



Évaluation du Programme national d'atténuation des catastrophes

Rapport d'évaluation
30 décembre 2019



Sécurité publique
Canada

Public Safety
Canada

Canada

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2019

No de cat: PS4-260/2020F-PDF

ISBN: 978-0-660-33742-5

Ce matériel peut être reproduit sans permission à des fins non commerciales à condition d'en citer la source.

Table de matières

page

4

*Aperçu et
Contexte*

page

5

*Objectif et méthodologie
de l'évaluation*

page

6

Pertinence

page

10

Rendement

page

23

*Analyse comparative
entre les sexes plus*

page

24

Leçons apprises

page

25

*Pratiques
exemplaires*

page

28

Conclusions

page

29

Recommandations

page

30

*Plan d'action de la
direction*

page

31

*Annexe A:
Modèle logique*

page

32

*Annexe B:
Programmes fédéraux*

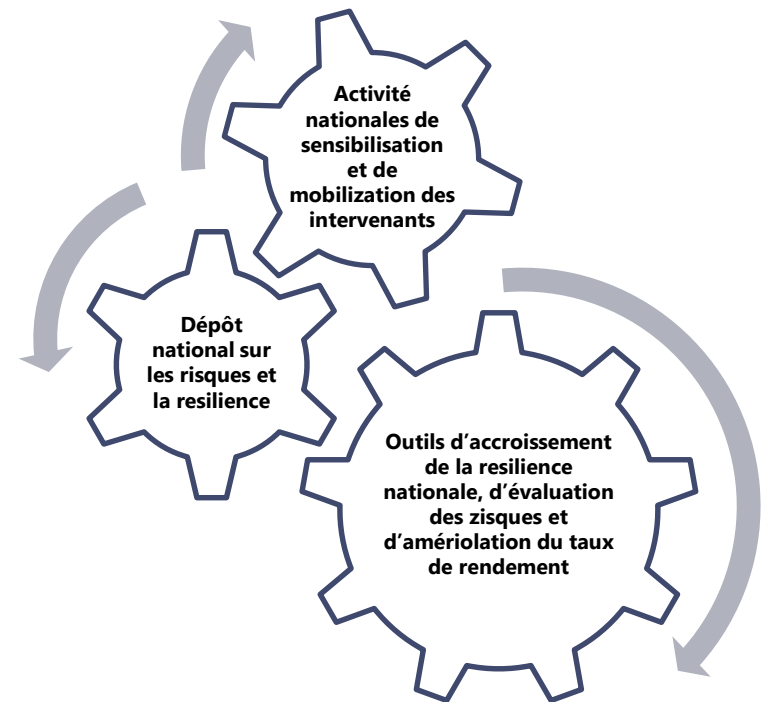
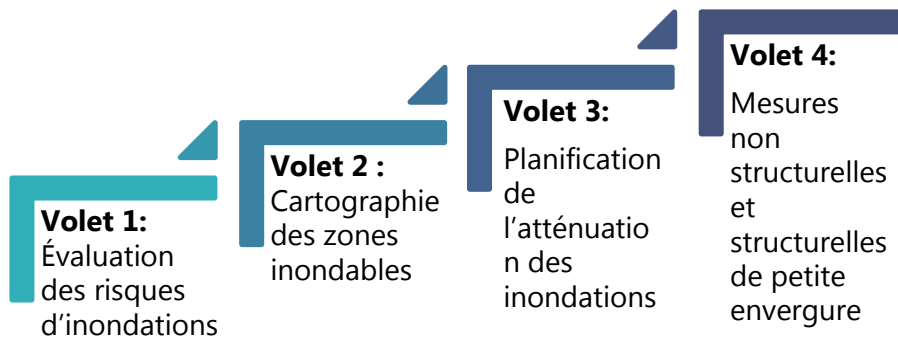
Aperçu et contexte

Le Programme National d'atténuation des catastrophes (PNAC) a été créé en avril 2015 en réponse aux risques croissants et coûts associés aux catastrophes causées par les inondations au Canada. Le PNAC comprend deux principaux volets:

Le volet de contribution en matière d'atténuation (VCA) fournit un soutien financier aux provinces (jusqu'à 50%) et aux territoires (jusqu'à 75%) pour des projets à coûts partagés dans quatre catégories d'activités admissibles.

+

Le volet sur les capacités nationales ciblées (VCNC) contribue à jeter les bases des efforts futurs d'atténuation grâce à des investissements dans trois domaines clés



Objectif et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement (efficacité, efficience et économie) du PNAC, de sa création en 2015-2016 à l'exercice 2018-2019, l'identification des leçons apprises durant les phases de conception et de mise en œuvre du programme, mais aussi les pratiques exemplaires pour améliorer l'approche du Canada face aux catastrophes causées par les inondations.

Entrevues



Trente-cinq entrevues ont été menées avec les représentants du programme, les partenaires fédéraux et les représentants externes (dont les représentants gouvernementaux provinciaux et les experts en la matière).

Revue de la littérature et des documents du programme



La littérature (ex. La recherche universitaire, les médias, les rapports) et les documents ministériels (documents de lancement, de politique et du programme). ont été révisés.

Données sur le rendement et données financières




Les données de rendement des projets financés et celles du programme ont été analysées. Les données financières du programme ont été analysées.

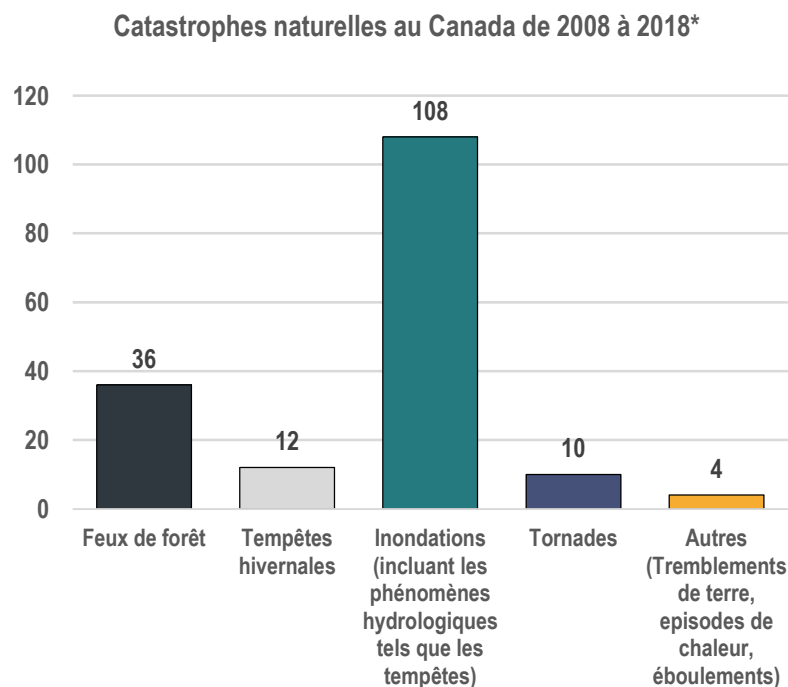
Limitations

L'équipe d'évaluation n'a pas contacté les collectivités où les projets d'atténuation étaient en cours car Sécurité publique ne traitait pas directement avec ces collectivités, mais plutôt avec les provinces et les territoires. L'équipe d'évaluation a essayé de contacter tous les représentants provinciaux et territoriaux. Certains représentants provinciaux ou territoriaux n'étaient pas disponibles au moment de la présente évaluation. Dans ces cas, l'équipe d'évaluation s'est fiée aux documents relatifs aux projets et à d'autres documents pour établir les constatations.

