

Urgences :

les municipalités absentes de la planification

Rapport présenté à la Fédération canadienne des municipalités (FCM)
par le National Security Group

Ottawa (Ontario)
Juin 2006

FCM
Fédération canadienne des municipalités

Message de la présidente

Les gouvernements municipaux réclament depuis fort longtemps « une place à la table » lorsqu'il est question d'enjeux qui touchent leurs collectivités. Or, s'il est un enjeu où c'est particulièrement pressant, c'est bien celui de la planification des mesures d'urgence.

En tant que premiers intervenants dans 95 pour cent de toutes les urgences qui surviennent au Canada, les gouvernements municipaux ont un rôle primordial à jouer dans la préparation aux situations d'urgence et l'intervention. Trop souvent cependant, ils ne disposent pas des fonds suffisants et sont omis du processus de planification.

La FCM a commandé ce rapport intitulé Urgences : les municipalités absentes de la planification pour faire le point sur les rôles joués par les gouvernements municipaux dans la gestion des urgences. Le rapport confirme que les gouvernements municipaux doivent avoir voix au chapitre dans la conception des politiques qui orientent les lois et les règlements relatifs à la sécurité et à la protection civile.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'éclosion du SRAS en 2003 et l'ouragan Katrina ont tous montré l'importance cruciale des premiers intervenants locaux —pompiers, policiers, agents de santé publique et préposés aux abris d'urgence. Les risques d'une pandémie à l'échelle mondiale accentuent davantage les risques et les besoins. À l'heure actuelle, les premiers intervenants municipaux manquent de fonds et sont laissés à l'écart de la planification des mesures d'urgence en cas de catastrophe, et nous croyons qu'il s'agit là non seulement d'un gaspillage de ressources mais d'un risque pour le bien-être des Canadiens.

Le présent rapport formule plusieurs recommandations ayant trait au SPPCC (désigné maintenant par son appellation abrégée, Sécurité publique Canada), soit le ministère qui, au Canada, est le principal responsable de la sécurité publique. Nous espérons que le Ministère prendra ces recommandations en compte, et que ce rapport servira de base à des discussions qui mèneront à une meilleure coordination de la protection civile entre les trois ordres de gouvernement.

La présidente,



Gloria Kovach

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
Méthodologie	7
Constatations	8

Partie I

La gestion des situations d'urgence au Canada	8
---	---

Partie II

Autres initiatives stratégiques fédérales, 2004–2005 (l'orientation politique)	9
1. Santé publique	9
2. Exposé de principes de SPPCC sur la Stratégie nationale de protection des infrastructures essentielles, novembre 2004	11
3. Protéger une société ouverte : un an plus tard, avril 2005	12
4. Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Rapport aux dirigeants (juin 2005)	14
5. Révision de la Loi sur la protection civile	14
6. Rapports du Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense, 2004-2005	15

Partie III

Autres enjeux	16
1. Les services de police sont-ils en mesure de répondre aux demandes actuelles des municipalités et de la population?	16
2. Les municipalités ont besoin de l'aide fédérale pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation judicieuses	17
3. Municipalités frontalières, portuaires et aéroportuaires	18

Partie IV

La hausse des taux de risque fait grimper les coûts	20
1. Les catastrophes naturelles au Canada	20
2. Montée en flèche du coût des catastrophes	21
Recommandations de ce rapport	23
Autres recherches et travaux recommandés	23
Liste des annexes	25

Sommaire

Répercussions sur les gouvernements municipaux des activités du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité publique et de la protection civile, 2001-2005

Le présent rapport constitue une mise à jour de l'étude présentée à la Fédération canadienne des municipalités (FCM) en octobre 2004 par Global Change Strategies International (GCSI); il a permis de vérifier, de confirmer et de compléter les recommandations de cette étude. Le rapport porte également sur l'évolution des dangers éventuels, et plus particulièrement sur les catastrophes liées aux changements climatiques et la hausse des coûts connexes. Il fait état de la proportion approximative du budget de fonctionnement de 2003-2004 de différentes municipalités consacrée à la gestion des situations d'urgence et à la protection civile. Le rapport propose en outre une analyse de nombreux documents, études et activités clés produits par le gouvernement fédéral depuis octobre 2004 dans des domaines qui touchent les municipalités.

Voici quelques-unes des mesures prises par le gouvernement fédéral :

- Création de l'Agence de santé publique du Canada
- Mise à jour de la politique canadienne de sécurité nationale et création de divers organismes et conseils consultatifs s'y rapportant
- Création de l'important Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité et mise de l'avant de nombreuses initiatives connexes
- Préparation d'un exposé de principes sur une Stratégie nationale de protection des infrastructures essentielles
- Proposition de révision de la *Loi sur la protection civile*

Enfin, le rapport porte sur les mesures visant à permettre aux municipalités de tirer parti du financement et des programmes fédéraux, et propose des recommandations à cet égard.

La menace

Il ressort des travaux des ministères ayant précédé Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC*) que les menaces à l'endroit du Canada et de ses municipalités ont crû considérablement. La principale menace provient de catastrophes naturelles plus fréquentes et plus dévastatrices, en grande partie, en raison des changements climatiques (voir les graphiques à la partie IV du présent rapport). Les risques d'attentats terroristes ont également considérablement augmenté. Toutefois, la menace la plus grave et la plus imprévisible demeure la pandémie. Nous devons être mieux préparés à pareille éventualité que nous ne l'étions lorsque le SRAS a frappé.

Une étude menée en juin 2004 sur les grandes villes de l'Ouest canadien (Winnipeg et villes à l'ouest) par la Fondation Canada-Ouest a révélé que les dépenses au chapitre de la protection sont de loin celles qui croissent le plus rapidement, représentant entre 25 et 50 pour cent de la hausse des dépenses municipales. D'après l'examen des 12 municipalités canadiennes effectué dans le cadre du présent rapport, la proportion des budgets de fonctionnement municipaux consacrée à la protection se situe autour de 19 à 20 pour cent, et nous prévoyons qu'elle continuera de croître.

Le défi

Le défi des municipalités est double. Premièrement, les municipalités sont les premières à intervenir dans 90 pour cent des situations d'urgence. Elles doivent avoir leur mot à dire au sujet des politiques législatives et réglementaires relatives à l'atténuation des risques, à la protection, aux interventions et à la reprise des activités – et notamment au sujet du maintien des activités commerciales et gouvernementales avant, pendant et après les événements – afin de réduire au minimum les répercussions de la crise sur les personnes et les biens. Deuxièmement, la répartition des fonds consacrés à la sécurité publique et à la protection civile doit se faire selon un plan reconnu. Pour y parvenir, il faut reconnaître le rôle des dirigeants municipaux en la matière, les consulter et leur assurer le financement approprié.

La réalité actuelle est que les risques augmentent et que le public exige d'être mieux protégé, peu importe à quel ordre de gouvernement il revient de le faire. Il convient donc de mieux analyser les risques, d'établir de meilleurs plans d'intervention et d'élaborer de meilleures mesures de prévention et d'atténuation des risques. Bien que le gouvernement fédéral ait affecté plus de 9,5 milliards de dollars à la sécurité depuis 2001, la présente étude confirme la perception voulant qu'une trop faible part de cette somme ait été versée aux municipalités, même si c'est sur ce terrain qu'elle aurait été la plus utile. Les fonds accordés aux municipalités – dans le cadre du Programme conjoint de protection civile (PCPC), du Programme de recherche et de sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd (RSMUEL), ou d'autres programmes – sont limités et assujettis à maintes modalités bureaucratiques.

* Depuis les élections fédérales de janvier 2006, SPPCC est désigné par sa nouvelle appellation abrégée, Sécurité publique Canada. Dans la suite du rapport, Sécurité publique Canada sera désigné par sa nouvelle appellation, sauf dans les références à des documents antérieurs à 2006 comportant l'acronyme SPPCC.

Il n'existe aucun lien clair entre l'attribution des ressources destinées à la sécurité publique et la responsabilité d'accroître la sécurité du public.

Bref, nous en venons à la conclusion que de nombreuses municipalités ne sont pas encore en mesure de faire face aux urgences d'envergure, ce qui porte préjudice à tous les Canadiens. Les mesures fédérales actuelles de planification d'urgence ne permettent pas de pallier cette grave faiblesse.

Recommandations

L'étude présentée le 20 octobre 2004 renfermait une vingtaine de recommandations relatives à des questions telle que la planification et les normes, la coordination du financement, les programmes fédéraux, la formation, la mise en commun de l'information et le leadership du gouvernement fédéral. Nous avons examiné ces recommandations et conclu qu'elles étaient encore valides (voir l'annexe D).

L'examen de la nouvelle politique fédérale, de l'élaboration des politiques et des programmes de financement réalisé dans le cadre de la présente étude a mené à la formulation de 26 recommandations (voir l'annexe E) à l'intention de la FCM, dans les domaines ci-dessous :

- Santé publique et pandémies
- Exposé de principes de Sécurité publique sur la Stratégie nationale de protection des infrastructures essentielles
- Mise à jour de la Politique de sécurité nationale
 - Système intégré du renseignement de sécurité
 - Planification et gestion des interventions d'urgence, y compris des mesures d'atténuation des risques
 - Sécurité des transports
 - Sécurité des frontières
 - Sécurité internationale
 - Budget 2005
- Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité
- *Loi sur la protection civile*
- Rapports du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense
- Coordination des services de police
- Soutien fédéral aux municipalités en matière d'atténuation des risques
- Municipalités frontalières et municipalités dotées de ports et d'aéroports

Par ailleurs, la liste des recommandations les plus importantes figure à la page 23, après la présentation de la méthodologie et des conclusions du groupe d'étude.

Conséquences

Afin d'améliorer la situation actuelle, le gouvernement fédéral et la FCM doivent examiner les nombreuses mesures recommandées dans le présent rapport et leur donner suite. Tel que mentionné dans le rapport d'octobre 2004 et comme nous l'avons confirmé de nouveau dans le présent rapport, les municipalités continuent d'avoir de la difficulté à faire face aux risques accrus dans presque tous les domaines et reçoivent peu d'aide des gouvernements fédéral et provinciaux. Nous estimons que l'objectif primordial à atteindre est de donner aux municipalités « voix au chapitre » dans ce domaine de compétence fédérale. Si la contribution à la politique nationale de ces grands responsables des interventions de première ligne n'est pas dûment reconnue, il sera difficile de progresser et les mesures établies seront certainement incomplètes. Le présent rapport vient confirmer la justesse de bon nombre des perceptions de la FCM et des municipalités et renferme des recommandations de nature à améliorer la sécurité publique. Le gouvernement fédéral doit consulter les dirigeants municipaux beaucoup plus qu'il ne le fait actuellement, sans quoi il sera impossible de respecter l'esprit et la lettre de la nouvelle *Loi sur la gestion des urgences* – ou de toute loi qui pourrait la remplacer – peu importe les fonds qui seront consacrés à l'entreprise. Afin de garantir la cohésion d'un plan d'intervention d'urgence, tous les dirigeants de la société civile doivent être consultés, formés et informés avant que ne survienne une situation d'urgence. Autrement, nous aurons remplacé une loi inappropriée par une autre, sans améliorer la sécurité des Canadiens.

Introduction

En octobre 2005, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a demandé au National Security Group (NSG) de mettre à jour et de compléter une étude produite en 2004 par Global Change Strategies International (GCSI) sur les plans municipaux de gestion des situations d'urgence. Deux membres de l'équipe de GCSI qui avaient participé à l'étude de 2004 faisaient également partie de l'équipe du NSG chargée de l'étude de 2005 et ont énormément contribué à la préparation du présent rapport. Il s'agit de M. Jim Bruce, ancien sous-ministre adjoint d'Environnement Canada et président du Comité des Nations Unies sur la prévention des catastrophes naturelles, et de M. Mark Egener, ancien administrateur délégué (sous-ministre) au Public Safety Services de l'Alberta, comptant plus de 20 ans d'expérience en matière de protection civile et de gestion des risques. M. Philip Murray, ex-commissaire à la GRC, et M. Clive Addy, major-général de l'Armée de terre à la retraite et président de NSG, complétaient l'équipe d'étude.

Dans le but de confirmer le bien-fondé des préoccupations du Comité de la sécurité et de la prévention de la criminalité au sein des collectivités (FCM), le NSG a reçu officiellement le mandat suivant :

- Obtenir de l'information plus précise sur la nature des responsabilités que les municipalités perçoivent comme étant plus grandes et sur les coûts associés à ces responsabilités accrues.
- Mener une recherche plus approfondie en vue d'obtenir des données et de l'information qui pourraient servir à lancer une consultation auprès du gouvernement fédéral au sujet des rôles et des responsabilités des municipalités sur des questions de sécurité cruciales.

Plus précisément, la recherche était axée sur les éléments suivants :

- Examiner et cartographier la structure de Sécurité publique Canada et Protection civile Canada et d'autres ministères et organismes fédéraux chargés de la sécurité et de la protection civile; examiner également les liens existant à cet égard entre le Canada, les États-Unis et l'Union européenne.
- Examiner et décrire les interventions du Canada dans le domaine de la sécurité au cours des quatre dernières années, ainsi que les initiatives qui en ont découlé.
- Examiner les initiatives mises de l'avant par le gouvernement fédéral au cours des quatre dernières années dans les domaines de la sécurité frontalière et des ports, de l'atténuation des catastrophes et de l'intervention d'urgence à l'échelle nationale, ainsi que de la protection civile et de la sécurité publique; en décrire l'état d'avancement.
- Préciser les responsabilités afin d'améliorer la sécurité et les capacités d'intervention aux ports, aux aéroports et aux passages frontaliers.
- Examiner les coûts qu'entraîne pour les gouvernements municipaux la nécessité d'accroître la sécurité des infrastructures locales et de tenir compte du risque récent de pandémie de grippe.
- Déterminer le mode de collaboration le plus efficace entre le gouvernement fédéral et les gouvernements municipaux dans les domaines de la sécurité et de la gestion des situations d'urgence¹.

Deux documents clés ont été ciblés immédiatement : *Municipal Emergency Preparedness and Management Costs* (anglais seulement), produit en octobre 2004 pour la FCM par GCSI; et le *Modèle de gestion des interventions d'urgence des municipalités canadiennes*, projet préliminaire présenté en octobre 2005 par le Groupe de travail du Caucus des maires des grandes villes (FCM) sur la sécurité publique, la sûreté et la protection civile.

Après avoir examiné les critères de recherche et les deux documents clés, les membres de l'équipe du NSG ont participé à une conférence avec des représentants de la FCM le 2 novembre 2005. Du personnel de certains membres du Groupe de travail du Caucus des maires des grandes villes sur la sécurité publique, la sûreté et la protection civile participaient également.

Des représentants des ministères fédéraux suivants ont communiqué avec la FCM :

- Direction de la gestion des urgences et de la sécurité nationale de Sécurité publique
- Groupe de travail sur les frontières, du Bureau du Conseil privé
- Agence des services frontaliers du Canada (qui l'avait fait antérieurement)

Après des recherches préliminaires, les membres du NSG ont rencontré le personnel de la FCM le 14 novembre en vue d'approfondir et de mieux délimiter la recherche. Le 25 novembre, ils ont rencontré les membres du Caucus des maires des grandes villes de la FCM à Victoria (Colombie-Britannique), afin d'obtenir leurs commentaires sur la recherche effectuée jusque là et sur ses conclusions provisoires. Le 2 décembre, ils ont tenu une réunion d'information à l'intention du Comité permanent de la sécurité et de la prévention de la criminalité au sein des collectivités (FCM) réuni à Ottawa.

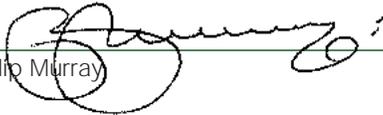
¹ D'après la proposition de recherche approuvée présentée à la FCM par le NSG le 25 octobre 2005, et modifiée le 1^{er} novembre 2005.

À ce stade des recherches, il n'a pas été possible de déterminer clairement les coûts qu'entraîne pour les municipalités la nécessité d'accroître la sécurité des réseaux d'infrastructures locales et d'intervenir en cas de pandémie de grippe. Tous les autres éléments ont cependant été analysés.

Nous fournissons dans le présent rapport un résumé du travail effectué et de l'information colligée au cours des recherches et des réunions susmentionnées. En nous fondant sur ce travail et cette information, nous proposons des recommandations clés au gouvernement fédéral au nom de la FCM, ainsi qu'au Comité permanent de la sécurité et de la prévention de la criminalité au sein des collectivités (FCM) et au Groupe de travail du Caucus des maires des grandes villes (FCM) sur la sécurité publique, la sûreté et la protection civile. Les membres du NSG qui ont participé à l'étude sont fermement convaincus de l'importance de ces recommandations et de l'urgence de les mettre en œuvre. Compte tenu de la croissance des risques et des probabilités de catastrophes, nous espérons assister à l'amélioration rapide du soutien offert par le gouvernement fédéral aux dirigeants municipaux et aux premiers intervenants de toutes les municipalités du Canada au chapitre de l'atténuation, de la planification et des ressources.



Clive Addy



Phillip Murray



Jim Bruce



Mark Egener

Méthodologie

Analyse bibliographique

Étude de GCSI du 18 octobre 2004

La recherche pour le présent rapport a débuté le 27 octobre 2005, par une analyse des constatations de l'étude précédente sur la question. Les membres de l'équipe ont examiné les constatations et les références du rapport afin de déterminer si elles étaient encore pertinentes et exactes, et de formuler des recommandations plus ciblées. (Voir la liste des recommandations à l'annexe D.) Il était important de confirmer l'exactitude des grandes conclusions de l'étude ou de les modifier et, ensuite, d'en tirer les recommandations appropriées et de les soutenir. Étant donné que les conclusions de l'étude se fondaient sur des consultations poussées auprès de 13 municipalités, nous avons décidé, dans le cadre de notre recherche, de confirmer ces conclusions en consultant nous-mêmes le plus grand nombre possible de ces municipalités.

