



Services aux Autochtones  
Canada

Indigenous Services  
Canada

Sous-ministre

Deputy Minister

Ottawa, Canada  
K1A 0H4

John Williamson  
Président  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

15 janvier, 2024

Monsieur Williamson,

Services aux Autochtones Canada (SAC) a l'honneur de vous présenter en format électronique, dans les deux langues officielles, les rapports du progrès préparés en réponse aux recommandations 1, 3 et 7, demandées avant ou sur le 31 janvier 2024, tirées du rapport du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, intitulé *La gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations*, déposé le 27 novembre 2023.

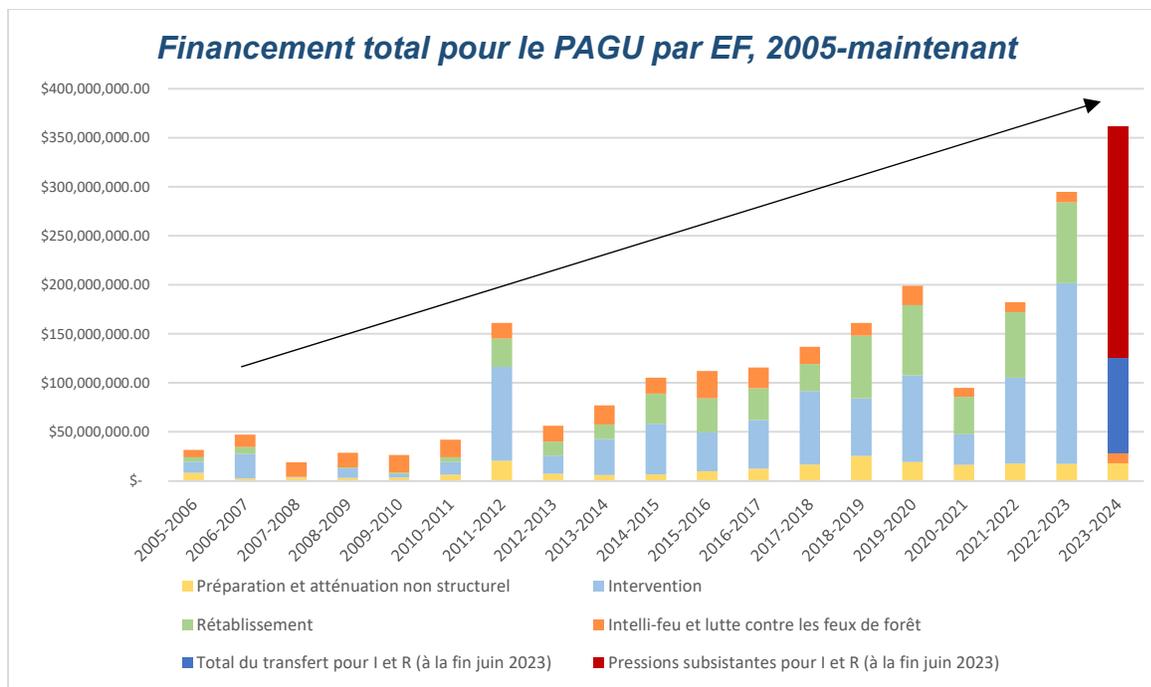
J'aimerais préfacier notre réponse en notant que *la Comité directeur sur les mesures prises par le SAC pour donner suite aux recommandations de l'audit de performance de la vérificatrice générale du Canada sur la gestion des urgences* informe notre travail afin de répondre aux recommandations dans le rapport de 2022 de la vérificatrice générale (VG) du Canada intitulé, *La gestion des urgences des urgences dans les collectivités des premières Nations*.

