



BÂTIR UN **CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT**



Sécurité publique Canada

**Évaluation 2011-2012 du Programme de contribution à
l'Association internationale des pompiers (Canada)**

Rapport final

2012-06-12

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1. INTRODUCTION	1
2. PROFIL.....	1
2.1 Contexte.....	1
2.2 Rôles et responsabilités	2
2.3 Ressources	3
2.4 Modèle logique.....	3
3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION	4
3.1 Objectif.....	4
3.2 Portée	5
3.3 Méthode	5
3.4 Limites.....	7
3.5 Protocoles	7
4. CONSTATATIONS.....	8
4.1 Pertinence.....	8
4.2 Rendement – Efficacité	12
4.3 Rendement – Efficience et économie	16
5. CONCLUSIONS.....	18
5.1 Pertinence.....	18
5.2 Rendement	19
6. RECOMMANDATIONS	20
7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	21
ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS.....	22
ANNEXE B : ORGANISMES QUI OFFRENT DE LA FORMATION.....	24
ANNEXE C : ANALYSE FINANCIÈRE	25

SOMMAIRE

Le présent document présente l'évaluation 2011-2012 du Programme de contribution à l'Association internationale des pompiers – Bureau du Canada. L'évaluation favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et des Canadiens, en aidant le gouvernement du Canada à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes. De plus, l'évaluation aide les administrateurs généraux à gérer en fonction des résultats, en indiquant si leurs programmes donnent les résultats escomptés à un coût abordable. Elle appuie aussi l'amélioration des politiques et des programmes en aidant à cerner les leçons apprises et les pratiques exemplaires.

Points examinés

Depuis le 1^{er} avril 2008, Sécurité publique Canada a une entente de contribution avec l'Association internationale des pompiers (Canada) afin d'offrir un programme national de formation sur les matières dangereuses aux premiers intervenants. Le montant accordé dans le cadre de l'entente de contribution était de 500 000 \$ par année sur cinq ans.

Cette évaluation a été effectuée conformément à l'exigence de faire une évaluation avant que l'entente quinquennale de contribution prenne fin le 31 mars 2013. Elle porte sur les activités de Sécurité publique Canada qui administrent le programme de contribution.

Importance

Les pompiers professionnels sont souvent les premières personnes sur les lieux d'une urgence, y compris les incidents mettant en cause des matières dangereuses. Le Budget de 2007 prévoyait des fonds pour la mise en œuvre d'un programme de formation sur les matières dangereuses qui serait offert à tous les premiers intervenants, y compris les pompiers, les policiers, les ambulanciers paramédicaux et les ouvriers des services publics à l'échelle du pays. L'interopérabilité entre les premiers intervenants est importante pour assurer la sécurité des Canadiens au cours d'un incident impliquant des matières dangereuses.

En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, le ministre de la Sécurité publique est responsable d'exercer un leadership quant à la gestion des urgences au Canada. Le ministre est aussi responsable de la coordination, entre les diverses institutions gouvernementales et en collaboration avec les gouvernements provinciaux et d'autres entités, des activités de gestion des urgences, y compris la formation liée à la gestion des urgences.

Constatations

Le Programme de contribution à l'Association internationale des pompiers (Canada) visait initialement à combler les lacunes en matière de formation chez les pompiers et à contribuer à l'interopérabilité entre les premiers intervenants. Puisque les données sur la formation ne sont pas recueillies à l'échelle nationale, il s'est avéré difficile de déterminer dans le cadre de l'évaluation si ces lacunes en matière de formation persistent. Toutefois, selon les données disponibles, une formation sur les matières dangereuses est encore nécessaire pour les premiers intervenants. Une collecte systématique de données sur ce type de formation dans l'ensemble du pays permettrait d'avoir une meilleure idée du niveau de formation actuel des premiers intervenants et des lacunes à combler à ce sujet.

Le soutien fédéral à la formation des premiers intervenants était évident dans le Budget de 2007 et dans les années qui ont suivi l'élaboration de la première stratégie de Sécurité publique Canada liée aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif¹. La formation en matière de gestion des urgences ne fait pas partie des grandes priorités du Ministère pour 2012-2013. Il s'agit toutefois d'une sous-sous-activité dans l'Architecture d'activités de programme sous la rubrique 1.4.1.2, Formation et exercices en gestion des urgences.

Les lois et les cadres stratégiques indiquent qu'il s'agit du rôle du gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, de faciliter la coordination et l'avancement de la formation en gestion des urgences à l'échelle nationale. Le Programme de contribution à l'Association internationale des pompiers (Canada) semble être déconnecté du rôle de leadership et de collaboration que doit assumer Sécurité publique Canada auprès des provinces et des territoires. Les occasions manquées de travail en synergie et de liens stratégiques peuvent être discutées dans le cadre du forum fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences. En outre, le contexte financier et organisationnel actuel semble indiquer un changement d'orientation dans les efforts de formation de Sécurité publique Canada et une tendance vers l'adoption d'un rôle plus stratégique. D'autres moyens de financer la formation en gestion des urgences sont à l'étude, et un nouveau modèle opérationnel évolue. Sécurité publique Canada élargira sa base de partenariats pour soutenir et renforcer la formation en gestion des urgences en élaborant des normes nationales dans ce domaine et en en faisant la promotion, le tout en consultation avec des partenaires provinciaux et territoriaux, le milieu universitaire et des professionnels de la gestion des urgences. De plus, Sécurité publique Canada offrira la formation en gestion des urgences aux fonctionnaires fédéraux dans le cadre d'un protocole d'entente conclu avec l'École de la fonction publique du Canada. En vertu de ce protocole d'entente, Sécurité publique Canada fournira une orientation en matière de politique et de programmes.

En ce qui a trait au chevauchement, la formation sur les matières dangereuses est offerte dans la plupart des provinces par des organismes provinciaux de gestion des urgences, des collèges, des universités et le secteur public. Par contre, la principale différence réside dans le fait que ce programme offre la formation sur place, ce qui est avantageux pour les petites collectivités qui ne peuvent pas courir le risque d'envoyer une partie de ses employés suivre une formation en même temps.

Le financement fourni par Sécurité publique Canada augmente la capacité de l'Association internationale des pompiers (Canada) de développer et d'offrir le programme de formation. Ce dernier a élaboré du matériel pédagogique bilingue, a formé des instructeurs qualifiés et, d'avril 2009 à décembre 2011, a offert de la formation à 1 312 personnes.

L'accès à la formation a été augmenté pour les pompiers dans les petites collectivités ou les collectivités isolées, dans les provinces où la formation a été offerte. Le Programme n'a pas augmenté de manière importante l'accès à la formation sur les matières dangereuses à l'échelle nationale, car cette formation a surtout été offerte dans deux provinces. Le fait que les

¹ Les incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires ou à l'explosif sont des actes perçus, possibles ou réels impliquant du matériel chimique, biologique, radiologique, nucléaire ou explosif qui visent souvent à causer des blessures. Les incidents concernant des matières dangereuses sont des incidents causés par des accidents, de la négligence ou un phénomène naturel.

cours de l'Association internationale des pompiers (Canada) n'ont pas encore reçu d'accréditation représente un obstacle de taille à la prestation de la formation dans de nombreuses provinces. L'Association internationale des pompiers (Canada) continue toutefois de promouvoir le programme et a fait une demande d'accréditation.

Selon les données disponibles, le programme de formation est de bonne qualité et a permis d'augmenter les connaissances et la confiance des participants dans leur capacité à gérer des incidents mettant en cause des matières dangereuses. La formation a amélioré l'interopérabilité dans les collectivités où des intervenants d'urgence, autres que des pompiers, ont aussi assisté au cours. Il y a peu de données qui permettent de connaître les effets plus élargis du Programme en ce qui a trait à la protection des pompiers et du grand public. Toutefois, la formation a été bien accueillie dans les collectivités où elle a été donnée, et plusieurs exemples fournis par des personnes interrogées indiquent que la formation a eu une incidence positive sur la sécurité de la collectivité grâce à une préparation accrue.

À quelques exceptions près, le Programme est géré de manière efficace pour produire des extrants et progresser vers les résultats attendus. Le Programme est considéré efficace, car le ratio de ses coûts administratifs se compare favorablement à d'autres programmes de paiements de transfert de Sécurité publique Canada. Par contre, il y a des crédits périmés dans les dépenses de programme; des estimations plus précises fournies par les bénéficiaires et une plus grande attention à la consolidation des dépenses en fin d'année pourraient améliorer ce résultat. En ce qui a trait à l'économie du Programme, le coût par participant à la formation correspond à celui de deux autres offres de formation semblables qui ont servi à la comparaison pendant l'évaluation.

Recommandations

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

1) Élaborer des solutions de rechange au programme qui reflètent davantage le rôle de Sécurité publique Canada en matière de leadership et de collaboration.

Les solutions de rechange au programme devraient tenir compte des éléments suivants :

- les besoins et les lacunes des provinces et des territoires en ce qui a trait à la formation sur les matières dangereuses, et ce, dans le cadre de consultations menées auprès du forum fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences;
- le modèle opérationnel en évolution de Sécurité publique Canada dans le domaine de la formation en gestion des urgences.

2) Mettre au point un mécanisme qui favorisera l'actualisation opportune des dépenses et des estimations fournies par les bénéficiaires dans le but d'avoir un portrait financier plus précis du programme.

