebdomadaires des opérations régionales sur la gestion des

urgences; des réunions de gestion de la direction élargie qui comprennent les directeurs et un cadre de gouvernance pour la direction.

4.2.2 Politique en matière de gestion des urgences

Les évaluateurs ont étudié dans quelle mesure les activités de la Division des politiques en matière de gestion des urgences ont mobilisé les institutions fédérales, les provinces et les territoires. L'équipe a ensuite cherché à déterminer dans quelle mesure le niveau de leadership et de mobilisation a favorisé la création d'un cadre intégral de gestion des urgences comprenant tous les intervenants et éléments nécessaires.

Leadership et mobilisation

En réponse aux recommandations contenues dans le rapport de 2009 de la vérificatrice générale appelant au développement de politiques et de programmes, SP a mis en œuvre plusieurs instruments de politique.

- La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* a été annoncée en mars 2010. Cette politique préconise une approche pangouvernementale cohérente et résiliente de la planification de la gestion des urgences.
- Le document *Un cadre de sécurité civile pour le Canada* a été mis à jour en janvier 2011 afin de comprendre des mécanismes de gouvernance et des instruments de coordination fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le cadre fixe une démarche commune pour les différents programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux de gestion des urgences et vise la prise de mesures plus cohérentes et complémentaires dans le cadre de ces programmes.
- Le document *Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophe* a été publié en octobre 2010 à la suite d'engagements internationaux³³. La plate-forme vise à mettre en place un leadership coordonné entre de multiples intervenants du domaine de la réduction des risques de catastrophe afin de mieux protéger les Canadiens en cas de catastrophe.
- SP a lancé en janvier 2008 la *Stratégie nationale d'atténuation des catastrophes* en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et étudie maintenant les possibilités d'établir un Programme national d'atténuation des catastrophes à long terme.

La Division des politiques a également poursuivi son travail sur la scène internationale dans le cadre du forum sur les mesures d'urgence civiles de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de la Stratégie de réduction des risques de catastrophes des Nations-Unies et du Forum de coopération économique Asie-Pacifique.

Pour élaborer les politiques susmentionnées, la Division des politiques a fait participer de nombreux groupes d'intervenants, notamment les autres ordres de gouvernement, les organisations non gouvernementales, les milieux universitaires ainsi que le secteur privé. La participation s'est également reflétée chez les cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, membres permanents du Groupe de travail sur la prévention et l'atténuation. Les politiques et les instruments ont été transmis aux intervenants concernés : les institutions fédérales, les provinces et les territoires, les milieux universitaires, le secteur privé, les

³³ La Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles du Cadre d'action de Hyogo.

organisations non gouvernementales, les organismes internationaux et les autres pays au besoin; ils ont aussi été affichés sur le site Web de SP pour une plus large diffusion.

La majorité des répondants reconnaissent que SP a fait participer leur organisation pour élaborer des instruments de politique, citant comme exemple la Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophe et la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*. Bien que reconnaissant cette participation, les groupes interrogés ont indiqué que l'augmentation du leadership et de la participation consoliderait l'acceptation des instruments de politique par les institutions fédérales, les bureaux régionaux de SP, les provinces et les territoires. Certains ont signalé le besoin d'une communication accrue avec les institutions fédérales, les provinces et les territoires dans le but d'augmenter la sensibilisation aux questions relatives aux politiques en cours d'élaboration. Certains ont aussi fait état d'une absence de capacité qui restreint leur pouvoir de participer aux activités liées aux politiques.

Caractère global de la politique-cadre de gestion des urgences

La plupart des répondants reconnaissent que les activités et les recommandations élaborées par SP se sont révélées utiles à leurs institutions fédérales, provinces et territoires respectifs. La moitié de ces groupes a confirmé que les activités et les efforts de mobilisation de SP ont favorisé la conception d'une politique-cadre globale. Ils ont indiqué que les instruments de politique importants susmentionnés ont mis en place les fondements d'une politique-cadre globale. Le sentiment général est que tout est prêt pour la prochaine étape. Les représentants des institutions fédérales estiment que la vaste portée des instruments de politique empêche de comprendre parfaitement quels sont leurs rôles et leurs responsabilités; de les mettre en œuvre et de les opérationnaliser sur le plan pratique; et de relier les différents éléments de la gestion des urgences. L'évaluation a confirmé le défi, inhérent à l'élaboration de politiques, de fournir une orientation générale sans être trop normatif.

Les groupes interrogés ont formulé des mises en garde en mentionnant qu'il faut encourager les efforts pour aller de l'avant, mais ont aussi noté des lacunes. Ils ont indiqué que d'autres groupes, notamment les bureaux régionaux de SP, le secteur privé, le secteur sans but lucratif, les compagnies d'assurance, les milieux universitaires, les organisations non gouvernementales et les organisations de bénévoles en recherche et sauvetage, doivent s'engager davantage dans l'élaboration des politiques. Ils ont aussi noté des faiblesses du côté des activités de politique en matière de développement et de diffusion d'un ensemble de connaissances sur la gestion des urgences ainsi qu'une diminution de la participation aux forums internationaux. La Gestion du programme a reconnu que le travail sur le plan international avait diminué ces dernières années en raison de priorités conflictuelles et d'un manque de capacités.

4.2.3 Planification de la gestion des urgences

L'équipe d'évaluation a examiné à quel point les activités de la Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence ont mobilisé les institutions fédérales. Elle a ensuite cherché à déterminer dans quelle mesure le degré de leadership et de mobilisation a contribué à la mise en place d'une approche concertée et globale de planification de la gestion des urgences dans les institutions fédérales.

Leadership et mobilisation

Des informations quantitatives montrent que la Division de la planification a organisé de nombreuses activités de mobilisation ayant trait aux évaluations tous risques et à la planification de la gestion des urgences. La majorité des activités rapportées ont eu lieu durant les trois dernières années. Auparavant, toute l'attention de la Division de planification s'était portée sur la planification et la gestion liées à la pandémie de H1N1 de 2009. Le Plan nord-américain pour contrer l'influenza aviaire et la pandémie d'influenza a été élaboré avec sept institutions fédérales. Plus de 60 réunions se sont tenues à différents niveaux.

La Division de la planification a produit un certain nombre d'instruments d'évaluation tous risques, tels que des lignes directrices pour la méthodologie de l'évaluation tous risques, un guide de l'utilisateur du système de notation et un cahier d'évaluation; elle a obtenu la participation de plus de 25 institutions fédérales à l'élaboration de ces instruments. SP a tenu environ 50 réunions et ateliers interministériels sur le processus d'évaluation tous risques qui touche environ 25 institutions fédérales. Plusieurs groupes de travail interministériels sur l'évaluation tous risques ont été mis en place et sont actifs et ont tenu environ 18 réunions.

La norme fédérale de planification de la gestion des urgences a été élaborée en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et 14 institutions fédérales. Toutefois, les dispositions législatives de la *Loi sur la gestion des urgences* et de la *Politique sur la sécurité du gouvernement* rendent difficile la création d'une norme conjointe; SP et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont donc pris conjointement la décision d'adopter une autre approche. Cette approche est le processus d'évaluation des plans stratégiques de gestion des urgences. Le Guide pour la planification de la gestion des urgences et l'instrument d'auto-évaluation ont été rédigés en collaboration avec 12 institutions fédérales, et 21 institutions fédérales y ont accès par le site Web de SP. Le sous-ministre les a aussi transmis à toutes les institutions ayant une fonction de soutien en cas d'urgence en prévision des évaluations des plans stratégiques de gestion des urgences. Les institutions fédérales ont pris part à environ 75 réunions, présentations, ateliers et cours qui ont réuni des participants de plus de 80 institutions fédérales. Aussi, plus de 35 réunions bilatérales sur les responsabilités liées à la planification de la gestion des urgences ont eu lieu avec d'autres ministères fédéraux. Les institutions fédérales ont assisté à au moins dix réunions concernant les résultats de l'évaluation des plans stratégiques de gestion des urgences.

Plus de 50 réunions interministérielles, auxquelles ont participé plus de 25 institutions fédérales, se sont tenues avec le personnel-cadre de gestion et les organes de gouvernance comme le Comité des sous-ministres adjoints en matière de gestion des urgences pour discuter des évaluations tous risques et du processus de planification de la gestion des urgences. Environ 130 questions portant sur les évaluations tous risques ou sur le processus de planification de la gestion des urgences ont été formulées par des institutions fédérales et 129 réponses leur ont été données.

Presque toutes les institutions fédérales interrogées ont confirmé que la Division de la planification a mobilisé les ministères et se dirige dans la bonne direction. La plupart reconnaissent que le Guide pour la planification de la gestion des urgences et les instruments leur ont été utiles. Certains des répondants ont recommandé que SP étende ses activités de sensibilisation liées au cycle d'examen des plans stratégiques de gestion des urgences et offre plus d'ateliers aux institutions fédérales.

Les provinces et les territoires étant chargés de leurs activités de gestion des urgences, la Division de la planification limite les activités de mobilisation au plan fédéral. La mobilisation des provinces et des territoires en matière de planification des activités n'a donc pas été examinée durant l'évaluation. La *Loi sur les mesures d'urgence* stipule : « Il incombe à chaque ministre responsable d'une institution fédérale devant le Parlement de déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés. » Elle stipule aussi que « Tout plan de gestion des urgences prévoit les éléments suivants : [...] les plans régionaux fédéraux-provinciaux³⁴ ». Les institutions fédérales ont donc la possibilité de mobiliser les provinces et les territoires au moyen du processus de la planification stratégique de la gestion des urgences dans leurs champs de compétence respectifs, comme ceux du transport et de la santé.