Nouveaux documents de politique et nouvelles activités de sources gouvernementales depuis septembre 2004

D'après notre recherche, les documents gouvernementaux clés à examiner étaient les suivants :

- Agence de santé publique du Canada, *Politique sur le bioterrorisme et les préparatifs d'urgence*, 27 juillet 2005
- *Exposé de principes de SPPCC sur la Stratégie nationale de protection des infrastructures essentielles*, novembre 2004
- *Révision de la politique de défense*, printemps 2005
- Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale, SPPCC, avril 2005
- *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité – Rapport aux dirigeants*, juin 2005
- Rapports du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense; *Manuel de sécurité du Canada*, décembre 2004; *À la limite de l'insécurité*, juin 2005; *Un Canada diminué*, septembre 2005
- *Modernisation de la Loi sur la protection civile*, Document de consultation de Sécurité publique, septembre 2005
- *Loi sur la gestion des urgences*, projet de loi C-78
- Bureau du Vérificateur général du Canada, *Questions d'une importance particulière*, 22 novembre 2005

Autres documents pertinents

- Kurnan Wilson et Harvey Lazar, « Planning for the Next Pandemic Threat: Defining the Federal Role in Public Health Emergencies », *Options politiques* de l'IRPP, vol. 6, n° 5 (novembre 2005)
- Mémoire de la FCM au Caucus des maires des grandes villes (9 novembre 2005)
- Sherry Cooper et Donald Cox, *An investor's guide to avian flu*, BMO Nesbitt Burns (août 2005)
- Lettre de la Ville de Toronto à Sécurité publique Canada au sujet du document intitulé *Modernisation de la Loi sur la protection civile* (29 septembre, 2005)
- Greg Pellegrino et William D. Eggers, *Prospering in a Secure Economy*, Deloitte Research (automne 2005)
- M. Gordon Dunn, *Terrorism and Business Continuity: Preparedness in a Target Industry*, Office of System Safety, GO Transit; allocution présentée à l'occasion de la deuxième conférence annuelle de planification « Government and Business Security and Continuity » tenue à Toronto (avril 2005)
- *Integrated Policing Policy Framework, Resolution n° 1, 2005*, Association canadienne des chefs de police, 100^e réunion, Ottawa (été 2005) Résolution en anglais seulement
- *Integrated Response Model for National Security Threats*, Ville d'Ottawa, RFP 00405-91893-PO5 (novembre 2005).

Entrevues, réunions et séances d'information

- Afin d'effectuer la mise à jour comprise dans son mandat, l'équipe a envoyé un questionnaire aux 13 municipalités qui avaient participé à l'étude précédente (voir l'annexe A).
- Plusieurs des personnes interrogées lors de la première étude avaient quitté leur emploi et certains des nouveaux venus n'étaient pas au courant de l'étude menée antérieurement ou des réponses fournies, ou ne se sentaient tout simplement pas en mesure de répondre à nos questions. À la suite d'une recherche sur Internet et d'entrevues auprès des personnes capables de nous répondre, nous avons produit un résumé des résultats fournis par 15 municipalités (voir l'annexe B). Les réponses de 12 municipalités ont été suffisamment précises pour nous permettre de dresser un graphique comparatif (voir l'annexe C).
- Les membres de l'équipe ont assisté aux séances d'information données par des organismes fédéraux le 2 novembre 2005 à Sécurité publique Canada et effectué un suivi des questions traitées à ces séances. Ils ont également assisté à une réunion de coordination du personnel de la FCM tenue le 14 novembre, qui a permis de confirmer la portée de la recherche. Les membres de l'équipe ont par ailleurs tenu une séance d'information à l'intention du Caucus des maires des grandes villes le 25 novembre et accueilli ses commentateurs. Le 2 décembre, ils ont rencontré les membres du Comité permanent de la sécurité et de la prévention de la criminalité au sein des collectivités².

² Les résultats de ces réunions sont présentés et commentés dans les constatations.

Constatations

Partie I

La gestion des situations d'urgence au Canada

La principale loi fédérale qui définit les pouvoirs en situation d'urgence est la *Loi sur les mesures d'urgence* de 1985, qui a remplacé la *Loi sur les mesures de guerre*, considérée comme trop limitative et draconienne. La loi de 1985 traite de quatre grandes catégories d'urgences : les sinistres (incendies, inondations, sécheresse, tempêtes, tremblements de terre ou autres phénomènes naturels; maladies affectant les humains, les animaux ou les végétaux; accidents ou pollution); l'état d'urgence (désobéissance civile ou insurrection); l'état de crise internationale; et l'état de guerre.

La *Loi sur la protection civile*, également adoptée en 1985, décrit les responsabilités du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement en matière de préparation aux situations d'urgence. Elle fait état des responsabilités et des fonctions du ministre responsable de la sécurité publique et de la protection civile et des responsabilités de tous les ministres fédéraux en matière de protection civile dans leur champ de compétence respectif. Elle fait également état des intérêts des provinces et des territoires à l'égard de l'aide fédérale fournie au cours d'une urgence provinciale. Elle constitue le fondement juridique qui permet au gouverneur en conseil de déclarer qu'une situation d'urgence dans une province donnée relève de la compétence du gouvernement fédéral et que cette province est en droit de recevoir l'aide, financière ou autre, demandée. Cette loi vise à encourager et à soutenir les mesures de protection civile des provinces et, par l'entremise de celles-ci, les mesures de protection civile à l'échelle locale. Elle vise la coordination et le soutien des activités des institutions gouvernementales dans le domaine de la protection civile³.

Après la création en 2003 de Sécurité publique Canada et Protection civile Canada (SPPCC), ces deux lois ont été passées en revue à l'interne. Sécurité publique a jugé que la première était pertinente et utile compte tenu du nouveau contexte qui prévalait en matière de sécurité à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001. La Ministre a toutefois jugé que la *Loi sur la protection civile* devrait être revue en profondeur. Sécurité publique Canada a consulté les différentes parties intéressées et a demandé des réponses pour la fin de septembre 2005.

Après l'examen de ces réponses, l'honorable Anne McLellan, alors vice-première ministre et ministre de Sécurité publique et Protection civile Canada, a présenté en première lecture le projet de loi C-78, la *Loi sur la gestion des urgences*, le 17 novembre 2005. Comme elle l'a indiqué à ce moment-là : « Grâce à la nouvelle *Loi sur la gestion des urgences*, le gouvernement du Canada fournit un solide cadre législatif de gestion des urgences au XXI^e siècle. Les attentats à la bombe survenus récemment à Londres et les ouragans qui ont frappé la côte du golfe du Mexique, aux États Unis, ont mis en évidence le fait que le leadership, la coordination et la gestion intégrée des urgences sont essentiels à la capacité du Canada de faire face aux urgences et de sauver des vies⁴ ». Toutefois, ce projet de loi est mort au feuilleton lorsque le Parlement a été dissous.

La sensibilisation du public et les inquiétudes qui en ont découlé ont mené à des modifications des politiques des provinces et des territoires, ce qui a eu pour effet d'accroître les coûts et les investissements des municipalités⁵. Bien que le cadre juridique ait été ajusté, l'approche proprement dite du Canada, qui consiste à faire face aux situations d'urgence en faisant appel aux divers ordres de gouvernement selon un mode « ascendant », demeure essentiellement la même. Les citations qui suivent corroborent ce constat :

« La LGU proposée permettra de s'assurer que l'intervention fédérale lors d'une urgence est coordonnée et harmonisée avec les autorités gouvernementales et autres. Elle permettra également d'établir un système national de gestion des urgences fondé sur les éléments d'atténuation des catastrophes, de prévention, de préparation, d'intervention et de rétablissement⁶. »

« Lors d'une urgence, la population veille normalement à sa propre sécurité, dans la mesure du possible, et cherche ensuite l'aide des autorités locales et provinciales ou territoriales, si nécessaire. Si une urgence s'aggrave et dépasse leurs capacités, ces autorités demandent à leur tour une aide fédérale⁷. »

« [Le projet de loi C-78] reconnaît que la gestion des urgences dans un climat de menace en évolution constante nécessite une approche collective et concertée entre toutes les autorités concernées, y compris le secteur privé et les organisations non gouvernementales⁸. »

³ *Loi sur la protection civile* 1985, c. 6 (4^e Supp.) 1988, c. 11, articles 1 et 5.

⁴ Voir <http://www.psepc.gc.ca/media/nr/2005/nr20051117-fr.asp>

⁵ Voir l'annexe B, commentaires de la Ville de Perth, dans la colonne « Autres données ». Voir aussi la *Loi sur la gestion des situations d'urgence*, Règlement de l'Ontario 380/04, partie 10.

⁶ <http://www.psepc.gc.ca/media/bk/2005/bk20051117-1-fr.asp>, Réponse 6.

⁷ <http://www.psepc.gc.ca/media/bk/2005/bk20051117-1-fr.asp>, Réponse 7.

⁸ <http://www.psepc.gc.ca/media/bk/2005/bk20051117-1-fr.asp>, Réponse 3.

Dans son rapport du 22 novembre 2005, la Vérificatrice générale du Canada a dit en substance, se reportant aux questions des changements climatiques et de la sécurité, qu'elle encourageait les parlementaires et le gouvernement à accorder plus d'attention à la gestion des initiatives qui recourent les mandats de plusieurs organisations, ainsi qu'à la reddition de comptes dont elles doivent faire l'objet. Elle a signalé que les pratiques actuelles tendaient à renforcer une approche étroite, en vase clos, plutôt qu'une conception globale des responsabilités ministérielles⁹.

Les membres du NSG ont conclu qu'au Canada, la majorité des interventions d'urgence passaient effectivement par une approche ascendante, fondée sur les dirigeants des trois ordres de gouvernement de la société civile. Toutefois, compte tenu des attentes des citoyens et de la nécessité de garantir la sécurité et le bien-être des Canadiens, on ne peut tolérer que la gestion de crises repose sur un système lent, inefficace et cloisonné par les champs de compétences. Toutes les interventions doivent être rapides et efficaces, quel que soit le palier qui en a la responsabilité.

Le groupe a constaté que l'esprit de la *Loi sur la gestion des urgences* est approprié, mais que le gouvernement n'a pas pris les mesures suffisantes pour répondre aux besoins des municipalités et de leurs premiers intervenants compte tenu des responsabilités qu'ils doivent assumer. Le fait de ne pas consulter les municipalités pour l'élaboration de la politique sur la protection civile et des mécanismes connexes constitue un facteur de risque inutile et affaiblit la capacité de planification et de mise à exécution des interventions en cas d'urgence, et notamment en cas d'actes terroristes, de catastrophes naturelles et de pandémies. L'incapacité du gouvernement américain d'intervenir efficacement lors du passage de l'ouragan Katrina témoigne de ce qui peut se produire lorsque les personnes les plus directement touchées par une crise sont celles qui sont les moins consultées et les moins préparées.

Cette constatation vient confirmer la perception de la plupart des membres de la FCM, à savoir que leurs préoccupations ne sont pas prises en compte et que des coûts et des obligations accrus leurs sont imposés par le biais de politiques élaborées sans leur participation. Si elles avaient été consultées, les municipalités auraient peut-être été en mesure de proposer de meilleures solutions. Les municipalités croient fermement que les autres ordres de gouvernement auraient sans doute été mieux avisés de leur attribuer l'argent dépensé, puisqu'elles sont les intervenants de première ligne. Le présent rapport renferme des recommandations pour améliorer le dialogue dans le domaine de la sécurité publique. Il incite le gouvernement fédéral à consulter les dirigeants municipaux, la consultation actuelle étant jugée comme étant insuffisante, sans quoi il sera impossible de respecter l'esprit et la lettre de la nouvelle *Loi sur la gestion des urgences* ou de toute loi qui pourrait la remplacer – peu importe les fonds qui seront consacrés à l'entreprise. Pour garantir la cohésion d'un plan d'intervention d'urgence, tous les dirigeants de la société civile doivent être consultés, formés et informés avant que ne survienne une situation d'urgence. Autrement, nous aurons remplacé une loi inappropriée par une autre, sans améliorer la sécurité des Canadiens. Bref, nous en venons à la conclusion que de nombreuses municipalités ne sont pas encore en mesure de faire face aux urgences d'envergure, ce qui porte préjudice à tous les Canadiens, et que les mesures fédérales actuelles de planification d'urgence ne permettent pas de pallier cette grave faiblesse.

Partie II

Autres initiatives stratégiques fédérales, 2004–2005 (l'orientation politique)¹⁰

1. Santé publique

La nouvelle Agence de santé publique, créée en septembre 2004, a publié sa *Politique sur le bioterrorisme et les préparatifs d'urgence*, le 27 juillet 2005. Il est mentionné dans ce document que le Canada fait partie du Réseau mondial d'information en santé publique, maintenant géré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il permet notamment de recenser sur une base hebdomadaire les cas d'affections pseudo-grippales d'octobre à avril; d'établir un Comité consultatif national sur les lignes directrices en matière d'immunisation à l'intention des provinces et des gouvernements locaux (par exemple, les Guides produits pour la Capital Health Region de l'Alberta en 2000). On y voit également que l'Agence de santé publique du Canada préparera des lignes directrices sur la gestion des urgences dans le domaine de la santé. On y explique que les dernières pandémies de grippe aviaire ayant eu lieu en 1957-1958 et 1968-1969, bon nombre de professionnels municipaux de la santé n'en ont pas eu une expérience directe, de sorte que ces lignes directrices constitueront pour eux de précieux outils. Le Centre des opérations du gouvernement que gère Sécurité publique Canada, a créé un site Web sécurisé pour l'échange d'information entre le gouvernement fédéral et les provinces, et créé le poste de chef des communications en situation de crise.

Le 24 septembre 2004, M. David Butler-Jones a été nommé au poste nouvellement créé d'Administrateur en chef de la santé publique du Canada. La nouvelle politique canadienne de sécurité nationale s'accompagnait de la formation et du maintien d'équipes d'intervention sanitaire d'urgence composées de professionnels de la santé bénévoles; celles-ci seront formées et équipées pour aider les autorités locales en situations d'urgence.

⁹ Bureau du Vérificateur général, Questions d'une importance particulière (22 novembre 2005), www.oag-bvg.gc.ca.

¹⁰ L'annexe F présente l'organigramme de gestion des activités du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité nationale. D'autres organigrammes de Sécurité publique Canada, en vigueur au 2 novembre 2005, sont disponibles auprès de la FCM.

Le centre des opérations d'urgence a été établi au laboratoire national de microbiologie de Winnipeg, au Manitoba. D'autres initiatives ont également été mises de l'avant, notamment la création d'équipes d'intervention relevant du Centre canadien de renseignements et de surveillance des éclosions, une aide de 300 millions de dollars aux provinces et aux territoires dans le cadre de la Stratégie nationale d'immunisation, une aide de 100 millions de dollars aux provinces et aux territoires pour pallier leur pénurie immédiate de ressources et une aide de 24 millions de dollars pour la création d'une réserve nationale d'antiviraux en prévision d'une pandémie de grippe.

Certains croient que la *Loi sur les mesures d'urgence* couvre bien les urgences sanitaires et qu'une mise à jour suffirait pour qu'elle puisse tenir compte des menaces et des procédures actuelles. D'autres, par contre, affirment – de façon assez convaincante d'ailleurs – qu'une autre formule s'impose. Ils soutiennent qu'une loi distincte sur les urgences sanitaires publiques s'impose, afin de :

- Permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dès l'éclosion d'une pandémie, période où elle est le plus facilement maîtrisable.
- Garantir que le gouvernement fédéral ait accès à toute l'information à jour nécessaire, et qu'il puisse la communiquer aux provinces et leur permettre ainsi de se préparer adéquatement
- Permettre au Canada d'assumer les obligations redditionnelles qui lui incombent en vertu du Règlement sanitaire international

Cette loi devrait permettre au gouvernement fédéral d'intervenir plus rapidement au besoin, d'exercer des pouvoirs accrus si la gravité de la menace l'exigeait, et de garantir que ces pouvoirs n'alourdissent pas indûment la charge financière des provinces¹¹.

Les dirigeants municipaux n'ont guère été présents au sein des comités consultatifs sur les urgences sanitaires. Par conséquent, les besoins et les responsabilités des municipalités et du secteur privé relativement au maintien des activités en cas d'urgence sanitaire publique d'envergure restent mal définis. L'Agence de santé publique se doit de régler ce problème si elle veut gagner la confiance des gouvernements municipaux et optimiser l'efficacité de ses plans et de ses mécanismes d'intervention avant que ne survienne une crise.

Aspect positif, le système d'alerte prévu par l'Agence canadienne de santé publique comprend trois phases d'alerte clinique et cinq phases d'alerte publique. Les responsabilités liées à chaque phase sont décrites, y compris les responsabilités relatives à la surveillance à l'échelle locale et municipale, aux programmes de vaccination et aux services antiviraux et sanitaires¹².

Mentionnons une autre initiative positive qui témoigne d'un esprit pratique et de coopération, mise de l'avant par Halifax. Pendant que les autorités provinciales et locales de santé publique continuent de perfectionner leur plan d'intervention en cas de pandémie, le Bureau des mesures d'urgence de Halifax a préparé un plan provisoire de maintien des services municipaux en cas de pandémie, lequel sera annexé à son plan tous risques.

Un autre exemple de plan plus poussé, le Plan d'intervention interorganismes en cas pandémie de grippe d'Ottawa, prévoit les éléments suivants :

- Cliniques de vaccination systématique
- Services de répartition des appels
- Centres d'évaluation
- Centres d'isolement
- Centres de santé publique
- Services de bénévoles ayant été formés
- Maintien des services essentiels de la Ville

Alberta Health and Wellness (AHW) et Emergency Management Alberta dirigent des efforts à l'échelle provinciale – en coopération avec les ministères gouvernementaux et l'industrie – en vue de l'élaboration d'un plan portant sur des risques spécifiques en prévision d'une pandémie. Les municipalités ont reçu dernièrement un document sur les pandémies à annexer à leur modèle de Plan d'urgence municipal, et les autorités sanitaires régionales et les municipalités ont coordonné leurs plans en cas de pandémie. Calgary et Edmonton sont toutes deux dotées de tels plans¹³.