Réponse et plan d'action de la direction

Recommandations	Mesures devant être prises par la direction	Échéancier
<p>1) Élaborer des solutions de rechange au programme qui reflètent davantage le rôle de Sécurité publique Canada en matière de leadership et de collaboration.</p> <p>Les solutions de rechange au programme devraient tenir compte des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les besoins et les lacunes des provinces et des territoires en ce qui a trait à la formation sur les matières dangereuses, et ce, dans le cadre de consultations menées auprès du forum fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences; • le modèle opérationnel en évolution de Sécurité publique Canada dans le domaine de la formation en gestion des urgences. 	<p>Inscrire la question à l'ordre du jour des prochaines réunions du forum fédéral, provincial et territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences.</p> <p>Par suite des discussions et des décisions du forum fédéral, provincial et territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, étudier, élaborer et mettre de l'avant des solutions de rechange au programme.</p>	<p>Automne 2012</p> <p>Janvier 2013</p>
<p>2) Mettre au point un mécanisme qui favorisera l'actualisation opportune des dépenses et des estimations fournies par les bénéficiaires dans le but d'avoir un portrait financier plus précis du programme.</p>	<p>Consulter l'Association internationale des pompiers (Canada) pour trouver des solutions possibles, comme la production en temps opportun de prévisions trimestrielles par l'Association internationale des pompiers (Canada) et la présentation de reçus.</p>	<p>Des options doivent être mises au point d'ici la fin de l'été 2012</p>

1. INTRODUCTION

Le présent document présente l'évaluation 2011-2012 du Programme de contribution à l'Association internationale des pompiers – Bureau du Canada (AIP-Canada) effectuée par Sécurité publique Canada (SP). Cette évaluation fournit à la population canadienne, aux parlementaires, aux ministres, aux organismes centraux et au sous-ministre de la Sécurité publique une évaluation neutre et fondée sur des éléments probants de la pertinence et du rendement (efficacité, efficience et économie) de ce programme du gouvernement fédéral.

Cette évaluation a été effectuée conformément à l'exigence de faire une évaluation avant que l'entente quinquennale de contribution prenne fin le 31 mars 2013. Elle porte sur les activités de SP qui administrent le programme de contribution.

2. PROFIL

2.1 Contexte

Les pompiers professionnels sont souvent les premières personnes sur les lieux d'une urgence, y compris les incidents mettant en cause des matières dangereuses (HAZMAT). L'AIP-Canada est une organisation qui représente plus de 21 700 pompiers professionnels au Canada.² Elle fournit de l'assistance pour la négociation de conventions collectives, les questions de santé et sécurité, la gestion de crise, des mesures législatives et d'autres questions réglementaires.³ Selon un sondage effectué par l'AIP-Canada en 2005, bon nombre de ses membres n'avaient pas la capacité de répondre de manière sécuritaire et efficace aux incidents HAZMAT.

Le Budget de 2007 prévoyait des fonds pour la mise en œuvre d'un programme de formation HAZMAT qui serait offert à tous les premiers intervenants, y compris les pompiers, les policiers, les ambulanciers paramédicaux et les ouvriers des services publiques à l'échelle du pays. Une entente de contribution de 2,5 millions de dollars a donc été conclue avec l'AIP-Canada pour mettre en œuvre le programme de formation HAZMAT de 2008-2009 à 2012-2013.

La formation HAZMAT offerte au Canada et aux États-Unis est fondée sur la même norme de la National Fire Protection Association.⁴ Depuis 2001, l'AIP-Canada préconise ce programme, car le matériel du cours était utilisé aux États-Unis et qu'il pouvait être adapté au contexte canadien. Le programme pouvant être exécuté selon une approche de formation des formateurs, les effets de la formation peuvent être multipliés, car les participants pourraient offrir le cours aux premiers intervenants dans leurs collectivités.⁵ Par conséquent, la formation augmenterait le nombre des premiers intervenants préparés à intervenir en cas d'incident HAZMAT.⁶

² Association internationale des pompiers (2011), présentation à l'intention du Comité permanent des finances dans le cadre des consultations prébudgétaires de 2012.

³ Site Web de l'AIP-Canada : <http://www.iaff.org/canada/updates/about.htm>

⁴ La *National Fire Protection Association* est une organisation internationale sans but lucratif établie aux États-Unis. La norme 472 est la norme de compétence professionnelle des premiers intervenants appelés lors d'incidents impliquant des matières dangereuses ou des armes de destruction massive.

⁵ Sécurité publique Canada (2011), examen de la gestion de l'entente de contribution conclue avec l'Association internationale des pompiers (Canada).

⁶ Association internationale des pompiers (2005), présentation dans le cadre de l'examen de la *Loi sur la protection civile*.

La Stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à explosif (CBRNE) pour le Canada de 2011 reconnaît de lien entre une intervention HAZMAT et celle liée à des agents CBRNE. Les incidents CBRNE sont des actes perçus, possibles ou réels impliquant du matériel chimique, biologique, radiologique, nucléaire ou explosif qui visent souvent à causer des blessures ou que l'on croit servir à cette fin. Ils sont considérés comme des actes criminels et sont souvent des actes terroristes. Les incidents HAZMAT sont causés par des accidents, de la négligence ou un phénomène naturel (p. ex. déversements, phénomène météorologique violent). Ces incidents nécessitent une intervention très précise et spécialisée. Dans la plupart des cas, lorsque rien n'indique clairement d'un incident intentionnel, l'intervention après un incident CBRNE commence comme s'il s'agissait d'un incident HAZMAT. Une capacité liée aux matières dangereuses est essentielle pour intervenir en cas d'incident CBRNE.⁷

Le programme de formation HAZMAT offert dans le cadre de l'entente vise à donner aux premiers intervenants des stratégies pour protéger leur santé et assurer la sécurité des Canadiens ainsi que pour réduire le nombre de décès et de blessures attribuables à des incidents HAZMAT. Le but consiste à fournir le plus haut niveau d'enseignement et de formation prenant les mesures suivantes :

- Donner une formation adaptée sur place qui répond aux besoins des premiers intervenants, des administrations locales et de SP;
- Collaborer afin de rejoindre le plus grand nombre de premiers intervenants possible;
- Veiller à ce que tous les programmes de formation continuent de respecter ou de surpasser les normes professionnelles pertinentes et qu'ils intègrent les leçons apprises et les pratiques exemplaires.

2.2 Rôles et responsabilités

SP gère l'entente de contribution à l'AIP-Canada par l'intermédiaire du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales. Le Collège canadien de gestion des urgences a géré l'entente de contribution de 2008-2009 à 2011-2012. Depuis avril 2012, SP réexamine le placement organisationnel du Programme en raison de la réorganisation des activités du Collège.

Dans le cadre du Programme, il incombe à l'AIP-Canada d'exécuter les activités suivantes :

- adapter le programme de formation au contexte canadien;
- veiller à la conformité aux normes de formation;
- former les formateurs;
- faire la promotion du programme de formation;
- offrir la formation partout au Canada;
- actualiser le cours au besoin.

⁷ Sécurité publique Canada (2011). *Stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif pour le Canada*.

2.3 Ressources

Le tableau 1 présente le profil de financement⁸ du Programme de contribution à l'AIP-Canada pour les cinq premières années.

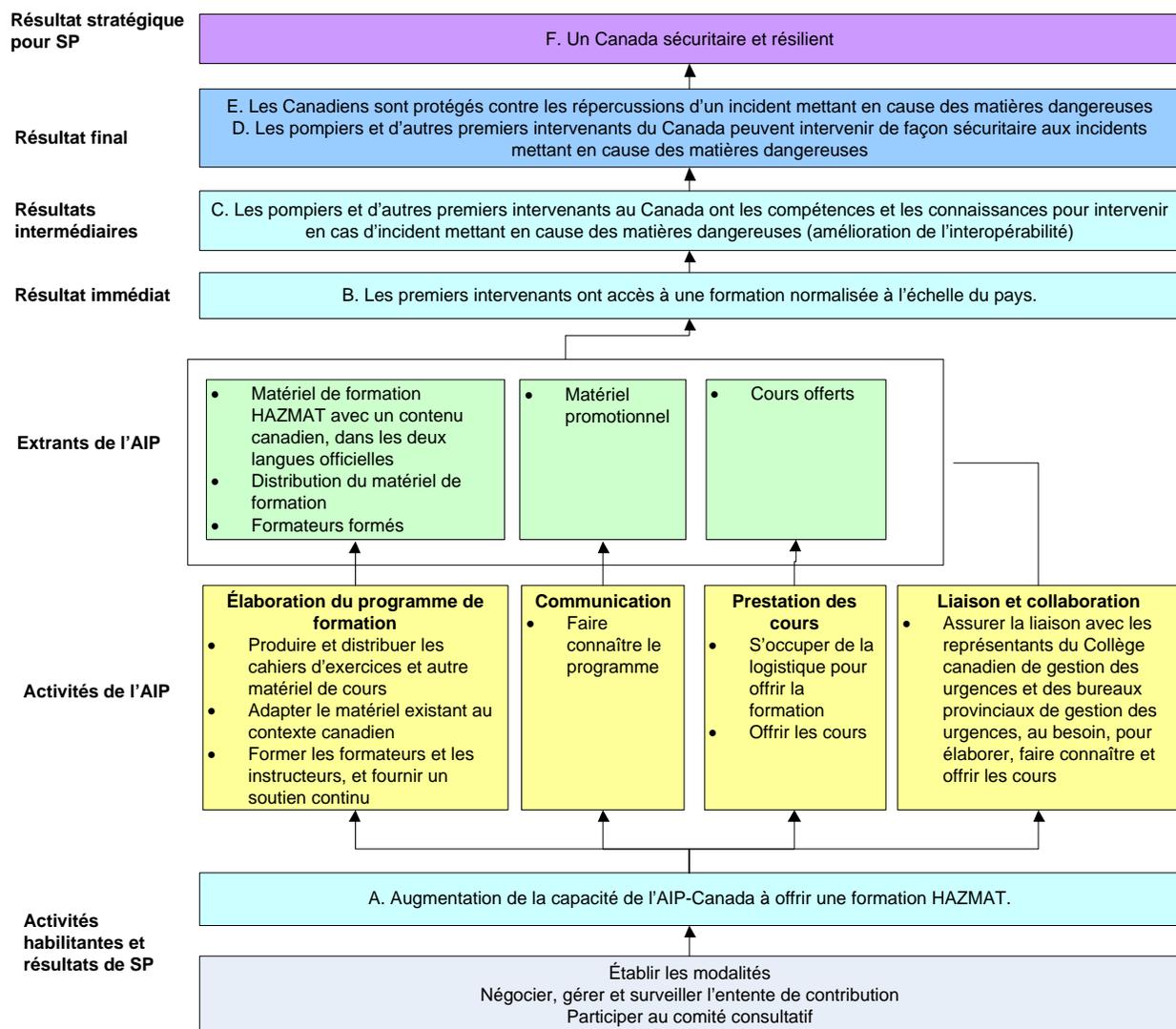
Tableau 1 – Profil du financement sur cinq ans (en dollars)					
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Financement actuel (crédit 1)					
- Personnel	17 501 \$	65 627 \$	17 501 \$	65 627 \$	17 501 \$
- Autre	1 200 \$	34 500 \$	1 200 \$	34 500 \$	1 200 \$
Nouveau financement (crédit 5)					
- Financement sous forme de contribution	500 000 \$	500 000 \$	500 000 \$	500 000 \$	500 000 \$
TOTAL	518 701 \$	600 127 \$	518 701 \$	600 127 \$	518 701 \$