Pertinence

Besoin continu

 **Constatation:** Il y a un besoin continu pour une approche nationale en appui aux investissements dans les mesures d'atténuation des inondations. Les futurs programmes d'atténuation devraient prendre en compte les interactions entre les catastrophes afin d'accroître la résilience des communautés canadiennes.



* Excluant les événements biologiques

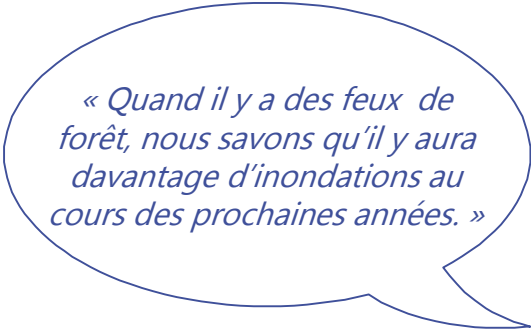
Les inondations sont les catastrophes naturelles qui touchent le plus souvent les communautés canadiennes, et elles comptent parmi les plus coûteuses. Entre 2008 et 2018, la Base de données canadienne sur les catastrophes a enregistré 170 catastrophes graves ayant causé des dizaines de milliards de dollars de dommages; dont 108 étaient des inondations, y compris les inondations causées par de violentes tempêtes.

Depuis 1970, le gouvernement du Canada a déboursé 5 milliards de dollars pour l'assistance post-catastrophe grâce aux Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC), afin d'aider les provinces et les territoires à assumer les coûts d'intervention et de rétablissement. La moitié de cette somme a été versée au cours des cinq dernières années, ce qui montre que les catastrophes augmentent ainsi que leurs coûts. Bon nombre de personnes ont attribué ces hausses aux changements climatiques.

Les inondations ont représenté près de 75 % des événements couverts par les AAFCC et les deux tiers des paiements effectués sous le programme.

Pertinence

Besoin continu



« Quand il y a des feux de forêt, nous savons qu'il y aura davantage d'inondations au cours des prochaines années. »

Il y a un besoin continu pour l'évaluation des risques, la cartographie des zones inondables et la prévision des inondations. Celles-ci permettent aux provinces et aux territoires d'avoir les connaissances de base nécessaires pour prendre des mesures d'atténuation non structurelles et des mesures structurelles de petite envergure.


Les mesures d'atténuation offrent d'importants retours sur investissement. Pour chaque dollar investi dans des mesures d'atténuation, on peut économiser entre 7 \$ et 10 \$ sur les coûts de rétablissement après une catastrophe.

Sans le PNAC, il y aurait une lacune importante en matière de financement des mesures d'atténuation structurelles et non structurelles de petite envergure. Selon les représentants des provinces et territoires, l'absence de contributions fédérales rendrait difficile pour les communautés d'entreprendre des projets d'atténuation des inondations. De nombreuses petites communautés ne disposent pas des ressources nécessaires pour mener à bien leurs propres projets d'atténuation. Il a été noté que le PNAC aidait les petites communautés à mener à bien des projets qu'elles n'auraient pu réaliser sans le Programme.

Bien que l'atténuation des effets des inondations ait bénéficié d'un soutien, la majorité des personnes interrogées ont souligné la nécessité d'un programme couvrant tous les risques. Ceci a été jugé important à cause de l'interdépendance entre les catastrophes, ainsi que les différents aléas à travers le pays.

Pertinence

Complémentarité

 **Constatation:** Le PNAC complète les autres programmes fédéraux finançant les projets d'atténuation. Cependant, il existe des opportunités de collaboration étroite avec ces programmes.

Il existe un certain nombre de programmes fédéraux visant à appuyer l'atténuation des catastrophes à l'échelle nationale. Le PNAC complète ces programmes en finançant des activités non couvertes, et en fournissant du financement spécifique à l'atténuation des inondations. Aucun autre programme fédéral ne fournit un financement dédié aux provinces et territoires pour cartographier les zones inondables ou évaluer les risques d'inondation. Une liste complète des programmes est disponible à L'annexe B.

Les autres principaux programmes de financement visant à atténuer les catastrophes sont les Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) de Sécurité publique et le Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes (FAAC) d'Infrastructure Canada.

Les AAFCC permettent d'affecter 15 % des fonds aux améliorations d'atténuation après catastrophe, tandis que le PNAC porte sur l'atténuation avant les catastrophes.

Le FAAC vise à renforcer la résilience des communautés canadiennes grâce à des investissements dans des projets d'infrastructure à grande échelle. Les projets du FAAC doivent avoir un minimum de 20 millions de dollars en dépenses admissibles, alors que ceux du PNAC visent les projets d'infrastructure d'atténuation de petite envergure. La contribution fédérale maximale pour les projets structurels de petite envergure (volet 4) dans le cadre du PNAC est de 1,5 million pour les provinces et de 2,25 millions pour les territoires.

Pertinence

Complémentarité




Le PNAC vient également compléter plusieurs autres programmes de financement d'infrastructures. Ces programmes ont l'atténuation comme catégorie des projets éligibles et ne sont pas spécifiquement dédiés aux infrastructures d'atténuation des catastrophes. Le PNAC est le seul programme fédéral entièrement dédié à l'atténuation des inondations.

Par exemple, le volet Infrastructures provinciales-territoriales (VIPT) d'Infrastructure Canada soutient des projets d'importance nationale, locale ou régionale. Il comprend le Fonds des petites collectivités (VIPT-FPC), qui offre un soutien financier aux projets menés par des municipalités de moins de 100 000 habitants. Ce programme existe depuis 2014-2015.

Il y a un besoin continu pour SP et Infrastructure Canada de collaborer à l'examen des propositions d'atténuation structurelles dans le cadre du PNAC.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation (VCA)

 **Constatation:** Le VCA a contribué à l'augmentation du nombre de communautés canadiennes ayant entrepris des projets d'investissement en atténuation pour réduire leur vulnérabilité aux inondations. Le nombre de projets proposés et financés chaque année a augmenté. Des défis ont été identifiés quant à la capacité de certaines provinces et territoires et certaines communautés des Premières Nations à participer pleinement.

Volet 1:
Évaluation des
risques
d'inondations

Volet 2 :
Cartographie
des zones
inondables

Volet 3:
Planification
de
l'atténuation
des
inondations

Volet 4:
Mesures non
structurelles
et
structurelles
de petite
envergure

Le VCA fournit des fonds aux provinces et aux territoires pour les investissements en atténuation des inondations, sous quatre volets. Les projets doivent démontrer qu'ils s'appuient sur les volets précédents. Par exemple, les demandes de financement soumis pour la planification de l'atténuation doivent démontrer que les projets soumis reflètent le besoin de prévenir ou d'atténuer des risques d'inondation significatifs identifiés, et sont basés sur une cartographie à jour des zones inondables.

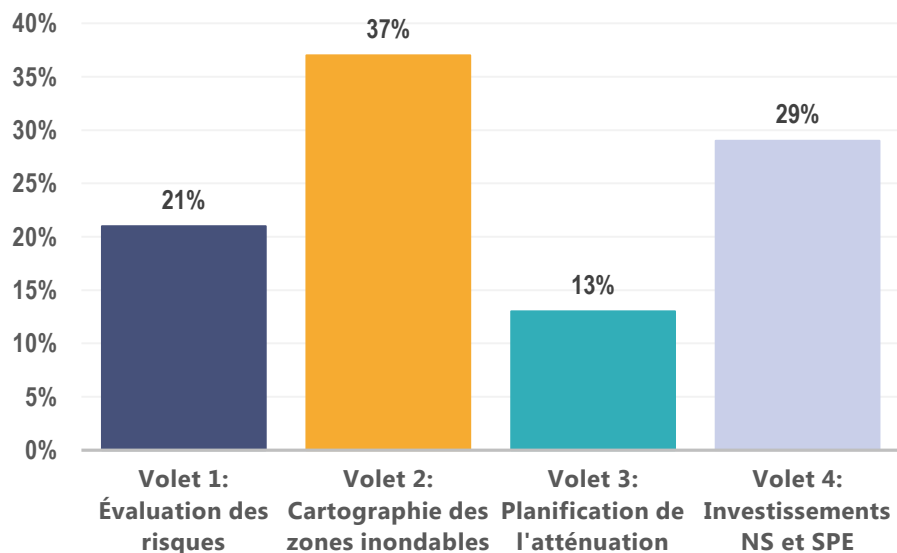
Tous les projets étaient à frais partagés. La contribution fédérale maximale aux projets structurels de petite envergure (volet 4) était de 1,5 million de dollars pour les provinces et de 2,25 millions pour les territoires.