L'Agence de santé publique devrait se fonder sur ces exemples et sur d'autres exemples pertinents afin d'élaborer à l'intention des municipalités des lignes directrices nationales appropriées en cas d'urgence sanitaire.

¹¹ Kurnan Wilson et Harvey Lazar, « Planning for the Next Pandemic Threat: Defining the Federal Role in Public Health Emergencies », Options politiques de l'IRPP, vol. 6, n° 5 (novembre 2005).

¹² Données tirées de http://www.phac-aspc.gc.ca/influenza/pandemic_e.html et du Bureau du médecin hygiéniste, Ville d'Ottawa.

¹³ Propos recueillis auprès d'Alberta Health and Wellness et de gestionnaires des interventions d'urgence d'Edmonton et de Calgary.

2. Exposé de principes de SPPCC sur la Stratégie nationale de protection des infrastructures essentielles, novembre 2004

Les ministères du gouvernement fédéral ont demandé aux différents secteurs de l'industrie de se pencher sur la question de la protection des infrastructures essentielles (IE) en se fondant sur les principes directeurs ci-dessous :

- **Sensibilisation** : La première chose à faire pour prendre des mesures spécifiques consiste à sensibiliser les cadres supérieurs de l'industrie et de tous les ordres de gouvernement à la protection des IE. Pour ce faire, présenter une analyse de rentabilité convaincante qui incitera l'industrie à agir (c.-à-d. que l'industrie a une responsabilité fiduciaire d'atténuer les risques pour le bénéfice des parties prenantes, des clients et du grand public au chapitre de la sécurité du public et de la situation économique)¹⁴.
- **Intégration** : On peut assurer la protection des IE en intégrant des questions liées à la sécurité physique et à la sécurité informatique à des programmes de gestion des mesures d'urgence et en favorisant l'intégration de la protection des IE à de bonnes pratiques d'affaires (comme la planification du maintien des activités) dans les entreprises.
- **Participation** : On ne peut garantir la protection des IE qu'avec la participation de nombreux intervenants de l'industrie et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Une stratégie nationale doit miser sur les activités et les relations actuelles en ce qui concerne la protection des IE, celles qui sont établies aussi bien que celles qui sont en train de l'être, et les compléter. Même si la stratégie nationale mettra l'accent sur des initiatives entreprises au Canada, elle doit également reconnaître des activités transfrontalières et internationales.
- **Responsabilisation** : Les partenaires des IE doivent conjointement rendre des comptes aux Canadiens (par l'entremise de la législation, des règlements, des politiques et de la diligence raisonnable) pour sauvegarder leurs propres biens d'IE et garantir la viabilité continue de leurs services.
- **Approche tous risques** : Les IE du Canada pourraient être perturbées ou détruites à la suite d'une attaque délibérée, d'une catastrophe naturelle, d'un accident, d'un virus ou d'une dysfonction informatique. On doit aborder la protection des IE en tenant compte de tous les risques .

Cet exposé de principes ne prévoit pas la participation des gouvernements municipaux, ni que les sociétés et les autres ordres de gouvernement consultent les gouvernements municipaux et leurs premiers intervenants. Il prévoit cependant que :

« Les gestionnaires des mesures d'urgence et les premiers intervenants devraient posséder suffisamment d'informations sur les IE pour planifier et assumer leurs rôles en gestion des mesures d'urgence; et que les autorités publiques ayant des responsabilités en matière de protection devraient posséder de l'information sur les infrastructures essentielles de leur administration qui doivent être protégées ¹⁵. »

Le gouvernement reconnaît le dilemme et juge qu'« il faut encourager et appuyer l'échange rapide et précis de l'information entre les administrations et les secteurs des IE. Pour ce faire, il faudra mettre sur pied des groupes de travail composés de participants de tous les niveaux et consulter les intervenants, notamment des partenaires à l'échelle internationale, pour déterminer la nature de l'information requise ainsi que le moyen le plus approprié pour échanger de l'information et pour accroître l'interopérabilité¹⁶ ».

Sécurité publique s'engage également comme suit :

« Selon le gouvernement du Canada, on doit intégrer l'analyse des interdépendances aux décisions relatives à la gestion du risque, aux stratégies d'atténuation et de préparation, ainsi qu'aux interventions et à la reprise des activités. De plus, le gouvernement du Canada coordonnera les efforts nationaux dans la recherche-développement sur les interdépendances, qui sont essentiels à la compréhension de ce problème ¹⁷. »

Les intérêts des municipalités ne figurent pas encore à l'ordre du jour des discussions et des travaux avec les différents groupes sectoriels. Dans certains cas, les gouvernements municipaux devraient diriger ces groupes plutôt que d'y être « représentés par la province ».

Sécurité publique devrait, par l'entremise de la FCM, inviter les dirigeants municipaux à participer aux groupes de travail clés au sein de plusieurs secteurs essentiels, tels les services de transports collectifs municipaux, qui relèvent de ministères qui ne sont pas directement informés – ou qui ne s'informent pas – du point de vue des municipalités. Les analyses effectuées sans participation officielle des gouvernements municipaux pourraient être insuffisantes et constituer une base dangereusement surestimée pour la planification des interventions d'urgence.

¹⁴ Exposé de principes sur la protection des infrastructures essentielles, Sécurité publique (novembre 2004), p. 6.

¹⁵ Sécurité publique (novembre 2004), p. 6.

¹⁶ Sécurité publique (novembre 2004), p. 8.

¹⁷ Sécurité publique (novembre 2004), p. 10.

3. Protéger une société ouverte : un an plus tard, avril 2005

Le rapport d'étape susmentionné sur la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale du Canada ne tient guère compte des préoccupations des municipalités en matière de sécurité, principalement parce que le gouvernement fédéral considère les municipalités comme des « créatures » des provinces. Il n'y est pas question des répercussions à l'échelle nationale de la vulnérabilité accrue des grandes villes et des villes frontalières. Il aurait été souhaitable de prendre davantage en compte les besoins particuliers des municipalités en matière d'interventions et d'accorder à celles-ci une part plus importante du financement fédéral, et une telle démarche était attendue. Le fait que le gouvernement fédéral ne reconnaisse pas cette réalité crée des tensions inutiles, mine sa crédibilité et font paraître moins efficaces ses efforts de financement et de planification des interventions d'urgence. Il est essentiel de mettre en place des procédures efficaces de consultation des gouvernements municipaux et de leurs premiers intervenants. Sécurité publique doit consacrer davantage d'efforts pour faire participer les dirigeants municipaux à la politique de sécurité nationale.

Grandes questions

- **Système de sécurité intégré** – Le gouvernement fédéral a créé le Comité consultatif sur la sécurité nationale, afin de solliciter l'avis d'experts externes en matière de sécurité sur des questions de sécurité nationale, et sur les stratégies, les mécanismes et les mesures nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un système intégré. Aucun dirigeant municipal ne fait partie de ce comité¹⁸.
- **Renseignement** – Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), composé de membres des organismes fédéraux de sécurité et de renseignement, a amorcé ses activités en avril 2004. En avril 2005, le CIEM avait préparé plus de 40 évaluations détaillées de menaces et les avaient transmises à des partenaires clés de la communauté du renseignement et d'autres ministères gouvernementaux, et aux premiers intervenants. Sécurité publique Canada doit s'efforcer de garantir que les dirigeants municipaux et les premiers intervenants savent qu'ils pourront obtenir ce dont ils ont besoin, au moment voulu.
- **Planification et gestion des interventions d'urgence** – Le nouveau Centre des opérations du gouvernement est en mesure de fournir des services stables de coordination et de soutien 24 heures sur 24, et il semble que les municipalités puissent avoir accès à ces services. Tout comme dans le cas des services de renseignement, Sécurité publique Canada doit faire en sorte que les dirigeants municipaux et les premiers intervenants sont au courant de l'existence de ce centre et des produits et des services qu'il offre, et les consulter afin de garantir que ces produits et ces services demeurent pertinents et à jour.
- **Conseil ministériel** – Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des interventions d'urgence ont créé un groupe permanent de haut niveau sur les urgences et ont approuvé un plan de travail détaillé pour l'amélioration de la protection civile dans tout le pays. Les préoccupations des dirigeants municipaux ne semblent pas être prises en compte adéquatement par ce groupe.

Les municipalités et leurs services d'urgence n'ont peut-être pas été informés d'autres initiatives du gouvernement fédéral; voici certaines de ces initiatives :

- Le Canada a participé avec les États-Unis et le Royaume-Uni à l'Exercice TRIPLE PLAY /TOPOFF 3 / ATLANTIC BLUE, un exercice de contre-terrorisme d'envergure destiné à évaluer la capacité du Canada de coopérer efficacement avec ses partenaires internationaux en cas d'attentat terroriste ou d'autres situations d'urgence.
- Le 31 mars 2005, le Canada a diffusé sa stratégie relative aux attentats chimiques, bactériologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN).
- Sécurité publique Canada dirige actuellement l'élaboration et la mise en œuvre du Système national d'intervention en cas d'urgence.

Pour être en mesure de respecter le principe de la « participation » et d'améliorer la protection civile, Sécurité publique Canada devrait consacrer davantage d'efforts à la consultation des dirigeants municipaux et des premiers intervenants.

Sécurité des transports

Plusieurs mesures visant à renforcer la sécurité des transports actuellement mises en œuvre pourraient avoir des répercussions considérables sur les premiers intervenants municipaux. Voici certaines de ces mesures :

- Les nouveaux centres d'opérations de la sécurité maritime. Le Programme de contribution pour la sûreté des installations maritimes, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004, vise à faciliter le renforcement de la sécurité dans les ports et les installations portuaires. Des fonds supplémentaires seront également accordés pour l'amélioration de la sécurité dans les ports et les installations portuaires publics de Transports Canada.

¹⁸ Voir <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=ministers&sub=deputymp&doc=acns>

- Des mesures sont envisagées pour imposer la vérification des antécédents à une gamme plus étendue de travailleurs des transports, en portant attention en particulier à l'accès aux aires réglementées et au transport des matières dangereuses.
- Renforcement du Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées des aéroports et création du Programme de contrôle des non-passagers afin d'améliorer la sécurité dans les aéroports.
- Transports Canada a entrepris l'élaboration de sa Stratégie en matière de sûreté des transports.

Toutes ces initiatives ont des répercussions sur les municipalités avoisinantes, et toutes ont été élaborées en se fondant sur l'hypothèse que ces municipalités étaient en mesure d'intervenir d'une manière ou d'une autre en cas d'urgence. Pour que ces mesures puissent s'avérer efficaces, l'organisme du gouvernement fédéral et les municipalités visées doivent traiter directement des répercussions – positives et négatives – que certaines d'entre elles peuvent avoir sur les municipalités.

Sécurité à la frontière

Plusieurs nouvelles mesures visant à garantir la sécurité à la frontière ont été mises de l'avant dernièrement, peut-être sans tenir compte de manière appropriée des besoins et des préoccupations des villes frontalières ou d'entrée.

- En 2004, le Canada et les États-Unis ont signé la *Déclaration sur la frontière intelligente*. Le cinquième rapport de situation, produit en décembre 2004, indiquait que des progrès considérables avaient été accomplis à l'égard de nombreux éléments du plan d'action en 32 points. Un cadre a été élaboré pour la mise en œuvre de projets pilotes de prédédouanement au Buffalo-Fort Erie Peace Bridge et à un autre passage frontalier canado-américain.
- Le programme Expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) a été étendu à sept autres points de passage commerciaux très achalandés entre le Canada et les États-Unis.
- Le projet pilote NEXUS Air, qui se fonde sur les données biométriques obtenues grâce au balayage de l'iris, s'adresse aux voyageurs à faible risque préapprouvés; le projet a été mis de l'avant à l'aéroport international de Vancouver en novembre 2004 et est en voie de s'étendre à d'autres aéroports.

Le présent rapport renferme une autre section sur la sécurité à la frontière.

Sécurité internationale

- Le Commandement Canada, créé en juin 2005 et devenant opérationnel en février 2006, permettra aux Forces canadiennes d'intervenir plus directement et plus rapidement partout sur le territoire canadien. La Colombie-Britannique obtiendra son soutien par l'entremise du quartier général de la Marine à Esquimalt.
- Un vigoureux Programme de renforcement des capacités antiterroristes est élaboré à l'échelle nationale.
- Ces mesures pourront avoir des incidences sur les préparatifs des villes de la Colombie-Britannique en vue des Jeux olympiques d'hiver de 2010 et sur les autres grandes villes du pays.

Engagements pour la sécurité dans le Budget 2005

En avril 2005, le gouvernement fédéral a pris les engagements ci-dessous. Il est peu probable que les gouvernements municipaux bénéficient d'une partie de ces crédits.

- Le Budget de 2005 prévoit l'affectation de 1 milliard de dollars sur cinq ans (total cumulatif) à des initiatives clés dans différents domaines liés à la sécurité nationale : amélioration de la sécurité du transport maritime et du fret aérien, sécurité à la frontière, gestion des interventions d'urgence et sécurité des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger.
- Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le gouvernement a pris des engagements financiers supplémentaires de 9,5 milliards de dollars pour des initiatives de renforcement de la sécurité.
- Il s'engage également à consacrer 34 millions de dollars sur cinq ans pour se préparer à la pandémie d'influenza; et 100 millions de dollars aux initiatives internationales de consolidation de la paix et de maintien de la sécurité.

Sécurité publique Canada doit, au nom du gouvernement fédéral, expliquer plus clairement aux gouvernements municipaux comment ces fonds seront utilisés et les répercussions qui s'ensuivront. Pour l'instant, les gouvernements municipaux assistent à une expansion des structures fédérales et provinciales plutôt que des mesures de soutien à leurs premiers intervenants, ce qui accroît peu – voire pas du tout – la sécurité réelle. Par ailleurs, les gouvernements municipaux constatent qu'ils doivent assumer des responsabilités toujours plus grandes sans pourtant disposer du cadre législatif et des fonds voulus pour les aider dans cette tâche. (Voir l'annexe B pour les commentaires de Saint-Jean, Québec, et Perth, Ontario.)

4. Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Rapport aux dirigeants (juin 2005)¹⁹

Au seul chapitre de la sécurité, on retrouve 102 initiatives coordonnées de manière indépendantes, auxquelles participent neuf ministères et organismes fédéraux, ainsi que plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux et l'industrie privée. Les délais d'exécution de ces initiatives sont très courts (de six mois à trois ans), et les dirigeants nationaux doivent être mis au courant chaque année des progrès accomplis.

Les initiatives d'envergure relatives à la protection prévues dans le cadre de ce partenariat sont les suivantes :

- Amélioration du contrôle des personnes et des marchandises qui entrent en Amérique du Nord et qui en sortent;
- Partage de l'information en temps réel sur les personnes et le fret à risque élevé;
- Mise en œuvre de programmes coordonnés et d'exercices conjoints visant à garantir que les gouvernements sont prêts à réagir aux incidents d'envergure;
- Évaluations conjointes des infrastructures frontalières essentielles et engagement de travailler avec les différents intervenants à l'amélioration des infrastructures frontalières existantes;
- Renforcement des mesures de sécurité maritime et aérienne;
- Implantation d'un deuxième projet pilote de prédédouanement à la frontière terrestre canado-américaine;
- Engagement de créer un programme intégré unique d'inscription des voyageurs nord-américains sûrs (par ex., NEXUS, EXPRES, SENTRI) qui utilisent le transport aérien, terrestre ou maritime.

Les autorités fédérales doivent faire en sorte que les municipalités soient représentées au sein des différents groupes de travail chargés de chacune des initiatives, et la FCM devrait envisager de surveiller les travaux des groupes pertinents ou d'y participer. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) devrait garantir que les municipalités frontalières sont informées et consultées, parce que ces initiatives auront une plus grande incidence sur ces municipalités que sur les autres.

5. Révision de la Loi sur la protection civile²⁰

En 2005, Sécurité publique Canada a procédé à une vaste consultation en vue d'obtenir des réponses à des questions qu'elle jugeait essentielles pour mettre à jour et améliorer la *Loi sur la protection civile*. Voici, par exemple, quelques-unes des questions que la Ville de Toronto a considérées comme importantes. Il s'agit de préoccupations pertinentes, que partagent entièrement de nombreuses autres municipalités²¹. (Les questions de Sécurité publique Canada sont en caractères italiques, les réponses de la Ville de Toronto en caractères ordinaires.)

La portée de la Loi est-elle suffisamment étendue et équilibrée au chapitre de la gestion des urgences?

- La gestion des urgences se fonde sur des risques ciblés. Il faut reconnaître que les besoins et l'ampleur des risques analysés ne sont plus les mêmes et prendre les mesures qui s'imposent.
- La détermination et l'atténuation des risques, de même que la préparation des interventions d'urgence ne bénéficient ni de l'attention ni des fonds appropriés.
- Le fonctionnement de la société repose en grande partie sur la technologie, et les perturbations à ce chapitre auront de graves répercussions, puisque les systèmes de communication, les téléphones cellulaires, les téléavertisseurs, les systèmes de courrier électronique, les services de radiodiffusion, les réseaux d'approvisionnement en électricité, en eau et en carburant, l'acheminement logistique de biens essentiels telle la nourriture et les médicaments, etc., pourront tous être compromis.
- Si elles sont sollicitées, les ressources technologiques doivent être examinées, classées par ordre de priorité et traitées de la même manière que les ressources matérielles.

Assurer la préparation du gouvernement du Canada – Comment faire rapport sur le degré de préparation?

- La préparation opérationnelle appropriée passe obligatoirement par une communication ouverte et continue entre les gouvernements fédéral et municipaux.
- Un organisme indépendant de Sécurité publique Canada devrait rendre compte de l'état de préparation du gouvernement fédéral.
- Les municipalités ont besoin de l'aide appropriée pour fonder leurs mesures d'atténuation et de préparation sur des risques ciblés. Cela vaut également pour les infrastructures fédérales des municipalités.