### **Recommandation 1 : Au sujet de l'affectation des ressources en fonction des risques**

*Services aux Autochtones Canada (SAC) doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport expliquant les progrès réalisés par le Ministère, en collaboration avec les Premières Nations, dans l'identification des risques liés aux situations d'urgences, les coûts rattachés à leur prévention et ceux liés à une potentielle intervention. Un rapport final devra aussi être présenté au plus tard le 30 avril 2024, expliquant la nouvelle approche pour allouer le financement aux projets conformément à ce recensement des besoins et risques. Le rapport final doit aussi confirmer la mise en œuvre de la nouvelle approche et des mesures de financement.*

### **Contexte**

SAC est conscient que selon la tendance, les dépenses pour les activités d'intervention et de rétablissement ont été plus élevées que les dépenses visant les activités de préparation et d'atténuation. Selon les données tirées du rapport de la VG de 2022, les dépenses pour la première catégorie ont été plus de 3,5 fois supérieures que pour la deuxième catégorie, entre 2018-2019 et 2021-2022.



SAC est aussi conscient des bienfaits de rehausser le financement pour les efforts de préparation et d'atténuation, comme il a été illustré dans [la Stratégie de sécurité civile pour le Canada publiée en 2019](#) par Sécurité publique Canada, qui indique que pour chaque dollar investi dans la préparation et l'atténuation, six dollars d'économies peuvent être générés pour les coûts d'intervention et de rétablissement en cas d'urgence. Puisque la fréquence et l'intensité des situations d'urgence ne font qu'augmenter, plus d'efforts doivent être axés sur le volet préparation aux urgences pour non seulement réduire les possibles coûts, mais, ce qui est tout aussi important, pour réduire les répercussions des situations d'urgence et de leurs effets délétères sur la santé mentale et le tissu social dans les collectivités des Premières Nations.

Dans l'ensemble, les communautés des Premières Nations courent un risque beaucoup plus élevé que les communautés non autochtones. Les Premières Nations sont plus susceptibles d'être évacuées à la suite d'une situation d'urgence en raison de leur proximité géographique avec des zones présentant un risque plus élevé d'inondations et d'incendies de forêt, par opposition aux communautés hors réserve. Par exemple, 80 % des communautés des Premières Nations sont situées dans des zones à risque d'incendies de forêt. Selon la Stratégie nationale d'adaptation de 2023, alors que les résidents des réserves représentent un peu plus de 2 % de la population canadienne, ceux-ci forment près de 40 % de toutes les personnes évacuées lors de situations d'urgence. Il est aussi plus difficile pour les collectivités des Premières Nations de se rétablir après les urgences à cause de facteurs socioéconomiques qui peuvent affecter leurs capacités, en plus des effets psychosociaux des évacuations et des possibilités économiques manquées. Cet aspect social du risque met en lumière le fait que, bien que la probabilité qu'une situation d'urgence survienne soit similaire dans une même région, les répercussions dépendent fortement du niveau de vulnérabilité.

## Mise à jour

Pour mieux comprendre les approches fondées sur le risque déjà utilisées au niveau régional, SAC a élaboré un sondage et a obtenu des commentaires de la part de tous ses bureaux régionaux. Le sondage démontre que 50 % des régions de SAC utilisent une approche fondée sur le risque pour la prise de décisions sur le financement. Tous les bureaux régionaux de SAC ont nommé le besoin d'adopter une approche plus solide et ciblée qui prend en compte les risques afin de les aider dans la prise de décisions sur le financement, et ce, en tirant profit de la grande variété d'outils et de données disponibles. Finalement, de nombreuses régions ont fait remarquer que l'approche fondée sur les risques doit viser d'abord et avant tout les collectivités des Premières Nations en raison de leur contexte et de leurs circonstances uniques.

SAC a aussi consulté d'autres ministères pertinents, comme Ressources naturelles Canada (RNCa), Sécurité publique Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour élargir les connaissances sur les approches fondées sur le risque qui sont utilisées. SAC a également contacté les partenaires des Premières Nations pour mieux comprendre leurs réflexions sur une formule potentielle et la manière dont une nouvelle formule répondrait aux besoins de la communauté.