Approche intégrale et coordonnée de planification de gestion des urgences

Environ la moitié des groupes interrogés ont indiqué que les ateliers d'évaluation tous risques ont favorisé une approche pangouvernementale. Certains ont cependant désapprouvé le type de méthodologie utilisée en disant qu'elle était très complexe, que sa mise en œuvre demandait beaucoup de temps aux ministères et qu'elle n'était peut-être pas appropriée à tous les types d'évaluations des risques. Les groupes ont noté que les intervenants, dans les institutions fédérales, avaient demandé une approche quantitative afin d'assurer la rigueur et la crédibilité, ainsi que leur participation et qu'à cette fin, la Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence a respecté leur préférence en élaborant une telle méthodologie.

Des progrès ont été enregistrés relativement aux recommandations Rapport de la vérificatrice générale de 2009 en ce qui a trait à l'établissement de politiques et de programmes pour les institutions fédérales, à l'évaluation des plans de gestion des urgences et au recensement des risques. La plupart des institutions fédérales interrogées reconnaissent que les efforts de SP ont soutenu une approche intégrale et coordonnée et que les choses avancent. Depuis décembre 2011, SP a évalué les plans stratégiques de gestion des urgences de 10 ministères, et un deuxième groupe de plans stratégiques devaient être présentés en décembre 2011. Seulement 4 des 10 institutions fédérales évaluées ont obtenu la note de passage pour leur plan stratégique et 5 d'entre elles présentaient des risques majeurs. Des progrès sont enregistrés, mais le processus d'examen des plans stratégiques de gestion des urgences doit se poursuivre en raison des faibles pointages obtenus par les institutions fédérales durant leurs évaluations.

4.2.4 Exercices nationaux

L'équipe des évaluateurs a examiné dans quelle mesure les activités de la Division des exercices nationaux ont mobilisé le personnel de gestion des urgences des institutions fédérales, des provinces et des territoires. L'équipe a dès lors cherché à déterminer dans quelle mesure le niveau de leadership et de mobilisation a soutenu la mise en œuvre des leçons retenues.

Leadership et mobilisation

La Division des exercices nationaux mobilise les établissements par l'intermédiaire du Comité interministériel de coordination des exercices. Plus de 30 établissements participent au développement du calendrier des exercices de cinq ans. De 2006-2007 à 2010-2011,

³⁴ *Loi sur la gestion des urgences* (L.C. 2007, ch. 15, article 6(1), (2)b).

31 exercices ont été menés. Le type, la portée et l'étendue de chaque exercice ont servi à établir le choix des établissements participants. Des rapports après action ont été rédigés, distribués aux organisations participantes et présentés au Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences, le cas échéant. La version préliminaire d'un Processus d'amélioration des capacités a été rédigée et distribuée en vue de son adoption et de sa mise en œuvre par les ministères appropriés. Par ailleurs, la Division assure le suivi des progrès afin que les résultats orientent le développement des objectifs en vue des futurs exercices.

Au cours de cette évaluation, la moitié des répondants ont affirmé que la Division des exercices nationaux a mobilisé leur organisation et accompli un excellent travail pour ce qui est des structures mises en place. La majorité des groupes interrogés œuvrant au fédéral ont mentionné que le Processus d'amélioration des capacités est mieux compris. La moitié d'entre eux ont dit que le processus semble bon et qu'il instille une nouvelle culture qui ne fait cependant que commencer à s'installer et n'est acceptée que lentement. Ces répondants ont noté le besoin d'une stratégie d'exercice national doté d'objectifs précis et mentionné qu'une coordination accrue axée sur les risques entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux est essentielle. De plus, certains d'entre eux ont souligné le besoin d'un niveau accru de mobilisation de tous les partenaires. Il reste donc encore des pas à franchir avant de pouvoir se conformer aux observations de 2009 de la vérificatrice générale, qui estime que les exercices sont conçus pour atteindre les objectifs en matière de formation des ministères plutôt que de mesurer l'état de préparation globale du gouvernement dans l'éventualité d'une urgence nationale liée à des risques avérés.

Mise en œuvre des leçons retenues

Les groupes interrogés ont accentué le besoin d'améliorer la gouvernance et le leadership, particulièrement en ce qui a trait à la mobilisation des cadres, afin d'appliquer les leçons apprises. Ils ont observé que certaines lacunes ayant trait à la mise en œuvre des leçons retenues ont un rapport avec les autorités du programme des exercices. SP n'est pas autorisé à appliquer des mesures correctives ou à officialiser des pratiques exemplaires dans les autres institutions fédérales; il existe des questions de sécurité et de juridiction dont il faut tenir compte dans les relations avec les provinces et les territoires.

Jusqu'à présent, trois grilles du processus d'amélioration des capacités ont été élaborées. La surveillance et le suivi des progrès vers la mise en œuvre des leçons retenues sont imbriqués dans chacune des grilles. Les répondants ont noté que la mise en œuvre des leçons retenues dans une perspective pangouvernementale ne fait que commencer dans les institutions fédérales. Un examen des grilles du processus d'amélioration des capacités pour les exercices et les événements qui ont eu lieu entre 2008 et 2010 a révélé que la plupart des mesures correctives n'ont pas encore été appliquées. La mise en œuvre semble s'effectuer plus facilement dans SP que dans les autres institutions fédérales.

Les groupes interrogés au provincial estiment qu'ils ne participent pas suffisamment à l'échange systématique des connaissances en ce qui concerne les leçons retenues. Les répondants ont noté que les leçons retenues ne sont transmises qu'aux participants d'un exercice donné, et que rien n'empêcherait les partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux d'adopter les leçons retenues s'ils le désirent. Ils ont aussi indiqué que jusqu'en 2006, les exercices nationaux étaient des points permanents à l'ordre du jour des cadres supérieurs responsables du forum sur la gestion des urgences, ce qui facilitait la mise en commun des renseignements sur les exercices, mais que ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Les répondants ont aussi noté l'absence de ressources pour participer aux exercices, une fatigue liée aux exercices dans les institutions fédérales et le besoin de transmettre les leçons retenues en temps opportun.

4.2.5 Communications

Les évaluations ont examiné dans quelle mesure les activités de communication liées à la préparation organisées par la Division des services de communication ont sensibilisé et informé les Canadiens sur les choses à faire en cas d'urgence.

Portée de la campagne

En 2006, SP a obtenu du financement pour lancer une campagne de sensibilisation publique aux mesures d'urgence parmi les Canadiens. La campagne, intitulée « Votre famille est-elle prête? », portait principalement sur trois domaines : connaître les risques dans sa collectivité, dresser un plan d'urgence pour sa famille et posséder une trousse d'urgence. La campagne s'est déroulée en partenariat avec les provinces, les territoires et des organisations non gouvernementales.

Au cours des trois premières années de la campagne, des publications imprimées, des publicités télévisées et radiophoniques, des affiches et des expositions ont servi à annoncer la campagne et son site Web. Le financement pour publiciser la campagne dans les médias, notamment les annonces à la télévision et à la radio, s'est terminé en 2010-2011. Aujourd'hui, la campagne est soutenue par une présence sur le Web, des médias sociaux, des partenariats et des réseaux, afin d'en maximiser la portée plutôt que d'avoir recours aux médias de masse. SP utilise maintenant des médias sociaux. Le Ministère a notamment un compte Twitter qui compte de 3 000 à 4 000 abonnés tels que la Croix-Rouge et l'Ambulance Saint-Jean.

La Semaine des préparatifs d'urgence est un événement annuel qui se tient chaque année durant la première semaine complète de mai. Cet événement national est coordonné par SP en étroite collaboration avec les provinces, les territoires et des partenaires. Des activités sont organisées dans tout le Canada pour sensibiliser la population aux mesures d'urgence.

Depuis le début de la campagne de sensibilisation publique en 2006, plus de 6,7 millions de publications ont été distribuées. En 2010-2011, le nombre de produits de situations d'urgence distribués, téléchargés ou consultés en ligne a dépassé la cible établie de 20 % pour atteindre 1 219 935³⁵.

Niveau de sensibilisation des Canadiens

Le document révèle chez les Canadiens une évolution des mentalités au cours des dernières années envers les situations d'urgence. Le pourcentage des Canadiens ayant recherché de l'information sur les mesures à prendre en situation d'urgence est passé de 30 % en 2005 à 42 % en 2010³⁶. L'importance perçue d'avoir un plan d'urgence et une trousse d'urgence est passée de 67 % en 2005 à 85 % en 2011³⁷.

³⁵ Sécurité publique Canada, *Rapport ministériel sur le rendement, 2010-2011* (p.14)

³⁶ *Campagne publicitaire « 72 heures » Évaluation post-campagne 2009*, rapport final (p.38)

³⁷ *Enquête sur la Semaine de la Sécurité civile 2010*, rapport final (p.40)

L'étude de 2009 menée par l'OCDE signale que chacun des pays à l'étude, y compris le Canada, a adopté des mesures proactives en vue d'accroître la sensibilisation aux risques dans les collectivités, chez les personnes et dans les entreprises et aussi pour intensifier le sentiment d'urgence à se préparer aux dangers et à s'en prémunir à ses propres frais afin d'en réduire les effets³⁸.