¹⁸ *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Rapport aux dirigeants*, annexe (27 juin 2005) www.fac.gc.ca/spp/spp-menu-en-asp, présentation de Paul Gibbard, du BCP, à l'occasion de la conférence de Sécurité publique (2 novembre 2002). Les notes de présentation sont disponibles auprès de la FCM.

²⁰ *Modernisation de la Loi sur la protection civile*, avis demandés par Sécurité publique Canada pour septembre 2005.

²¹ Lettre adressée par la Ville de Toronto à Sécurité publique Canada à la suite de la demande d'avis (29 septembre 2005).

Cohésion de la gestion des mesures d'urgence - Comment « harmoniser » nos mécanismes d'intervention d'urgence avec ceux du gouvernement fédéral ?

- Faire en sorte que les efforts du gouvernement fédéral soient axés sur la détermination et l'atténuation des risques et la préparation, de même que sur les plans de rétablissement et d'intervention.
- Considérer les grandes municipalités comme des partenaires dans le domaine de la gestion des urgences.
- Les barrières artificielles actuelles accroissent les délais et les erreurs dans la communication des données techniques.
- Les grandes villes devraient pouvoir communiquer directement avec les organismes fédéraux au sujet de la gestion des urgences. Les grandes municipalités, telle Toronto, ont le privilège de communiquer directement avec le gouvernement fédéral et d'informer la province.
- Proximité physique des ressources fédérales. Ces ressources doivent être à la disposition des régions les plus susceptibles d'être menacées et, par conséquent, situées à proximité de celles-ci.

Le gouvernement fédéral doit réviser la *Loi sur la protection civile* et reconnaître dans la nouvelle version que les municipalités, et plus particulièrement les grandes villes et les collectivités frontalières, sont d'importants « partenaires en matière de gestion des urgences »²².

6. Rapports du Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense, 2004-2005

Certaines des constatations et des recommandations contenues dans le rapport de GCSI d'octobre 2004 reposaient sur le rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité et de la défense de mars 2004 intitulé *Les urgences nationales : le Canada, fragile en première ligne*, disponible en ligne à www.sen-sec.ca. Les constatations de ce rapport sur l'état de préparation général des municipalités sont toujours valides, quoiqu'on soit de plus en plus conscients des besoins, des responsabilités et des coûts associés à la préparation des municipalités aux situations d'urgence. Il est à-propos de mentionner ici certaines des constatations clés de ce rapport :

- Les grandes villes étaient généralement mieux préparées que les petites collectivités à faire face à une situation d'urgence ou à une catastrophe²³.
- La majorité des collectivités grandes et moyennes avaient confié à un responsable à temps plein la gestion des questions de protection civile²⁴.
- Plus de la moitié des villes grandes et moyennes ont dit être en mesure d'intervenir efficacement en cas de situation d'urgence²⁵.
- Peu de petites collectivités ont dit être en mesure d'intervenir efficacement en cas de situation d'urgence .
- Moins de la moitié de toutes les collectivités ont dit être en mesure d'intervenir efficacement en cas de situation d'urgence²⁶.
- Les principaux problèmes portaient sur la communication et la coordination entre les organismes d'intervention, la communication avec le public, l'accès aux ressources essentielles et la formation²⁷.

Le Comité sénatorial a par ailleurs produit récemment deux autres rapports importants sur la sécurité nationale et la défense.

Le *Manuel de sécurité du Canada* (édition 2005) est un recueil, constamment mis à jour, de toutes les recommandations déjà présentées au gouvernement fédéral et à ses organismes. Par exemple, le gouvernement fédéral a financé uniquement pendant deux ans l'achat d'équipement de détection et de protection relatif aux attentats chimiques, bactériologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) à l'intention des premiers intervenants; mais il a financé la formation pendant six ans. Le Comité sénatorial soutient que le financement de l'équipement et de la formation CBRN doit se poursuivre après 2007. Il incite également fermement Sécurité publique Canada à devenir le « centre de diffusion » des leçons apprises par les premiers intervenants et les gestionnaires des situations d'urgence à tous les paliers. Le Comité souligne également que la collaboration et la coopération entre les différents ordres de gouvernement au Canada est déficiente. Il demande instamment à Sécurité publique Canada de restructurer son système national de protection civile de manière à ce que la planification et les structures du système se fondent avant tout sur les préoccupations et les besoins locaux. Il se réjouit cependant de la création de l'Agence de santé publique et exhorte le gouvernement fédéral à

²² Le projet de loi C-78, 4 f), prévoit que le Ministre est chargé « de coordonner les activités des institutions fédérales en matière de gestion des urgences avec celles des provinces et, par leur intermédiaire, avec celles des autorités locales, et d'appuyer les activités des provinces et, par leur intermédiaire, celles des autorités locales. »

²³ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, p. 81.

²⁴ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (mars 2004), pp. 82-83.

²⁵ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (mars 2004), p. 86.

²⁶ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (mars 2004), p. 86.

²⁷ Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (mars 2004), pp. 87-92.

fournir des fonds additionnels aux grandes villes à la condition que celles-ci s'engagent à accepter de fournir certains services spécialisés aux petites collectivités à proximité.

À la limite de l'insécurité, publié en juin 2005, porte sur les répercussions sur les villes frontalières des mesures prises pour garantir la sécurité aux frontières terrestres, maritimes et aériennes. La recommandation d'apporter des modifications au champ de compétence de ces municipalités constitue l'un des éléments importants de ce document. La question des frontières sera abordée ultérieurement dans une section distincte du présent rapport.

Partie III

1. Les services de police sont-ils en mesure de répondre aux demandes actuelles des municipalités et de la population?

La première résolution adoptée lors de la 100^e assemblée de l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) demandait aux gouvernements de revoir le cadre législatif concernant les menaces terroristes et autres qui pèsent sur les collectivités, plus particulièrement sur les municipalités de plus grande taille, où évoluent les divers corps policiers du pays. L'ACCP faisait valoir les avantages d'un « Cadre stratégique intégré pour les interventions policières »²⁸ mettant essentiellement en valeur les éléments suivants :

- Les Canadiens sont de plus en plus conscients des répercussions du crime organisé et de la menace que constitue le terrorisme international dans leur collectivité;
- La police canadienne (les services de police nationaux, provinciaux, régionaux et municipaux) travaille à intégrer les initiatives entre les secteurs de compétence pour prévenir ces menaces et y faire face;
- La police continue de réagir aux inquiétudes liées à la sécurité publique en général et aux priorités dans les collectivités locales;
- Les priorités nationales se répercutent sur les budgets ainsi que sur le niveau des services policiers dans les municipalités;
- Les gouvernements doivent effectuer un examen approfondi des dispositions policières actuelles;
- Le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent faire appel aux gouvernements municipaux pour établir clairement les responsables et le financement;
- La sécurité du public demeure la principale préoccupation de l'ACCP.

Ces préoccupations demeurent, mais depuis, l'ACCP s'est efforcée d'amener la communauté policière à établir sa propre vision des choses quant à la façon dont les services de police doivent être organisés et financés, pour présenter ensuite sa position globale aux trois ordres de gouvernement, plutôt que d'attendre que le gouvernement le fasse pour elle²⁹.

Les gouvernements municipaux doivent être au courant de ces préoccupations et de la démarche de l'ACCP. Toutefois, dernièrement, les contrats de la GRC avec les provinces et les municipalités du pays ont été renouvelés jusqu'en 2012, de telle sorte que la plupart des gouvernements ne sont pas pressés d'aborder cette question.

L'organisation d'activités pertinentes et le partage des responsabilités constitueraient la meilleure façon de régler cette question en s'assurant que les divers corps policiers apprennent à travailler ensemble en cas de menaces potentielles et de situations d'urgence dans une région donnée. Ils seraient ainsi en mesure de définir de manière plus convaincante les défis auxquels eux-mêmes et les dirigeants municipaux doivent faire face et d'aborder en coopération le règlement et la définition de tous les changements stratégiques nécessaires.

Mentionnons, à cet égard, les efforts actuellement en cours dans la région d'Ottawa³⁰ où les services de police de deux provinces, plusieurs municipalités et la GRC travaillent à l'élaboration d'un modèle intégré pour réagir aux menaces terroristes dans la capitale nationale. Essentiellement, les ministères et organismes fédéraux, les provinces et les municipalités participantes ainsi que leurs corps policiers financent ces efforts au « prorata ».

Grâce à son Programme d'exercices nationaux, Sécurité publique Canada peut jouer un rôle important dans le règlement de ces problèmes de compétence en incitant les municipalités et les autres ordres de gouvernement ainsi que les intervenants à collaborer à des études et à des exercices similaires.

²⁸ Association canadienne des chefs de police, *Cadre stratégique intégré pour les interventions policières*, Résolution 1-2005, Ottawa (été 2005).

²⁹ Discussions entre Phil Murray et le sous-commissaire Killam de la GRC qui représente les forces policières nationales auprès de l'ACCP sur ce sujet (décembre 2005).

³⁰ Ville d'Ottawa, *Integrated Response Model for National Security Threats*, RFP 00405-91893-PO5 (novembre 2005).

2. Les municipalités ont besoin de l'aide fédérale pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation judicieuses

Les municipalités reconnaissent que des mesures de prévention ou d'atténuation peuvent considérablement réduire les conséquences des urgences et la portée des interventions requises, surtout en cas de catastrophes naturelles et technologiques, d'urgences sanitaires et de pandémies³¹.

Parmi les mesures que les municipalités ont adoptées ou envisagées en vue d'accroître la résilience, on trouve notamment :

- Zonage et marges de recul visant à limiter le développement dans les zones dangereuses;
- Des infrastructures à l'épreuve des catastrophes, p. ex. : égouts pluviaux, distribution de l'énergie, approvisionnements en eau, communications, transports, etc.;
- Diagnostic éclairé des urgences et installations médicales à la hauteur;
- Systèmes d'alerte rapide et de surveillance;
- Application de codes du bâtiment rigoureux;
- Protection des structures, par exemple, canaux de dérivation;
- Maintien de la végétation sur les terrains en pente.

Tout en reconnaissant la valeur de ces mesures, de nombreuses municipalités manquent de ressources financières et techniques pour les appliquer. Les pertes provoquées par les catastrophes naturelles ont augmenté rapidement de telle sorte que les actions préventives deviennent des mesures de santé et de sécurité publiques de plus en plus intéressantes et efficaces en termes de coûts.

Les organismes auxquels Sécurité publique Canada a succédé, notamment le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), avaient commencé dès 1998 à examiner les aspects relatifs à l'atténuation des catastrophes dans le cadre d'une stratégie nationale de gestion des catastrophes. En 1998 et en 2002, ils ont mené de vastes processus de consultation, notamment auprès du secteur privé et de quelques municipalités. Ils ont effectué d'autres travaux d'analyse, mais la coordination future des activités d'élaboration d'une stratégie a été confiée aux hauts fonctionnaires responsables de la protection civile (SOREP), un organisme fédéral-provincial/territorial, et au Comité interministériel de coordination des mesures d'atténuation des catastrophes (CICMAC) du gouvernement fédéral.

Sécurité publique Canada³² observe que le processus d'élaboration de la stratégie d'atténuation s'établit comme suit :

- L'élaboration d'une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes (SNAC) a été reconnue comme étant une priorité du plan d'action fédéral, provincial et territorial (FPT) lors de la réunion des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la protection civile, la première rencontre ministérielle de ce type depuis environ 10 ans. La SNAC renforcerait, à tous les niveaux, la capacité du Canada d'éliminer ou de réduire les risques et les répercussions potentielles des catastrophes naturelles.
- Sécurité publique Canada veille à la progression des travaux d'élaboration de la SNAC par le biais de mécanismes FPT existants afin de prioriser et de désigner d'éventuels projets provinciaux et territoriaux de mise en œuvre.
- Sécurité publique Canada travaille également en collaboration avec les ministères et les organismes du gouvernement fédéral à la mise au point d'un processus d'évaluation des risques de catastrophes naturelles au Canada et à l'élaboration d'initiatives pour s'attaquer aux volets prioritaires, notamment les inondations, les incendies de forêt, les ondes de tempête et les tremblements de terre dont il faut tenir compte dans la SNAC.
- À l'heure actuelle, aucun montant n'est alloué à Sécurité publique Canada pour la mise en place de mesures d'atténuation des catastrophes. Sécurité publique Canada élabore des propositions sur la portée et les possibles avenues de financement d'une SNAC que le gouvernement du Canada examinera au cours des prochains mois. Dès que le gouvernement aura pris une décision quant au financement de la SNAC, Sécurité publique Canada sera mieux placé pour fournir des renseignements plus précis sur la mise en œuvre de programmes d'atténuation des catastrophes.

Sécurité publique Canada modifiera les Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) afin d'autoriser l'affectation à des mesures d'atténuation de montants pouvant atteindre 15 pour cent des paiements d'aide aux sinistrés. Même si le gouvernement n'a pas encore prévu de financement direct pour la SNAC, le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) touche les gouvernements municipaux et provinciaux et prévoit une assistance financière pour la construction et la remise en état des infrastructures.

³¹ Jim Bruce, recherche sur les mesures d'atténuation (5 décembre 2005).

³² Jim Bruce, recherche sur les mesures d'atténuation (5 décembre 2005)

Nous recommandons les mesures d'atténuation suivantes :

- Sécurité publique Canada devrait s'adresser à des représentants municipaux de la FCM et leur offrir un statut consultatif auprès de ses principaux comités et des hauts fonctionnaires responsables de la protection civile (SOREP) et d'autres comités FPT afin de garantir leur participation à la SNAC, plus particulièrement lorsque des fonds sont demandés et accordés.
- Sécurité publique Canada devrait procéder à la modification des AAFCC afin d'autoriser l'affectation de 15 pour cent des fonds aux mesures d'atténuation et en favoriser une utilisation dynamique.
- La FCM devrait assurer une participation active des municipalités aux politiques et aux programmes dans le cadre du FCIS.
- Sécurité publique Canada doit porter davantage attention à la réduction et à l'atténuation des risques au sein des municipalités et encourager les autres ministères à en faire autant.
- Sécurité publique Canada devrait inciter les provinces à accorder leur soutien à un processus municipal d'élaboration de décisions, notamment sur la gestion des risques, qui nécessite la détermination et la prise en compte de tous les mécanismes de réduction des risques.
- Sécurité publique Canada devrait poursuivre énergiquement ses démarches touchant la mise en place de systèmes d'avertissement destinés au public en cas d'événements imminents, de telle sorte que les gens puissent prendre des mesures immédiates pour éviter blessures ou dommages (par exemple, avertissements de s'abriter sur place en cas de déversements de produits chimiques).
- Sécurité publique Canada devrait chercher des moyens d'habiliter les planificateurs des mesures d'urgence provinciaux et municipaux à jouer un rôle plus important dans la coordination des mesures de prévention et d'atténuation lorsqu'ils procèdent à l'analyse des risques dans le cadre de leurs activités de planification.
- Toutes ces actions recommandées exigent l'adoption d'une position proactive de la part de la FCM. Tous les ordres de gouvernement doivent adopter davantage de mesures concrètes en ce qui a trait à la réduction des risques par des mesures d'atténuation.

3. Municipalités frontalières, portuaires et aéroportuaires

Le 2 novembre 2005, le personnel de la FCM a rencontré un groupe de hauts fonctionnaires de Sécurité publique Canada afin de discuter de sujets d'intérêt commun et d'amorcer des relations de travail. Étaient présents à cette rencontre des représentants de plusieurs sections de Sécurité publique Canada ainsi que des cadres supérieurs du Groupe de travail sur les frontières du Bureau du Conseil privé et de l'Agence des services frontaliers du Canada. Les maires d'Halifax et de Windsor y ont participé par téléconférence³³.

À plusieurs occasions au cours de la dernière année, Peter Kelly, maire d'Halifax, a exprimé ses préoccupations au sujet de l'accroissement des coûts que doivent subir les municipalités frontalières en raison de la hausse des exigences en matière de sécurité, du manque de ressources fédérales et de l'absence de mécanismes clairs pour alléger un fardeau financier de plus en plus lourd.

En août, Peter Partington, président de la Municipalité régionale de Niagara, avait rencontré Anne McLellan, qui était alors ministre, pour exprimer des besoins similaires à l'égard d'une meilleure coordination et d'un règlement plus équitable de ces problèmes communs aux municipalités frontalières. Essentiellement, la FCM cherche à donner une voix à ses villes frontalières en ce qui a trait à la nécessaire « réalisation d'évaluations conjointes des infrastructures transfrontalières essentielles et à un engagement à travailler de concert avec les responsables pour améliorer les infrastructures frontalières existantes³⁴ ».

Le Caucus des maires des grandes villes de la FCM a conclu que « la coordination des systèmes de gestion des urgences doit aussi tenir compte des dangers exceptionnels associés aux infrastructures sensibles comme les aéroports, les ports, les frontières, les ambassades, les consulats et les installations fédérales ou provinciales. La protection de ces infrastructures accapare des ressources municipales considérables³⁵ ».

Certaines de ces préoccupations ont des incidences politiques plus vastes. Pensons, par exemple, aux récents événements mettant en cause des garde-frontières et dont des informations de presse ont fait état et à l'incidence qu'ils pourraient avoir sur le travail des chefs de police municipaux le long de la frontière ontarienne. Si cette politique est maintenue, le soutien de services de police auxiliaires deviendra de plus en plus important et coûteux.

Chose plus importante encore pour les municipalités, cela aurait pu entraîner des coûts additionnels semblables à ceux qui ont été engagés le 11 septembre 2001. Des retards extrêmement importants ont fait en sorte que de nombreux camionneurs ont dépassé le temps qu'ils pouvaient légalement passer au volant de leur véhicule. De plus, ce sont principalement les municipalités qui ont dû s'occuper des questions d'hygiène, de désinfection, d'hébergement et d'alimentation, sans oublier l'augmentation de la circulation et la nécessité de calmer les voyageurs tendus et irrités et de maintenir l'ordre. Les responsables de la protection civile doivent prévoir des cas semblables touchant la sécu-

³³ *Opportunities for New Resources and Partnerships in Public Safety, Security and Emergency Preparedness*, Note à l'intention du Caucus des maires des grandes villes de la FCM (9 novembre 2005).