2.4 Modèle logique

Le modèle logique présenté à la figure 1 est représentation visuelle qui fait le lien entre les activités pour lesquelles l'AIP-Canada est financée et les extrants du programme et ce que le programme essaie de réaliser (résultats). Il jette aussi les bases pour l'élaboration d'une grille d'évaluation, laquelle a donné à l'équipe d'évaluation une feuille de route pour effectuer leur tâche.

⁸ Les montants indiqués ne tiennent pas compte du régime d'avantages sociaux des employés, ni des coûts liés aux services internes.

Figure 1 – Modèle logique du Programme de contribution à l’AIP-Canada



3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif

La présente évaluation :

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

3.2 Portée

L'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement du Programme depuis le 1^{er} avril 2008, notamment sur l'administration et la surveillance de l'entente de contribution par SP.

3.3 Méthode

L'évaluation a été effectuée en conformité avec la *Politique sur l'évaluation* du Secrétariat du Conseil du Trésor, les Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada et la *Politique sur l'évaluation* de SP. Les évaluateurs ont tenu compte de plusieurs facteurs pour déterminer les besoins d'évaluation, dont son approche, sa portée, sa conception et ses méthodes, à savoir :

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

Plus particulièrement, la méthodologie de l'évaluation et le niveau connexe d'effort ont été mesurés en tenant compte des caractéristiques du Programme de contribution à l'AIP-Canada.

1. Le Programme a peu de valeur relative et monétaire (500 000 \$ par année).
2. Le Programme comporte peu de risque. Le programme de contribution a fourni un financement à un bénéficiaire, l'AIP-Canada, qui a reçu la même somme annuellement.
3. Puisque les résultats finaux du Programme sont principalement attribuables à l'AIP-Canada, l'accent a moins porté sur l'atteinte des résultats, mais davantage sur les activités « habilitantes » et les résultats immédiats de SP (renforcement des capacités et accès à la formation).
4. L'AIP-Canada a fourni de l'information sur l'évaluation du cours; par conséquent, un petit échantillon de participants au cours a été interviewé.

3.3.1 Enjeux principaux et questions de l'évaluation

Conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation*, l'évaluation s'est intéressée aux questions et aux enjeux principaux suivants :

Pertinence

1. Le Programme de contribution à l'AIP-Canada a été créé pour répondre à quel besoin? Ce besoin persiste-t-il?
2. Dans quelle mesure le Programme de contribution à l'AIP-Canada s'harmonise-t-il avec les priorités pangouvernementales et contribue-t-il à l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère?

3. a. Dans quelle mesure le Programme de contribution à l'AIP-Canada s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
- b. Dans quelle mesure le Programme reproduit-il ou complète-t-il d'autres programmes similaires?

Rendement– Efficacité

4. Dans quelle mesure les résultats ont-ils été atteints?
 - a. Dans quelle mesure SP a contribué à accroître la capacité d'AIP-Canada à offrir la formation HAZMAT?
 - b. Dans quelle mesure les premiers intervenants ont-ils accès à une formation normalisée à l'échelle nationale?
 - c. Dans quelle mesure les pompiers et d'autres premiers intervenants au Canada ont-ils les compétences et les connaissances pour intervenir en cas d'incident HAZMAT?
 - d. Dans quelle mesure les pompiers et d'autres premiers intervenants au Canada peuvent-ils intervenir de façon sécuritaire en cas d'incident HAZMAT?
 - e. Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils protégés contre les répercussions d'un incident HAZMAT?

Rendement – Efficience et économie

5. Le Programme de contribution à l'AIP-Canada est-il géré efficacement de façon à produire des extrants et à progresser vers les résultats attendus?

3.3.2 Sources de données

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

Examen de documents

L'examen de documents portait sur les types de documents suivants : documents ministériels, documents de responsabilisation et de politique, documents sur la création et le renouvellement du Programme, rapports sur les plans et les priorités, rapports de rendement, discours du Trône, documents budgétaires, documents législatifs et documents propres au Programme, y compris un examen de la gestion effectué en 2010-2011. Une liste des documents examinés se trouve à l'annexe A.

Entrevues

Douze entrevues ont été menées à l'aide de guides élaborés pour chacun des groupes mentionnés dans le tableau 2. Les participants à la formation ont été choisis pour les entrevues en fonction des provinces où la formation est offerte pour tenir compte des régions géographiques visées, en mettant l'accent sur les régions où un plus grand nombre de séances de formation ont été offertes.

Tableau 2 – Groupes visés et nombre d’entrevues	
Groupes visés	Nombre d’entrevues
Gestionnaires de programmes de SP	3
AIP-Canada	2
Participants à la formation	7
TOTAL	12

Examen des données financières et quantitatives

L’analyse des données financières et quantitatives a utilisé des documents sur le rendement du Programme, comme les rapports d’étape et les données d’évaluation du cours. Les données sur le budget et les dépenses liées à l’entente de contribution ont aussi fait l’objet d’un examen. De plus, pour ce qui est l’évaluation de l’économie du Programme, une analyse comparative limitée a été effectuée à l’aide d’information de deux autres organisations offrant de la formation; cette information est accessible au public sur le Web.

3.4 Limites

- Un nombre limité de participants au cours ont été interviewés afin de mieux comprendre les répercussions du programme de formation HAZMAT. Les résultats ne sont pas statistiquement significatifs en raison du petit échantillon utilisé. Dans la mesure du possible, l’équipe d’évaluation a remédié à cette contrainte en complétant l’information recueillie en entrevue par de l’information quantitative et des renseignements tirés de l’examen de documents. Aucune entrevue n’a été effectuée auprès de pompiers des provinces qui n’ont pas eu accès au Programme de contribution à l’AIP-Canada.
- Aucune entrevue n’a été réalisée avec les provinces, les territoires et le secteur privé (établissement d’enseignement et fournisseurs de service de formation) au sujet des cours offerts par les provinces. L’équipe d’évaluation a remédié à cette contrainte en incluant des questions d’entrevue portant sur d’autres cours offerts et en se fondant sur l’information disponibles sur les sites Web des provinces.
- Les dépenses effectuées par le personnel des programmes de SP ont été fondées sur le niveau d’effort estimé par le personnel, car l’information n’a pas fait l’objet d’un suivi en fonction de centres de coûts individuels ou de commandes internes.
- Outre l’étude de base effectuée par l’AIP en 2005, aucune autre donnée quantitative n’était disponible sur les écarts quant au niveau de formation à l’échelle nationale.

3.5 Protocoles

Au cours de l’évaluation, des représentants du Programme ont aidé à identifier les intervenants clés et ont fourni la documentation et les données requises appuyer l’évaluation. Leur collaboration a grandement enrichi le processus d’évaluation.

Ce rapport a été présenté aux représentants du Programme et au sous-ministre adjoint responsable aux fins d'examen et d'approbation. Une réponse et un plan d'action de la direction ont été préparés pour donner suite aux recommandations de l'évaluation. Ces documents ont été présentés au Comité d'évaluation ministériel de SP pour étude et approbation finale par le sous-ministre de Sécurité publique Canada.

4. CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

4.1.1 Besoin continu pour le Programme

Afin de pouvoir évaluer si le Programme de contribution à l'AIP-Canada est toujours nécessaire, l'équipe d'évaluation s'est penché sur les raisons qui ont motivé la création du Programme et le besoin continu de combler les écarts de formation chez les premiers intervenants.⁹

En 2002-2003, le gouvernement fédéral a amorcé un vaste programme de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme, lequel incluait une formation ciblée en intervention d'urgence à l'intention des premiers intervenants. Après avoir offert de la formation à des milliers de personnes dans le cadre de ce programme, il y avait encore un grand nombre de pompiers et d'autres premiers intervenants qui nécessitaient une sensibilisation et une formation HAZMAT opérationnelle.¹⁰

En 2005, l'AIP-Canada a sondé des associations locales de l'AIP un peu partout au Canada pour déterminer leur niveau de préparation en cas d'incident mettant en cause des armes de destruction massive ou des agents CBRN¹¹. Parmi les associations locales qui ont répondu au sondage¹², 19 % d'entre elles avaient le matériel et la formation nécessaire pour intervenir de manière sécuritaire et efficace aux incidents CBRN dans leur municipalité. De plus, 75 % ont indiqué qu'elles avaient peu ou aucune formation et qu'elles n'étaient pas prêtes pour intervenir de manière sécuritaire et efficace en cas d'incident CBRN. Selon le rapport *La protection civile au Canada* diffusé en 2008 par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense sur la protection civile au Canada, 50 % des municipalités rapportent qu'elles ne sont pas en mesure de gérer un incident CBRN.¹³ En 2008, le Programme de contribution à l'AIP-Canada a été lancé pour aider à combler ses lacunes en formation.

Il n'y a aucune étude récente qui évalue le besoin continu de formation HAZMAT pour les pompiers au Canada. Selon l'AIP-Canada, elle n'a offert de la formation qu'à seulement 5 % des pompiers depuis le début du volet d'enseignement en 2009. On ne connaît pas à l'heure

⁹ Une personne formée et officiellement mandatée (p. ex. les policiers, les pompiers et le personnel de services médicaux d'urgence) à intervenir lors d'un incident CBRNE [source : Sécurité publique Canada (2011). *Stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif pour le Canada*].

¹⁰ Sécurité publique Canada (2011), examen de la gestion de l'entente de contribution conclue avec l'Association internationale des pompiers (Canada).

¹¹ Le volet « explosif » (E) ne faisait pas partie de la Stratégie en matière chimique, biologique, radiologique et nucléaire du gouvernement du Canada de 2005, mais il a été ajouté subséquemment à la stratégie de 2011.

¹² Cinquante-neuf associations locales ont répondu au sondage.

¹³ Parlement du Canada (2008). Rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, *La protection civile au Canada* (p.174-175)

actuelle le pourcentage de pompiers formés, car il n'y a pas de système national en place pour recueillir ce type de données. Toutefois, il ressort des entrevues qu'il y a encore un besoin pour de la formation HAZMAT, notamment dans les petites collectivités par lesquelles passent fréquemment des trains et des camions transportant des produits chimiques. Les pompiers de ces collectivités sont les premiers à arriver sur les lieux lorsque survient un incident, alors que les équipes militaires ayant des compétences spécialisées pour gérer ces incidents peuvent prendre des heures à arriver.¹⁴ Le besoin se fait aussi sentir dans le milieu des pompiers volontaires, car ils n'ont pas habituellement accès à la même formation HAZMAT que les pompiers professionnels.

En ce qui a trait aux écarts persistants concernant la formation HAZMAT offerte par l'AIP-Canada, seulement deux provinces (Ontario et la Colombie-Britannique) ont un accès complet à la formation. Certaines provinces avaient eu une formation limitée, tandis que d'autres n'y avait pas encore eu accès. Selon les représentants du Programme de SP, il y a encore des écarts quant à la formation des premiers intervenants, comme l'absence de normes canadiennes en matière de formation, d'un réseau de formation et de sensibilisation, et de perfectionnement professionnel.

À plus grande échelle, les conséquences de risques ou de catastrophes d'origine naturelle ou anthropique sont devenues plus répandues, car les sociétés sont de plus en plus urbanisées et mondialement interconnectées. La menace et le risque que représentent les incidents CBRNE constituent un défi d'ordre planétaire.¹⁵

4.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère

L'équipe d'évaluation a cherché à évaluer dans quelle mesure le Programme s'harmonisait avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère et avec les résultats attendus par eux.

L'appui du gouvernement fédéral envers ce programme était évident dans le Budget de 2007 lorsque le ministre des Finances a déclaré que le « ...gouvernement du Canada accorde son aide pour que les pompiers et d'autres premiers intervenants disposent de la formation requise pour intervenir de façon sécuritaire et efficace dans des situations d'urgence mettant en cause des matières dangereuses ». ¹⁶ En 2009, le ministre de la Sécurité publique a déclaré que ce financement permettrait « d'accroître le nombre de premiers intervenants canadiens qui posséderont les compétences et les connaissances nécessaires pour intervenir dans le cadre d'un incident mettant en cause des matières dangereuses. Notre constante volonté à vouloir améliorer les mesures d'intervention d'urgence contribuera à accroître la sécurité de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes ». ¹⁷ Dans les récents budgets et discours du Trône, la sécurité des Canadiens demeure un thème central.

¹⁴ Association internationale des pompiers (Canada (2005), présentation dans le cadre de l'examen fédéral de la *Loi sur la protection civile*.

¹⁵ Sécurité publique Canada (2011). *Stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif pour le Canada*.

¹⁶ Ministère des Finances Canada. Nouvelles, le 10 avril 2007, *Le nouveau gouvernement du Canada investit dans la sécurité des collectivités*.

¹⁷ Sécurité publique Canada. Communiqués, le 27 avril 2009, *Le ministre Van Loan annonce un financement de 2,5 millions de dollars pour la mise en œuvre d'un programme de formation sur les matières dangereuses*.

De récentes initiatives font ressortir le besoin d'être prêt à intervenir en cas d'incident HAZMAT et CBRNE. C'est notamment le cas de la Stratégie antiterroriste du gouvernement du Canada (2011)¹⁸, qui définit l'approche intégrée du Canada en matière de lutte contre la menace terroriste, ainsi que de l'Évaluation conjointe des menaces et des risques à la frontière faite par les États-Unis et le Canada (2010)¹⁹, selon laquelle les incidents CBRNE représentent une des principales menaces le long de la frontière entre les deux pays.

Au sein de SP, l'importance de la formation en gestion des urgences offerte aux premiers intervenants a été soulignée dans le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère pour 2010-2011 comme étant une mesure de rendement clé de la préparation. Des rapports plus récents du Ministère mettent en évidence les questions de sécurité nationale de même que les mesures d'intervention et d'atténuation en cas d'urgence. La formation en matière de gestion des urgences ne fait pas partie des grandes priorités du Ministère pour 2012-2013. Il s'agit toutefois d'une sous-sous-activité dans l'Architecture d'activités de programme sous la rubrique 1.4.1.2, Formation et exercices en gestion des urgences.

Le portrait de la formation en gestion des urgences a changé au Canada au cours des dernières années. Traditionnellement, le Collège canadien de gestion des urgences était est le point central du gouvernement du Canada pour la formation multidisciplinaire en gestion des urgences et l'apprentissage dans ce domaine. Il avait pour mission d'accroître les capacités du milieu de la gestion des urgences du pays par des moyens d'enseignement visant à réduire au minimum l'impact des catastrophes sur la population canadienne. Une des priorités du Collège était de travailler en étroite collaboration avec les responsables des programmes de formation provinciaux et territoriaux en gestion des urgences pour appuyer et améliorer ces programmes en offrant des cours et des services complémentaires.²⁰

Le contexte financier actuel s'est traduit par une réorientation des efforts de formation de SP. Par suite des efforts de renouvellement commencés en 2010 et des annonces faites dans la foulée du Budget de 2012, SP a jugé que certains programmes offerts par le Collège ne faisaient pas partie des activités principales du gouvernement fédéral et qu'ils ne pouvaient pas être maintenus. Par conséquent, le centre de formation fédéral et d'autres établissements semblables à l'échelle du pays n'offriront plus de cours. D'autres moyens d'appuyer la formation en gestion des urgences sont à l'étude et un nouveau modèle opérationnel est en évolution. SP élargira sa base de partenariats pour soutenir et renforcer la formation en gestion des urgences en élaborant des normes nationales dans ce domaine et en en faisant la promotion, le tout en consultation avec des partenaires provinciaux et territoriaux, le milieu universitaire et des professionnels de la gestion des urgences. De plus, SP offrira de la formation en gestion des urgences aux fonctionnaires fédéraux dans le cadre d'un protocole d'entente conclu avec l'École de la fonction publique du Canada. En vertu de ce protocole d'entente, SP fournira une orientation en matière de politique et de programmes.

4.1.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

¹⁸ Sécurité publique Canada (2011). *Renforcer la résilience face au terrorisme : stratégie antiterroriste du Canada*.

¹⁹ Département de la Sécurité intérieure des États-Unis (2010). *États-Unis-Canada – Évaluation conjointe des menaces et des risques à la frontière*.

²⁰ Site Web de Sécurité publique Canada : <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/em/cemc/index-fra.aspx>

L'équipe d'évaluation a examiné des documents de responsabilisation pour déterminer si le Programme s'harmonisait avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. L'opinion des personnes interrogées ainsi qu'un examen de documents ont servi à évaluer s'il y avait des possibilités de chevauchement et de synergie.