4.2.6 Préparation des gouvernements et des Canadiens

L'évaluation a examiné dans quelle mesure les activités planifiées dans le cadre de l'initiative de prévention, d'atténuation et de préparation en cas d'urgence ont aidé les gouvernements et les Canadiens à mieux se préparer en cas d'urgence majeure.

Gouvernements

Des rapports précédents, tels que l'évaluation de SP (2007), le rapport du comité sénatorial de la Sécurité nationale et la défense (2008) et le rapport de la vérificatrice générale (2009), ont révélé que SP devait montrer plus de leadership et de coordination et prodiguer des directives claires. Dans une perspective internationale, cependant, l'OCDE, dans son rapport de 2009 *Innovation in Country Risk Management*, compare les initiatives et les pratiques innovatrices en matière de gestion des risques de six pays importants³⁹, dont le Canada. Dans ce rapport, on parvient à la conclusion que les six gouvernements ont mis le cap sur la mise en œuvre d'approches tous risques pour gérer les risques qui menacent leurs populations et territoires respectifs⁴⁰. Le rapport mentionne que les gouvernements prennent les mesures nécessaires pour améliorer l'identification et l'évaluation des risques et la prévention des catastrophes, bien qu'ils en soient aux premiers stades. Ces mesures comprenaient l'établissement des cadres légaux et stratégiques, la coordination du travail de divers acteurs gouvernementaux, la construction de réseaux pour identifier et évaluer les risques menaçant le pays et la mise en œuvre de politiques d'atténuation. Le rapport note aussi que les pays ont toujours des problèmes à résoudre dans les domaines de la gouvernance, de l'évaluation des risques, de l'atténuation des catastrophes et de la gestion financière des catastrophes de grande envergure.

Durant cette évaluation, les groupes interrogés ont mentionné que de grands progrès ont été réalisés au cours des deux dernières années. L'ensemble des activités et des extraits de SP a contribué à l'établissement d'une démarche commune et au fondement d'une structure pangouvernementale. Les répondants avaient le sentiment que des progrès ont été faits en convergence pangouvernementale et que le gouvernement est prêt « à gravir le prochain échelon ». Cependant, disent-ils, bien que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux soient bien préparés pour affronter les désastres mineurs ou locaux, ils doivent être mieux préparés pour affronter une catastrophe.

Canadiens

Grâce aux campagnes publicitaires, les Canadiens savent comment réagir en cas d'urgence et sont sensibilisés à l'importance d'être préparés. En ce qui concerne le changement d'habitudes, le pourcentage de Canadiens ayant dressé un plan d'urgence familial et ayant acheté ou

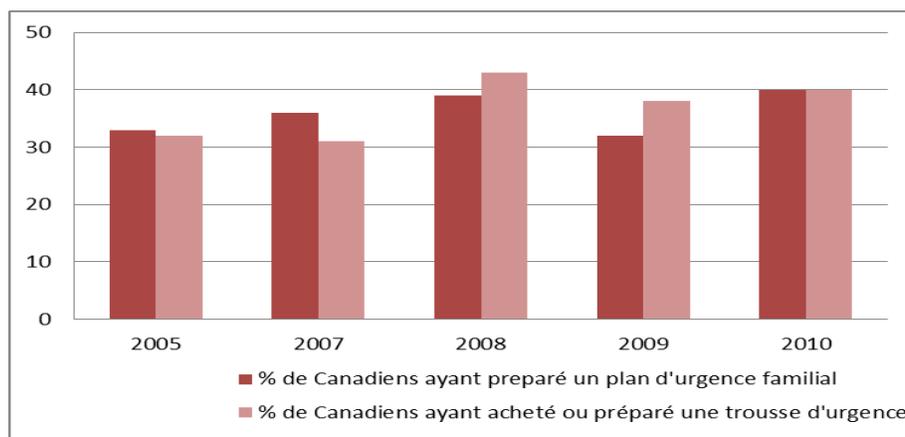
³⁸ Organisation de coopération et de développement économique, *Studies in Risk Management* (2009). *Innovation in Country Risk Management* (p.21)

³⁹ Canada, Royaume-Uni, États-Unis, Japon, Pays-Bas et Singapour

⁴⁰ OCDE, *Studies in Risk Management* 2009, *Innovation in Country Risk Management*, p.38.

préparé une trousse d'urgence a peu augmenté (environ 8 %) au cours du temps, comme l'indique la figure 4. Selon une professeure de l'Université d'Ottawa, les données montrent qu'en général, il est difficile d'obtenir des changements d'habitudes, et que ces changements ont peu d'ampleur (la plupart des campagnes, au mieux, parviennent à un changement de 5 à 10 %) ⁴¹.

Figure 4 – Changement d'habitudes des Canadiens ⁴²



Un Canadien sur cinq se souvenant de la Semaine des préparatifs d'urgence de 2010 a indiqué qu'il a pris des mesures ⁴³. Le programme indique qu'il s'agit d'un bon résultat quand on le compare à d'autres campagnes du gouvernement du Canada. Selon les statistiques sur l'ensemble des campagnes publicitaires du gouvernement du Canada en 2006, seulement un Canadien sur dix a pris des mesures après avoir vu la publicité ⁴⁴. Ces statistiques montrent que la campagne publicitaire a permis l'harmonisation avec les repères mentionnés plus tôt.

Facteurs déterminants

Les répondants ont signalé plusieurs facteurs qui ont nui à l'état de préparation au Canada :

- **Vision à long terme** : le Canada manque de vision à long terme dans la gestion des urgences. Il est nécessaire d'élaborer une feuille de route ou une stratégie d'ensemble pour aider les organisations à comprendre comment les activités individuelles font partie intégrante d'un programme de gestion des urgences dans son sens le plus large.
- **Accent** : un changement de culture est nécessaire pour déplacer l'accent placé actuellement sur l'intervention et le rétablissement afin d'inclure la prévention et l'atténuation. L'OCDE a déclaré que le Canada n'a pas d'approche systématique pour

⁴¹ Louise Lemyre, *Guiding Principles and Practices Promoting Behavioral Preparedness in the General Public*, 2006, (p.1).

⁴² Phoenix Strategic Perspectives Inc., *Évaluation de la semaine de la sécurité civile 2010*, p.7, et Sécurité publique Canada, « 72 heures » *Évaluation post-campagne 2009*, rapport final, p.40-41.

⁴³ Phoenix Strategic Perspectives Inc., *Évaluation de la semaine de la sécurité civile 2010*, p.12.

⁴⁴ Sécurité publique Canada (2008), *Government of Canada Advertising Campaign Evaluations*.

guider ses investissements en matière d'atténuation en fonction des capacités disponibles⁴⁵. Il existe aussi une asymétrie apparente entre l'accent mis sur les incidents d'origine humaine et malveillante d'une part et les catastrophes naturelles d'autre part. En 2010, une étude canadienne intitulée *Canadians at risk* fait observer que les Canadiens sont plus vulnérables aux catastrophes naturelles qu'ils le pourraient ou le devraient⁴⁶.

- **Capacité** : il existe des problèmes de capacité fédérale, provinciale et territoriale dans le système de gestion des urgences. Sur le plan fédéral, ces problèmes compliquent la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion des urgences* et le respect des recommandations du Rapport de la vérificatrice générale de 2009. Certains ont noté que le financement additionnel mentionné dans la *Loi sur la gestion des urgences* en 2006-2007 ne tenait pas compte du travail supplémentaire qui serait demandé aux autres institutions fédérales. De plus, les objectifs et priorités de SP en vue d'une approche pangouvernementale diffèrent parfois de ceux d'autres institutions fédérales et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Les groupes interrogés ont indiqué que le Canada a réduit l'an passé sa participation aux forums internationaux de gestion des urgences en raison d'une diminution de ses capacités et de ses ressources.

4.3 Performance - Efficience et économie

4.3.1 Utilisation des ressources

Pour évaluer si les activités s'étaient déployées de façon efficiente, l'équipe d'évaluation a étudié les documents, analysé les finances et compilé les informations obtenues des groupes interrogés sur les défis relevés et les mesures adoptées pour améliorer l'efficience du programme au cours des cinq dernières années.

Gestion des ressources

Le rapport de la vérificatrice générale de 2009 signale différents problèmes à SP liés à la gestion des ressources dans le domaine de la gestion des urgences, notamment la difficulté de recruter et de maintenir en poste des cadres supérieurs pour assurer la direction nécessaire et mettre en œuvre les activités de gestion des urgences ainsi que la rotation et le remplacement du personnel. Le rapport indique qu'en 2008-2009 le taux de mouvement des employés était de 71 % dans la gestion des urgences et que SP n'avait pas écoulé le tiers de son budget pour la gestion des urgences dans chacune des deux années précédentes.

Des changements dans les ressources de base ont été observés au cours des cinq dernières années. Pendant cette période, les divisions des politiques, de la planification et des exercices nationaux ont coûté ensemble, en moyenne, 4,6 millions de dollars annuellement⁴⁷. Notons que les ministres ont approuvé, pour ces activités, un financement annuel par reconduction de 6,2 millions, qui s'ajoutent au financement de base précédent de 3,3 millions, pour un total de 9,5 millions de dollars. La différence entre le financement de base prévu à l'origine et les

⁴⁵ Quatre des six pays étudiés par l'OCDE, soit les Pays-Bas, Singapour, les États-Unis et le Royaume-Uni, avaient des approches de la planification fondées sur les capacités pour guider les investissements en matière d'atténuation. Le Canada et le Japon n'avaient pas d'approche systématique en place.