Le VCA contenait des dispositions permettant aux Premières Nations vivant dans les réserves d'utiliser le fonds d'atténuation de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour contribuer à la partie provinciale ou territoriale du financement. Dans ce cas, la contribution fédérale globale pourrait atteindre 100 %.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation

Pourcentage de projets financés par volet



Légende:

NS: Mesure d'atténuation non structurale

SPE: Mesure d'atténuation structurale de petite envergure

Le VCA a conduit à une augmentation du nombre de projets d'investissement en atténuation des inondations. Le PNAC a financé 363 projets ayant bénéficié à 117 communautés.

La majorité des projets financés par le VCA concernait la cartographie des zones inondables et les mesures d'atténuation structurelles et non structurelles.

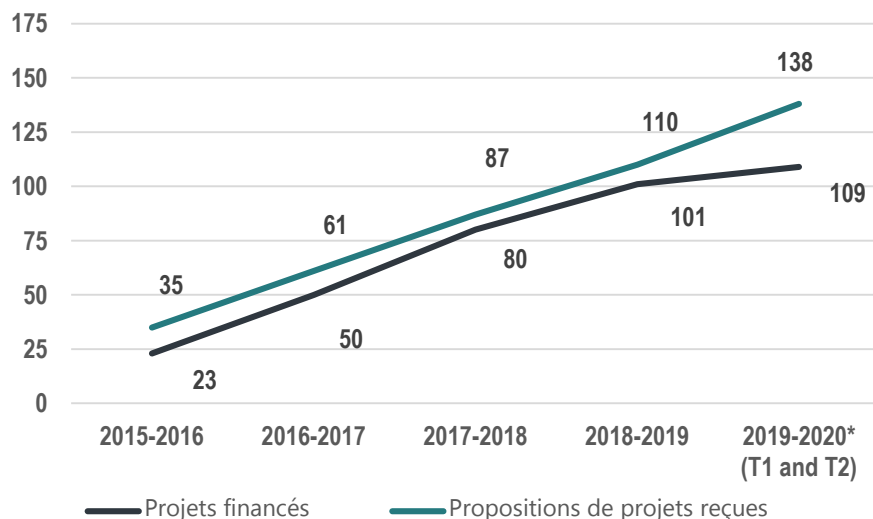
La cartographie des zones inondables est un outil important qui aide les propriétaires de maisons à connaître les risques auxquels ils sont exposés, et les municipalités à prendre les mesures appropriées d'atténuation des inondations. La cartographie des zones inondables fait partie des conditions préalables établies par les compagnies d'assurance pour pouvoir offrir une assurance abordable contre les inondations.

Le PNAC a financé 104 mesures d'atténuation non structurelles et structurelles de petite envergure dans le cadre du volet 4. Pour bénéficier d'une aide financière pour des projets du volet 4, les communautés doivent avoir terminé leurs évaluations des risques, leurs cartographies des zones inondables et la planification des mesures d'atténuation. Cela montre que les communautés bénéficiaires ont atténué leurs risques d'inondation en complétant les quatre volets du PNAC.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation

Propositions de projets et projets financés



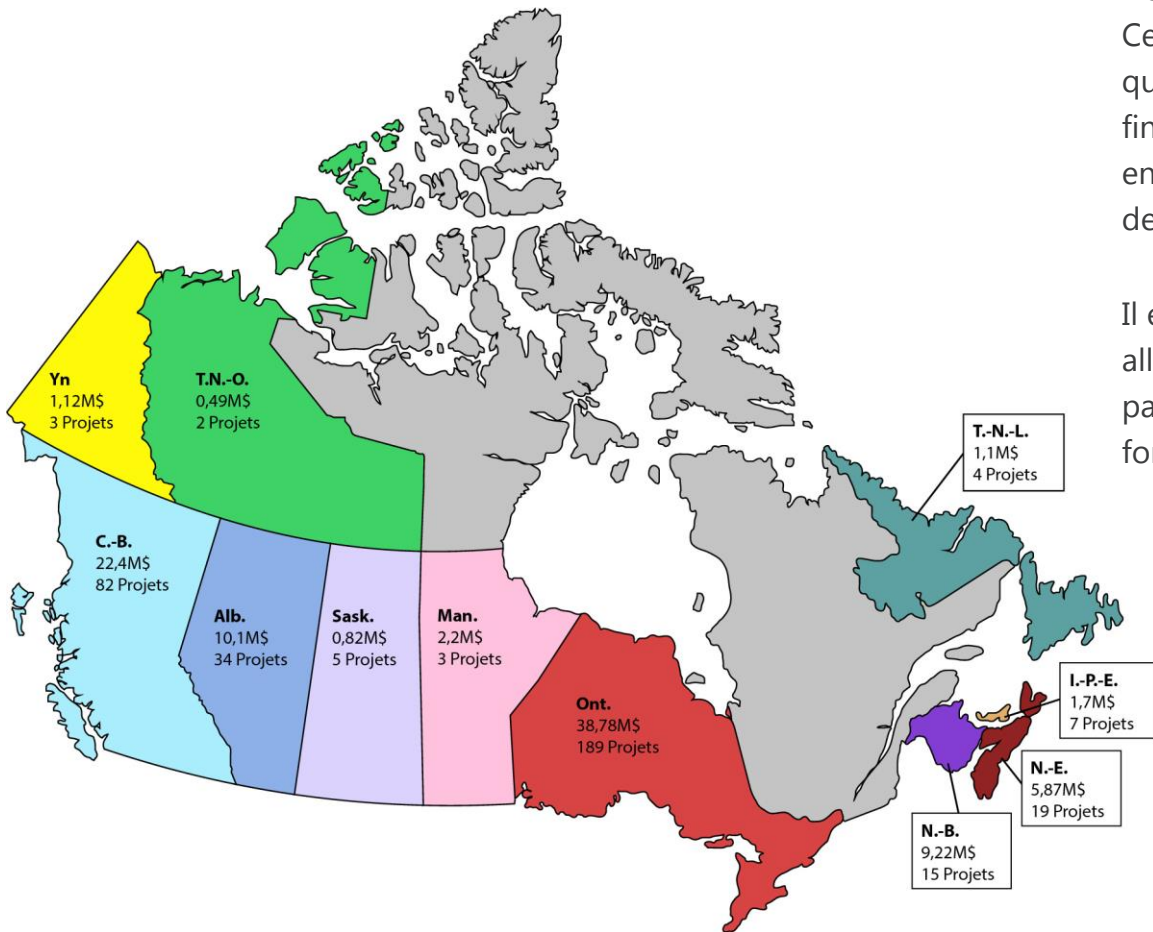
Le nombre de propositions reçues et financées par Sécurité publique a augmenté de façon constante depuis le lancement du Programme en 2015-2016. En fait, près de cinq fois plus de projets ont été financés durant la première moitié de 2019-2020 qu'en 2015-2016.