³⁴ Caucus des maires des grandes villes de la FCM (9 novembre 2005)

³⁵ Caucus des maires des grandes villes de la FCM (9 novembre 2005)

rité lors de catastrophes naturelles et tenter de trouver des solutions mutuellement convenables.

En réalité, le Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense a reconnu ces enjeux en formulant les recommandations suivantes³⁶ :

[Que] le nombre d'employés de l'Agence des services frontaliers du Canada permette de fournir des services de sécurité compatibles avec l'accroissement de la menace lié à l'augmentation de la circulation et des facteurs de menace aux postes frontaliers terrestres entre le Canada et les États-Unis ces dernières années.

[Que] l'Agence des services frontaliers du Canada augmente considérablement sa capacité d'envoyer du personnel supplémentaire dans les postes frontaliers lorsque surviennent des situations d'afflux ou d'urgence et qu'elle apporte des preuves à l'appui de cette augmentation de capacité d'ici au 31 décembre 2006.

[Que] le gouvernement fédéral entreprenne immédiatement une étude de faisabilité sur l'établissement de postes frontaliers à l'extérieur de la région métropolitaine de Windsor-Detroit.

Le Caucus des maires des grandes villes de la FCM a conclu que « la coordination des systèmes de gestion des urgences doit aussi tenir compte des dangers exceptionnels associés aux infrastructures sensibles comme les aéroports, les ports, les frontières, les ambassades, les consulats et les installations fédérales ou provinciales. La protection de ces infrastructures accapare des ressources municipales considérables³⁷ ».

Dans le cadre de la recherche de solutions, des exercices internationaux pluri-gouvernementaux et des cours de formation individuelle ont été organisés dans les régions de Niagara et de Windsor, entre autres, et visaient de nombreux premiers intervenants issus de municipalités des deux côtés de la frontière. Ces cours et exercices étaient en grande partie, mais pas uniquement, financés par les municipalités et nos voisins américains³⁸.

Ces exercices sont considérés à la fois comme nécessaires et précieux pour en arriver à des solutions, mais le gouvernement fédéral doit fournir des compensations raisonnables aux municipalités pour le temps et les efforts investis à cet égard. Le Programme d'exercices nationaux (PEN) de Sécurité publique constitue une bonne initiative qui doit répondre à ce besoin de financement. De même, la question de l'incidence des nouvelles installations frontalières sur les coûts pour les municipalités doit être réglée de manière équitable.

Les municipalités frontalières doivent faire face à d'autres problèmes lorsque se produisent des changements importants touchant les infrastructures. Le dialogue qui doit nécessairement s'établir pour assurer une coordination cohérente met tous les intervenants à l'épreuve. Toutefois, les enjeux touchant la sécurité des municipalités frontalières, portuaires et aéroportuaires doivent être au centre des débats. Remarquons cette accablante observation : « Le transfert aux autorités locales de la responsabilité pour la sûreté des ports et des aéroports a été un échec³⁹ ».

Le Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense suggère que la GRC reprenne ses anciennes responsabilités et fournisse, à l'échelle nationale, des services de police centralisés aux ports, aux aéroports ainsi qu'aux frontières. Selon le comité, les municipalités appuient ce point de vue de plusieurs façons :

« ...les services policiers sont trop fragmentés. À l'heure actuelle, la sécurité physique des aéroports relève des autorités aéroportuaires; les corps policiers locaux veillent à l'application du Code criminel et des lois provinciales et...c'est à la GRC qu'il incombe de faire appliquer les lois fédérales dans l'ensemble des aéroports...⁴⁰ Dans la plupart des cas, les administrations aéroportuaires locales font appel aux corps policiers locaux pour assurer le maintien de l'ordre dans les aéroports. »

En ce qui concerne les ports, le point de vue est à peu près le même : « Dans la plupart des ports...des forces policières locales...assurent les services courants de police et d'application de la loi.⁴¹ ».

Ce grave problème national nécessitera la participation structurée des principales municipalités frontalières à la table des discussions. Avec la création de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), les ressources n'ont peut-être pas été distribuées là où elles étaient le plus nécessaires. Par exemple, de 1995 à 2004-2005, l'ASFC et l'organisme l'ayant précédée ont augmenté le personnel frontalier de première ligne de 10,9 pour cent (de 6603 à 7320 employés à temps plein) alors que le nombre d'employés au siège social d'Ottawa augmentait de 100,6 pour cent (de 540 à 1083)⁴².

Le gouvernement fédéral doit donc assurer le financement requis pour permettre aux municipalités de compenser les exigences additionnelles en matière de sécurité aux frontières. Compte tenu du fait que toutes les grandes villes et municipalités situées à proximité des passages frontaliers et des ports (Niagara Falls, Sarnia, Abbotsford, Prince Rupert et St. John's, par exemple) ont dû faire face à d'importants coûts additionnels en matière de sécurité et étant donné que le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité de la sécurité, ce dernier devrait mettre au point une formule raisonnable de compensation afin de contrebalancer ces coûts additionnels. Nous croyons qu'une proportion se situant quelque part autour de cinq pour cent des coûts des services policiers municipaux constituerait un principe directeur raisonnable.

³⁶ Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense, À la limite de l'insécurité, Annexe II (juin 2005), p.75 et 78.

³⁷ Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense (juin 2005).

³⁸ Discussions de Clive Addy avec Guy Dorion, agent de développement de plans d'urgence de Windsor, 15 novembre 2005.

³⁹ Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense, *Manuel de sécurité du Canada, Édition 2005*, ch. 6, problème 4.

⁴⁰ Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense, *Manuel de sécurité du Canada, Édition 2005*, ch. 7, problème 10.

⁴¹ Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense, *Manuel de sécurité du Canada, Édition 2005*, ch. 6, problème 4.

⁴² Allan Woods, *Ottawa Citizen* (octobre 26, 2005)

Partie IV

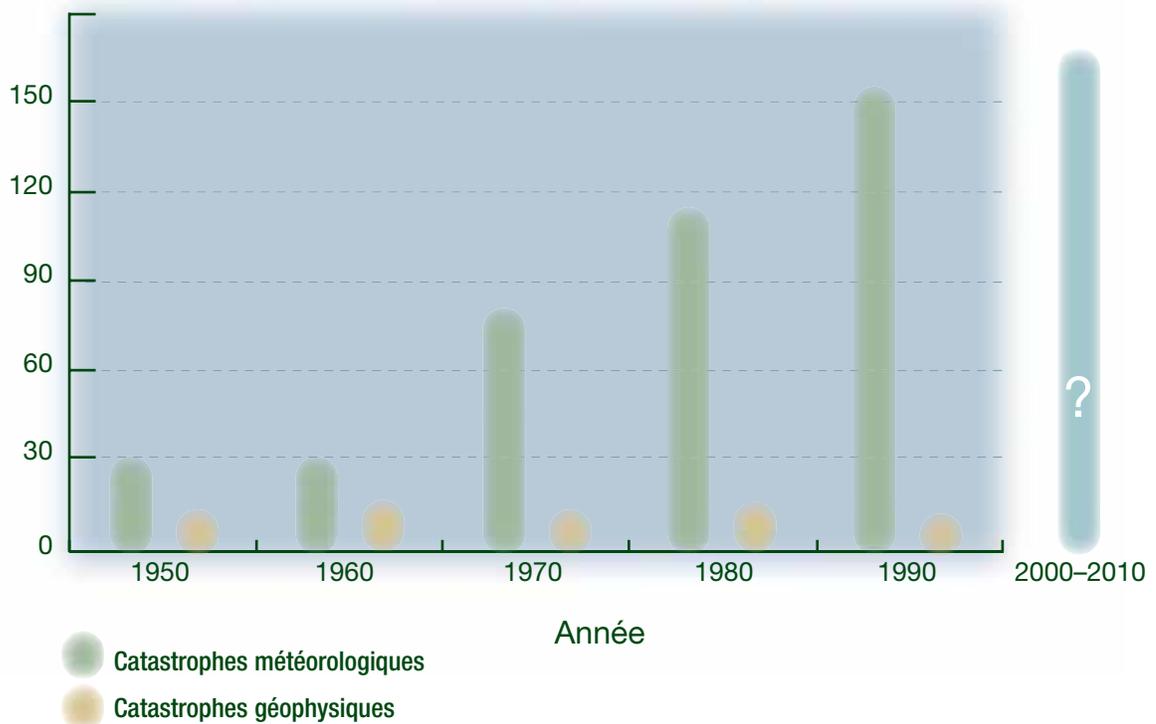
La hausse des taux de risque fait grimper les coûts

Le Groupe de la sécurité nationale a passé en revue les recommandations de l'étude réalisée par GCSI en octobre 2004 et confirmé que ces recommandations demeurent toutes valides, bien que certains progrès aient été accomplis (voir l'annexe D). L'importance des observations, et surtout les menaces découlant de l'incidence des changements climatiques, soulignent que la nécessité pour les municipalités d'être préparées pour faire face à de telles urgences est de plus en plus grande, comme l'indiquent les graphiques suivants.

1. Les catastrophes naturelles au Canada⁴³

Les principales catastrophes relevées dans le graphique ci-dessous sont, par définition, des catastrophes à la suite desquelles la collectivité n'est pas en mesure de se rétablir par ses propres moyens, sans l'aide du gouvernement provincial ou fédéral; à l'occasion desquelles on a fait appel à l'aide nationale ou internationale; à la suite desquelles plus de 10 personnes ont été tuées; à la suite desquelles plus de 100 personnes ont été lésées; et/ou qui étaient des catastrophes d'une ampleur historique.

Catastrophes naturelles au Canada



⁴³ Institut de Prévention des Sinistres Catastrophiques, selon les données de Sécurité publique, modifiées par l'Environmental Protection Commission.

2. Montée en flèche du coût des catastrophes⁴⁴

Les deux graphiques qui suivent illustrent les projections faites par l'Environmental Protection Commission.

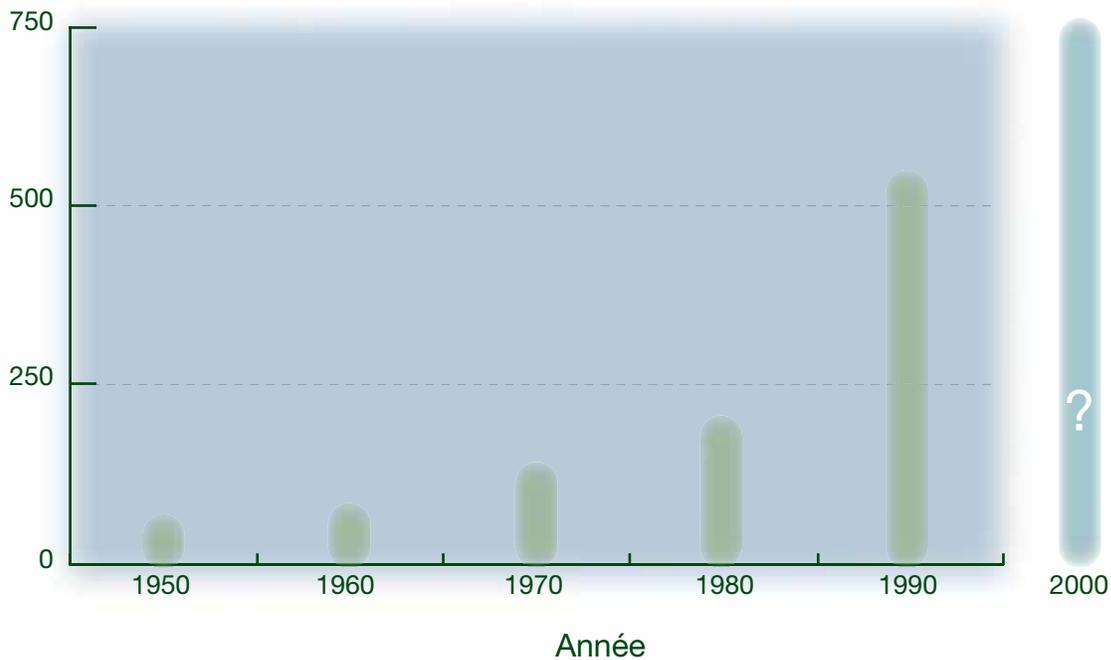
Comme l'indique le premier graphique, le nombre de phénomènes géophysiques, tels les tremblements de terre et les glissements de terrains, est demeuré relativement stable au cours des 50 dernières années. Toutefois, le nombre de catastrophes météorologiques a considérablement augmenté à l'échelle aussi bien mondiale que nationale. D'un peu moins de 30 dans les années 1950 et 1960, ce nombre a quadruplé en seulement 40 ans. Dans les années 1990, le Canada a connu plus de 150 phénomènes de grande importance.

Au cours des 50 dernières années, on a également assisté à une énorme hausse des pertes économiques mondiales imputables aux catastrophes naturelles.

Comme l'illustre le deuxième graphique, les coûts totaux sont passés d'environ 40 milliards de \$ US dans les années 1950 à approximativement 600 milliards de \$ US dans les années 1990. C'est quinze fois plus. Les coûts économiques doublent à tous les 10 à 12 ans, alors que les coûts d'assurance doublent de manière galopante à tous les cinq à sept ans. Compte tenu des énormes pertes consécutives aux ouragans et aux typhons subies de 2003 à 2005, incluant Juan en Nouvelle Écosse, les pertes mondiales pour la période 2000-2010 pourraient être sous estimées dans le graphique ci dessus.

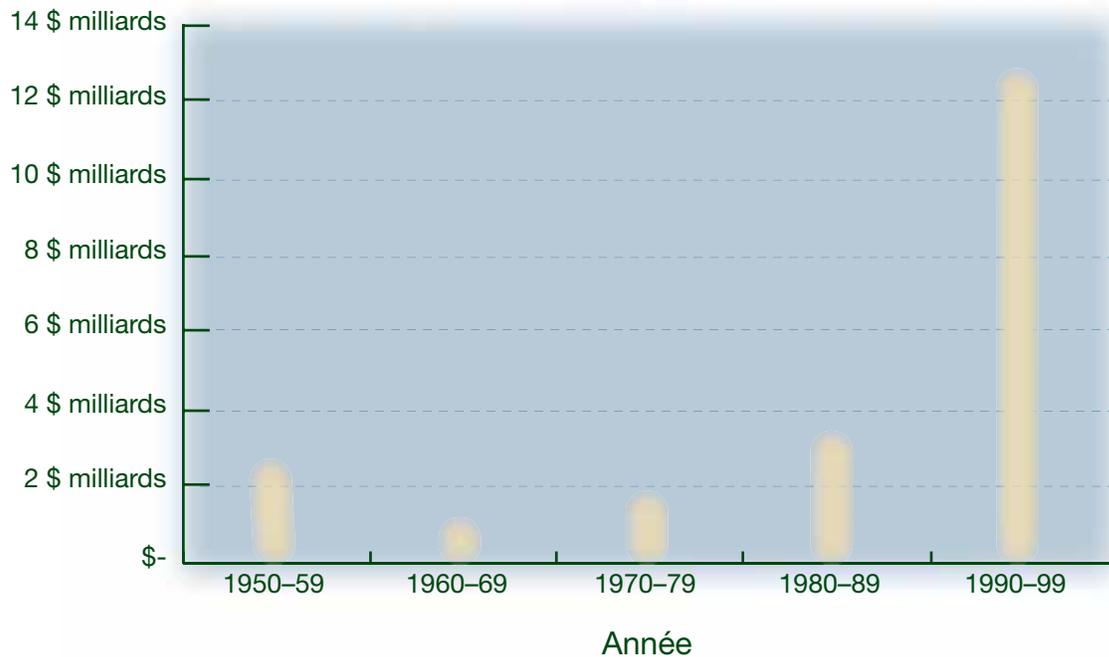
Montée en flèche du coût des catastrophes

Pertes consécutives aux catastrophes naturelles dans le monde en milliards de \$ US (dollars de 2001)



⁴⁴ Institut de Prévention des Sinistres Catastrophiques, selon les données de Munich Re, modifiées par l'Environmental Protection Commission.

Coûts économiques des catastrophes naturelles au Canada



3. Coûts économiques des catastrophes au Canada⁴⁵

- Toutes les données sont en dollars constants canadiens et tiennent compte de l'inflation.
- Les pertes consécutives aux sécheresses sont exclues.
- Le total de 12,698 milliards de dollars pour la période 1990-99 inclut les pertes consécutives au verglas de 5,4 milliards de dollars.
- Afin d'illustrer l'éventail des catastrophes naturelles dans lesquelles interviennent les municipalités, une liste (ci-dessous) a été élaborée pour la période 2000-2005, en indiquant les pertes subies et la nature des catastrophes.
- Les chiffres définitifs touchant les pertes ne sont pas encore disponibles pour la plupart des grandes catastrophes ayant eu lieu de 2003 à 2005. Le tableau ci-dessous n'indique que les pertes estimatives ou les sinistres assurés. Une estimation approximative des sommes totales jusqu'en 2005 fixe ce montant à 2,5 milliards de dollars.

Coût de certaines grandes catastrophes 2000-2005 (en millions \$)

*Région de Toronto	Crues soudaines	2005	500
Sud de la Colombie-Britannique et Alberta (Kelowna, C.-B.)	Incendie de forêt	2004	400
Sud de l'Alberta	Inondations	2005	400
Edmonton (Alberta)	Grêle	2004	180
Halifax (Nouvelle-Écosse)	Ouragan Juan	2003	130
*Peterborough (Ontario)	Inondation	2004	100
Sud de l'Alberta	Inondation	2002	52,864
Sud du Manitoba	Inondation	2000	37,046
Pine Lake (Alberta)	Tornade	2000	30,478
Nord de l'Alberta	Incendie de forêt	2002	22,100
Walkerton (Ontario)	Pluie torrentielle et épidémie	2000	21,089

*Sinistres assurés seulement : l'assurance ne couvre pas l'inondation des terres (uniquement les refoulements d'égout).

⁴⁵ Craig Wakeford, Institut de Prévention des Sinistres Catastrophiques, et Sécurité publique.