⁴⁶ Institut de Prévention des Sinistres Catastrophiques, *Canadians at Risk: Our exposure to natural hazards*, 2010, p.219.

⁴⁷ Salaire moyen et dépenses en fonctionnement et entretien (calculés selon les cinq dernières années).

dépenses actuelles s'explique essentiellement par une réaffectation du financement à d'autres priorités ministérielles. Les répondants des trois divisions ont signalé des problèmes sur le plan de la gestion des ressources; ils ont mentionné que des fonds ont été réaffectés chaque année de leurs budgets, compliquant ainsi la gestion des ressources et mettant en péril la viabilité.

Les entrevues ont révélé qu'au cours des cinq dernières années, les gestionnaires ont multiplié les démarches pour réduire les dépenses ou économiser les ressources. Parmi celles-ci, mentionnons le recours à des partenariats; la priorisation des tâches en vue de respecter les niveaux de financement; la création de modèles normalisés pour les tâches à répéter; et l'utilisation accrue de la technologie pour l'exécution des programmes. Des exemples précis sont présentés à l'annexe E.

4.3.2 Coûts gouvernementaux

Les figures suivantes illustrent la tendance des coûts gouvernementaux⁴⁸ pour les activités se rapportant à l'initiative. L'annexe D présente la ventilation des coûts liée aux figures ci-dessous. L'équipe d'évaluateurs a étudié ces tendances par rapport au rendement (niveaux des extraits) de l'initiative.

En général, les groupes interrogés ont décrit le niveau de rendement des politiques, de la planification et des exercices nationaux comme ayant augmenté au cours des deux années suivant la publication du rapport de la vérificatrice générale de 2009.

Figure 5 : Tendance des coûts gouvernementaux liés aux activités de politique

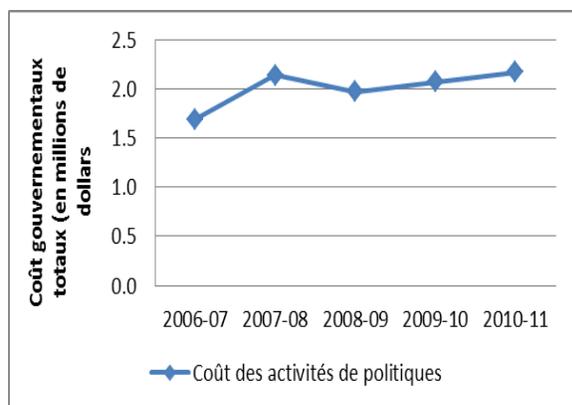
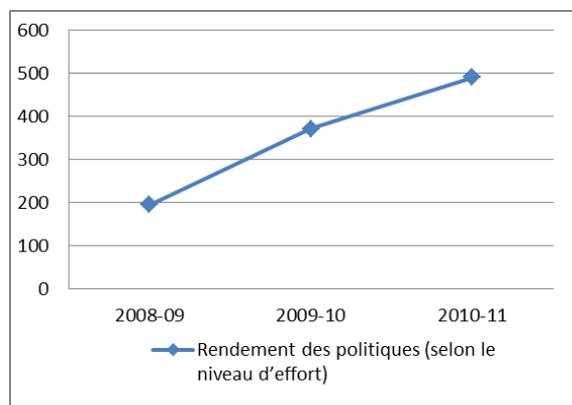


Figure 6 : Tendance des extraits des activités de politique



L'information sur le rendement des politiques en matière de gestion des urgences n'était disponible que pour 2008-2009 à 2010-2011. La figure 5 révèle une légère augmentation des coûts gouvernementaux durant les trois dernières années. La figure 6 montre que le niveau d'effort lié au rendement des politiques a augmenté plus rapidement que les coûts au cours des mêmes années. Les activités de politiques augmentent donc en efficacité. Notons cependant que l'information disponible pour l'évaluation sur les extraits n'était que partielle et qu'un suivi plus systématique des données sur le rendement fournirait des résultats plus concluants. Les renseignements confirment la perception des répondants qui estiment que la Division des

⁴⁸ Les coûts gouvernementaux représentent les coûts totaux et comprennent : les salaires, le fonctionnement et l'entretien; les services internes; le régime d'avantages sociaux des employés; et les indemnités de logement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

politiques en matière de gestion des urgences a été très active au cours des deux dernières années.

Figure 7 : Tendence des coûts gouvernementaux des activités de planification

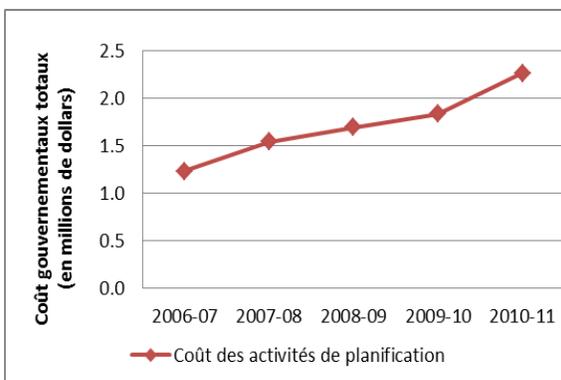
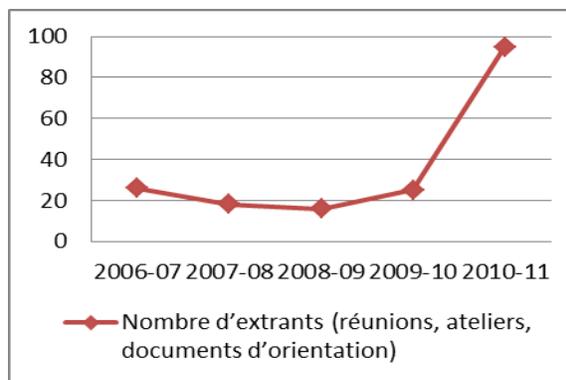


Figure 8 : Tendence des extraits de planification



En ce qui concerne l'information quantitative sur le rendement de la planification de la gestion des urgences, elle était disponible pour l'ensemble de la période de cinq ans. La figure 7 révèle que pendant les trois premières années, la tendance des coûts était à la hausse tandis que, d'après la figure 8, la tendance de la production des extraits était à la baisse. Cette situation est sans doute attribuable au fait que les ressources ont été redirigées pour contrer la pandémie de grippe H1N1 de 2009 et que les extraits associés à cette opération ne sont pas illustrés dans la figure 8 puisqu'ils n'ont pas fait l'objet de suivi. Au cours de la dernière année, la courbe de production d'extraits a été à la hausse, dépassant même la courbe des coûts. Somme toute, les activités de planification deviennent donc plus efficaces avec le temps. L'information confirme les perceptions des groupes interrogés; selon eux, la Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence a produit plus d'extraits au cours des deux dernières années.

Figure 9 : Tendence des coûts gouvernementaux pour les activités liées aux exercices nationaux



Figure 10 : Tendence des extraits liés aux exercices nationaux



Comme illustrées à la figure 9, les dépenses liées aux exercices nationaux ont augmenté rapidement durant les trois premières années pour ensuite commencer à se stabiliser durant les deux dernières années. La figure 10 montre que les efforts liés aux exercices se sont accentués durant les cinq dernières années pour atteindre un maximum en 2008-2009, soit pendant la préparation pour les Jeux olympiques de Vancouver. La comparaison des deux figures laisse

supposer que l'efficacité varie d'une année à l'autre et a atteint un haut niveau en 2008-2009 et en 2010-2011, car le rendement a continué d'augmenter alors que les coûts étaient stables.

Pour ce qui est des activités de coordination stratégique, des données sur les coûts étaient disponibles pour une période de trois ans. En 2008-2009, les coûts étaient de 1,2 million de dollars, puis ont augmenté en 2009-2010 à 1,5 million pour diminuer en 2010-2011 à 1,4 million. Pour ce qui est des renseignements sur le rendement, les représentants des programmes ont indiqué qu'en plus des activités régulières nécessaires pour assurer la fonction de secrétariat, les coûts ont été influencés par des événements tels que la grippe H1N1, les inondations printanières de 2011, les Jeux olympiques de Vancouver, les sommets du G8 et du G20, les tremblements de terre en Haïti et au Japon ainsi que des exercices internationaux. Chacun de ces événements et de leurs exigences relativement aux réunions ont entraîné des coûts supplémentaires.

Les dépenses de la Division des services de communication étaient élevées durant les trois premières années, au plus fort des campagnes publicitaires de 2006-2007 à 2008-2009, se situant entre 4,8 et 6,2 millions de dollars. Durant cette période, le nombre de produits de mesures d'urgence distribués, téléchargés et consultés en ligne s'élevait à 1 219 935, soit 20 % de plus que la cible fixée pour cette campagne. À partir de 2009-2010, les dépenses ont grandement diminué à 1,5 million. Les coûts ont été d'environ 0,6 million en 2010-2011. La campagne a relevé le niveau de vigilance des Canadiens de 12 %. Aucun repère combinant les coûts et le rendement n'était disponible pour permettre la comparaison de ces résultats.