Les représentants provinciaux interrogés et les documents à l'appui ont révélé que le programme a été peu utilisé au cours des deux premiers exercices financiers car le lancement du Programme ne cadrerait pas avec les cycles budgétaires des provinces et territoires, et un grand nombre de ceux-ci n'ont pas pu engager les fonds de contrepartie nécessaires. De plus, les provinces et territoires s'attendaient à un programme tous risques, et par conséquent, ont probablement dû modifier leurs projets pour se concentrer sur l'atténuation des inondations.

Les projets du volet 4 devaient être achevés dans un délai de 24 mois. Certains projets n'ont pas été approuvés pour financement au cours de la dernière année du Programme, car ils ne satisfaisaient pas à cette exigence. Comme de nombreux projets d'atténuation structurelle nécessitent des contrats de construction ou dépendent de conditions météorologiques favorables, des retards sont à prévoir.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation



Des 363 projets financés, 189 étaient en Ontario. Ces projets totalisaient 39,78 millions de dollars, ce qui représente près de 42 % du montant total financé par le VCA. La Colombie-Britannique arrive en deuxième position, avec 82 projets d'une valeur de 22,4 millions, soit 24 % du montant total financé.

Il est important de noter qu'on ne prévoyait pas allouer les fonds de façon égale dans l'ensemble du pays. On a évalué les propositions de projet en fonction de leur qualité et de leur faisabilité.

Étant donné qu'aucun accord n'a été signé avec le gouvernement du Québec, aucun projet n'a été financé dans la province. Le Nunavut n'a pas reçu d'aide financière, parce que les catastrophes liées aux inondations ne se produisent pas sur le territoire.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation

« Lorsqu'elles ne se trouvaient pas à proximité d'une municipalité, certaines communautés ont préféré prendre des mesures d'atténuation qui les protégeaient totalement. »

« Elles peuvent gérer leurs propres mesures d'atténuation tout en respectant leur culture. »


Les communautés des Premières Nations sur les réserves ont fait face à des obstacles additionnels pour accéder au financement du PNAC. Toutes les demandes de financement devraient être soumises par les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Étant donné la responsabilité fédérale pour les communautés sur les réserves, cette approche a été questionnée. Dans certains cas, les communautés des Premières Nations ont eu de la difficulté à obtenir un soutien dans le cadre du processus de demande.

Les communautés des Premières Nations pouvaient demander, auprès de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC), un financement équivalant à la contribution du PNAC. Cependant, les dates d'approbation de financement n'étaient pas les mêmes pour Sécurité publique et pour RCAANC. Les communautés avaient besoin d'une confirmation du soutien financier de RCAANC avant que la province ou territoire soumette des propositions de projets en vertu du PNAC. Cela a créé des obstacles additionnels pour accéder au financement.

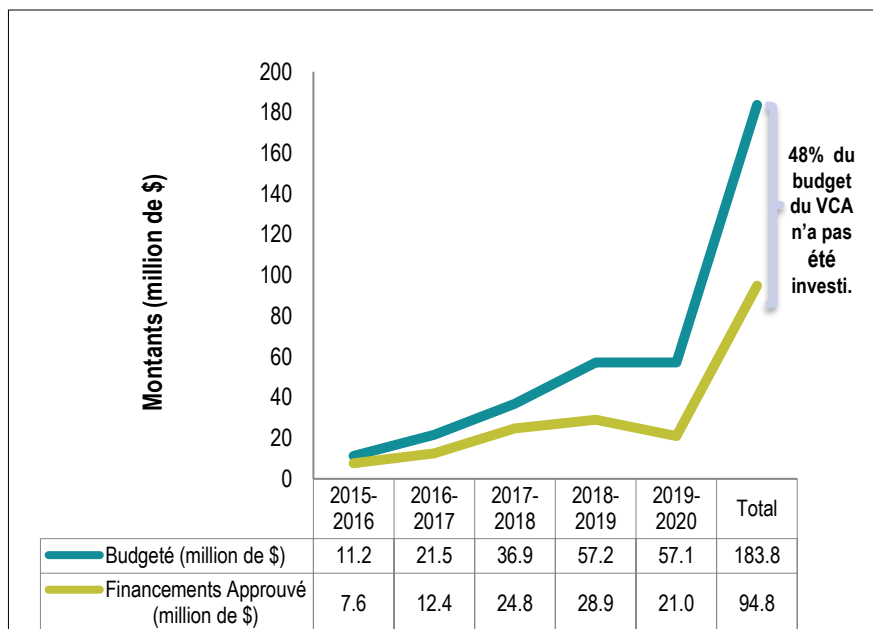
Un autre défi était lié aux rapports. Les gouvernements provinciaux et territoriaux étaient responsables de produire les rapports des projets sur leur territoire, même s'ils n'avaient pas fourni les fonds de contrepartie. Dans certains cas, les communautés des Premières Nations se sont associées à une autre municipalité pour surmonter ces obstacles.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation

 **Constatation:** Des défis ont été relevés en ce qui concerne la capacité du VCA à investir le budget total alloué dans des projets d'atténuation.

Montant total budgété versus financement total approuvé par année fiscale



NB: Puisque les totaux sont arrondis, la somme des chiffres peut ne pas correspondre au total.

Les documents initiaux du PNAC indiquaient que le VCA avait reçu en contribution financière 183,8 millions de dollars pour la période d'évaluation. Le VCA a approuvé le financement de 363 projets pour un montant total de 94,8 millions, ce qui représente 52 % du budget total alloué.

Différentes raisons ont été fournies pour expliquer cet écart de financement dont : le fait que les dates de soumission de propositions au PNAC et les cycles budgétaires des provinces et territoires ne soient pas alignés, le recours limité au programme durant les deux premiers cycles de financement, et les retards relatifs aux approbations de financement. La plupart des représentants provinciaux et territoriaux ont dit que SP n'avait pas respecté ses délais d'approbation, ce qui a retardé des projets.

Aussi, aucune entente n'a été signée avec la province du Québec. Par conséquent, aucun projet n'a été financé dans la province; ceci a aussi empêché le VCA d'investir le budget alloué.

Les fonds restants (48%) ont soit été reportés aux années futures, soit réaffectés à d'autres priorités ministérielles, ou retournés au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation

La majorité des partenaires fédéraux ainsi que les représentants provinciaux et territoriaux ont trouvé le processus de sélection de projets dans le cadre du VCA efficace et équitable. L'inclusion de représentants des provinces et territoires comme observateurs au sein du Comité d'examen a été perçue positivement.

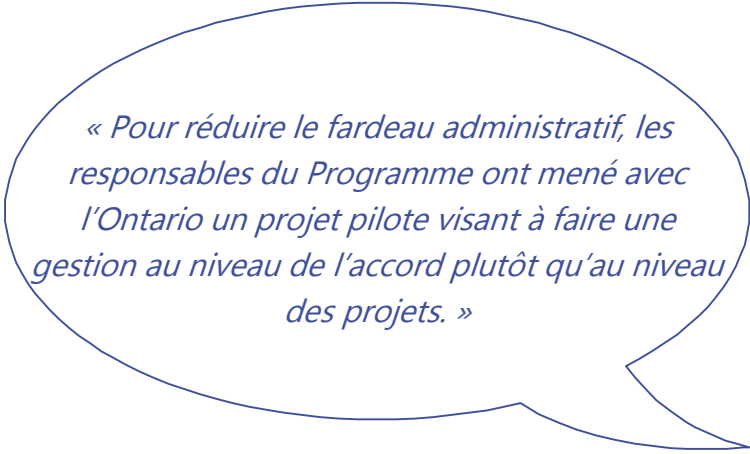
Cependant, certaines préoccupations ont été soulevées concernant les formulaires de proposition de projet. Ceux-ci étaient jugés longs et compliqués à remplir. Par ailleurs, l'absence d'explication sur les propositions rejetées était perçue négativement. Certains représentants ont indiqué que, si les raisons de rejet des projets étaient communiquées, ils auraient été en mesure d'apporter des correctifs aux demandes subséquentes.