En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, le ministre de la Sécurité publique est chargé d'assumer un rôle de premier plan en matière de gestion des urgences au Canada en coordonnant, au sein des institutions fédérales et en collaboration avec les gouvernements provinciaux et d'autres entités, les activités de gestion des urgences, notamment [...] en assurant l'éducation et la formation en matière de gestion des urgences.²¹

La Stratégie de formation en matière de gestion des urgences au Canada 2010-2015 indique que les provinces ont compétence en matière de formation en gestion des urgences et, en conséquence, sont les maîtres d'œuvre de leurs initiatives de formation. En collaboration avec les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral facilite également la coordination et l'avancement de la formation en gestion des urgences à l'échelle nationale et appuie les efforts déployés par les provinces et les territoires dans le domaine de la formation grâce à l'échange d'information, de documents et d'autres ressources.²²

Le Programme semble être déconnecté du rôle de leadership et de collaboration que doit assumer SP auprès des provinces et des territoires. L'évaluation mentionne qu'il y a eu des occasions manquées de travail en synergie et de liens stratégiques entre la formation offerte par l'AIP-Canada et les autres cours offerts au pays. Puisque la formation HAZMAT est étroitement liée aux incidents CBRNE, il semble que le forum FPT des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, plus précisément son Comité national sur la formation en gestion des urgences ou groupes de travail, pourrait être un canal approprié pour la tenue de discussions. Parmi les problèmes qui pourraient être abordés, notons : le chevauchement et le travail en synergie, les intentions des provinces et des territoires en ce qui a trait à la formation HAZMAT et l'accréditation des cours. Le sous-groupe de travail sur les incidents CBRNE est chargé de consulter des groupes comme les services d'incendie, les services médicaux d'urgence, les militaires, le milieu du renseignement et les organismes d'application de la loi.²³ Ce sous-groupe de travail a contribué au Plan d'action du Canada sur la résilience aux incidents de 2011. Un des objectifs de ce plan est de constituer une main-d'œuvre efficace et interopérable par l'examen de la formation CBRNE et l'établissement d'un programme et de normes de formation d'ici une à trois années.

En 2012, la formation en gestion des urgences est largement offerte par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux et territoriaux, de certaines administrations municipales, de collèges communautaires, d'universités, et d'organismes du secteur privé. La plupart des provinces au Canada ont une organisation reconnue qui offre de la formation HAZMAT aux premiers intervenants. (Consulter l'annexe B pour obtenir une liste des organisations de formation ayant obtenu l'accréditation). Les personnes interrogées ont indiqué qu'elles savaient que la formation HAZMAT était offerte dans certains collèges communautaires, des universités et au privé. Certains des répondants ont mentionné qu'ils avaient déjà suivi une formation HAZMAT et que

²¹ Ministère de la Justice. *Loi sur la gestion des urgences* (2007)

²² Sécurité publique Canada (2010). *La Stratégie de formation en matière de gestion des urgences au Canada 2010-2015*.

²³ Sécurité publique Canada (2011). *Stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif pour le Canada*.

la formation de l'AIP-Canada était une bonne mise à jour. Toutefois, d'autres ont souligné que n'eut été du cours de l'AIP-Canada, ils n'auraient pas reçu une formation HAZMAT. Ils ont noté une importante différence quant au programme de l'AIP-Canada, ce dernier est offert sur place dans les grandes comme dans les petites collectivités. Outre les contraintes financières, pour les petites collectivités, il s'agit d'une différence de taille; elles ne peuvent pas se permettre de voir une partie de leur petit effectif en formation à l'extérieur et d'avoir une capacité limitée d'intervention en cas d'urgence.

4.2 Rendement – Efficacité

Le rendement a été évalué au moyen des données recueillies par l'AIP-Canada (c.-à-d. les feuilles d'évaluation du cours et les témoignages) ainsi que les rapports annuels sur le rendement fournis à SP par l'AIP-Canada. Des renseignements sur le rendement ont également été recueillis dans le cadre d'entrevues.

4.2.1 Capacité à dispenser la formation

SP a alloué 500 000 \$ annuellement à l'AIP-Canada pour mettre en œuvre le programme de formation HAZMAT. L'AIP-Canada ne reçoit aucun autre financement pour dispenser la formation.

L'entente de contribution vise à accroître la capacité dans les catégories suivantes²⁴ :

- production, distribution et modification du matériel didactique dans les deux langues officielles;
- dispositions logistiques pour la prestation de la formation;
- prestation des cours dans les deux langues officielles;
- communication avec les points de contact fédéraux et provinciaux au sujet de la prestation des cours;
- sélection, coordination et gestion des consultants et des experts en la matière concernant la formation.

Durant la première année du programme (2008-2009), les fonds ont été reçus tard en cours d'exercice. Ils ont tout de même permis à l'AIP-Canada de personnaliser le programme de formation pour respecter les besoins des premiers intervenants au Canada, et de choisir et de former dix maîtres instructeurs au Canada. Des politiques et des processus administratifs et logistiques ont également été élaborés pendant cette période.

Le financement a permis à l'AIP-Canada de prendre des dispositions logistiques pour dispenser la formation dans bon nombre de provinces. En 2009-2010, l'AIP-Canada a commencé à donner les séances de formation. Le cours comprenait trois séances de huit heures pour un total de 24 heures. En décembre 2011, l'AIP-Canada avait donné 73 séances de formation et avait formé 1 312 participants. Les rapports d'étape de l'AIP-Canada précisent que l'objectif était de former 550 participants par année. L'AIP-Canada n'a pas atteint cet objectif et elle fait remarquer que la taille des classes était inférieure aux 25 étudiants estimés par classe.

L'AIP-Canada continue de former des maîtres instructeurs au moyen du programme de formation continue et elle a élaboré une politique canadienne relative aux instructeurs.

²⁴ Documents initiaux

L'AIP-Canada continue d'examiner le programme d'enseignement pour s'assurer que le programme de formation respecte les normes.

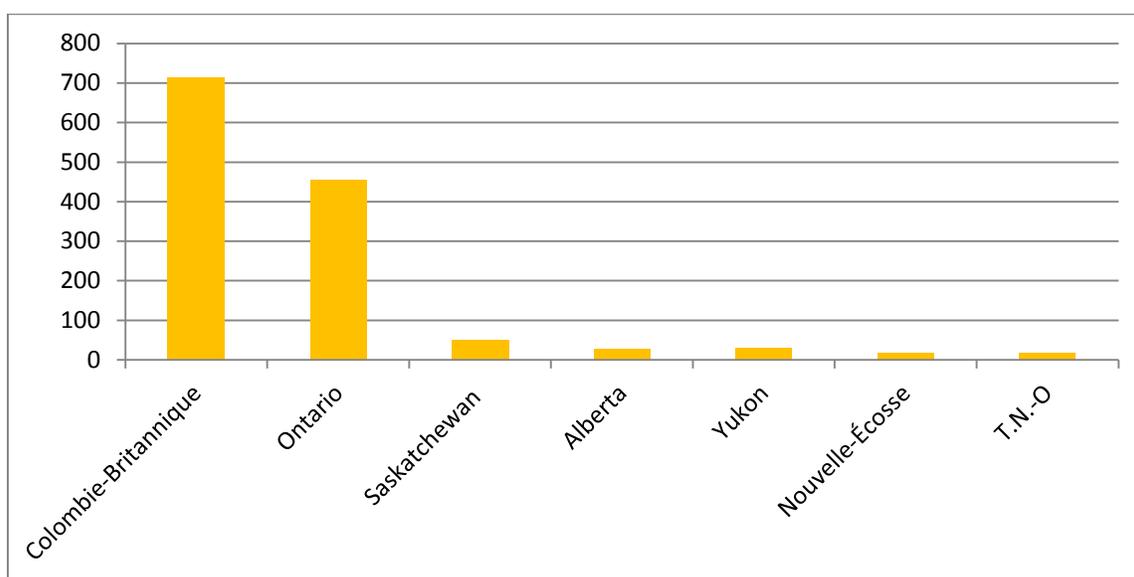
Un examen de l'AIP-Canada effectué par SP a permis de déterminer qu'il n'y avait pas suffisamment de cours bilingues disponibles, ce qui n'est pas conforme à la Politique du SCT sur les paiements de transfert et qui ne respecte pas les exigences de l'entente. Le manuel de formation a été traduit en français en 2011, et des instructeurs bilingues sont désormais disponibles. L'AIP-Canada a maintenant la capacité de dispenser une formation bilingue.

L'AIP-Canada continue d'établir des partenariats pour dispenser la formation au sein des provinces.

4.2.2 Niveau d'accessibilité à la formation

Le programme de formation de l'AIP-Canada se veut un programme national; toutefois, la formation a été principalement dispensée dans deux provinces : l'Ontario et la Colombie-Britannique, tel qu'il est illustré dans le graphique 2. Certains cours ont été donnés dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon, en Alberta, en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. Les autres provinces n'ont pas encore eu accès à la formation.

Figure 2 – Nombre de participants entre avril 2009 et décembre 2011



La plupart des personnes interrogées ont mentionné qu'il y a d'autres fournisseurs de cours HAZMAT dans leur province. Par contre, elles ont précisé qu'il est difficile d'avoir accès à ces cours en raison de la distance ou du caractère isolé de certaines collectivités. Certaines d'entre elles ne peuvent pas assumer les frais de déplacement et ceux associés à la formation, et ne peuvent pas prendre le temps nécessaire pour se déplacer ou permettre à plusieurs employés de s'absenter simultanément. Certains territoires et provinces ne disposent d'aucune organisation qui dispense la formation HAZMAT. Par exemple, les cinq pompiers des Territoires du Nord-Ouest sont contraints de se déplacer en Alberta pour pouvoir assister à la formation.

Les personnes de l'AIP-Canada qui ont été interrogées ont fait remarquer qu'elles ont mené des activités promotionnelles au sein des provinces. Elles ont participé à plusieurs conférences (p. ex. conférences de l'Association canadienne des chefs de pompiers) et ont distribué des brochures et des dépliants lors des cours du Collège canadien de gestion des urgences et d'autres séminaires. Les personnes interrogées ont également fait de la publicité sur la formation dans les magazines et ont participé à plusieurs réunions à l'échelle locale, provinciale et internationale.