Les données tirées de ces consultations orientent l'approche fondée sur les risques mise à jour utilisée par le Ministère, particulièrement en ce qui a trait à l'identification des catégories qui permettent de cerner les collectivités les plus à risque. SAC élabore une nouvelle approche fondée sur le risque qui est plus solide et exhaustive en mettant à profit les données et les outils existants, comme les prévisions en matière d'inondations et d'incendies de forêt, ainsi que des données socioéconomiques, démographiques, géographiques et historiques. Avec cette approche, on cherche à maximiser l'efficacité du financement visant les mesures d'atténuation et de préparation en mettant l'accent sur les collectivités des Premières Nations qui courent le plus grand risque d'être touchées par des situations d'urgence.

Par exemple, SAC a dressé une liste des communautés des Premières Nations les plus à risque. Grâce à cette liste, l'accent peut être mis non seulement sur le contexte actuel, mais il est aussi possible de mettre les données en perspective, d'un point de vue socioéconomique, pour comprendre la capacité d'intervention que pourrait avoir une collectivité en cas d'urgence. Un des principaux piliers de la nouvelle approche est un outil préexistant : l'Indice des risques climatiques (IRC). Il a été élaboré par le Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada en utilisant les données accessibles sur les prévisions tirées de sources comme Ressources naturelles Canada ainsi que de la base de données du Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU) de SAC qui contient plus de 15 ans de renseignements sur les situations d'urgence survenues dans les collectivités des Premières Nations. En fin de compte, cet outil fournit un indice quantifié des risques pour diverses situations d'urgence, comme les inondations et les incendies de forêt, pour chaque collectivité des Premières Nations.

Pour mettre en œuvre cette approche, il faut d'abord et avant tout obtenir la participation des Premières Nations. Le Ministère discute de la nouvelle approche fondée sur les risques avec le comité directeur et d'autres partenaires pour s'assurer que l'approche qui sera mise en œuvre répond aux défis que les Premières Nations ont soulignés lors de la mobilisation et aux préoccupations incluses dans le rapport du vérificateur général. Cette approche a été présentée à deux occasions en décembre 2023 au Comité directeur codirigé par les Premières Nations. Les participants ont notamment parlé du besoin de tenir compte du contexte et des circonstances uniques de chaque collectivité des Premières Nations lors de l'évaluation des risques, ce qui est intégré dans l'approche.

Dès le 1er avril 2024, cette nouvelle approche fondée sur les risques sera mise en œuvre dans toutes les régions de SAC pour orienter les décisions sur le financement. De plus, dans certains bureaux régionaux, on mettra en place un projet pilote dans le cadre duquel un pourcentage du financement actuellement alloué aux activités de préparation et d'atténuation sera réservé aux collectivités les plus à risque. Les résultats de ce projet pilote viendront orienter les programmes dans tous les bureaux régionaux au cours des années subséquentes.

Un rapport définitif dans lequel sera expliquée en détail l'approche fondée sur le risque et qui confirmera la mise en œuvre sera présenté à votre comité d'ici le 30 avril 2023.

### **Recommandation 3 – Au sujet des plans ministériels et régionaux de gestion des urgences**

*D'ici le 31 janvier 2024, Services aux Autochtones Canada doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport indiquant si les plans ministériels et régionaux de gestion des urgences ont tous été mis à jour.*

#### **Contexte**

L'article 6 de la *Loi sur la gestion des urgences* (2007) précise les responsabilités en matière de gestion des urgences de chaque ministre responsable d'une institution fédérale devant le Parlement, c'est-à-dire de déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés, notamment les risques concernant les infrastructures essentielles, et élaborer les plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques. Les plans ministériels contribuent à clarifier les rôles et les responsabilités, en plus de répertorier les mesures prises pour appuyer les efforts des Premières Nations visant la préparation, l'intervention et le rétablissement liés aux situations d'urgence.

Comme le précise la vérification menée par la VG, l'actuel plan de gestion des urgences de SAC, achevé en juin 2007, n'a pas été mis à jour depuis afin de refléter le mandat actuel du ministère et son approche de collaboration avec les Premières Nations. Il est notamment question des plans régionaux de gestion des urgences qui étaient soit inexistantes ou soit mis à jour peu fréquemment.