Dans l'ensemble, l'administration du VCA est complexe et lourde, tant pour les bénéficiaires que pour les employés de Sécurité publique. Les projets gérés par une province ou un territoire ont été combinés en un accord de contribution unique avec SP. En conséquence, si une modification était requise pour un projet spécifique, elle devrait être appliquée à chaque projet visé par cet accord. Étant donné que certaines provinces géraient plus de 100 projets, cela a imposé des pressions inutiles au personnel administratif pour la production de rapports, en particulier les rapports de trésorerie.

Les ressources limitées et l'important roulement de personnel dans les régions et à l'administration centrale de SP durant les premières étapes préliminaires ont été identifiés comme des facteurs ayant eu un impact négatif sur l'administration du Programme. Le manque de formation du personnel des bureaux régionaux de SP a amplifié le problème.

Rendement

Volet de contribution en matière d'atténuation



« Pour réduire le fardeau administratif, les responsables du Programme ont mené avec l'Ontario un projet pilote visant à faire une gestion au niveau de l'accord plutôt qu'au niveau des projets. »


Pour atténuer en partie ce fardeau administratif, le Programme a modifié, en 2018-2019, certains de ses processus et mis à l'essai ces changements avec la province de l'Ontario. Cette approche révisée a permis, d'apporter des modifications exclusivement aux projets pour lesquels elles étaient requises. Par ailleurs, les rapports au niveau projet ont été remplacés par des rapports au niveau accord de contribution. Ces changements visaient à offrir plus de flexibilité aux bénéficiaires et à améliorer l'efficacité globale du Programme.

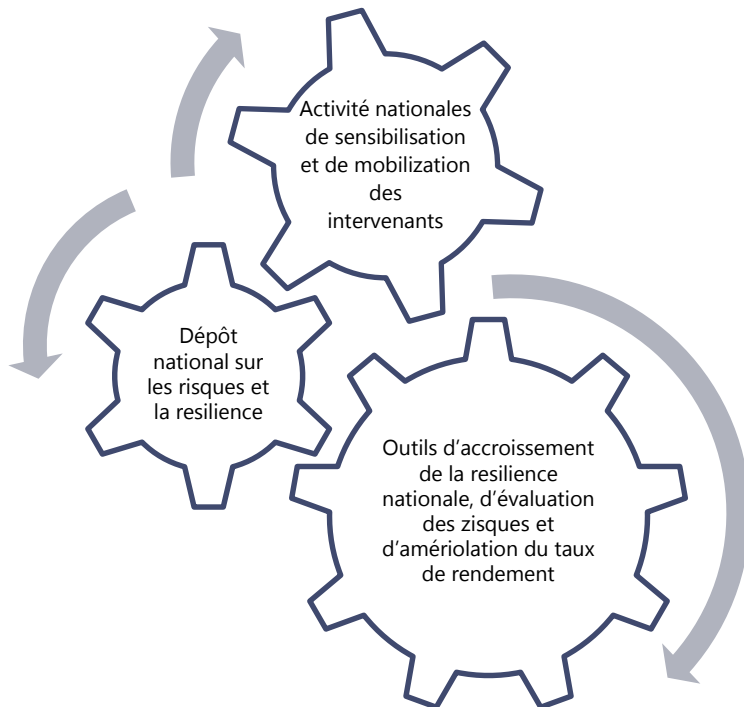
Les changements ont été reçus de manière positive. Les personnes interrogées ont attribué les améliorations administratives supplémentaires aux changements apportés à la gestion du Programme. Celles-ci incluent la simplification du processus d'approbation par le Comité; une plus grande consultation avec les bureaux régionaux et davantage de formation et d'outils pour les agents régionaux.

Malgré ces modifications, les représentants provinciaux et territoriaux ont identifié d'autres domaines nécessitant des améliorations. Ceux-ci incluent les délais d'approbation de projets et un formulaire d'application simplifié.

Rendement

Volet sur les capacités nationales ciblées (VCNC)

 **Constatation:** Bien que le VCNC a développé certains des outils d'atténuation planifiés, il y a un besoin continu de promouvoir davantage l'utilisation de ces outils et de poursuivre les discussions visant à étendre le marché canadien de l'assurance contre les inondations.



Le VCNC vise à appuyer les futurs efforts d'atténuation des effets des inondations en :

- Élaborant des outils axés sur l'accroissement de la résilience nationale, l'évaluation des risques et l'amélioration du taux de rendement des investissements;
- Établissant d'un dépôt national sur les risques et la résilience, en appui à un profil national des risques; et
- Menant, des activités nationales de sensibilisation et de mobilisation du public et en faisant avancer les discussions sur l'assurance contre les inondations.

Rendement

Volet sur les capacités nationales ciblées

Les guides d'orientation font la promotion d'approches communes de la cartographie des plaines inondables à l'échelle du Canada.

2047 documents ont été téléversés dans le SNGU en 2017-2018 et 2018-2019.

Outils nationaux d'évaluation des risques et d'accroissement de la résilience

Dans le cadre du volet sur les capacités nationales ciblées (VCNC) du PNAC, 17 études et outils de portée nationale liés aux risques et à la résilience ont été élaborés entre 2016-2017 et 2018-2019.

Il s'agit notamment de la série de lignes directrices fédérales sur la cartographie des inondations, élaborée en consultation avec les provinces et territoires et les principaux intervenants, ainsi que le projet pilote de profil national des risques. Il n'existe aucun outil lié au retour sur investissement des projets d'atténuation des inondations.

Dépôt national sur les risques et la résilience

Le VCNC a lancé le Système national de gestion des urgences (SNGU) en 2017-2018. Le SNGU est à la fois une boîte à outils numérique et un espace collaboratif destiné aux professionnels de la gestion des urgences. Il a permis d'améliorer la collecte de données, l'échange d'information et la collaboration entre intervenants. Dix-sept communautés d'utilisateurs ont été créées dans ce système.

Certains représentants provinciaux et territoriaux ont trouvé les outils et le SNGU très utiles. Cependant, la majorité d'entre eux ne connaissaient pas l'existence de ces ressources et ont suggéré de mieux les promouvoir

Rendement

Volet sur les capacités nationales ciblées



« Seulement 6 % des propriétaires de maisons savent qu'ils vivent dans une zone inondable désignée et seulement 21 % croient que les risques d'inondation augmenteront au cours des 25 prochaines années. » – Centre on Climate Change de l'Université de Waterloo, 2017.

Sensibilisation du public

Pour la période couverte par l'évaluation, les responsables du PNAC ont mené des campagnes ciblées avec les intervenants provinciaux et municipaux, et utilisé le Web pour la campagne nationale de sensibilisation baptisée Prévention Inondation. Cette campagne a été publicisée sur YouTube, Facebook, Twitter, le site Web de MétéoMédia et floodready.ca.

Cette campagne ciblait les ménages canadiens afin de faire passer les comportements de réponse aux catastrophes à l'atténuation des effets; et d'encourager les propriétaires canadiens et les dirigeants communautaires à prendre des mesures.

Dans l'ensemble, la publicité numérique a touché un grand nombre de personnes. Par exemple, au printemps 2019, MétéoMédia a organisé un événement en direct sur Facebook qui a généré plus de 1,1 million d'impressions ou de vues.

La majorité des personnes interrogées ont indiqué que ces campagnes avaient contribué à sensibiliser davantage les groupes ciblés pour les inondations. Cependant, ils ont également indiqué que des campagnes fédérales pourraient toujours être nécessaires pour éduquer les Canadiens sur l'atténuation des risques d'inondation.