Finalement, pour fournir des paramètres à de futures activités, le tableau 3 illustre ce qu'a coûté annuellement au gouvernement fédéral chacune des activités de l'initiative, en moyenne, au cours des cinq dernières années⁴⁹.

Tableau 3 – Moyenne annuelle des coûts gouvernementaux (en millions de dollars)	
Division des politiques en matière de gestion des urgences	2,00
Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence	1,71
Division des exercices nationaux	4,70
Division de la coordination stratégique	1,29
Division des services de communication	3,64

5. CONCLUSIONS

5.1 Pertinence

Les activités de SP dans les domaines de prévention et d'atténuation des situations d'urgence et de préparation à ces dernières sont toujours nécessaires. Les faits démontrent que la fréquence des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme augmente. Les structures de coordination et les dispositions rassemblant de multiples intervenants deviennent de plus en plus importantes. Les programmes de SP se sont adaptés au contexte en constante évolution de la gestion des urgences; des lacunes persistent cependant dans les domaines de l'atténuation et de la résilience des collectivités.

⁴⁹ En ce qui concerne la fonction de secrétariat, les chiffres n'étaient disponibles que pour une période de trois ans; la moyenne est donc établie sur une période de trois ans.

L'évaluation a révélé que les activités liées à l'initiative sont en harmonie avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère. Bien que de récents documents stratégiques aient accordé la prééminence au redressement économique, la sécurité et la protection des Canadiens demeurent un thème central. L'importance permanente de la gestion des urgences est confirmée par la promulgation en 2007 de la *Loi sur la gestion des urgences*, par les engagements internationaux et par les déclarations du premier ministre de juin 2011 sur les programmes d'atténuation.

Deux mesures législatives centrales répartissent les responsabilités en matière de gestion des urgences au Canada. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces et les territoires sont les principaux responsables, dans leurs territoires respectifs, de la gestion des urgences. La *Loi sur la gestion des urgences* stipule que SP a le devoir d'apporter son aide aux provinces et aux territoires, sur demande, et que le Ministère est chargé de coordonner l'aide fournie par d'autres institutions fédérales⁵⁰ aux provinces et territoires. La *Loi* charge aussi le ministre de la Sécurité publique « d'assumer un rôle de premier plan en matière de gestion des urgences au Canada en coordonnant, au sein des institutions fédérales et en collaboration avec les gouvernements provinciaux et d'autres entités, les activités de gestion des urgences⁵¹ ». Étant donné le caractère extensif de cette loi, il n'est pas facile pour le Ministère de remplir ce mandat tout en reconnaissant les domaines de compétence provinciale et territoriale.

L'évaluation a montré que les activités du mandat de SP touchant l'approche pangouvernementale ne sont pas reproduites par d'autres organisations. Des organisations fédérales, provinciales et territoriales laissent toutefois entendre qu'il est possible d'améliorer la synergie avec les bureaux régionaux fédéraux, les provinces et les territoires.

5.2 Rendement – Efficacité

La Division de la coordination stratégique remplit la fonction de secrétariat pour les organes directeurs de la gestion des urgences. Les comités établis ont fourni une base solide au leadership et à la coordination de la gestion des urgences, mais il y a place à l'amélioration. La présence des SMA aux réunions du Comité sur la gestion des urgences est souvent déléguée à des subalternes et les réunions revêtent un caractère informatif au lieu d'être un forum pour la prise de décision stratégique en temps opportun. Le Comité des directeurs généraux sur les politiques et les programmes en matière de gestion des urgences est sous-utilisé. Des changements sont actuellement apportés au Comité des SMA sur la gestion des urgences, et un Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences est mis en place pour fournir une orientation supplémentaire. De plus, le Forum permanent fédéral, provincial et territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences et ses groupes de travail sont réputés être au travail pour l'élaboration de cadres politiques. Toutefois, compte tenu des ressources disponibles, il est nécessaire d'établir et de pondérer les priorités afin de faire progresser les dossiers.

Bien que des mécanismes soient actuellement mis en œuvre pour renforcer la coordination dans le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales, la coordination interne des activités liées aux politiques, à la planification et aux exercices de gestion des urgences a été perçue comme une faiblesse. De plus, les demandes formulées aux

⁵⁰ « Institutions fédérales » se réfère aussi bien aux agences qu'aux ministères fédéraux.

⁵¹ *Loi sur la gestion des urgences*, 2007, article 3.

autres institutions fédérales ne sont pas bien coordonnées; il est donc difficile pour les institutions fédérales d'établir les priorités et d'affecter des ressources nécessaires.

En ce qui concerne l'atteinte des résultats, la Division des politiques en matière de gestion des urgences, la Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence et la Division des exercices nationaux ont fait de bons progrès par rapport aux recommandations formulées en 2009 par la vérificatrice générale. De plus, les institutions fédérales, et dans une certaine mesure, les provinces et les territoires sont maintenant mobilisés. Ainsi, les bases ont été jetées pour faire avancer les activités de l'initiative. Davantage d'efforts sont nécessaires pour parvenir à un cadre de politiques global; à une approche coordonnée de la planification de la gestion des urgences; et à la mise en œuvre des leçons retenues des exercices.

La Division des politiques en matière de gestion des urgences a lancé plusieurs activités liées aux politiques en plus de mettre en œuvre plusieurs instruments de politique grâce à l'engagement des institutions fédérales ainsi que des provinces et des territoires. Toutefois, davantage d'engagements sont nécessaires pour consolider l'acceptation et la mise en œuvre d'un cadre de politique véritablement global dans lequel toutes les parties nécessaires et les organisations seront présentes. Des institutions fédérales estiment que la vaste portée des instruments de politique empêche de comprendre parfaitement quels sont leurs rôles et leurs responsabilités; de les mettre en œuvre et de les opérationnaliser sur le plan pratique; et de relier les différents éléments de la gestion des urgences. De plus, des lacunes persistent en ce qui concerne le transfert de connaissances, particulièrement en ce qui concerne les tendances internationales.

La Division de la planification de la gestion des mesures d'urgence a mobilisé d'autres institutions fédérales dans des activités d'évaluation tous risques et de planification de la gestion des urgences et elle a élaboré des directives et des outils connexes. En général, les institutions fédérales interrogées ont reconnu les efforts de mobilisation et l'utilité des ressources élaborées. Des progrès ont été accomplis vers la mise en place d'une approche globale et coordonnée de la planification de la gestion des urgences à l'échelle fédérale. Ces progrès sont démontrés par le fait que des institutions fédérales ont commencé à soumettre leurs plans stratégiques de gestion des urgences à Sécurité publique Canada, aux fins d'examen. En date de décembre 2011, quatre des dix institutions fédérales évaluées avaient obtenu une cote passable, et cinq des dix institutions comportaient des risques déterminés. Les faibles résultats obtenus par les institutions fédérales montrent qu'il est nécessaire de poursuivre le processus d'examen des plans stratégiques de gestion des urgences.

La Division des exercices nationaux a fait preuve de leadership, mais la gouvernance pour appuyer la mise en œuvre des leçons retenues pourrait être renforcée. Le Comité interministériel de coordination des exercices a été créé pour mobiliser les institutions fédérales dans la planification et la conduite d'exercices nationaux. De 2006-2007 à 2010-2011, 31 exercices ont été effectués. Les répondants soulignent la nécessité de mettre en œuvre une stratégie nationale d'exercice plus robuste qui reposerait sur des évaluations des risques et qui ferait preuve d'une meilleure coordination entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le processus d'amélioration des capacités a été mis en place au cours des trois dernières années pour appuyer la mise en œuvre des leçons retenues afin que les institutions fédérales soient mieux préparées à répondre aux futures urgences. Cependant, il est difficile pour Sécurité publique Canada de s'assurer que les mesures correctives nécessaires et les pratiques exemplaires sont mises en œuvre puisque le Ministère n'a pas le pouvoir de le faire, et que les mécanismes de gouvernance, tels que l'engagement et le suivi des cadres supérieurs entre les ministères, font défaut.

Les campagnes menées par la Division des services de communication ont permis d'augmenter le niveau de sensibilisation de la population canadienne par la prise de mesures proactives auprès des collectivités, des personnes et des entreprises. Les publicités dans le cadre de la campagne de sensibilisation sont maintenant terminées, et la campagne est soutenue par divers partenariats, sa présence sur le Web et des composantes des médias sociaux en constante évolution.

En ce qui concerne la préparation globale, les activités de l'initiative ont fourni un fondement pour le cadre pangouvernemental, et le changement individuel de comportement des Canadiens et des Canadiennes est mis au banc d'essai. Le Canada met en œuvre des approches tous risques et il prend des mesures pour améliorer la détermination et l'évaluation des risques ainsi que la prévention des catastrophes. Malgré ces bonnes mesures, les groupes interrogés indiquent que les gouvernements ne sont pas bien préparés pour faire face à une catastrophe. Plusieurs facteurs ont nui à l'état de préparation du Canada. Notamment, un manque de vision à long terme pour la gestion des urgences; la lenteur du changement de culture pour passer d'une approche d'intervention et de rétablissement à une approche reposant sur quatre piliers; les problèmes de capacité au sein du système de gestion des urgences.

5.3 Rendement – Efficience et économie

Le roulement de personnel et les réaffectations budgétaires ont nui à la gestion des ressources. Malgré ces difficultés, des mesures ont été prises pour améliorer l'efficience des activités de l'initiative. La rentabilité des résultats des politiques, de la planification et des exercices nationaux a augmenté au cours des deux dernières années. Les renseignements disponibles sont insuffisants pour tirer des conclusions en ce qui concerne les tendances relatives à la rentabilité des résultats de la Division de la coordination stratégique et de la Division des services de communication.