## **Mise à jour**

Au cours de l'été 2023, SAC a mené un examen des plans régionaux de gestion des urgences et a ébauché un modèle que les bureaux régionaux pourraient utiliser lors de l'élaboration et de la révision des plans régionaux. Comme le recommande la VG, le Ministère cherchait à s'assurer que le modèle pour les plans régionaux de gestion des urgences s'harmonise avec le Plan national de gestion des urgences dans les réserves.

À l'été et à l'automne 2023, SAC a examiné et a mis à jour son Plan national de gestion des urgences dans les réserves afin qu'il reflète la structure et le mandat du Ministère, ainsi que la transition vers l'approche de la gestion des urgences tous risques. Pour ce faire, SAC a tenu des séances de mobilisation internes et externes. Le plan révisé reflétera cette approche tous risques, dont deux volets des urgences sanitaires : (1) les urgences de santé publique et (2) les aspects sanitaires des catastrophes naturelles. De plus, le plan mis à jour mettra en évidence le rôle et les responsabilités accrues des directions générales des Communications de SAC par l'entremise d'une approche de communication en cas de crise. Finalement, SAC a validé l'ébauche mise à jour du Plan national de gestion des urgences dans les réserves auprès Sécurité publique Canada, en raison des responsabilités de ce dernier prévues à l'article 4.1 de la *Loi*. Ensuite, SAC communiquera avec le Comité directeur des Premières Nations pour obtenir des commentaires au cours de l'hiver 2024, et puis il publiera le plan national avant le 1er avril 2024, conformément à ce qui est prévu dans la réponse et le plan d'action de la direction de SAC.

Les bureaux régionaux doivent mettre à jour leurs plans régionaux de gestion des urgences d'ici janvier 2024. Aussi, au cours de l'hiver 2024, les régions mobiliseront les partenaires externes au sujet des plans dans le but de les finaliser d'ici le 1er avril 2024. Pendant cette période, les plans, bien que provisoires, seront déjà en vigueur. SAC s'engage aussi à réviser les plans de façon continue, tous les deux ans, ou lorsque surviennent des changements importants qui exigent une mise à jour rapide.

## **Recommandation 7 : – Au sujet de la qualité des services de gestion des urgences**

*D'ici le 15 Janvier 2024, SAC doit présenter au Comité un rapport expliquant comment le Ministère :*

- 1) Définit le terme « services comparables » pour les Premières Nations;*
- 2) surveille la prestation des services aux Premières Nations pour s'assurer que ces services sont comparables à ceux offerts aux collectivités non autochtones et adaptés sur le plan culturel, et qu'ils répondent aux besoins des groupes marginalisés;*
- 3) cerne et comble les lacunes en assurant le suivi des ententes sur les services de gestion des urgences et en réalisant des exercices visant à tirer des leçons de l'expérience acquise.*

## **Contexte :**

Un des principaux rôles de SAC dans la gestion des urgences est de fournir du financement aux Premières Nations et aux fournisseurs de services (p. ex., provinces, territoires et tierces parties comme la Croix-Rouge canadienne) qui s'occupent ensuite d'offrir des services de gestion des urgences sur le terrain aux Premières Nations. Pour le moment, les rapports présentés par ces fournisseurs de services ne donnent pas à SAC les renseignements nécessaires pour évaluer si les services sont comparables à ceux offerts aux collectivités non autochtones, s'ils sont adaptés sur le plan culturel, s'ils répondent aux besoins des groupes marginalisés ou s'ils incluent des exercices visant à tirer des leçons de l'expérience acquise. C'est pourquoi, pour respecter cette recommandation, il faudra travailler en étroite collaboration avec les fournisseurs de services et les Premières Nations.