L'évaluation n'a pas permis de recueillir des données précises sur les changements de comportement.

Rendement

Volet sur les capacités nationales ciblées (VCNC)

Activités de mobilisation

Dans le cadre du VCNC, quatre tables rondes nationales annuelles sur la réduction des risques de catastrophe ont été organisées pendant la période d'évaluation, réunissant au total 863 participants. Ces tables rondes rassemblent des parties prenantes issues de divers segments de la société, à savoir le secteur public, le secteur privé, le milieu universitaire, les organismes non gouvernementaux et à but non lucratif, les associations professionnelles et les peuples autochtones. Elles ont par ailleurs offert aux participants une précieuse opportunité de discuter du Cadre de Sendai des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Le Canada est signataire de ce Cadre depuis l'adoption de sa version originale en 1995.

Les tables rondes ont été organisées dans quatre provinces : l'Alberta, le Québec, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique. Les participants ont indiqué qu'ils étaient globalement satisfaits de ces événements, tel que rapporté dans les sondages post-événement.

Rendement

Volet sur les capacités nationales ciblées



Assurance résidentielle privée contre les inondations

En 2015, le Canada était le seul pays membre du G7 qui n'offrait pas d'assurance résidentielle couvrant les inondations, car les cartes de zones inondables existantes n'étaient plus à jour. Le secteur de l'assurance a commencé à offrir ce type de couverture dans certaines régions à la fin de 2015.

Pour pouvoir offrir aux propriétaires de maisons une assurance privée à grande échelle contre les catastrophes liées aux inondations, les assureurs ont demandé au gouvernement de satisfaire à certaines conditions préalables, incluant l'évaluation des risques d'inondations et en établissant une cartographie nationale des zones inondables. Le PNAC a été créé en partie pour satisfaire à ces conditions préalables.

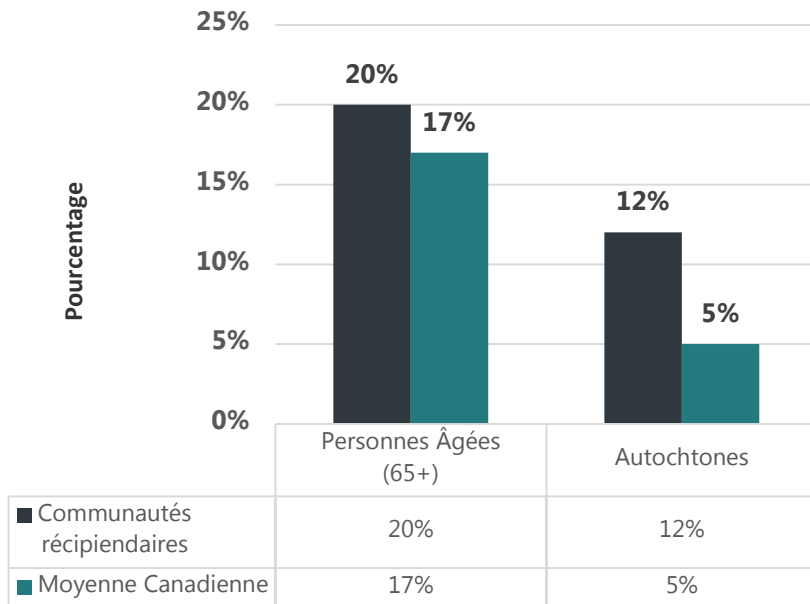
Les personnes interrogées ont déclaré que les résultats du PNAC avaient été mis à profit pour améliorer les modèles du secteur des assurances. Les cartographies de zones inondables financées par le PNAC ont été utilisées par le secteur des assurances. Toutefois, à l'heure actuelle, les communautés canadiennes affectées n'ont pas toutes accès à une assurance abordable contre les inondations.

Perspectives de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)



Constatation: Bien que le PNAC a été créé pour aider les communautés sur la base de leurs vulnérabilités aux risques d'inondations, le programme a financé des projets dans les communautés avec une plus grande représentation de certaines populations vulnérables.

Profil socio-démographique des communautés



Les catastrophes naturelles ne touchent pas tout le monde de la même façon. Par exemple, à cause de leur mobilité réduite, les personnes âgées peuvent être plus à risque pendant une inondation catastrophique; c'est également le cas des personnes ayant un handicap.

Le gouvernement du Canada a reconnu qu'il fallait s'occuper de ces inégalités. Le budget 2019 prévoyait l'affectation de 5 millions de dollars sur cinq ans à SP pour appuyer l'élaboration d'activités de sensibilisation aux risques destinées aux personnes à risque comme les personnes âgées, les peuples autochtones, les récents immigrants, les personnes handicapées et les Canadiens à faible revenu.

Bien que le PNAC visait les collectivités en fonction de leurs risques d'inondation, l'analyse des données démographiques a révélé que le PNAC a offert du financement à des communautés dans lesquelles vivaient un plus grand nombre de personnes vulnérables, notamment les personnes âgées et les peuples autochtones. Les futurs programmes d'atténuation des catastrophes pourraient inclure des mesures visant précisément à répondre aux besoins des populations vulnérables.

Leçons apprises



Conception

Le focus exclusif du PNAC sur l'atténuation des inondations a eu un impact négatif sur les relations avec les provinces et territoires. Ils auraient préféré un programme offrant une couverture plus large des catastrophes naturelles.

Les personnes interrogées ont indiqué qu'il devrait y avoir davantage de collaboration avec ceux qui gèrent les programmes sur le terrain.

En ce qui concerne la mesure de la performance du VCA, les personnes interrogées ont indiqué qu'il pourrait être difficile de mesurer l'efficacité des projets d'atténuation à court terme, étant donné que les impacts ne pourraient être réalisés qu'après une catastrophe. Il y a également été noté que les exigences en matière de rapports sur les projets portaient davantage sur les flux de trésorerie et les documents financiers que sur les résultats et l'efficacité d'un projet.

Mise en oeuvre

Le moment choisi pour le lancement du PNAC a peut-être contribué à la faible participation des provinces et territoires, car étant ultérieure à leur cycle budgétaire. Par conséquent, les fonds de contrepartie n'étaient pas disponibles.

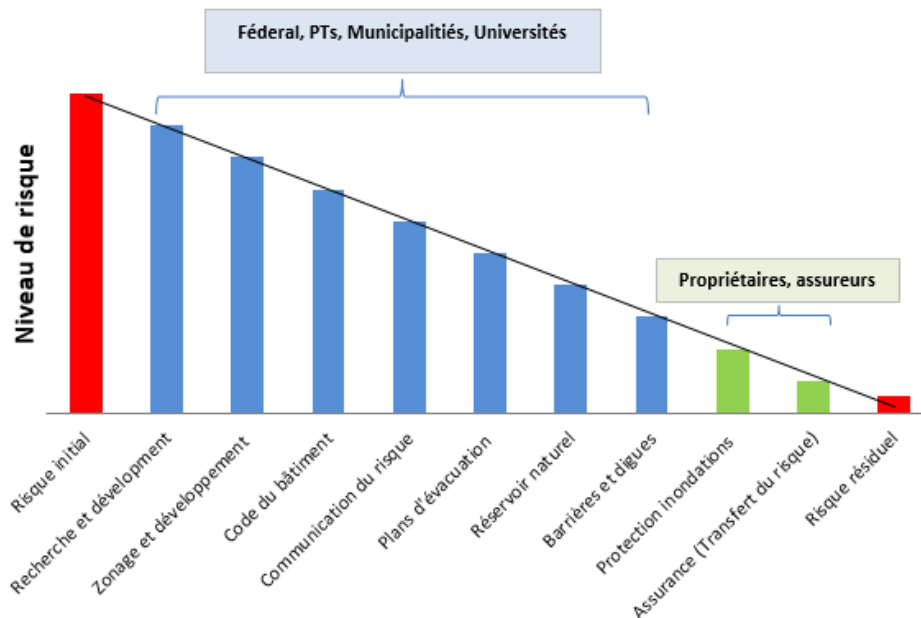
Les personnes interrogées ont indiqué que les projets d'atténuation structurelle de petite envergure sont complexes par nature et nécessitent plus de temps pour être mis en œuvre que le délai prévu par le PNAC (maximum 24 mois). Ils ont suggéré une approche plus souple pour leur mise en œuvre.