Recommandations de ce rapport

- Les municipalités doivent être représentées à la table nationale où se déroulent les discussions sur les mesures d'urgence. Sécurité publique Canada devrait veiller à ce que les gouvernements municipaux ou le personnel de la FCM assurent cette représentation afin d'atténuer la portée des problèmes de compétence ou de les éviter.
- Sécurité publique Canada devrait, au nom de tous les ministères fédéraux touchés, lancer les discussions sur les critères de financement et les formules de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les municipalités frontalières en ce qui a trait aux dépenses raisonnables exigées par l'accroissement des mesures de sécurité.
- Au chapitre des fonds de sécurité et de protection civile, Sécurité publique Canada devrait rassurer officiellement la FCM en montrant que ces fonds sont attribués en fonction d'un plan et de priorités qui accroîtront la sécurité des Canadiens et qu'ils seront en grande partie dirigés vers les gouvernements municipaux et leurs premiers intervenants.
- En outre, les autorités fédérales devraient adopter comme principe de financer entièrement les accords visant à accroître la sécurité à l'occasion de conférences fédérales, d'activités et de réunions spéciales (par exemple, les suites du Sommet du G8).
- Sécurité publique Canada devrait offrir à la FCM un siège aux réunions des hauts fonctionnaires responsables de la protection civile (SOREP), siège devant être occupé par un ou plusieurs dirigeants municipaux. La FCM pourrait créer un comité formé de représentants des grandes villes pour fournir cette représentation. Sécurité publique Canada devrait aussi offrir à la FCM des réunions régulières de mise à jour.
- Sécurité publique Canada devrait introduire le concept d'une norme nationale sur la protection civile au niveau municipal. L'Association canadienne de normalisation (CSA) a rédigé une norme nationale touchant la préparation aux situations d'urgence dans l'industrie, qui pourrait constituer un modèle utile pour l'élaboration d'une norme nationale sur la protection civile dans les municipalités. Les hauts fonctionnaires responsables de la protection civile (SOREP) et la FCM pourraient établir un comité technique de la CSA ou un comité similaire sur les normes relatives aux situations d'urgence. Cela devrait bien répondre à certains des besoins exprimés par les membres de la FCM à cet égard.
- Pour être crédible et efficace, Sécurité publique Canada devrait augmenter de beaucoup les montants attribués aux municipalités en vertu du Programme conjoint de protection civile (PCPC), accélérer le temps de réponse et réduire les exigences administratives. Le Fonds municipal vert pourrait constituer un modèle utile. Le gouvernement fédéral a confié ce fonds à la FCM et la FCM a établi des mécanismes administratifs de contrôle et d'attribution. Une dotation aux municipalités effectuée en vertu du PCPC devrait se chiffrer autour de 500 millions de dollars. Les fonds du PCPC attribués aux provinces demeureraient sous l'autorité de Sécurité publique Canada.
- L'Agence de santé publique du Canada devrait étudier les exemples de lignes directrices municipales fournis notamment par l'Alberta et la Nouvelle-Écosse et élaborer pour les municipalités des lignes directrices nationales en matière d'urgence sanitaire.

Autres travaux et recherches recommandés

- Une série d'études de cas afin d'acquérir une compréhension plus approfondie des divers aspects de la gestion des urgences, en assurant la pleine participation de tous les intervenants en gestion des urgences au sein des municipalités, y compris les services de police et de santé publique.
- Des propositions en vue de mener un débat ouvert et d'assurer une meilleure coordination entre les trois ordres de gouvernement en matière de protection civile et d'intervention d'urgence, en veillant à ce que les municipalités y participent efficacement.
- En consultation avec les municipalités, le gouvernement fédéral devrait fournir des données et une justification détaillée pour régir le financement et les discussions sur les politiques avec les autres ordres de gouvernement. Les questions suivantes devraient, entre autres, être traitées :
 - Renforcement de la sécurité à l'occasion des grands événements publics et internationaux;
 - Paiements en remplacement d'impôts pour la protection des infrastructures fédérales;
 - Coopération accrue dans les centres de gestion des urgences;
 - Coopération accrue à l'égard des interventions touchant les matières dangereuses et les « colis suspects »;
 - Aide en vue de réduire les risques d'accidents et d'améliorer la gestion aux postes frontaliers;
 - Clarification des responsabilités en vue d'améliorer la sécurité et les capacités d'intervention aux installations portuaires, aéroportuaires ainsi qu'aux postes frontaliers;
 - Protection des approvisionnements d'eau, des services publics et des installations de production d'électricité;
 - Autres mesures d'atténuation des pertes en cas de catastrophes;
 - Appui en vue de permettre aux municipalités de jouer le rôle qui leur est dévolu dans le plan national de lutte contre les épidémies de gripes.

- Un moyen efficace en vue d'assurer la collaboration entre le gouvernement fédéral et les grandes villes sur les questions dont la portée déborde du cadre des compétences des gouvernements provinciaux.
- Un examen des méthodes qu'utilisent les municipalités pour évaluer les risques en matière d'urgence et l'élaboration de procédures « normalisées » d'évaluation et de gestion des risques en vue de leur utilisation par les municipalités.
- Une compréhension plus approfondie et une documentation plus complète touchant les besoins de formation des municipalités.
- Des modifications aux critères de conception des infrastructures à la lumière de l'évolution des risques, selon les besoins.

Liste des annexes

- A. Questionnaire 2005 de la FCM : Économie de la protection civile
- B. Sommaire des réponses au questionnaire de 2005
- C. Comparaisons des coûts de 12 municipalités
- D. Sommaire de l'examen des recommandations de décembre 2005 tirées du rapport de GCSI du 18 octobre 2004
- E. Sommaire des recommandations détaillées et des principales observations du présent rapport
- F. Organigramme fédéral de la gestion de la sécurité et des urgences en vigueur en 2005

Annexe A

Questionnaire 2005 de la FCM : Économie de la protection civile

Taille de la population de la municipalité : _____

Province : _____

Nom de la municipalité : _____

Hypothèse : _____

Depuis 2001, la hausse potentielle et publiquement perçue des catastrophes touchant la santé, des catastrophes naturelles, du terrorisme et des autres types de catastrophe a entraîné une augmentation de la proportion des recettes fiscales municipales consacrées aux mesures d'atténuation, à la protection civile, à la formation des premiers intervenants, à la poursuite des activités, à la sécurité et aux services de santé publique.

Questions

1. Depuis 2001, dans quelle proportion approximative le budget de votre municipalité à l'égard de ces services de sécurité a-t-il été augmenté ou diminué? _____ %
2. Depuis 2001, dans quelle proportion le budget de votre municipalité a-t-il été globalement augmenté? _____ %
3. Depuis 2001, avez-vous obtenu des fonds du Programme conjoint de protection civile (PCPC) ? Si oui, combien et dans quel but? \$ _____
4. Depuis 2001, avez-vous obtenu une aide financière en matière de santé publique au niveau municipal? \$ _____
Depuis Walkerton et le SRAS en 2003 \$ _____
5. Depuis 2001, à combien d'activités de formation du personnel d'intervention auxquelles la province était associée avez-vous participé?

6. Avez-vous mené une analyse des risques depuis 2001? Oui Non
7. Avez-vous un Plan « tous risques » de préparation aux situations d'urgence et un Plan de poursuite des activités? Oui Non

Commentaires :

8. Combien de fois les avez-vous mis à jour depuis 2001? Nombre de fois : _____

Remarque : compte tenu de la diversité des lois et des modes de prestation des services des gouvernements provinciaux et municipaux dans l'ensemble du pays, même une réponse méticuleuse à ces questions indiquerait, à cette étape-ci, une tendance plutôt qu'une mesure précise ou une comparaison exacte d'éléments identiques ou même similaires. Pour cette raison, les éléments et les réponses ont été regroupés conformément aux indications données à l'annexe B. De plus, dans certains cas, le grand roulement du personnel a empêché d'avoir accès aux données antérieures.

Annexe B

Sommaire des réponses au questionnaire de 2005

Municipalité

Montréal (Qc)

Population : 1,82 million
Jean-Bernard Guindon, CUM
18 novembre 2005
Données de 2004 tirées
du site Web
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/Portail_Fr/media/documents/Bilan_2004_fr.pdf

Questions 1 et 2

% d'augmentation
en sécurité
% d'augmentation
dans le budget

Au cours des deux dernières années, baisse de 28 pour cent du budget du service de la protection civile et baisse de 1,9 pour cent du budget du service des incendies.

Questions 3 et 4

Fonds du PCPC et
financement du secteur
de l'hygiène publique

Au cours des deux dernières années, la Ville a reçu environ 100 000 \$ du PCPC dans le cadre de petits programmes difficiles à appliquer. Le Québec reçoit environ 10 fois moins que l'Ontario. Les fonds du PCPC sont divisés en petits lots distribués à grande échelle sans lien manifeste avec les grandes priorités en matière de sécurité nationale.

Questions 5 à 7

Analyse des risques,
planification et exercices

Trois ou quatre exercices par année avec les services et un important exercice anti-terroriste en mai 2005. Une analyse tous risques est effectuée et continue d'être validée en conformité avec les lois sur la sécurité publique. La Ville dispose d'un plan de poursuite des activités des services municipaux en cas d'épidémie de grippe aviaire.

Autres données

De 2000 à 2003, le taux de criminalité a diminué d'environ 13 pour cent. La Ville compte 4343 policiers en uniforme. En 2004, le coût des services d'urgence et de police se chiffrait à 443,2 millions \$, une hausse de 6,9 pour cent par rapport au budget de 2003. Pour 2003, le budget du service des incendies était de 234 millions \$, en baisse par rapport à 239,5 millions \$ en 2002 pour un effectif de 2694 personnes. L'agent des mesures d'urgence relève du service des incendies.

Toronto (Ont.)

Population : 2,46 millions
Warren Leonard, directeur,
Bureau de gestion des
urgences
21 novembre 2005
Autres données tirées
du site Web
http://www.toronto.ca/finance/ann_cons_fin_statements.htm

Protection des biens et des personnes
2003 : 1,212 milliard \$ sur des dépenses de 7,8 milliards \$ (15,5 pour cent); 2004 : 1,288 milliard \$ sur 8 milliards \$ (16,1 pour cent) (Il s'agit d'une hausse de 6,2 pour cent en un an pour ce seul poste.)

Santé et sécurité
1,32 milliard \$ sur le budget total de la ville de 6,6 milliards \$ (20 pour cent). Ce montant se répartit comme suit :
Incendie : 303,5 millions \$
Police : 707,5 millions \$
EMP : 1,8 million \$
EMS : 124,14 millions \$
Santé publique : 182,6 millions \$

En 2002, la Ville a adressé une demande d'aide financière au PCPC en lien avec les interventions en cas d'incident CBRN. Cette demande a été approuvée, mais jusqu'ici la Ville n'a rien reçu.

Trois exercices auxquels on a fait participer jusqu'à 400 personnes chacun pour des accidents nucléaires à Pickering et dans le comté de Durham, plus une attaque terroriste dans le métro. Les participants devaient payer leurs propres frais. En conformité avec la nouvelle loi provinciale sur les mesures d'urgence, la Ville a mis au point un plan d'évaluation et de gestion des risques répondant aux exigences de niveau « Essentiel », avec certains éléments de niveaux « Amélioré » et « Complet ».

L'effectif a été augmenté d'une personne et le Centre des urgences a été rénové.
Un plan de santé publique en cas d'épidémie de grippe devait faire l'objet d'un rapport sous peu, mais aucune date précise n'a été fournie. Toronto et la province ont élaboré de nouvelles lois autorisant la Ville à travailler en partenariat direct avec des organismes fédéraux et autres.

Vancouver (C.-B.)

Population : 600 000
Données tirées du site Web
www.vancouver.ca/publications/pdf/COVannualreport2004.pdf

Une proportion de 27 pour cent du budget d'exploitation de 2004 est allée aux services d'incendie et de police.

Le budget du service des incendies, qui était de 62,4 millions \$ en 2001, est passé à 71,4 millions \$ en 2004 (rapport budgétaire du service des incendies de Vancouver, 2004), soit une hausse de 14 pour cent en trois ans.

Un exercice de simulation en salle du centre des opérations d'urgence par année.
Une simulation à l'échelle de la ville de concert avec tous les centres des opérations d'urgence.

Annexe B – suite

Sommaire des réponses au questionnaire de 2005

Municipalité

Saskatoon (Sask.)

Population : 206 000

Ray Unrau, agent des mesures d'urgence de Saskatoon

17 novembre 2005

Autres données tirées du site Web.

http://www.city.saskatoon.sk.ca/dpt/city_manager/

[pdfs/report_citizens_2005.pdf](http://www.city.saskatoon.sk.ca/dpt/city_manager/pdfs/report_citizens_2005.pdf)

Questions 1 et 2

% d'augmentation en sécurité
% d'augmentation dans le budget

2003 : 63,3 millions \$ sur un budget total de 347 millions \$ (18,24 pour cent)

2004 : 79 millions \$ sur un budget total de 384 millions \$ (20,5 pour cent), soit une hausse de 25 pour cent en un an.

En 2001, un montant de 20 000 \$ a été ajouté au budget de fonctionnement afin de financer l'achat d'un article pour un projet spécial mis en œuvre en raison des événements du 11 septembre.

Les budgets des années 2002 à 2005 reflètent les coûts de fonctionnement courant de ce projet et des projets du PCPC amorcés au cours de ces années.

Questions 3 et 4

Fonds du PCPC et financement du secteur de l'hygiène publique

270 000 \$ sous forme d'aide financière fédérale pour un programme policier spécial;

Aide provinciale de 1,9 million \$; aide provinciale de 263 000 \$ pour des mesures de prévention visant le virus du Nil occidental.

Détails de l'aide financière fédérale :

Projet 2002–03, remorque et équip. : 136 000 \$

2003–04, projet RSMUEL, camion/remorque : 93 000 \$

2004–05, projet PCPC, système HazMat SensIR : 49 000 \$

Questions 5 à 7

Analyse des risques, planification et exercices

2001 : Opération Big Dip—scénario de rejet de chlore axé sur la décontamination de masse.

2002 : Opération Breaker—scénario de tornade causant l'effondrement d'un bâtiment et axé sur la poursuite des activités en cas de grave effondrement.

2002 : Opération Sniffles—exercice de simulation en salle pour le comité municipal de planification des mesures d'urgence, axé sur la planification des mesures en cas de pandémie.

2005 : Opération Crushed Can—scénario d'écrasement d'avion.

2005 : Opération Elvis—scénario d'évacuation par suite d'une inondation et axé sur le transport des personnes évacuées vers un lieu d'entraide offrant des services de sécurité en situation d'urgence.

Le Ville possède un plan tous risques qui n'a pas été mis à jour, mais n'a pas de plan de poursuite des activités.

Autres données

Kelowna (C.-B.)

Population : 105 000

Ron Mattiussi, directeur, Planification et Services généraux

17 novembre 2005

Données tirées du rapport financier annuel 2004 publié dans le site Web

<http://www.city.kelowna.bc.ca/CM/Page626.aspx>

Services de protection (personnes et propriétés)

2003 : 29,7 millions \$, soit 26,05 pour cent sur des dépenses totales de 114 millions \$

2004 : 30,8 millions, soit 25,04 pour cent sur des dépenses totales de 123 millions \$

(hausse de 20 pour cent depuis le Rapport annuel 2002)

Des représentants de chaque gouvernement local ainsi que des services d'incendie, de police, de soins de santé, des travaux publics, du transport, des liaisons avec les médias, des communications et des services sociaux d'urgence se réunissent régulièrement afin de peaufiner le plan d'intervention d'urgence de la Ville et de faire des exercices pratiques incluant la mise en service du centre des opérations d'urgence. Les grandes entreprises et l'arrondissement scolaire local participent à chaque fois aux exercices à échelle réelle.

Le plan, qui évolue constamment, va de pair avec le British Columbia Emergency Response Management System (BCERMS).

Annexe B – suite

Sommaire des réponses au questionnaire de 2005

Municipalité

Fredericton (N.-B.)

Population : 48 000

Données tirées du site Web
<http://www.city.fredericton.nb.ca/ea1.asp?> et

<http://www.frederictonpolice.com/>

Questions 1 et 2

% d'augmentation en sécurité
% d'augmentation dans le budget

Données tirées des rapports annuels des services policiers
Opérations et personnel
2001 : 7,58 millions \$
2002 : 7,74 millions \$
2003 : 8,15 millions \$
2004 : 8,69 millions \$
Hausse de 14 pour cent sur quatre ans

Questions 3 et 4

Fonds du PCPC et financement du secteur de l'hygiène publique

Questions 5 à 7

Analyse des risques, planification et exercices

Autres données

Très peu de renseignements sur le budget et les mesures d'urgence

Halifax (N.-É.)

Population : 359 000

Barry Manuel, agent des mesures d'urgence

21 novembre 2005

Autres données tirées du site Web <http://www.halifax.ca/government.asp>

Budget de fonctionnement /Dépenses

2003 : 535,1 millions \$
2004 : 567,4 millions \$
2005 : 587,8 millions \$

Hausse de 9,5 pour cent sur trois ans

Mesures d'urgence

GRC

2003 : 15,9 millions \$
2004 : 16,3 millions \$
2005 : 16,2 millions \$

Services d'incendie et d'urgence

2003 : 8,7 millions \$
2004 : 8,95 millions \$
2005 : 9,5 millions \$

Police régionale

2003 : 40,5 millions \$
2004 : 41,8 millions \$
2005 : 43,5 millions \$

TOTAL

2003 : 65,1 millions \$
(Les mesures d'urgence représentent 12,1 pour cent du budget total)
2004 : 67,05 millions \$
(11,81 pour cent)
2005 : 69,2 millions \$
(11,7 pour cent)

Officiellement, pas d'information de l'organisme fédéral, mais officieusement, bon accès au personnel fédéral par le biais du centre des opérations d'urgence de Halifax qui réunit les trois niveaux.