Par le passé, le Programme d'aide à la gestion des urgences de SAC s'engageait à veiller à ce que « les Premières Nations aient accès à des services de gestion des urgences comparables à ceux offerts dans les municipalités de leur province respective ayant une taille et des circonstances similaires ». Cela a généralement été interprété comme le fait que le PAGU rembourse les dépenses admissibles pour les services de qualité équivalente ou supérieure à ceux offerts par les provinces et les territoires à l'extérieur des réserves. Cet objectif a été atteint puisque le PAGU rembourse 100 % des dépenses admissibles en fonction de vastes éventails de services admissibles ainsi que les paiements anticipés afin d'assurer que le soutien financier soit en place au cas où on a besoin.

## **Mise à jour :**

Dans la réponse et le plan d'action de la direction, SAC a présenté un plan d'action pour donner suite à cette recommandation. Ce rapport fait le point sur les progrès réalisés par SAC, en date de décembre 2023.

1. SAC s'est engagé à travailler avec ses bureaux régionaux pour examiner les pratiques actuelles et déterminer dans quelle mesure les exigences en matière de rapports permettent de surveiller efficacement les services offerts, notamment en ce qui a trait à : la comparabilité avec les services offerts dans les collectivités non autochtones, les services adaptés à la culture, répondre aux besoins des populations marginalisées et les exercices visant à tirer des leçons de l'expérience acquise.

SAC a terminé cet examen et, en exploitant les constatations contenues dans le rapport de la vérificatrice générale, a déterminé que :

- Présentement, les bureaux régionaux de SAC n'ont pas une définition pour des « services de gestion des urgences offerts aux Premières Nations comparables à ceux offerts aux collectivités non autochtones de taille et de circonstances similaires dans une province ou un territoire » et que les fournisseurs de services ne leur transmettent pas de renseignements à savoir si les différents volets des services de gestion des

urgences sur le terrain sont comparables à ceux offerts dans les collectivités non autochtones.

- Pour le moment, la majorité des bureaux régionaux de SAC n'évaluent pas si les services de gestion des urgences offerts aux Premières Nations respectent la culture ou répondent aux besoins des groupes marginalisés, quoique certains le font de façon informelle, anecdotique ou au cas par cas.
- La majorité des bureaux régionaux de SAC réalisent des activités pour tirer des leçons de l'expérience acquise après les urgences, mais il y a place à des améliorations pour ce qui est d'officialiser ce type d'exercice, par exemple en utilisant des méthodes cohérentes, en les enregistrant, en les intégrant dans le cycle de reddition de comptes et en réalisant des analyses pour évaluer les lacunes et trouver des moyens de s'améliorer.

## 2. SAS s'engage à appuyer les Premières Nations dans l'élaboration de leurs propres normes pour les services de gestion des urgences

En fonction des recommandations faites par les bureaux régionaux et le Comité directeur des Premières Nations, SAC s'attaquera à la question de la comparabilité avec les services offerts dans les collectivités non autochtones en appuyant les Premières Nations afin qu'elles développent à l'échelle régionale leurs propres normes pour les services de gestion des urgences, qui seront intégrées dans les ententes de service multilatérales. Cela permet d'éliminer les préoccupations soulevées par le fait que, en raison des inégalités socioéconomiques et des différences en matière de gouvernance et de responsabilité entre les Premières Nations et les municipalités, l'offre de services comparables (extrants) pourrait ne pas mener à des résultats comparables (résultats). Par exemple, dans une collectivité où l'infrastructure est inadéquate et où il manque de postes de coordonnateur de la gestion des urgences, il est peu probable que le même financement que celui accordé à une municipalité mène aux mêmes résultats. Cela s'harmonise aussi avec le travail de SAC dans d'autres domaines prioritaires clés, dans lesquels des services comparables sont considérés sous l'angle de l'égalité substantielle, c'est-à-dire : les Premières Nations ont accès à des services de gestion des urgences comparables à ceux dans les collectivités non autochtones; les Premières Nations contrôlent leurs services de gestion des urgences; et les Premières Nations peuvent exercer leur droit d'offrir des services de gestion des urgences par le truchement de modèles de prestation des services conçus par elles-mêmes pour répondre à leurs besoins particuliers.