Pratiques exemplaires



Constatation: Une approche pansociétale est nécessaire pour mettre en œuvre des mesures efficaces et peu coûteuses d'atteindre les objectifs du PNAC et réduire le fardeau fiscal des provinces et territoires, et du gouvernement fédéral en matière de rétablissement après catastrophe.

Mesures pour réduire et transférer le risque d'inondation*



*Adapté de the *Levees and the National Flood Insurance Report*

Quatre-vingt pour cent des villes canadiennes sont bâties sur des plaines inondables. Avec le changement climatique, les coûts de rétablissement après des inondations continueront à augmenter.

Pour alléger le fardeau fiscal découlant des inondations, il est nécessaire d'adopter une approche pansociétale. Les gouvernements, les propriétaires, le secteur privé, le milieu universitaire et les ONG ont tous un rôle à jouer.

Les administrations locales et les propriétaires de maisons sont en première ligne pour ce qui est de l'atténuation des effets des inondations. Des mesures efficaces et peu coûteuses pourraient être mises en œuvre à ces niveaux pour aider à réduire le fardeau fiscal des provinces et territoires, et du gouvernement fédéral.

Pratiques exemplaires

Zonage et aménagement des terres



Une meilleure gestion du zonage et de l'aménagement du territoire permettrait de réduire les risques d'inondations. Ceci pourra être appuyé par des évaluations de risques et des cartographies des zones inondables financées par le PNAC.

C'est l'un des moyens les plus efficaces et les moins coûteux de réduire les impacts financiers; car les catastrophes liées aux inondations se produisent en raison de l'intersection des inondations avec les populations et les biens vulnérables.

Empêcher la mise en valeur des terres dans les zones exposées aux inondations constitue une approche « zéro risque », ce qui conduirait à réduire le fardeau financier de tous les paliers de gouvernement. Au Canada, les décisions de zonage incombent aux municipalités. Étant donné que l'on peut atténuer les inondations par la façon d'utiliser les terres, on pourrait encourager certaines décisions grâce à des incitatifs, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Pratiques exemplaires

Protection contre les inondations



Il existe un certain nombre de mesures peu coûteuses à petite échelle que les propriétaires peuvent prendre pour réduire considérablement le risque d'inondations à l'extérieur et à l'intérieur de leurs maisons ou de leurs édifices.

Les principaux risques d'inondation à l'extérieur d'une structure sont la présence d'encadrements de soupirail 4 à 6 pouces en dessous du niveau du sol et l'installation un point de déversement des tuyaux de descente des eaux pluviales à moins de deux mètres de cette structure. À l'intérieur d'un bâtiment, les principaux risques sont l'absence de pompe de puisard de secours et/ou d'alimentation de secours pour cette pompe.

Protéger 100 000 propriétés contre les inondations coûterait environ 4,5 millions de dollars, ce qui représente en moyenne 45 \$ par propriété. Les futurs programmes d'atténuation des catastrophes pourraient appuyer les investissements dans des mesures d'atténuation privées, telles que celles mises en évidence dans la campagne de sensibilisation Prévention Inondation.

Conclusions

Le PNAC répond au besoin continu pour une approche nationale pour atténuer les effets des inondations. Des investissements continus dans l'atténuation des inondations et une approche globale tous risques, permettront de réduire les coûts d'intervention en cas de catastrophe et de rétablissement au Canada. Le PNAC a complété d'autres programmes fédéraux par un volet d'atténuation des effets des catastrophes.

Bien que le PNAC ait contribué à un nombre accru d'investissements dans les mesures d'atténuation afin de réduire la vulnérabilité aux inondations dans les communautés canadiennes, des défis ont été identifiés en ce qui concerne la capacité de l'ensemble des provinces et territoires à participer au programme.

Le PNAC a créé un certain nombre d'outils pour aider les communautés à prendre des mesures pour réduire leur vulnérabilité face aux risques d'inondation. Cependant, il est nécessaire de promouvoir davantage l'utilisation de ces outils auprès des utilisateurs ciblés. En outre, le Programme a permis de mieux sensibiliser et mobiliser les intervenants canadiens à propos des catastrophes causées par les inondations.

Cela a également contribué à améliorer le modèle actuel de l'industrie pour l'assurance contre les inondations résidentielles. Cependant, des progrès sont encore nécessaires pour permettre la création d'un marché de l'assurance contre les inondations viable et abordable au Canada.

Avec le changement climatique et compte tenu du fait que 80 % des villes canadiennes sont érigées sur des plaines inondables, des efforts d'atténuation, à tous les paliers de gouvernement, dans la population canadienne, dans le secteur privé, dans le milieu universitaire et au sein des collectivités autochtones, sont toujours nécessaires pour lutter contre les inondations au Canada.



Recommandations

Dans un esprit d'amélioration continue, considérant la possibilité pour des programmes futurs d'atténuation des catastrophes, le sous-ministre adjoint du Secteur de la gestion des urgences et des programmes devrait:

Améliorations de nature administrative

1. Considérer prendre des mesures pour mieux aligner l'échéancier et les processus de tout futur programme d'atténuation des catastrophes avec les provinces et territoires, et de simplifier les exigences administratives et de rapports afin de faciliter la participation de tous les bénéficiaires admissibles.
2. Examiner les exigences actuelles visant les projets d'atténuation structurelle (volet 4), y compris en explorant les options potentielles relatives au délai, afin de refléter les réalités de la planification et de l'exécution de projets d'atténuation structurelle.
3. Promouvoir davantage l'utilisation des outils nationaux d'évaluation des risques et de résilience, ainsi que le dépôt national auprès des publics concernés.

Futurs programmes d'atténuation

4. Explorer les options stratégiques pour soutenir les efforts d'atténuation afin de réduire les risques de catastrophes ainsi que les coûts de rétablissement connexes à l'échelle du Canada.