Malgré les activités promotionnelles, l'AIP-Canada a dû faire face à certains obstacles relativement à la prestation de la formation à l'échelle nationale (p. ex. dans chacune des provinces). L'accréditation est l'un de ces obstacles. Les autorités provinciales ont établi le cadre pour les services d'incendies et la formation connexe. Même si la formation HAZMAT de l'AIP-Canada est conçue pour être conforme à la norme NFPA 472²⁵, elle n'est pas reconnue par la majorité des provinces.

La formation provinciale est habituellement reconnue par deux organisations, ProBoard et le International Fire Service Accreditation Congress, et elle en a obtenu l'accréditation. Le fait que l'AIP-Canada ne possède pas l'accréditation limite la participation au cours dans la plupart des provinces. Les rapports d'étape montrent qu'en l'absence d'accréditation, l'AIP-Canada a essayé de conclure des ententes avec les provinces, mais la situation progresse lentement. Un examen de gestion effectué en 2011 par SP a permis de déterminer que la question de l'accréditation est le principal obstacle à l'augmentation de la participation au cours. La seule exception est la Colombie-Britannique, où l'AIP-Canada a formé un grand nombre de pompiers. La province a pris des dispositions avec la Justice Institute of British Columbia pour permettre aux pompiers d'effectuer les examens nécessaires. L'AIP-Canada a soumis une demande d'accréditation par l'intermédiaire de ProBoard et elle prévoit l'obtenir à l'automne 2012.

4.2.3 Habiletés et connaissances requises pour intervenir en cas d'incident HAZMAT

L'AIP-Canada mesure les résultats des cours au moyen d'examens effectués avant et après la formation²⁶. Pour les exercices 2009-2010 et 2010-2011, la moyenne des résultats obtenus avant la formation était de 56 % alors que la moyenne des résultats obtenus après la formation était de 79 %, ce qui représente une augmentation des connaissances de 22 % grâce à la formation.

Selon les évaluations du cours effectuées en 2009-2010 et en 2010-2011, les participants étaient massivement d'accord pour dire que la formation :

- était utile pour les aider à exécuter leur travail en toute sécurité;
- portait sur les habiletés dont la plupart des intervenants d'urgence ont besoin;
- les aidera à intervenir plus efficacement et à être mieux formés;

²⁵ Association internationale des pompiers, description de cours

²⁶ Avant chacune des formations, les participants passent un examen afin de mettre leurs connaissances à l'épreuve, de déterminer les lacunes en matière de connaissances et de décider sur quels éléments mettre l'accent dans une formation donnée. Ils passent le même examen à la fin des trois journées de cours.

- les poussera à mettre les habiletés acquises en pratique dans le cadre de leur travail.

Les participants ont également senti que la qualité de l'instruction et la qualité générale de la formation étaient bonnes.

Dans son témoignage envoyé à l'AIP-Canada, une personne précise que le cours de l'AIP a été l'un des cours les plus informatifs qu'elle a suivis et l'un des cours dont la qualité était la plus professionnelle dans ce domaine; elle ajoute qu'elle a acquis beaucoup plus de confiance grâce à ce cours. Les participants ont également signalé avoir changé leur façon de penser lorsqu'ils répondent à un appel.

Tous les participants interrogés étaient satisfaits du cours donné par l'AIP-Canada et ont précisé que les renseignements donnés étaient adéquats et que les instructeurs étaient compétents. L'un des participants a mentionné que son groupe aurait aimé suivre le cours en français, mais que la formation n'était alors disponible qu'en anglais. Les personnes interrogées étaient d'avis que la formation a augmenté leurs habiletés et leurs connaissances sur la façon d'intervenir pendant un incident HAZMAT et qu'elle a augmenté leur confiance en leur capacité à intervenir.

L'auditoire cible de la formation était principalement des pompiers (pompiers de carrière, pompiers volontaires, pompiers sur appel), mais la formation visait également à mobiliser 15 % des intervenants des autres services d'urgence au Canada (services médicaux d'urgence, policiers, etc.). Depuis le début du programme de formation, les pompiers représentent 89 % des participants, alors que les autres premiers intervenants représentent 11 % des participants. Les résultats sont inscrits dans le tableau 3.

Tableau 3 : Nombre de premiers intervenants formés				
Premiers intervenants	2009-2010	2010-2011	2011-2012 (jusqu'en décembre 2011)	Total
Pompiers	430	493	248	1 171
Policiers	26	24	5	55
Services médicaux d'urgence	30	8	10	48
Recherche et sauvetage	4	4	3	11
Autres	18	2	7	27
Total	508	531	273	1 312

Les rapports d'étape de l'AIP-Canada précisent que l'interopérabilité entre les premiers intervenants s'est améliorée dans les cours où d'autres intervenants d'urgence ont participé. La formation permet à tous les premiers intervenants d'adopter la même vision et elle les aide à intervenir efficacement et en toute sécurité en cas d'incident. L'un des services d'incendie a témoigné que l'occasion pour les pompiers, les policiers et les services de gestion des urgences de travailler et d'apprendre ensemble leur permettait de comprendre plus en profondeur le rôle de chacun sur les lieux d'une urgence. Toutes les personnes interrogées sont d'avis que la formation les aide à collaborer plus efficacement avec les premiers intervenants pendant un exercice de formation ou un événement HAZMAT. Certaines d'entre elles ont ajouté que le succès ne revient pas entièrement à la formation de l'AIP-Canada, puisqu'elles ont suivi d'autres cours de formation précédemment ou parce qu'elles travaillent quotidiennement avec d'autres premiers intervenants dans leur collectivité.

4.2.4 Assurer la sécurité des pompiers et du public

Les évaluations effectuées dans le cadre des entrevues visaient à examiner si les pompiers utilisent les habiletés acquises pendant la formation pour intervenir face à un événement HAZMAT réel et si la formation a eu une incidence sur la sécurité de la collectivité.

Il n'y a pas de statistiques nationales sur le nombre d'incidents qui surviennent chaque année et sur les blessures ou les décès de pompiers qui y sont associés, puisque chaque province recueille ces données selon un protocole qui lui est propre. Toutefois, les participants ont signalé être mieux préparés à intervenir en cas d'incident HAZMAT, même si la majorité n'a jamais eu à faire face à un tel événement. Ils ont donné plusieurs exemples de répercussions de la formation : que les incidents peuvent désormais être identifiés adéquatement et traités en tant qu'événements HAZMAT (p. ex. incident lié au monoxyde de carbone), que les protocoles ont été évalués de nouveau pour des incidents précis et qu'ils transportent désormais un manuel d'orientation dans leurs camions de pompiers (p. ex. manuel CANUTEC). L'un des participants a précisé que le cours a joué un rôle déterminant dans le cadre d'une intervention liée à une fuite de gaz dans sa collectivité.

La plupart des personnes interrogées ont senti que le cours avait eu une incidence positive sur la sécurité dans les collectivités où la formation a été dispensée. En raison du fait que les premiers intervenants sont mieux formés, le niveau de préparation des collectivités a augmenté. L'un des participants a mentionné que le cours a permis aux premiers intervenants d'être plus proactifs. Ils visitent maintenant les immeubles particuliers dans leur collectivité (p. ex. écoles, hôpitaux) pour faire un inventaire des menaces HAZMAT potentielles. Les pompiers savent à quoi ils ont affaire lorsque survient un incident, ce qui rend la collectivité plus sûre.

L'AIP-Canada a reçu plusieurs lettres d'encouragement et des témoignages des services d'incendies et des participants qui montrent des exemples précis de l'incidence positive de la formation dans les collectivités. Par exemple, l'un des services d'incendies précise que les pompiers sont beaucoup mieux placés pour répondre à bon nombre de menaces HAZMAT bien réelles auxquelles les collectivités font face quotidiennement. D'autres collectivités ont mentionné avoir une meilleure capacité opérationnelle relativement à l'intervention face à de tels incidents graves et à l'atténuation de ces derniers. Elles ont ajouté qu'en raison de l'excellent matériel didactique et de l'excellente qualité d'instruction, les citoyens dans leur collectivité et dans cette région du Canada sont mieux protégés contre les incidents HAZMAT.

4.3 Rendement – Efficience et économie

L'évaluation a permis d'examiner si le Programme de contribution à l'AIP-Canada est administré efficacement pour produire des extrants et réaliser des progrès quant à l'atteinte des résultats souhaités. On a évalué l'efficience du Programme en examinant comment SP a minimisé l'utilisation de ressources pour gérer l'entente de contribution, et on a évalué l'économie du Programme en effectuant une comparaison des coûts limitée.

4.3.1 Efficacité du Programme

Le Programme est géré au titre d'une seule entente de contribution avec un bénéficiaire; ainsi, on s'attend à ce que le niveau d'effort de SP requis pour gérer l'entente soit minime. Les participants au Programme qui ont été interrogés mentionnent que l'entente de contribution a

été surveillée dans le cadre d'un examen des propositions budgétaires et des rapports d'étape de l'AIP-Canada. Un comité consultatif s'est réuni au moins une fois par année pour examiner les progrès accomplis, formuler des conseils au sujet des objectifs de la réunion, examiner le matériel didactique et discuter des questions en suspens et des possibilités. Des représentants du Collège canadien de gestion des urgences et de l'AIP-Canada ont assisté aux réunions. Des représentants de SP ont également assisté au cours deux fois à intervalles réguliers pour en surveiller la prestation²⁷. SP a effectué un examen de gestion pour l'exercice 2010-2011. L'examen a permis de déterminer des possibilités et des attentes relativement au programme de formation, comme la prestation de cours bilingues et l'accréditation.