Les ententes de services multilatérales fournissent une opportunité pour les Premières Nations, avec le soutien de SAC et des P/T, d'élaborer des normes de services de gestion des urgences dirigées par les Premières Nations qui sont spécifiques à la région, reflètent les réalités de leur situation socio-économique, sont culturellement appropriées et répondent aux besoins des membres marginalisés de la communauté. Cela dit, étant donné qu'il faudra plusieurs années pour négocier et finaliser des accords multilatéraux, SAC travaille avec le Comité directeur des Premières Nations pour élaborer conjointement des normes de service nationales provisoires afin de garantir que les services d'urgence sont plus adaptés à la culture et répondent mieux aux besoins de groupes marginalisés. SAC invitera les

fournisseurs de services à respecter les normes de service provisoires jusqu'à ce que les normes de service dirigées par les Premières Nations soient finalisées grâce à l'élaboration d'accords multilatéraux.

SAC est en train de solliciter des commentaires sur ces normes de service. Il est prévu que des normes de service provisoires pourront être mises en œuvre dès avril 2024.

3. SAC s'est engagé à mobiliser les partenaires des Premières Nations pour obtenir leur opinion sur la meilleure façon de réaliser des activités pour tirer des leçons de l'expérience acquise et pour mesurer si les services d'urgence offerts sont comparables dans les collectivités autochtones, s'ils respectent la culture et s'ils répondent aux besoins des groupes marginalisés. SAC s'est aussi engagé à élaborer un modèle de rapport qui permettrait aux fournisseurs de services de tirer des leçons sur la manière dont les services peuvent être améliorés, notamment en étant mieux adapté à la culture et en répondant davantage aux besoins des personnes marginalisées.

Tout au long de l'automne 2023, SAC a travaillé avec le Comité directeur des Premières Nations afin d'élaborer conjointement des solutions. À l'aide des conseils offerts par le Comité directeur, ainsi que par certains bureaux régionaux de SAC, le Ministère élabore un guide et un modèle de rapport après action. Ainsi, on élargira et on officialisera les activités visant à tirer des leçons de l'expérience acquise. On demandera aux fournisseurs de services de remplir un rapport après action une fois la situation d'urgence terminée afin de faciliter les évaluations de routine au sujet de ce qui a bien fonctionné, de ce qui peut être amélioré et des prochaines mesures à prendre ou des recommandations. Cela comprendra une évaluation cherchant à savoir si les services offerts étaient adaptés à la culture et s'ils répondaient aux besoins des groupes marginalisés. Les fournisseurs de services seront encouragés à demander des commentaires des employés des Premières Nations, par exemple les coordonnateurs de la gestion des urgences, au moment de remplir le rapport après action afin de limiter les biais d'auto-évaluation, et aussi respecter les lignes directrices en matière de vie privée et de propriété, contrôle, accès et possession. SAC recommande que le Ministère soit chargé d'examiner tous les rapports pour analyser les tendances générales et les moyens d'améliorations possibles, puis de faire rapport aux Premières Nations et aux fournisseurs de services sur une base annuelle.

Il est prévu que le guide et le modèle du rapport après action pourront être mis en œuvre dès avril 2024.

Nous avons confiance que le Comité trouve ces informations utiles pour son travail. Les réponses ci-dessus illustrent l'engagement du gouvernement du Canada à garantir que les communautés des Premières Nations puissent prospérer et être résilientes. Le Ministère s'engage à fournir les autres rapports demandés dans le rapport du Comité dans les délais prescrits.

Pour obtenir plus de détails, veuillez communiquer avec John Beaudoin, directeur principal par intérim, Direction des affaires législatives, parlementaires et réglementaires, Services aux Autochtones Canada, [john.beaudoin@sac-isc.gc.ca](mailto:john.beaudoin@sac-isc.gc.ca); 343-998-2373.

Je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Gina Wilson', written in a cursive style.

Gina Wilson