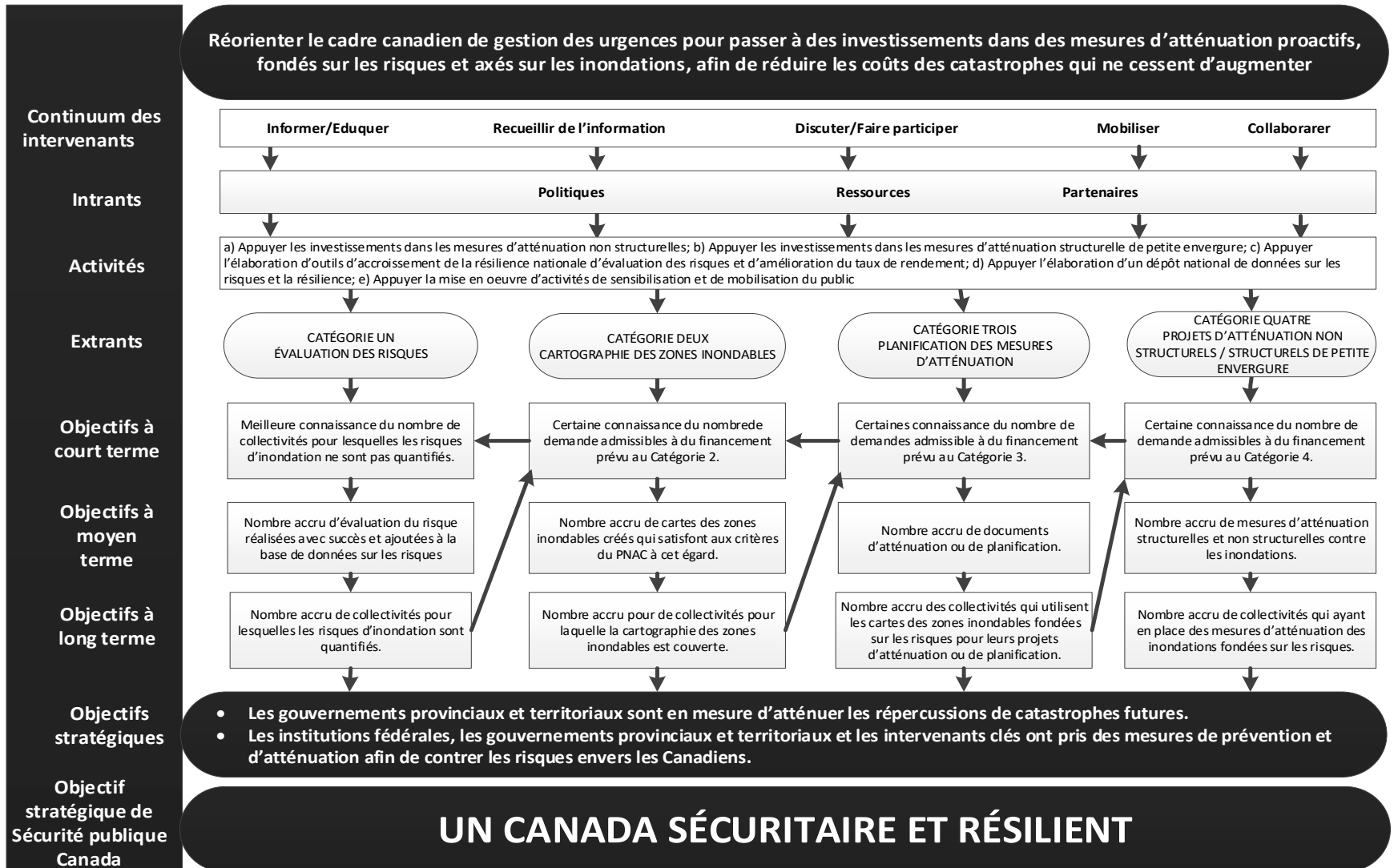


Plan d'action de la direction

Recommandations	Mesure prévue	Date prévue d'achèvement
1. Considérer prendre des mesures pour mieux aligner l'échéancier et les processus de tout futur programme d'atténuation des catastrophes avec les provinces et territoires, et de simplifier les exigences administratives et de rapports afin de faciliter la participation de tous les bénéficiaires admissibles.	Le Programme national d'atténuation des catastrophes (PNAC) prend fin le 31 mars 2020. S'il est prolongé pour une courte période, des modifications administratives mineures sur les modalités du programme seront envisagées.	31 mars 2021
2. Examiner les exigences actuelles visant les projets d'atténuation structurelle (volet 4), y compris en explorant les options potentielles relatives au délai, afin de refléter les réalités de la planification et de l'exécution de projets d'atténuation structurelle.	Le Programme national d'atténuation des catastrophes (PNAC) prend fin le 31 mars 2020. S'il est prolongé pour une courte période, des modifications administratives mineures sur les modalités du programme seront envisagées.	31 mars 2021
3. Promouvoir davantage l'utilisation des outils nationaux d'évaluation des risques et de résilience, ainsi que le dépôt national auprès des publics concernés.	Le Secteur de la gestion des urgences et des programmes (SGUP) commencera à mettre en œuvre le projet de profil de risque national (PRN). Ce dernier comprend des produits, des outils et des activités conçus pour accroître la sensibilisation au risque et l'échange d'information au sein des groupes pertinents et la communauté de la gestion des urgences partout au pays.	31 décembre 2021
4. Explorer les options stratégiques pour soutenir les efforts d'atténuation des risques de catastrophes ainsi que les coûts de rétablissement connexes à l'échelle du Canada.	Guidé par les résultats et les leçons tirées du PNAC, ainsi qu'un examen des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC), le SGUP examinera les options possibles et les prochaines étapes pour le programme fédéral d'atténuation des catastrophes et la réduction des risques de catastrophe.	31 mars 2022

Annexe A

Modèle logique



Annexe B

Programmes fédéraux qui complètent le PNAC

Programme	Catégorie éligible	Budget alloué	Niveau de financement	Partage des frais	Bénéficiaires	Population cible
Programme national d'atténuation des catastrophes (SP)	Atténuation des inondations	200 millions \$	Maximum de 3 M\$	50% P 75% T	PT	Collectivités canadiennes
Accords d'aide financière en cas de catastrophe (SP)	Intervention, rétablissement et atténuation/ tous risques	Aucun budget maximal alloué (15 % pour le volet d'atténuation)	S.O.	50% P 75% T	PT	Collectivités canadiennes
Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes (Infrastructure Canada)	Infrastructure pour l'atténuation des catastrophes	2 milliards \$ sur 10 ans	Minimum de 20 millions \$	50% P; 75% T et bénéficiaires autochtones, 40% municipalités et organisations sans but lucratif, 25% organisations à but lucratif .	PT; bénéficiaires autochtones Municipalités et administrations régionales; Organisations à but non lucratif, organisations à but lucratif.	Collectivités canadiennes
Nouveau Fonds Chantiers Canada : Volet Infrastructures provinciales-territoriales (Infrastructure Canada)	Infrastructure pour l'atténuation des catastrophes	10 milliards \$ (incluant 1 milliard pour les petites collectivités)	S.O.	33.33% P 75% T	PT	Collectivités canadiennes
Fonds de la taxe sur l'essence fédéral (Infrastructure Canada)	Infrastructure pour l'atténuation des catastrophes	2 milliards \$ par an	S.O.	Non	PT	Collectivités canadiennes
Volet des Infrastructures vertes du Programme d'infrastructure Investir dans le Canada (Infrastructure Canada)	Adaptation, résilience et atténuation des catastrophes	9.2 milliards \$ sur 10 ans	S.O.	50% P, 75% T et bénéficiaires autochtones, 40% municipalités et organisations à but lucratif, 25% organisations à but lucratif.	PT, bénéficiaires autochtones Municipalités et administrations régionales; organisations sans but lucratif et organisations à but lucratif	Collectivités canadiennes
Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada)	Atténuation et changements climatiques	2017-2018 : 27 millions \$ sur 5 ans pour cartographie des inondations	S.O.	Non	Collectivités des Premières Nations, conseils de bande ou tribaux et organisations autochtones	Collectivités des Premières Nations
Fonds d'infrastructure des Premières Nations (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada)	Infrastructure pour l'atténuation des catastrophes	40 millions \$ sur 5 ans à partir de 2015/2016	Jusqu'à 10 millions \$ par bénéficiaires et par an	Non	Collectivités des Premières Nations, conseils de bande ou tribaux, organisations autochtones et groupes privés/publics (si le principal bénéficiaire est une communauté des PN)	Collectivités des Premières Nations
Programme d'aide à la gestion des urgences (Services aux Autochtones Canada)	Atténuation, préparation, intervention et rétablissement	Budget continu de services votés	Le paiement maximal versé à un bénéficiaire est de 10 millions \$ par an	Non	Collectivités des Premières Nations, conseils de bande ou tribaux et organisations autochtones	Collectivités des Premières Nations