6. RECOMMANDATIONS

La Direction générale de l'évaluation recommande que la sous-ministre adjointe du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales :

1. S'appuie sur le mandat créé pour le nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences pour s'assurer que la prise de décisions de niveau stratégique est harmonisée à tous les niveaux, y compris celui des sous-comités et du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences. Chaque comité devrait avoir un mandat clair et distinct ainsi qu'encourager et favoriser la participation de représentants du niveau approprié.
2. Augmente la participation des intervenants en prenant les mesures suivantes :
 - a. Songer à inclure la planification de la gestion des urgences et les exercices nationaux dans les tâches du Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences.
 - b. Inciter l'engagement de la direction des institutions fédérales grâce au nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences et à des plans stratégiques de gestion des urgences pour la mise en œuvre des leçons retenues de diverses évaluations.

3. Mettre davantage l'accent sur les nouveaux secteurs stratégiques, tels que l'atténuation et la résilience des collectivités, et se tenir au courant des tendances internationales pour favoriser le changement de culture dans le domaine de la gestion des urgences.

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Mesures de gestion	Responsable	Échéancier
<p>1. S'appuyer sur le mandat créé pour le nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences pour s'assurer que la prise de décisions de niveau stratégique est harmonisée à tous les niveaux, y compris celui des sous-comités et du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences. Chaque comité devrait avoir un mandat clair et distinct ainsi qu'encourager et favoriser la participation de représentants du niveau approprié.</p>	<p>i) Élaborer un cadre de gouvernance pour l'approbation du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - créer un processus de prise de décisions qui tient compte des interactions entre les comités, leurs membres et le niveau de présence requis; - assurer la responsabilisation de tous les comités s'intéressant à la gestion des urgences; - faciliter la gestion et le suivi des résultats, notamment de la mise en œuvre des leçons retenues; - optimiser la communication verticale et horizontale des renseignements. <p>ii) Élaborer une procédure opérationnelle normalisée applicable à tous les comités s'intéressant à la gestion des urgences et constituant une base commune pour les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - revue et mise à jour périodiques des mandats; - consultation au sujet des ordres du jour et des documents pour les réunions; - choix et renouvellement des membres - centralisation du soutien administratif pour les initiatives d'élaboration de politiques et de programmes nécessitant la participation de plusieurs comités. <p><i>*La procédure opérationnelle normalisée découlera du cadre de gouvernance.</i></p>	<p>Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences</p> <p>(avec les commentaires de toutes les directions générales du Secteur)</p>	<p>Septembre 2012 Communication de l'ébauche des points i) et ii) au Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences.</p> <p>Janvier 2013 Approbation par le Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences puis mise en œuvre des points i) et ii).</p>

Recommandations	Mesures de gestion	Responsable	Échéancier
<p>2. Augmenter la participation des intervenants en prenant les mesures suivantes :</p> <p>a. Songer à inclure la planification de la gestion des urgences et les exercices nationaux dans les tâches du Forum permanent des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences.</p> <p>b. Inciter l'engagement de la direction des institutions fédérales grâce au nouveau Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences et à des plans stratégiques de gestion des urgences pour la mise en œuvre des leçons retenues de diverses évaluations.</p>	<p>i) Consulter les cadres supérieurs FPT responsables de la gestion des urgences concernant l'ajout de renseignements liés aux évaluations tous risques, aux plans stratégiques de gestion des urgences, aux exercices nationaux, à la formation et aux leçons retenues ayant une incidence intergouvernementale.</p> <p>ii) Présenter les résultats du point i) et le plan d'action proposé aux cadres supérieurs FPT responsables de la gestion des urgences.</p> <p>i) Faire participer les membres du Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences et du Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance pour les activités nationales de préparation aux urgences (planification, formation, exercices, évaluation et mise en œuvre des leçons retenues).</p>	<p>Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences</p> <p>(avec la participation de la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale)</p> <p>Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale</p>	<p>Juin 2012 Consultations</p> <p>Septembre 2012 et par la suite – mise en œuvre</p> <p>Printemps 2013 Approbation par le Comité des sous-ministres adjoints sur la gestion des urgences</p> <p>Automne 2013 Premier compte rendu au Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences.</p>
<p>3. Mettre davantage l'accent sur les nouveaux secteurs stratégiques, tels que l'atténuation et la résilience des collectivités, et se tenir au courant des tendances internationales pour favoriser le changement de culture dans le domaine de la gestion des urgences.</p>	<p>i) Terminer les quatre piliers de la gestion des urgences en préparant un programme d'atténuation qui contribuera à augmenter la résilience des collectivités du pays.</p> <p>ii) Obtenir de rares ressources en collaborant avec des partenaires nationaux et internationaux dans le cadre d'un forum multisectoriel pour déterminer les pratiques exemplaires et mettre en commun les leçons retenues.</p> <p>iii) Augmenter la recherche sur les politiques de gestion des urgences pour éclairer la prise de décisions stratégiques et objectives au sein du gouvernement du Canada et favoriser l'amélioration des connaissances sur la sensibilisation à la gestion des urgences dans la société canadienne.</p>	<p>Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences</p>	<p>Automne 2012 Mémoire au Cabinet</p> <p>Hiver 2013 Présentation au Conseil du Trésor</p>

Annexe A : Documents examinés

Brooking Institution-London School of Economics (2010). *A year of living dangerously: a review of natural disasters in 2010.*

Bureau du vérificateur général du Canada (automne 2009). *Chapitre 7 – La gestion des urgences – Sécurité publique Canada.*

Bureau du vérificateur général du Canada (avril 2005). *Chapitre 2 – La sécurité nationale au Canada.*

Bureau of Transport and Regional Economics (2002). *Benefits of Flood Mitigation in Australia.*

Ekos Research Associates (2007). *Final Report – Emergency Preparedness Week Evaluation.*

Ekos Research Associates (2009). *Final Report – Emergency Preparedness Week Evaluation.*

Gouvernement du Canada (2011). *Plan fédéral d'intervention d'urgence.*

Gouvernement du Canada. *Discours du Trône* (2006 à aujourd'hui).

GPC Affaires publiques (2005). *Les Canadiens sont-ils prêts à faire face à une situation d'urgence? : une analyse de l'état de préparation des Canadiens à des situations d'urgence et leurs attitudes en ce qui à trait aux besoins de s'y préparer.*

Institute for Catastrophic Loss Reduction (2010). *Canadians at Risk: Our exposure to natural Hazards.*

International risk governance council (2008). *An Introduction to the IRGC Risk Governance Framework.*

Ipsos Reid (2006-2007). *Public Safety and Emergency Preparedness Canada Advertising Evaluation and Baseline Study*, vol. 1, 2 et 3.

Lemyre, Louise (2006). *Guiding Principles and Practices Promoting Behavioral Preparedness in the General Public*, (p.1).

Ministère de la Justice Canada, *Loi sur la gestion des urgences* (L.C. 2007, ch. 15).

Ministère de la Justice Canada. *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (L.C. 2005, ch. 10).

Ministère des Finances Canada. *Budgets fédéraux* (de 2006 à aujourd'hui).

Multihazard Mitigation Council (2005). *Natural Hazard Mitigation Saves Lives: An Independent Study to Assess the Future Savings from Mitigation Activities*, vol. 1.

Nations Unies. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, 2007.

Nations Unies. Sur Internet : <http://www.unisdr.org/who-we-are/history>.
North American Leaders Summit (Canada, Mexico, United States). *2011 North American Plan for Animal and Pandemic Influenza*.

Organisation de coopération et de développement économiques (2003). *Les risques émergents au XXI^e siècle : vers un programme d'action*.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009), *Innovation in Country Risk Management*.

Ottawa Citizen, *News Release on Surviving Disasters*, 4 juillet 2011.

Parlement du Canada (2008). Rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *La protection civile au Canada*.

Phoenix Strategic Perspectives Inc. (2010). *Final Report – Emergency Preparedness Week Evaluation*.

Premier ministre (14 avril 2009). Sur Internet : www.cbc.ca/news/canada/manitoba/story/2009/04/14/mb-flood-harper-funding.html.

Premier ministre du Canada, Communiqué de presse, *Le PM se rend dans la région du Québec touchée par les inondations*, 6 juin 2011.

Premier ministre du Canada (2007), Déclaration commune du premier ministre Harper, du président Bush et du président Calderón, Sommet des leaders nord-américains, 2007, Montebello, Québec.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009). *Politique sur la sécurité du gouvernement*.

Sécurité publique Canada (2005). *Formative (mid-term) Evaluation of Public Safety and Emergency Preparedness Canada*.

Sécurité publique Canada (2008). *Government of Canada Advertising Campaign Evaluations*.

Sécurité publique Canada (2006). *National Exercise Division, Draft – Integrated Results-Based Management and Accountability Framework, and Risk-Based Audit Framework, For National Exercise Program*.

Sécurité publique Canada (2008). *Stratégie nationale d'atténuation des catastrophes*.

Sécurité publique Canada (2009). *Emerging Risks with Emergency Management Implication*.

Sécurité publique Canada (2009). *Final Report - '72 Hours' Advertising Post-campaign 2009 Evaluation*.