Bien que les services de santé publique (provincial et municipal) continuent de mettre au point les aspects médicaux du plan en cas de pandémie, le bureau des mesures d'urgence a produit des projets de plan portant sur le maintien des services municipaux en cas de pandémie, plan qui sera annexé à son plan tous risques.

La Ville a formé quelque 150 personnes des divers services ainsi que des volontaires dans le cadre de sessions d'une journée.

Besoins à combler par le niveau fédéral :

- Normes nationales sur la préparation et l'intervention pour faciliter les échanges avec la province.
- Davantage de formation au collège national.

Annexe B – suite

Sommaire des réponses au questionnaire de 2005

Municipalité

Edmonton (Alb.)

Population : 712 391

Chef de l'OMU d'Edmonton

M. Bob Black

18 novembre 2005

Autres données tirées du site Web.

<http://www.edmonton.ca/>

[CityGov/corpservs/city_of_Edmonton_annual_report04.pdf](http://www.edmonton.ca/CityGov/corpservs/city_of_Edmonton_annual_report04.pdf)

Questions 1 et 2

% d'augmentation en sécurité

% d'augmentation dans le budget

Hausse globale du budget municipal d'environ 4 à 5 pour cent par année ou de 16 à 20 pour cent au cours de la période 2001-2005

Protection civile

Les dépenses ont augmenté d'environ 700 pour cent de 2001 à 2005.

Police / Sécurité

Les services ont été augmentés d'environ un à trois postes ou d'environ 100 000 \$ à environ 300 000 \$.

Les montants en capital relatifs aux augmentations des services policiers ne sont pas connus.

Budget réel 2004

1,14 milliard \$

Opérations : 332 millions \$, soit 28 pour cent pour les services policiers et les services d'incendie

Questions 3 et 4

Fonds du PCPC et financement du secteur de l'hygiène publique

Depuis 2001, la Ville a reçu 7 500 \$ en aide pour les exercices.

Commentaires : « Il est tellement difficile de remplir les demandes d'aide financière au PCPC et les fonds tardent tellement à venir et sont si négligeables que cela n'en vaut pas la peine. »

Questions 3 et 4

Analyse des risques, planification et exercices

Trois ou quatre exercices en présence d'un représentant de la province comme observateur. Pas d'exercice provincial avec la Ville d'Edmonton au cours de cette même période.

Autres données

Le personnel de gestion des urgences est passé d'un poste et demi à trois employés à temps plein.

Ottawa (Ont.)

Population : 854 000

Elizabeth Malldrige, agente des mesures d'urgence

23 novembre 2005

Autres données tirées du site Web

http://www.city.ottawa.on.ca/city_hall/

[financial/consolidated_financial_plans_en.html](http://www.city.ottawa.on.ca/financial/consolidated_financial_plans_en.html)

Budget total 2003 : 2,12 milliards \$ Budget de fonctionnement : 1,61 milliard \$

Services d'urgence et de protection

2002 : 257 millions \$ sur un budget de fonctionnement de 1,59 milliard \$ (16,1 pour cent)

2003 : 275 millions \$ sur 1,61 milliard \$ (17,0 pour cent)

2004 : 308 millions \$ sur 1,69 milliard \$ (18,22 pour cent)

En 2005, ces services représentaient 21,21 pour cent des dépenses totales de la Ville.

La hausse relative au bureau des mesures d'urgence est de 3 pour cent. La hausse des besoins des services d'urgence dans le budget de la Ville s'élève à 9 pour cent.

Pour les services d'incendie, de police et d'ambulanciers paramédicaux, Ottawa a reçu 1,2 million \$ depuis 2002. Une partie vient du PCPC, une autre du provincial. La contribution d'Ottawa s'élève à environ 631 881 \$.

Depuis 2001, Ottawa a effectué une analyse des risques. La Ville possède un Plan de préparation aux situations d'urgence, mais pas de plan de poursuite des activités. La Ville a procédé à huit exercices d'application de ce plan qu'elle a mis à jour deux fois.

Annexe B – suite

Sommaire des réponses au questionnaire de 2005

Municipalité

Questions 1 et 2

% d'augmentation en sécurité

% d'augmentation dans le budget

Questions 3 et 4

Fonds du PCPC et financement du secteur de l'hygiène publique

Questions 5 à 7

Analyse des risques, planification et exercices

Autres données

Calgary (Alb.)

Population : 1 million

Tony Messer, coordonnateur intérimaire des services en cas de catastrophes

<http://www.calgary.ca/portal/server.pl/gateway>

Depuis 1999, il y a eu une hausse d'environ 25 pour cent après inflation, plus 3,1 millions \$ sur six ans pour des projets d'immobilisation et des projets spéciaux. Aucun changement dans le budget de fonctionnement depuis 2004, sauf pour les hausses consécutives à l'inflation.

En 2004, le budget de fonctionnement se chiffrait à 1,4 milliard, dont 294 millions \$ pour les services de protection civile.

Incendie : 103 millions \$;
Police : 171 millions \$

Système de gestion des urgences : 19,5 millions; Centre des communications sur la sécurité publique : 1,2 million \$ = 21,05 pour cent

La Ville a reçu des fonds du PCPC pour l'unité mobile de secours (2002) (Kananaskis) et le centre de formation multi-agences (2005). Au chapitre de la santé publique, la Ville a affecté environ 1,5 million \$ à la planification et à l'équipement de protection individuelle pour trois services d'urgence.

À tous les mois, la Ville effectue des exercices de simulation en salle (sauf en été et au mois de décembre) auxquels participe Emergency Management Alberta.

Aucun renseignement sur les hausses touchant les services policiers et les autres postes relatifs à la sécurité.

Windsor (Ont.)

Population : 307 800

Guy Dorion, agent de planification et de développement en cas d'urgence

15 novembre 2005

Autres données tirées du budget de fonctionnement dans le site Web <http://www.citywindsor.ca/001113.asp?>

Windsor consacra environ 90 millions \$ aux services d'incendie et de police sur 615 millions \$, soit environ 14,6 pour cent de son budget de fonctionnement de 2005.

Deux ou trois importants exercices d'urgence, à l'échelle internationale, par année, et cinq ou six exercices de plus petite envergure pour des incidents CBRN.

Le projet de loi 148 de l'Ontario rend obligatoire des niveaux étendus de participation et les premiers intervenants municipaux participent aussi bien à la planification qu'à l'exécution.

Abbotsford (C.-B.)

Population : 115 400

Gary Guthrie, directeur municipal

<http://www.abbotsford.ca/PageFactory.aspx?PageID=352>

Au cours des trois prochaines années, le service de police, qui compte actuellement 183 personnes, augmentera de 25 pour cent.

L'effectif des services d'incendie augmentera de 10 pour cent et la Ville consacra 10,6 pour cent de son budget à ce poste.

Globalement, les services de protection représentent 38 pour cent du budget de fonctionnement et sont en croissance.

Il y a un grave problème d'ordre public dans cette ville.

Annexe B – suite

Sommaire des réponses au questionnaire de 2005

Municipalité

Saint-Jean-sur-Richelieu (Qc)

Population : 84 000

Michel Dussault, trésorier

16 novembre 2005

http://www.ville.saint-jean-sur-richelieu.qc.ca/cgi-bin/index.cgi?page=c0_2_3_1

Perth (Ont.)

Population : 6 000

Lauren Walton

Commis / Coordinatrice communautaire de la gestion des situations d'urgence

28-29 novembre 2005

<http://www.town.perth.on.ca/files/{0FD1AC89-ACAB-40A4-A073-F2D2B76BC78D}>

Questions 1 et 2

% d'augmentation en sécurité
% d'augmentation dans le budget

Sécurité publique

La sécurité publique représente 19 pour cent des dépenses totales sur un budget de 93 millions \$. Cette proportion du budget a progressé d'environ 1 pour cent par année au cours des cinq dernières années.

Augmentation des ressources affectées à la sécurité depuis 2001 : 35,7 pour cent.

Cela représente une augmentation de 26 pour cent de la part générale des dépenses municipales.

Le budget de la sécurité, qui fait partie intégrante du budget de fonctionnement, est passé de 5,1 pour cent en 2003 à 5,7 pour cent en 2004.

Les services d'urgence ont augmenté de 35,7 pour cent alors que le budget total n'a augmenté que de 26 pour cent depuis 2001.

10 pour cent de plus que le taux d'inflation au cours des quatre dernières années.

Questions 3 et 4

Fonds du PCPC et financement du secteur de l'hygiène publique

Nouvelles lois en matière de services d'incendie et de police :

La *Loi 19* a entraîné une hausse des coûts de 433 000 \$ et la *Loi 12*, une hausse des coûts de 210 000 \$.

La Ville ne sait pas si elle a reçu des fonds quelconque du gouvernement fédéral, et a reçu une aide peu importante du gouvernement provincial.

PCPC

2004 :

- Génératrice : 10 000 \$
- Formation de base en gestion des urgences : 567 \$
- Équipement pour un autre centre des opérations d'urgence : 337 \$
- Équipement pour le centre des opérations d'urgence : 472 \$

Total : 11 700 \$

Questions 5 à 7

Analyse des risques, planification et exercices

Perth n'a pas de Plan de poursuite des activités. Chaque année, la Ville procède à un exercice de formation auquel assiste un représentant en gestion des urgences.

Une identification des matières dangereuses et une analyse des risques ont été effectuées en 2004 et révisées en 2005.

Autres données

En Ontario, toutes les municipalités ont été obligées de désigner des coordonnateurs communautaires de la gestion des situations d'urgence, dès 2003. Le Comté de Lanark et la Ville de Smith Falls ont eu plusieurs rencontres avec Perth. Gestion des situations d'urgence Ontario organise des réunions de tous les coordonnateurs communautaires de la gestion des situations d'urgence, par secteur, une ou deux fois par année.

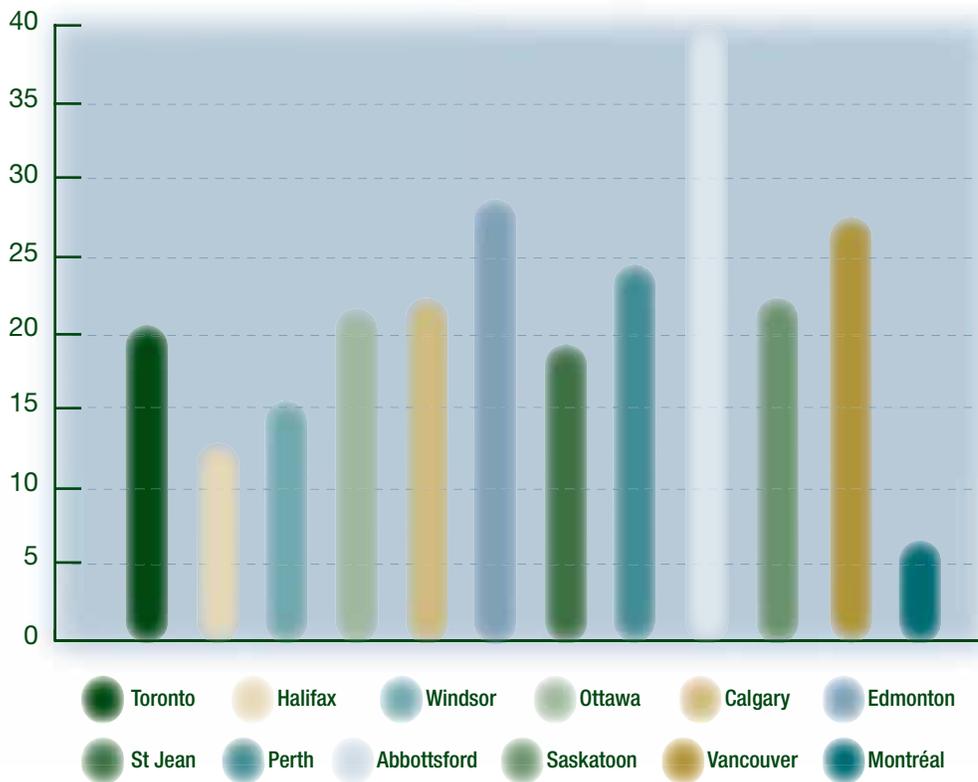
Les demandes d'aide financière adressées au PCPC doivent être soumises au milieu de l'année budgétaire précédant l'année pour laquelle l'aide financière est prévue. Les budgets n'ont pas été établis à cette étape-ci et on ne sait pas si les conseils approuveront les éléments demandés au moment où le budget sera finalement présenté. Les formalités administratives exigées dans le cadre du processus exigent beaucoup de temps. Les coordonnateurs communautaires de la gestion des situations d'urgence n'obtiennent pas les approbations requises pour de nombreux éléments exigés par le province. Les conseils exigent une preuve de cette exigence et, comme la loi n'a pas été rédigée, les conseils refusent d'approuver les fonds avant d'être tenus de le faire en vertu de la loi.

Annexe C

Comparaisons des coûts de 12 municipalités

Ce graphique indique qu'en 2003-2004, les villes énumérées ont consacré environ 20 pour cent de leur budget de fonctionnement à la protection civile. La proportion de 6,9 pour cent à Montréal et celle de 38 pour cent découlant de l'augmentation de l'embauche de policiers à Abbotsford sont considérées comme des anomalies. Compte tenu de la diversité des méthodes municipales et provinciales de comptabilisation des dépenses de sécurité, des différences au chapitre de la prestation des services, des organismes de secours et du financement, ces chiffres ne peuvent être décomposés en sous-éléments similaires et ne correspondent pas non plus à des services identiques. Ce pourcentage moyen augmentera vraisemblablement par suite des perturbations consécutives aux changements climatiques. Nous prévoyons une incidence similaire sur d'autres dangers potentiels de même que sur l'investissement additionnel consécutif requis pour en atténuer les effets.

Pourcentage du budget municipal 2003-2004 consacré aux services de protection



Annexe D

Sommaire de l'examen de décembre 2005 des principales recommandations et observations du rapport de GCSI du 18 octobre 2004 sur les coûts de la protection civile et de la gestion des urgences pour les municipalités

1. Planification et normes

- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient rendre obligatoires les plans de protection civile et l'évaluation des risques pour toutes les municipalités, et établir des lignes directrices pour en régir l'élaboration et les besoins en ressources. *Il y a eu amélioration à cet égard, mais les programmes et les lois ne sont encore ni cohérents ni complets.*
- Il faut élaborer des normes nationales de formation du personnel affecté à la protection civile et aux services d'urgence. *Quelques normes sont en voie d'élaboration, mais la conformité et les coûts sont des questions à considérer.*
- Le gouvernement fédéral devrait aussi mettre en place des normes nationales portant sur les techniques de gestion des risques, la protection des infrastructures essentielles ou les mesures relatives aux assurances. *Les travaux sont en cours, mais les questions touchant les sphères de compétence, la reddition de comptes, les coûts et la conformité restent à régler.*
- L'aide fédérale à l'égard des projets d'infrastructure devrait être conçue expressément pour faire face aux dangers et devrait tenir compte de l'accroissement de la diversité des risques, *plus particulièrement en raison des changements climatiques*, notamment les pluies de forte intensité et les menaces à la qualité de l'eau.

2. Financement

- Des mesures incitatives et de recouvrement des coûts devraient être offertes afin de favoriser le mentorat de collectivités de plus petite taille par les grands centres régionaux en matière de planification des mesures d'urgence et de protection civile. *Cet aspect des choses reste à être reconnu comme il se doit et de manière plus générale.*
- En ce qui concerne les collectivités de plus petite taille ou plus isolées, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient examiner la façon de fournir une assistance directe en vue d'établir les plans de protection civile devenus obligatoires. *Cette question n'est pas encore réglée de façon équitable. Voir les observations de la Ville de Perth sous « Autres données », à l'annexe B.*
- [Le gouvernement devrait] améliorer les paiements versés en remplacement d'impôts afin de compenser les coûts additionnels qui incombent aux municipalités qui s'occupent des questions de sécurité et de protection civile en lien avec des infrastructures essentielles et sensibles, plus particulièrement les infrastructures fédérales et provinciales. *Cette question reste encore à être traitée de manière plus générale.*
- [Le gouvernement devrait] modifier complètement les Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) afin de les rendre plus clairs et d'améliorer l'admissibilité, de réduire les délais de paiement et d'établir un processus d'appel. *L'inclusion de l'atténuation en tant que partie intégrante de ces accords est un bon départ, mais les accords doivent faire l'objet d'autres améliorations, surtout en ce qui a trait à leur rapidité d'exécution.*
- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient envisager la mise en œuvre d'accords plus équitables avec les municipalités en ce qui a trait à la sécurité et à la protection civile à l'occasion d'événements d'envergure provinciale, nationale et internationale. *Il semble que cette question n'ait même pas été abordée jusqu'ici.*
- [Le gouvernement devrait] adopter des mesures législatives claires afin d'obliger le secteur privé à participer aux programmes de protection des infrastructures essentielles, en prévoyant notamment des mesures punitives en cas de non-participation. *Les industries qui ont souhaité des normes et un financement partagé ont été jusqu'ici les principales instigatrices dans ce domaine. Nombre d'entre elles chevauchent plusieurs sphères de compétence municipales alors que quelques-unes chevauchent plusieurs sphères de compétence provinciales, ce qui complique la reddition des comptes en l'absence de normes établies.*

3. Coordination

- Le gouvernement fédéral, les grandes villes et les gouvernements provinciaux doivent mener des discussions ouvertes sur des mécanismes permettant d'améliorer le financement des services d'urgence municipaux, en reconnaissant que les intervenants municipaux de première ligne constituent l'épine dorsale du système national d'intervention en cas d'urgence et non seulement du système municipal. *De nombreux organismes et comités sont créés à l'échelle nationale et font appel à une diversité de parties intéressées. Les représentants des gouvernements municipaux et les premiers intervenants sont absents de la plupart de ces nouveaux organismes et comités.*
- [Le gouvernement devrait] lancer et promouvoir une série de conférences régionales et nationales à l'intention des agents de la protection civile de toutes les disciplines afin de faciliter la mise en commun de l'information, la communication des leçons apprises et les meilleures pratiques, de même que la création de réseaux parmi l'ensemble des personnes intéressées à la protection civile. *Les besoins sont encore très grands sur ce plan, afin de favoriser l'examen des préoccupations des municipalités et des premiers intervenants à l'échelle nationale.*
- Dans les domaines d'incidents où plusieurs ordres de gouvernement doivent participer aux mesures d'intervention, envisager, le cas échéant, la mise sur pied d'un centre commun des opérations d'urgence. *Cette recommandation demeure valide et sera renforcée par une proposition du Caucus des maires des grandes villes de la FCM.*