L'évaluation a permis d'examiner l'utilisation des ressources par SP en comparant les taux d'administration²⁸ du Programme et des autres programmes de paiements de transfert de SP. Le taux est, comme prévu, très faible, passant de 2,2 % à 3,1 % pour trois des quatre années. En revanche, en 2010-2011, lorsque l'on a effectué l'examen de gestion, le taux était élevé (17,3 %) en raison des heures de travail supplémentaires utilisées au cours de cet exercice. Le taux moyen d'administration du programme (5,6%) se compare favorablement à ceux des programmes de contribution de SP. L'annexe C contient des détails sur les calculs effectués.

D'autres analyses des données sur les dépenses révèlent des crédits périmés²⁹ relativement aux dépenses du Programme. Les conseillers en gestion financière de SP précisent que le manque d'exactitude relativement aux estimations des montants des crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE) a causé certains défis liés à la gestion financière du Programme. En raison de la surestimation des CAFE dans les deux premières années, le ministère a dû réduire les dépenses dans les états financiers pour les années où les CAFE ont été rayés, ayant déterminé que l'AIP-Canada ne soumettrait pas de réclamation pour ces années. Une analyse plus poussée des données financières révèle des crédits périmés dans les contributions de 322 600 \$ en 2008-2009; 193 500 \$ en 2009-2010; 184 300 \$ en 2010-2011, et 89 200 \$ en 2011-2012. Les crédits périmés sont principalement dus à la réception tardive du financement en 2008-2009 et la question de l'accréditation qui a inhibé la prestation de la formation prévue.

4.3.2 Économie du Programme

En sachant que les coûts associés à la prestation des cours HAZMAT, et de la formation générale en gestion des urgences, varient dans tout le pays, on a effectué une comparaison limitée des coûts engagés pour chacun des participants dans le cadre de deux autres cours qui sont similaires à la formation de l'AIP-Canada. Le premier élément de comparaison était le cours *HazMat Materials Emergency Response – Operations* (intervention d'urgence relative aux matières dangereuses – opérations) donné par le Justice Institute of British Columbia³⁰. Les frais d'inscription au cours étaient de 990 \$ par participant. L'auditoire cible de la formation était les employés des industries qui fabriquent des produits chimiques et qui transportent ou

²⁷ Sécurité publique Canada. *Management Review of the Contribution Agreement with the International Association of Fire Fighters*, Canada, 2011.

²⁸ Le taux d'administration représente le coût total assumé par le gouvernement relativement à l'administration du Programme comme pourcentage des paiements de transfert totaux au cours d'un exercice donné.

²⁹ Pour des fins d'analyse, les crédits périmés incluent les sommes radiées des crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE). Ceci afin d'illustrer les défis dans la gestion financière du programme. Dans ce contexte, une somme radiée représente la partie surestimée des CAFE. Voir l'annexe C pour de plus amples détails.

³⁰ Le Justice Institute of British Columbia a été établi comme une institution provinciale dans le cadre d'un décret du procureur général et ministre de l'Éducation, des Sciences et de la Technologie en avril 1978 : <http://www.jibc.ca/about-jibc/governance> (en anglais seulement).

conservent d'autres matières dangereuses, ainsi que les pompiers et les policiers qui interviennent en cas d'incident HAZMAT. Les étudiants ont appris les techniques leur permettant de reconnaître et d'évaluer le niveau de risque associé à des matières dangereuses et à leur contenant, les techniques de contrôle de la sécurité pour protéger la population et les étapes liées à la gestion des incidents HAZMAT. Le deuxième élément de comparaison était le cours avancé *NFPA 472 Hazardous Materials Operations* (norme NFPA 472 Opérations relatives aux matières dangereuses) du Fire and Emergency Services Training Institute de Toronto³¹. Les frais d'inscription étaient d'environ 920 \$ par participant. Pendant ce cours, les étudiants ont appris les techniques de protection de la population, de l'environnement et des biens contre les effets néfastes d'une fuite imprévue de matières dangereuses. Ces deux cours sont conformes aux lois et aux normes relatives à l'intervention d'urgence en cas d'incident HAZMAT au niveau opérationnel, conformément à la norme NFPA 472, et ils ont obtenu l'accréditation du International Fire Service Accreditation Congress ou de ProBoard. La prestation du cours de l'AIP-Canada est assumée par le gouvernement fédéral à raison de 835 \$ par participant.

La comparaison des frais d'inscription par participant à ces autres cours et de ceux du Programme est limitée, puisque certaines incertitudes demeurent relativement aux frais d'inscription. Par exemple, si l'analyse repose sur l'hypothèse que les frais d'inscription comprennent les coûts d'élaboration et les frais indirects, et que les cours atteignent le seuil de rentabilité, les coûts sont comparables à ceux du Programme fédéral. Toutefois, ces autres cours pourraient être subventionnés par des partenariats ou une participation bénévole sous forme de contribution en nature ou d'une manière qui n'est pas comptabilisée dans les frais d'inscription, et les profits pourraient être inclus dans les frais si les cours n'atteignent pas le seuil de rentabilité. Malgré ces incertitudes, il semble que les frais par participant pour le cours de l'AIP-Canada, soit 835 \$, correspond à ceux des autres offres de formation semblables qui ont servi à la comparaison pendant l'évaluation.

5. CONCLUSIONS

5.1 Pertinence

Le Programme de contribution à l'AIP-Canada visait initialement à combler les lacunes en matière de formation chez les pompiers et à contribuer à l'interopérabilité entre les premiers intervenants. Puisque les données sur la formation ne sont pas recueillies à l'échelle nationale, il s'est avéré difficile de déterminer dans le cadre de l'évaluation si ces lacunes en matière de formation persistent. Toutefois, selon les données disponibles, une formation HAZMAT est encore nécessaire pour les premiers intervenants. Une collecte systématique de données sur ce type de formation dans l'ensemble du pays permettrait d'avoir une meilleure idée du niveau de formation actuel des premiers intervenants et des lacunes à combler à ce sujet.

Le soutien fédéral à la formation des premiers intervenants était évident dans le Budget de 2007 et dans les années qui ont suivi l'élaboration de la première stratégie de SP liée aux incidents CBRNE³². La formation en matière de gestion des urgences ne fait pas partie des

³¹ Vous trouverez de plus amples renseignements à l'adresse <http://festi.ca/en/> (en anglais seulement).

³² Les incidents CBRNE sont des actes perçus, possibles ou réels impliquant du matériel chimique, biologique, radiologique, nucléaire ou explosif qui visent souvent à causer des blessures. Les incidents concernant des matières dangereuses sont des incidents causés par des accidents, de la négligence ou un phénomène naturel.

grandes priorités du Ministère pour 2012-2013. Il s'agit toutefois d'une sous-sous-activité dans l'Architecture d'activités de programme sous la rubrique 1.4.1.2, Formation et exercices en gestion des urgences.

Les lois et les cadres stratégiques indiquent qu'il s'agit du rôle du gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, de faciliter la coordination et l'avancement de la formation en gestion des urgences à l'échelle nationale. Le Programme de contribution à l'AIP-Canada semble être déconnecté du rôle de leadership et de collaboration que doit assumer SP auprès des provinces et des territoires. Les occasions manquées de travail en synergie et de liens stratégiques peuvent être discutées dans le cadre du forum fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences. En outre, le contexte financier et organisationnel actuel semble indiquer un changement d'orientation dans les efforts de formation de SP et une tendance vers l'adoption d'un rôle plus stratégique. D'autres moyens de financer la formation en gestion des urgences sont à l'étude, et un nouveau modèle opérationnel évolue. SP élargira sa base de partenariats pour soutenir et renforcer la formation en gestion des urgences en élaborant des normes nationales dans ce domaine et en en faisant la promotion, le tout en consultation avec des partenaires provinciaux et territoriaux, le milieu universitaire et des professionnels de la gestion des urgences. De plus, SP offrira la formation en gestion des urgences aux fonctionnaires fédéraux dans le cadre d'un protocole d'entente conclu avec l'École de la fonction publique du Canada. En vertu de ce protocole d'entente, SP fournira une orientation en matière de politique et de programmes.

En ce qui a trait au chevauchement, la formation HAZMAT est offerte dans la plupart des provinces par des organismes provinciaux de gestion des urgences, des collèges, des universités et le secteur public. Par contre, la principale différence réside dans le fait que ce programme offre la formation sur place, ce qui est avantageux pour les petites collectivités qui ne peuvent pas courir le risque d'envoyer une partie de ses employés suivre une formation en même temps.

5.2 Rendement

Le financement fourni par SP augmente la capacité de l'AIP-Canada de développer et d'offrir le programme de formation. Ce dernier a élaboré du matériel pédagogique bilingue, a formé des instructeurs qualifiés et, d'avril 2009 à décembre 2011, a offert de la formation à 1 312 personnes.

L'accès à la formation a été augmenté pour les pompiers dans les petites collectivités ou les collectivités isolées, dans les provinces où la formation a été offerte. Le Programme n'a pas augmenté de manière importante l'accès à la formation HAZMAT à l'échelle nationale, car cette formation a surtout été offerte dans deux provinces. Le fait que les cours de l'AIP-Canada n'ont pas encore reçu d'accréditation représente un obstacle de taille à la prestation de la formation dans de nombreuses provinces. L'AIP-Canada continue toutefois de promouvoir le programme et a fait une demande d'accréditation.