Sécurité publique Canada (2009). *Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophe*.

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

Sécurité publique Canada (2010). *A Transforming Security Environment: Drivers of change that may affect the safety and security of Canadians.*

Sécurité publique Canada (2010). *Guide pour la planification de la gestion des urgences 2010-2011.*

Sécurité publique Canada (2010). *La campagne « 72 heures...Votre famille est-elle prête? », document d'information.*

Sécurité publique Canada (2010). *Rapport définitif – Comité consultatif sur la présence de Sécurité publique Canada dans les régions.*

Sécurité publique Canada (2010). *Standing Forum of Senior Officials Responsible for Emergency Management Terms of Reference.*

Sécurité publique Canada (2011). *Developing and Implementing the Emergency Management Planning Guide 2010-2011.*

Sécurité publique Canada (2011). *DRAFT presentation: Discussion on the Disaster Mitigation Program.*

Sécurité publique Canada (2011). *Emergency Management Policy Priorities and Resource.*

Sécurité publique Canada (2011). *La campagne « 72 heures...Votre famille est-elle prête? », Aperçu.*

Sécurité publique Canada (2011). *Terms of Reference - Assistant Deputy Minister Emergency Management Committee.*

Sécurité publique Canada (2011). *Un cadre de sécurité civile pour le Canada.*

Sécurité publique Canada (28 octobre 2011). *Memo for the DM – Update on measures to address EMRO Branch Financial Management Challenges.*

Sécurité publique Canada (4 octobre 2011). *Memo for the DM – Quarterly Update on the implementation of the management action plan: Auditor General 2009 Report on Emergency Management.*

Sécurité publique Canada, *Communiqué de presse – Le gouvernement du Canada participera à l'exercice annuel de l'OTAN, 19 octobre 2011.*

Sécurité publique Canada, *Communiqué de presse – Le gouvernement présente des outils de gestion des urgences en ligne à la réunion sur la réduction des risques de catastrophe, 18 octobre 2011.*

Sécurité publique Canada, *Communiqué de presse – Prix des Nations Unies pour la réduction des catastrophes, 16 mai 2011.*

Sécurité publique Canada. *2009-2010 Emergency Management and National Security Branch Business Plan.*

Sécurité publique Canada. *2009-2010 Emergency Management and National Security Branch End-of-year Status Report.*

Sécurité publique Canada. *2010-2011 Emergency Management and National Security Branch Business Plan.*

Sécurité publique Canada. *2010-2011 Emergency Management and National Security Branch End-of-year Status Report.*

Sécurité publique Canada. *2011-2012 Branch Business Plan, Communications Directorate.*

Sécurité publique Canada. *2011-2012 Emergency Management and National Security Branch Business Plan.*

Sécurité publique Canada. *Communiqué de presse sur l'intervention d'urgence et la préparation, 25 octobre 2011.*

Sécurité publique Canada. *Communiqué de presse sur les exercices et la grande secousse en Colombie-Britannique, 19 octobre 2011.*

Sécurité publique Canada. *National Exercise Program – Whole-of-Government Strategic Framework.*

Sécurité publique Canada. *Rapport ministériel sur le rendement de 2009-2010.*

Sécurité publique Canada. *Rapport ministériel sur le rendement de 2010-2011.*

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011.*

Sécurité publique Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2011-2012.*

Sécurité publique Canada. Sur Internet <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/index-fra.aspx>.

Sécurité publique et Protection civile Canada. *2008-2009 Emergency Management and National Security Branch End-of-year Status Report.*

Sécurité publique et Protection civile Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2006-2007.*

Sécurité publique et Protection civile Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008.*

Stratos Incorporated (2007). *Summative Evaluation of the PSAT Critical Infrastructure Protection / Emergency Preparedness Initiative.*

Swiss Reinsurance Company (2011). *Natural catastrophes and man-made disasters in 2010: a year of devastating and costly events.*

The Strategic Counsel (2008). *Rapport final – Évaluation post-campagne de la publicité « 72 heures ».*

World Bank and United Nations (2011). *Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*, Washington, D.C.

Annexe B : Plan fédéral d'intervention d'urgence et fonctions de soutien en cas d'urgence

Le Plan fédéral d'intervention d'urgence est le plan d'intervention « tous risques » du gouvernement du Canada. Il fixe les processus et les mécanismes visant à faciliter une intervention intégrée du gouvernement du Canada en cas d'urgence et à éliminer le besoin pour les institutions fédérales de coordonner une intervention plus étendue du gouvernement du Canada⁵².

Les fonctions de soutien en situation d'urgence fournissent les mécanismes de regroupement des fonctions les plus souvent utilisées en réponse à une demande d'aide en cas d'urgence. Elles sont classées comme ministère principal ou comme ministère auxiliaire, en fonction des domaines de responsabilité attribués au gouvernement fédéral. Un ministère principal est une institution fédérale ayant reçu un mandat directement relié à un élément fondamental d'une urgence. Un ministère auxiliaire est une institution gouvernementale fédérale qui apporte une aide générale ou spécialisée à un ministère principal en réponse à une urgence⁵³.

	Fonction de soutien en cas d'urgence	Ministère ou organisme ayant la responsabilité principale
1	Transport	Transport Canada
2	Télécommunications	Industrie Canada
3	Agriculture et agroalimentaire	Agriculture et Agroalimentaire Canada/Agence canadienne d'inspection des aliments
4	Distribution et production d'énergie	Ressources naturelles Canada
5	Santé publique et services essentiels à la personne	Portefeuille de la Santé, Agence de Santé publique du Canada et Santé Canada
6	Environnement	Environnement Canada
7	Services sociaux et humanitaires	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
8	Application de la loi	Gendarmerie royale du Canada
9	Coordination internationale	Affaires étrangères et Commerce international Canada
10	Services gouvernementaux	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
11	Gestion des opérations logistiques	Sécurité publique Canada, Direction générale des opérations
12	Communications	Sécurité publique Canada, Direction générale des communications
13	Services frontaliers	Agence des services frontaliers du Canada

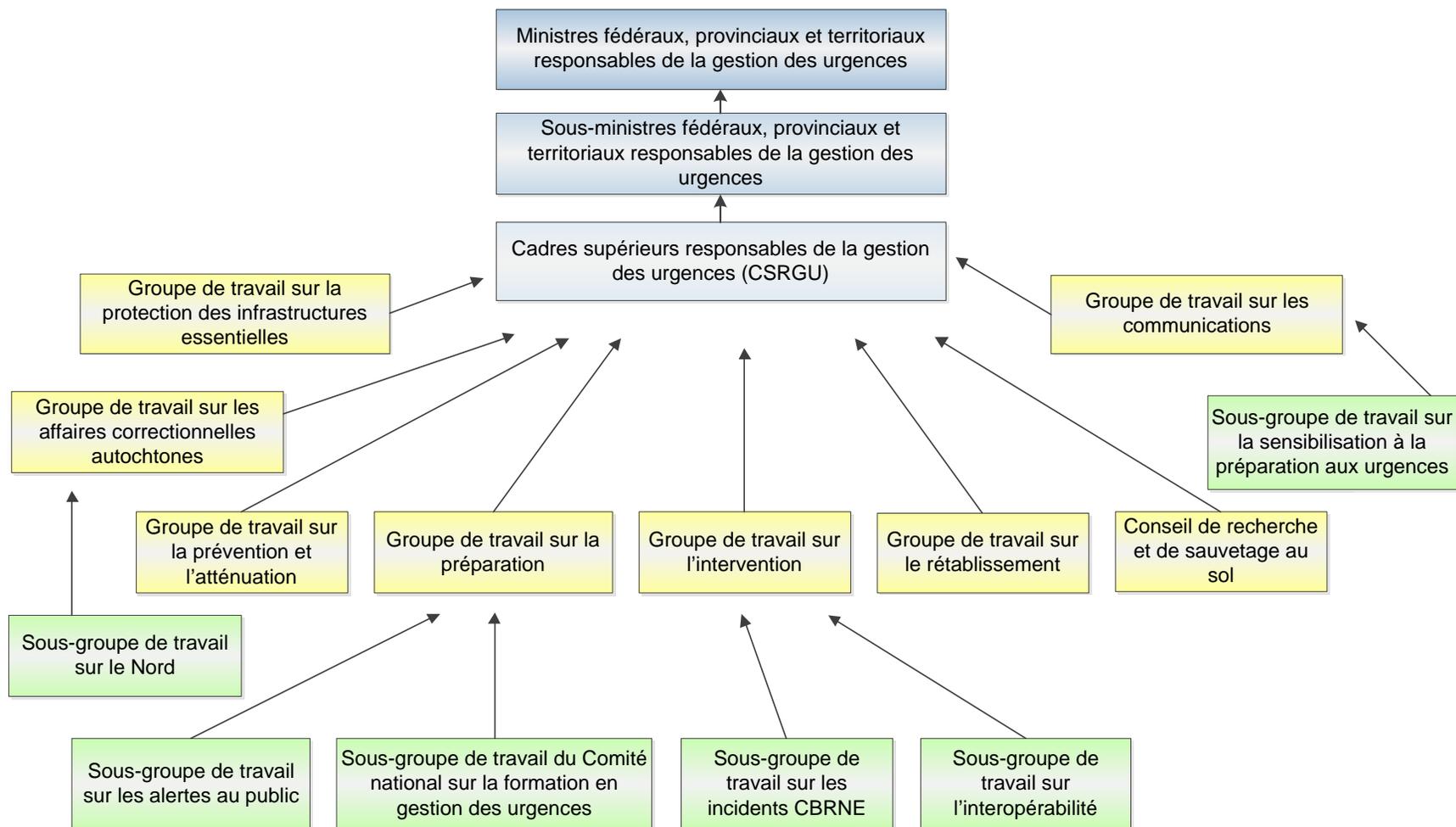
⁵² Plan fédéral d'intervention d'urgence, 2011, p.1.