4. Programmes

Le gouvernement fédéral devrait :

- Améliorer le Programme conjoint de protection civile (PCPC) afin : qu'il réponde mieux aux besoins des municipalités; d'en améliorer l'admissibilité; d'en hausser les montants et la rapidité des versements; et d'inclure un processus d'appel. *Bien que la vérification de ce programme faite par le BPIEPC et Sécurité publique en 2003 ait donné lieu à des éloges, l'appréciation de ses objectifs et l'évaluation de ses succès demeurent inégales parmi les gouvernements municipaux. Le programme demeure valide, mais constitue une sorte d'irritant.*
- Revoir dès que possible le Programme de recherche et de sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd (RSMUEL) afin d'en assurer la fonctionnalité et la viabilité. Envisager la possibilité de faire appel aux ressources techniques et médicales de la Réserve des Forces canadiennes pour ce programme. *Ces deux recommandations demeurent très pertinentes.*
- Revoir dès que possible le programme d'intervention en cas d'incident chimique, biologique, radiologique ou nucléaire (CBRN) afin d'en assurer la fonctionnalité et la viabilité (y compris la formation, les véhicules, les frais de déplacement, le matériel de remplacement, etc.). Examiner la possibilité de faire participer les grandes villes ou l'industrie, ou les deux, à ce programme. *Il y a eu un certain progrès dans ce domaine, mais il faut assurer des progrès soutenus, avoir une idée claire des capacités régionales et assurer la coordination de l'aide financière.*

5. Formation

- Accorder une haute priorité à un examen des possibilités d'amélioration du système national de formation en matière de protection civile et reconnaître que la formation constitue l'un des éléments fondamentaux de l'efficacité d'un système de sécurité et d'intervention d'urgence. Envisager la possibilité d'offrir la formation par le truchement des établissements d'enseignement collégial ou au moyen d'autres mécanismes qui garantiront la facilité d'accès au niveau local et la certification. *Cette recommandation demeure valide, car les réponses des Villes interrogées indiquent que les normes de formation sont encore inégales.*

6. Partage de l'information et leadership fédéral

Le gouvernement fédéral devrait :

- Envisager la possibilité de donner aux gouvernements municipaux un accès à l'information et aux données au moyen de systèmes informatiques partagés avec les provinces et le gouvernement fédéral et les organismes fédéraux (c.-à-d., création d'un système de surveillance par syndromes pour le Canada). *Cette recommandation demeure valide.*
- Assurer une solide direction en matière d'événements liés au terrorisme, en ce qui concerne notamment l'analyse des menaces et la formation en alerte rapide. *Cette recommandation demeure valide.*
- Assurer une solide direction en matière d'urgences mettant en cause la santé publique et dans les secteurs des alertes, de l'analyse, de la formation et de l'intervention en cas d'urgence.

Annexe E

Sommaire des recommandations et des principales observations du présent rapport

Santé publique

- L'Agence de santé publique devrait examiner l'Alberta Health and Wellness (AHW) Pandemic Plan, le Plan d'intervention interorganismes en cas de pandémie de grippe d'Ottawa ainsi que d'autres exemples afin de trouver les meilleures pratiques et d'élaborer de judicieuses lignes de conduites nationales. Il serait utile d'informer la FCM des résultats.
- Les municipalités doivent bien comprendre la complexité et la nécessité d'un plan de poursuite des activités en cas de pandémie⁴⁶.

Exposé de principes de SPPCC sur la Stratégie nationale de protection des infrastructures essentielles, novembre 2004

- Sécurité publique Canada doit trouver un moyen pour faire entendre les préoccupations municipales dans les discussions et au sein des groupes de travail ou des groupes sectoriels traitant de ces questions, au lieu de faire représenter les gouvernements municipaux par les provinces. Dans certains cas, notamment les transports collectifs, les gouvernements municipaux devraient être à la tête de ces groupes.
- De nombreux et importants groupes de travail de plusieurs secteurs cruciaux obtiennent également une aide financière municipale, mais sont réglementés par des ministères fédéraux qui ne bénéficient pas de l'apport direct des dirigeants municipaux et qui ne cherchent pas à l'obtenir.

Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale, Sécurité publique

Système de sécurité intégrée

- Sécurité publique Canada ou le Cabinet du Premier ministre devraient insister pour que des représentants des municipalités fassent partie du Conseil consultatif sur la sécurité nationale, en particulier des représentants issus du Caucus des maires des grandes villes.

Information

- La FCM devrait s'enquérir et s'assurer que les gouvernements municipaux et leurs premiers intervenants sont au courant des rapports du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM) et du Centre des opérations du gouvernement, et qu'ils estiment que les évaluations intégrées qu'ils ont reçues satisfont à leurs besoins.

Planification et gestion des mesures d'urgence

- Sécurité publique Canada devrait informer, à tout le moins, les plus grandes municipalités, directement ou par le biais de la FCM, de ce que le Centre des opérations du gouvernement peut offrir et de ce que les gouvernements municipaux peuvent et devraient attendre en retour de leurs propres employés. Les gouvernements municipaux seraient ensuite à même de déterminer si leurs premiers intervenants obtiennent ce dont ils ont besoin.
- Sécurité publique Canada devrait informer les gouvernements municipaux et leurs employés au sujet du Système national d'intervention en cas d'urgence du gouvernement fédéral, de la Stratégie d'intervention en cas d'incident CBRN, de l'instance de haut niveau chargée des urgences et de son plan de travail détaillé dûment approuvé.

⁴⁶ Discussion avec le Dr Jim Young, conseiller spécial auprès de Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), le 26 octobre 2005. Voir aussi *An Investor's Guide to Avian Flu*, par Sherry Cooper et Donald Cox, BMO Nesbitt Burns (août 2005). Citation : « Même les petites entreprises doivent se préparer, surtout celles qui fournissent des biens essentiels comme la nourriture, le carburant, l'électricité et les produits médicaux. »

Sécurité des transports

- Transports Canada devrait informer les gouvernements municipaux par le biais de la FCM de l'incidence qu'aura sa stratégie en matière de sécurité sur eux, et plus particulièrement de ses hypothèses touchant les responsabilités des municipalités frontalières. Le ministère devrait également tenter d'avoir des représentants des municipalités frontalières, portuaires et aéroportuaires au sein de ses principaux groupes de travail.
- Transports Canada devrait tenter de répondre aux questions des municipalités frontalières sur les sujets suivants :
 - Quelles sont les attentes à l'égard de la formation des premiers intervenants et de leur disponibilité aux frontières et dans les aéroports dans le cadre de la Stratégie de sécurité des transports?
 - Quelle incidence la disponibilité de fonds supplémentaires visant à améliorer la sécurité dans les ports et les installations publiques de Transports Canada aura-t-elle sur les municipalités?

Sécurité à la frontière

- L'Agence des services frontaliers du Canada doit mettre sur pied une table sectorielle réunissant les maires des municipalités frontalières afin de les informer des changements d'orientation et des responsabilités qui, selon l'Agence, doivent être assumées par les municipalités en conditions normales et en situations d'urgence. Par exemple, quelle incidence le Plan d'action en 32 points de 2004 aura-t-il sur les municipalités? Quelles sont les conséquences pour les municipalités et les premiers intervenants d'une éventuelle fermeture des frontières?

Sécurité internationale

- Le ministère de la Défense nationale devrait informer le Caucus des maires des grandes villes de la FCM de l'incidence qu'aura le renforcement des capacités antiterroristes sur leurs municipalités afin de s'assurer qu'elles comprennent ce qui sera exigé à l'occasion des grands événements, notamment les Jeux olympiques d'hiver de 2010.

Budget 2005

- Sécurité publique Canada doit aller au-delà des prises de position et expliquer clairement et franchement aux gouvernements municipaux comment, où et dans quelle mesure le financement de la sécurité a contribué à assurer la sécurité. Il doit divulguer en particulier les montants qui ont été dirigés vers les gouvernements municipaux et dans quelle mesure ce financement a largement accru la sécurité de ceux qui vivent dans les endroits où des urgences sont les plus susceptibles de se produire.

Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Rapport aux dirigeants (juin 2005)

- Le Cabinet du Premier ministre devrait demander la participation des gouvernements municipaux à certains groupes de travail pertinents. Les municipalités frontalières devraient être particulièrement bien renseignées et déterminées, car ces initiatives auront sur elles des répercussions plus importantes.

Examen de la Loi sur la gestion des urgences

- Sécurité publique Canada devrait informer le Comité permanent de la sécurité et de la prévention de la criminalité au sein des collectivités de la FCM ainsi que le Groupe de travail sur la sécurité publique, la sûreté et la protection civile du Caucus des maires des grandes villes de la FCM au sujet de la nouvelle *Loi sur la gestion des urgences*, lorsqu'elle sera déposée par le nouveau gouvernement, le cas échéant.

Rapports du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 2004-2005

- Le Comité permanent de la sécurité et de la prévention de la criminalité au sein des collectivités de la FCM ainsi que le Groupe de travail sur la sécurité publique, la sûreté et la protection civile du Caucus des maires des grandes villes de la FCM devraient se préparer à exposer leurs vues auprès de ce comité et de tout nouveau comité parlementaire afin de s'assurer que le gouvernement est saisi des préoccupations des municipalités.

Les services de police sont-ils en mesure de répondre aux demandes actuelles des municipalités et de la population?

- Les comités de la FCM devraient demander à l'Association canadienne des chefs de police de les informer au sujet des problèmes intergouvernementaux des services policiers et d'assurer la participation des services policiers membres aux études et aux exercices semblables à ceux qui ont été réalisés à Ottawa. Pour ce faire, ils devraient chercher à obtenir l'aide financière fédérale en vertu du nouveau Programme d'exercices nationaux de Sécurité publique.

Les municipalités ont besoin de l'aide fédérale pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation judicieuses

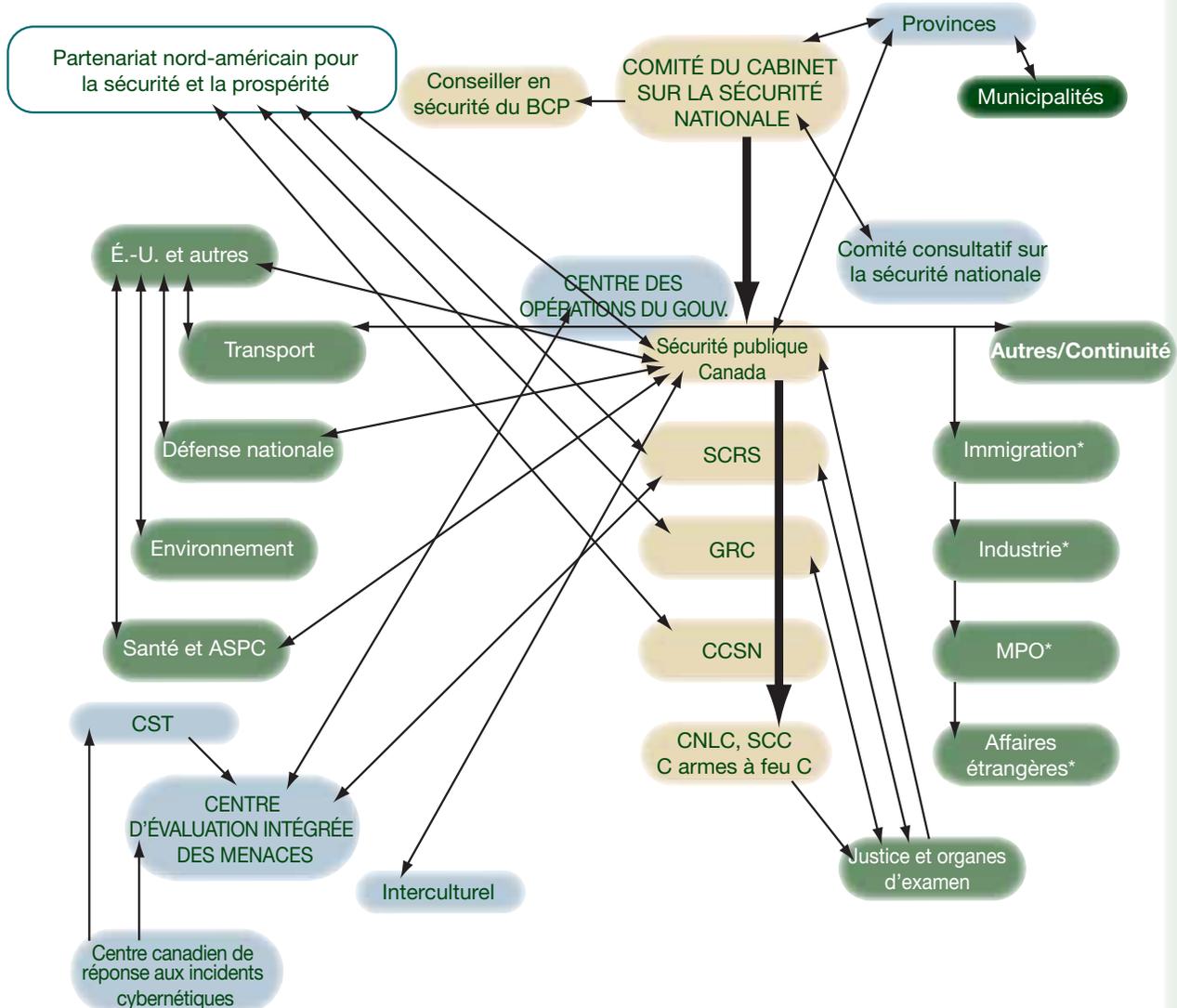
- Sécurité publique Canada devrait s'adresser à des dirigeants municipaux de la FCM et leur offrir un statut consultatif sur ses principaux comités et auprès des hauts fonctionnaires responsables de la protection civile (SOREP) et d'autres comités FPT afin de garantir leur participation à la Stratégie nationale d'atténuation des catastrophes, plus particulièrement lorsque des fonds sont demandés et accordés.
- Sécurité publique Canada devrait procéder à la modification des Accords d'aide financière en cas de catastrophe afin d'autoriser l'application de 15 pour cent des fonds aux mesures d'intervention d'urgence et de favoriser une utilisation dynamique de cette réserve.
- Les dirigeants municipaux de la FCM devraient assurer une participation active des municipalités aux politiques et aux programmes dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique.
- Sécurité publique Canada doit inciter les autres ministères à porter davantage attention à la réduction et à l'atténuation des risques et en faire autant.
- Sécurité publique Canada devrait inciter les provinces à accorder leur soutien à un processus municipal d'élaboration de décisions, tel le processus de gestion des risques, qui exige de cerner et d'examiner tous les mécanismes de réduction des risques.
- Sécurité publique Canada devrait poursuivre énergiquement ses démarches touchant la mise en place de systèmes d'avertissement destinés au public en cas d'événements imminents, de telle sorte que les gens puissent prendre des mesures immédiates pour éviter blessures ou dommages (par exemple, avertissements de s'abriter sur place en cas de déversements de produits chimiques).
- Sécurité publique Canada devrait chercher des moyens d'habiliter les planificateurs des mesures d'urgence provinciaux et municipaux, afin qu'ils jouent un rôle plus important dans la coordination des mesures de prévention et d'atténuation lorsqu'ils procéderont à l'analyse des risques dans le cadre de leurs activités de planification.

Municipalités frontalières, portuaires et aéroportuaires

- L'ASFC, Sécurité publique et Transports Canada devraient amorcer des négociations avec la FCM au nom des municipalités frontalières, au sujet des critères de financement et des formules de partage des coûts des dépenses additionnelles engagées pour le renforcement de la sécurité.
- La FCM devrait désigner des représentants issus de municipalités frontalières (mer, terre et air) en mesure de négocier les enjeux frontaliers plus étendus avec les autorités fédérales (notamment le comité consultatif de l'ASFC et le Comité consultatif sur les activités commerciales à la frontière de l'ASFC.)

Annexe F

Organigramme fédéral de la gestion de la sécurité et des urgences en vigueur en 2005



1. Ce graphique illustre les niveaux décisionnels touchant les procédures de sécurité et d'urgence et la gestion des urgences
2. Les quatre organismes subordonnés à Sécurité publique Canada figurent dans les losanges or soulignés d'une flèche sous Sécurité publique Canada.
3. Il y a deux grands comités consultatifs. Le comité interculturel relève de Sécurité publique Canada, tandis que le CCSN (Comité consultatif de la sûreté nucléaire) relève du Comité du cabinet sur la sécurité nationale.
4. Sécurité publique Canada a des employés dans toutes les régions du Canada et est en lien avec chaque centre d'alerte provincial.
5. Le ministère de la Défense nationale (MDN) mettra sur pied Commandement Canada en février 2006, lequel comptera six quartiers généraux interarmées régionaux dans tout le pays et agira en parallèle à Sécurité publique Canada dans chaque centre d'alerte provincial.
6. Le Centre des opérations du gouvernement et le Centre d'évaluation intégrée des menaces desservent tous les ministères fédéraux et mettent leurs produits à la disposition des centres d'alerte provinciaux.
7. Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité établi avec les États-Unis et le Mexique englobe la plupart des ministères et possède un plan d'action courant et complet (voir PSP ou *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Rapport aux dirigeants*, 26 juin 2005.)
8. À noter : la chaîne allant des provinces aux municipalités.
9. La source principale de ce diagramme est *Protéger une société ouverte : un an après, Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la politique canadienne de sécurité nationale*, avril 2005.

*Ces ministères sont aussi mis à contribution.

Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario) K1N 5P3
Télé. : (613)241-5221
Télec. : (613)241-7440
Courriel : federation@fcm.ca



Since 1901

Depuis 1901

www.fcm.ca