Selon les données disponibles, le programme de formation est de bonne qualité et a permis d'augmenter les connaissances et la confiance des participants dans leur capacité à gérer des incidents HAZMAT. La formation a amélioré l'interopérabilité dans les collectivités où des intervenants d'urgence, autres que des pompiers, ont aussi assisté au cours. Il y a peu de données qui permettent de connaître les effets plus élargis du Programme en ce qui a trait à la protection des pompiers et du grand public. Toutefois, la formation a été bien accueillie dans les collectivités où elle a été donnée, et plusieurs exemples fournis par des personnes interrogées indiquent que la formation a eu une incidence positive sur la sécurité de la collectivité grâce à une préparation accrue.

À quelques exceptions près, le Programme est géré de manière efficace pour produire des extrants et progresser vers les résultats attendus. Le Programme est considéré efficace, car le ratio de ses coûts administratifs se compare favorablement à d'autres programmes de paiements de transfert de SP. Par contre, il y a des crédits périmés dans les dépenses de programme; des estimations plus précises fournies par les bénéficiaires et une plus grande attention à la consolidation des dépenses en fin d'année pourraient améliorer ce résultat. En ce qui a trait à l'économie du Programme, le coût par participant à la formation correspond à celui de deux autres offres de formation semblables qui ont servi à la comparaison pendant l'évaluation.

6. RECOMMANDATIONS

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

1) Élaborer des solutions de rechange au programme qui reflètent davantage le rôle de SP en matière de leadership et de collaboration.

Les solutions de rechange au programme devraient tenir compte des éléments suivants :

- les besoins et les lacunes des provinces et des territoires en ce qui a trait à la formation HAZMAT, et ce, dans le cadre de consultations menées auprès du forum fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences;
- le modèle opérationnel en évolution de SP dans le domaine de la formation en gestion des urgences.

2) Mettre au point un mécanisme qui favorisera l'actualisation opportune des dépenses et des estimations fournies par les bénéficiaires dans le but d'avoir un portrait financier plus précis du programme.

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Mesures devant être prises par la direction	Échéancier
<p>1) Élaborer des solutions de rechange au programme qui reflètent davantage le rôle de SP en matière de leadership et de collaboration.</p> <p>Les solutions de rechange au programme devraient tenir compte des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les besoins et les lacunes des provinces et des territoires en ce qui a trait à la formation HAZMAT, et ce, dans le cadre de consultations menées auprès du forum fédéral-provincial-territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences; • le modèle opérationnel en évolution de SP dans le domaine de la formation en gestion des urgences. 	<p>Inscrire la question à l'ordre du jour des prochaines réunions du forum fédéral, provincial et territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences.</p> <p>Par suite des discussions et des décisions du forum fédéral, provincial et territorial des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences, étudier, élaborer et mettre de l'avant des solutions de rechange au programme.</p>	<p>Automne 2012</p> <p>Janvier 2013</p>
<p>2) Mettre au point un mécanisme qui favorisera l'actualisation opportune des dépenses et des estimations fournies par les bénéficiaires dans le but d'avoir un portrait financier plus précis du programme.</p>	<p>Consulter l'AIP-Canada pour trouver des solutions possibles, comme la production en temps opportun de prévisions trimestrielles par l'AIP-Canada et la présentation de reçus.</p>	<p>Des options doivent être mises au point d'ici la fin de l'été 2012</p>

ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS

Ministère des Finances Canada. Nouvelles, le 10 avril 2007, *Le nouveau gouvernement du Canada investit dans la sécurité des collectivités.*

Ministère des Finances Canada. *Plan budgétaire 2007, Un Canada plus sécuritaire : bâtir un Canada plus fort dans un monde moderne. Formation sur les matières dangereuses à l'intention des premiers intervenants.*

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

International Association of Fire Fighters (2005). *Submission for Emergency Preparedness Act Review.*

International Association of Fire Fighters (2005). *Submission to the Standing Committee on Finance – Pre-budget Consultation.*

International Association of Fire Fighters (2011). *Stage set for 18th Canadian Legislative Conference.*

International Association of Fire Fighters (2011), *Submission to Standing Committee on Finance 2012 Pre-budget Consultations.*

International Fire Service Accreditation Congress (2012). *Accredited Entities and Levels.*

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

Parlement du Canada (2011). Rapport du Comité permanent des finances, *Maintenir le cap sur l'emploi et la croissance au Canada.*

Sécurité publique Canada (2008). *Results-Based Management Framework and Risk-Based Audit Framework, For International Association of Fire Fighters, Canada, Hazardous Materials Training Initiative.*

Sécurité publique Canada (2010). *La Stratégie de formation en matière de gestion des urgences au Canada 2010-2015.*

Sécurité publique Canada (2011). *Renforcer la résilience face au terrorisme : stratégie antiterroriste du Canada.*

Sécurité publique Canada (2011). *Stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif pour le Canada.*

Sécurité publique Canada (2011). *Management Review of the Contribution Agreement with the International Association of Fire Fighters, Canada.*

Sécurité publique Canada. Communiqués, le 27 avril 2009, *Le ministre Van Loan annonce un financement de 2,5 millions de dollars pour la mise en œuvre d'un programme de formation sur les matières dangereuses.*

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

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

Sécurité publique Canada (2010). *États-Unis – Canada – Évaluation conjointe des menaces et des risques.*

Sites Web

AIP-Canada : <http://www.iaff.org/canada/index.htm>

Site Web de Sécurité publique Canada : <http://www.securitepublique.gc.ca>

ANNEXE B : ORGANISMES QUI OFFRENT DE LA FORMATION

Le tableau suivant donne des exemples de fournisseurs de la formation HAZMAT dans les provinces qui ont obtenu l'accréditation par l'entremise de ProBoard ou du International Fire Service Accreditation Congress³³.

Fournisseurs de la formation HAZMAT dans les provinces	
Colombie-Britannique	College of The Rockies District of North Vancouver Fire & Rescue Services Training Center Justice Institute of British Columbia, Fire and Safety division Vancouver Island Emergency Response Academy
Alberta	Alberta Emergency Management Agency Office of the Fire Commissioner - Alberta Municipal Affairs
Saskatchewan	Office of the Fire Commissioner
Manitoba	Centre de formation des services d'urgence du Manitoba, Bureau du commissaire aux incendies
Ontario	Bureau du commissaire des incendies de l'Ontario
Québec	École nationale des pompiers du Québec
Nouvelle-Écosse	Nova Scotia Fire Service Professional Qualifications Board
Île-du-Prince-Édouard	Académie de police de l'Atlantique
Terre-Neuve-et-Labrador	Bureau du commissaire aux incendies, Terre-Neuve-et-Labrador

³³ International Fire Service Accreditation Congress Accredited Entities and Levels (mars 2012)

ANNEXE C : ANALYSE FINANCIÈRE

Les chiffres dans le tableau sont en dollars et ont été arrondis à la centaine.

COÛTS D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Personnel de SP responsable du Programme				
Salaires	2 800	2 900	26 400	3 000
Fonctionnement et entretien	-	1 200	900	-
Total partiel	2 800	4 100	27 300	3 000
Bureau du directeur exécutif				
Salaires	2 100	2 200	2 300	2 300
Fonctionnement et entretien	-	-	-	-
Total partiel	2 100	2 200	2 300	2 300
COÛT TOTAL DU PROGRAMME	4 900	6 300	25 600	5 300
Services internes				
Salaires	2 000	2 100	11 500	2 200
Fonctionnement et entretien	-	500	400	-
Total partiel	2 000	2 600	11 900	2 100
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses en salaires)	1 400	1 400	8 000	1 500
Indemnité de logement de TPSGC (13 % des dépenses en salaires)	900	900	5 200	1 000
COÛT TOTAL D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME	9 200	11 200	54 700	9 900

PAIEMENTS DE TRANSFERT				
Dépenses	300 000	500 000	315 700	410 800
Sommes radiées ³⁴	(122 600)	(193 500)	-	-
TOTAL	177 400	306 500	315 700	410 800
TAUX D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME				
Annuel	3,1 %	2,2 %	17,3 %	2,4 %
Moyenne des quatre années				5,6 %

PAIEMENTS DE TRANSFERT – DÉTAILS DES CRÉDITS PÉRIMÉS				
Budget	500 000	500 000	500 000	500 000
Paiements effectués	177 400	306 500	315 700	410 800
Budget des paiements de transfert moins les paiements effectués	322 600	193 500	184 300	89 200

Remarque 1 : Les salaires du personnel de SP responsable du Programme ont été estimés en fonction du travail d'un employé travaillant à temps plein pour le Programme pendant une semaine deux fois par année (4 %). Au cours de l'exercice 2010-2011, SP a effectué un examen de gestion. Un nombre supérieur d'employés a donc été affecté au Programme (environ 30 % de plus). Pour le bureau du directeur exécutif, les estimations des salaires sont fondées sur l'hypothèse que 1 % des salaires de deux employés est consacré à l'appui du Programme.

³⁴ Dans ce contexte, une somme radiée représente la partie surestimée des CAFÉ.

Remarque 2 : Pour l'exercice 2008-2009, une dépense de 300 000 \$ a été engagée comme CAFE. Par contre, les dépenses réelles ont été de 177 400 \$. Ainsi, le solde du CAFE (122 600 \$) a été radié. La même situation est survenue au cours de l'exercice 2009-2010, où des CAFE de 500 000 \$ ont été engagés, et les dépenses réelles ont été de 306 500 \$. Le solde des CAFE a également été radié.