⁵³ Plan fédéral d'intervention d'urgence, 2011, annexe A.

Soutien à l'institution principale de fonction de soutien en cas d'urgence

- Énergie atomique du Canada Limitée
- Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Agence canadienne de développement international
- Commission des ressources pétrolières et gazières du Canada – Terre-Neuve-et-Labrador
- Office Canada/Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers
- Commission canadienne de sûreté nucléaire
- Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée
- Agence du revenu du Canada
- Service correctionnel du Canada
- Centre de la sécurité des télécommunications Canada
- Service canadien du renseignement de sécurité
- Pêches et Océans Canada/Garde côtière canadienne
- Ministère de la Défense nationale
- Recherche et développement pour la défense Canada
- Ministère des Finances
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
- Justice Canada
- Nav Canada
- Office national de l'énergie
- Parcs Canada
- Bureau du Conseil privé
- Agence spatiale canadienne
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- Bureau de la sécurité des transports du Canada

Annexe C : Forums fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la gestion des urgences



Annexe D : Analyse financière

Activités liées aux politiques de gestion des urgences (valeurs en milliers de \$)

COÛTS GOUVERNEMENTAUX DES ACTIVITÉS LIÉES AUX POLITIQUES	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Division des politiques					
Salaires	572	836	762	830	719
Fonctionnement et entretien	351	291	235	213	406
Total (partiel)	923	1 127	997	1 043	1 125
Bureau du directeur général					
Salaires	60	79	106	109	133
Fonctionnement et entretien	17	21	18	16	12
Total (partiel)	77	100	124	125	145
Total des activités liées aux politiques	1 000	1 227	1 121	1 168	1 270
Services internes					
Salaires	253	366	347	376	341
Fonctionnement et entretien	147	125	101	92	167
Total (partiel)	400	491	448	468	508
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses salariales)	177	256	243	263	239
Indemnité de logement de TPSGC (13 % des dépenses salariales)	115	167	158	171	155
COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS LIÉES AUX POLITIQUES	1 692	2 141	1 970	2 070	2 172

MOYENNE ANNUELLE DES COÛTS GOUVERNEMENTAUX SUR CINQ ANS	2 009
--	--------------

Activités de planification de la gestion des urgences (valeurs en milliers de \$)

COÛTS GOUVERNEMENTAUX DES ACTIVITÉS DE PLANIFICATION	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Division de la planification					
Salaires	403	355	577	755	874
Fonctionnement et entretien	108	380	145	148	266
Total (partiel)	511	735	722	903	1 140
Bureau du directeur général					
Salaires	133	112	160	109	133
Fonctionnement et entretien	60	100	83	16	12
Total (partiel)	193	212	243	125	145
Total des activités de planification	704	947	965	1 028	1 285
Services internes					
Salaires	214	187	295	345	403
Fonctionnement et entretien	67	192	91	66	111
Total (partiel)	281	379	386	411	514
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses salariales)	150	131	206	242	282
Indemnité de logement de TPSGC (13 % des dépenses salariales)	98	85	134	157	183
COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS DE PLANIFICATION	1 233	1 542	1 691	1 838	2 264

MOYENNE ANNUELLE DES COÛTS GOUVERNEMENTAUX SUR CINQ ANS	1 714
--	--------------

Activités reliées aux exercices nationaux (valeurs en milliers de \$)

COÛTS GOUVERNEMENTAUX DES ACTIVITÉS RELIÉES AUX EXERCICES NATIONAUX	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Division des exercices nationaux					
Salaires	722	705	1 363	1 752	1 742
Fonctionnement et entretien	780	1 779	1 752	1 537	1 766
Total (partiel)	1 502	2 484	3 115	3 289	3 508
Bureau du directeur général					
Salaires	109	112	109	133	*
Fonctionnement et entretien	100	83	16	12	*
Total (partiel)	209	195	125	145	*
Total des activités liées aux exercices nationaux	1 711	2 679	3 240	3 434	3 508
Services internes					
Salaires	332	327	589	754	697
Fonctionnement et entretien	352	745	707	620	706
Total (partiel)	684	1 072	1 296	1 374	1 403
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses salariales)	233	229	412	528	488
Indemnité de logement de TPSGC (13 % des dépenses salariales)	151	149	268	343	317
COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS LIÉES AUX EXERCICES NATIONAUX	2 779	4 129	5 216	5 679	5 716

MOYENNE ANNUELLE DES COÛTS GOUVERNEMENTAUX SUR CINQ ANS	4 704
--	--------------

* Note : les chiffres n'ont pas été fournis aux évaluateurs.

Division de la coordination stratégique – Activités liées au secrétariat (valeurs en milliers de \$)

COÛTS GOUVERNEMENTAUX DE LA COORDINATION STRATÉGIQUE (ACTIVITÉS LIÉES AU SECRÉTARIAT)	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Division de la coordination stratégique					
Salaires	-	-	557	742	670
Fonctionnement et entretien	-	-	115	109	109
Total (partiel)	-	-	672	851	779
Bureau du directeur général					
Salaires	-	-	-	-	-
Fonctionnement et entretien	-	-	-	-	-
Total (partiel)	-	-	-	-	-
Total de la coordination stratégique	-	-	672	851	779
Services internes					
Salaires	-	-	223	297	268
Fonctionnement et entretien	-	-	46	44	44
Total (partiel)	-	-	269	341	312
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses salariales)	-	-	156	208	188
Indemnité de logement de TPSGC (13 % des dépenses salariales)	-	-	101	135	122
COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS DE COORDINATION STRATÉGIQUE (LIÉES AU SECRÉTARIAT)	-	-	1,198	1,535	1,401

MOYENNE ANNUELLE DES COÛTS GOUVERNEMENTAUX SUR TROIS ANS	1,378
---	--------------

Note : l'information financière n'était pas disponible pour 2006-2007 et pour 2007-2008 parce que les dépenses ont été enregistrées avec celles des Opérations régionales, où la fonction de secrétariat était située durant cette période.

Activités de communication (valeurs en milliers de \$)

COÛTS GOUVERNEMENTAUX DES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Dépenses reliées aux campagnes de sensibilisation					
Salaires	203	306	244	181	129
Fonctionnement et entretien	3,208	4,038	3,280	862	259
Total (partiel)	3,411	4,344	3,524	1,043	388
Bureau du directeur general					
Salaires	7	8	7	7	7
Fonctionnement et entretien	0	0	0	0	0
Total (partiel)	7	8	7	7	7
Total des activités de communication – Campagnes de sensibilisation	3,418	4,352	3,531	1,050	395
Services internes					
Salaires	84	126	101	75	55
Fonctionnement et entretien	1,283	1,615	1,312	345	104
Total (partiel)	1,367	1,741	1,413	420	159
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses salariales)	59	88	70	53	38
Indemnité de logement de TPSGC (13 % des dépenses salariales)	38	57	46	34	25
COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS DE COMMUNICATION – CAMPAGNES DE SENSIBILISATION	4,882	6,238	5,060	1,557	617

MOYENNE ANNUELLE DES COÛTS GOUVERNEMENTAUX SUR CINQ ANS	3,671
--	--------------

Annexe E : Exemples de mesures adoptées pour réduire les dépenses

- La Division des politiques a tiré parti des ressources en nouant des partenariats. Ainsi, en développant la base de données sur les catastrophes nationales, la Technologie de l'information de SP a été mise à contribution et pendant plusieurs événements, des animateurs du ministère de la Défense ont accepté de l'aider.
- La Division de la planification a assigné un ordre de priorités à ses tâches afin de respecter le financement disponible; elle a tiré parti des ressources de la technologie de l'information pour automatiser l'établissement de rapports; elle a créé des modèles pour les tâches répétitives; elle accomplit plus de tâches à l'interne.
- La Division des exercices nationaux signale qu'elle fait appel aux partenariats et au financement pour accomplir son travail, en contractant des marchés plus petits, au besoin, plutôt que de mettre en place un programme de transfert de paiements. Elle a par ailleurs piloté des exercices ayant fourni une solution à 80 %, au coût de deux millions de dollars, plutôt que de piloter un exercice à grand déploiement, comme celui piloté auparavant aux États-Unis et qui avait coûté entre 16 et 20 millions de dollars.
- La Division de la coordination stratégique indique qu'elle utilise plus fréquemment la téléconférence pour réduire le coût des réunions en personne, qu'elle distribue le matériel de réunion par l'entremise d'un portail en ligne et qu'elle transmet les données vers une plateforme SharePoint de Microsoft afin de réduire l'utilisation du support papier.
- La Division des services de communication fait appel à de nouvelles méthodes administratives pour réduire ses dépenses, telles que la diffusion électronique par médias sociaux (Twitter) ou la diffusion de documents par des partenariats avec les provinces, les territoires, les organisations non gouvernementales et le secteur privé.