



LEÇONS TIRÉES DU TSUNAMI

***Bilan de la réponse des Affaires étrangères Canada
à la crise du tsunami dans l'océan Indien
le 26 décembre 2004***

Affaires étrangères et commerce international Canada
Bureau de l'inspecteur général
Direction de l'évaluation (ZIE)

Le 27 mai 2005

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SYMBOLES ET ACRONYMES	iii
1. SOMMAIRE	1
2. INTRODUCTION	6
2.1 Contexte et objectif	6
2.2 Méthodologie	7
2.3 Contraintes	10
2.4 Organisation des rapports et points d'intérêt	10
3. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA À LA CRISE DU TSUNAMI	12
3.1 La réponse du Canada à la crise du tsunami	12
3.2 Coordination de la réponse du Canada	18
3.3 Ressources et procédures en cas de crise humanitaire internationale .	21
3.4 Assistance consulaire	24
4. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS FORMULÉES SUR LES PLANS, LES PROCÉDURES ET LA GESTION DE LA CRISE DANS SON ENSEMBLE	27
4.1 Plans et procédures d'urgence	27
4.2 Arrangements préalables	32
5. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	34
5.1 Capacité accrue au sein de AEC	34
5.2 Formation	38
5.3 Soutien du personnel	40
5.4 Récompenses et reconnaissance	43
5.5 Expertise externe à l'occasion de la réponse à une crise	44
5.6 Capacité de base au sein de AEC	46
6. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE D'OPÉRATIONS CONSULAIRES ...	48

Le 27 mai, 2005

7.	CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS AU SUJET DES SYSTÈMES TECHNIQUES, DE L'INFRASTRUCTURE ET DE L'ÉQUIPEMENT	50
7.1	Installations physiques	50
7.2	Matériel portatif et fournitures destinés à la réponse aux crises	51
8.	CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : RELATIONS AVEC LES MÉDIAS	55
9.	PRATIQUES EXEMPLAIRES ET LEÇONS RETENUES	59
10.	AMÉLIORATION DE L'ÉTAT DE PRÉPARATION DU CANADA	68
	ANNEXE A : RÉPONSE DE LA GESTION	70

Le 27 mai, 2005

LISTE DES SYMBOLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Affaires étrangères Canada
AGD	Direction générale des enjeux humains et mondiaux (AEC)
AGH	Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme (AEC)
AHI	Programme d'assistance humanitaire internationale (ACDI)
ASPC	Agence de santé publique du Canada
BCAH UN	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BCM	Service des relations avec les médias (AEC)
BCP	Bureau du Conseil privé
CDM	Chef de mission
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CICan	Commerce international Canada
CPM	Cabinet du Premier ministre
CRC	Croix-Rouge canadienne
DART	Équipe d'intervention en cas de catastrophe
ERP	Employés recrutés sur place
HCD	Direction générale – Services aux cadres de direction (AEC)
HMA	Direction des affectations et de la gestion des bassins communs (AEC)
IDC	Direction de la sécurité régionale et du maintien de la paix (AEC)
JPD	Direction générale des affaires consulaires (AEC)
JPE	Affaires consulaires/Direction des services d'urgence (AEC)
MDN	Ministère de la Défense nationale
ONG	Organisation non gouvernementale
PC	Personnel canadien à l'étranger

Le 27 mai, 2005

PE	Protocole d'entente
PNF	Procédures normalisées de fonctionnement
RNSU	Réserve nationale de secours d'urgence
ROCA	Registre consulaire des Canadiens à l'étranger
SPPCC	Sécurité publique et Protection civile Canada
ST	Service temporaire
ZIE	Direction de l'évaluation (AEC)

Le 27 mai, 2005

1. SOMMAIRE

Le 26 décembre 2004, un très fort tremblement de terre s'est produit en mer au large de la côte nord-ouest de l'Indonésie, provoquant une série de tsunamis qui ont été catastrophiques pour les régions côtières de l'océan Indien, en particulier pour l'Indonésie, la Thaïlande et le Sri Lanka. Le Canada s'est joint aux efforts d'aide humanitaire internationaux déployés à grande échelle, il a immédiatement imposé un moratoire sur la dette des pays touchés envers le Canada et il a ensuite engagé une somme de 425 millions de dollars pour l'aide et la reconstruction dans cette région du monde, somme qui s'ajoute aux 230 millions de dollars donnés par le public canadien, aux 20 millions de dollars donnés par les provinces et les territoires du Canada et aux 9 millions de dollars donnés par les compagnies et les organismes du secteur privé.

Le gouvernement fédéral a été le maître d'œuvre de l'intervention canadienne. L'Agence canadienne de développement international a administré les contributions d'aide canadienne. Une équipe de médecine légale de la Gendarmerie royale du Canada composée de dix personnes s'est rendue dans la région pour participer à l'effort international déployé pour identifier les corps des victimes. L'équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) du ministère de la Défense nationale qui comprend 200 personnes a fourni des services de santé au Sri Lanka. Le premier ministre ainsi que d'autres ministres ont visité la région. Affaires étrangères Canada (AEC) a fourni des services consulaires aux Canadiennes et aux Canadiens qui étaient dans la région, ainsi qu'aux membres de leur famille au Canada. AEC a aussi coordonné les interventions des ministères et des organismes gouvernementaux.

Le présent bilan vise à évaluer objectivement la réponse du gouvernement du Canada à la crise du tsunami, en examinant en particulier le travail effectué par AEC. L'équipe de révision a examiné 59 documents, y compris les Procédures normalisées de fonctionnement en cas de catastrophes naturelles internationales du gouvernement mises en œuvre à l'occasion de catastrophes naturelles internationales, et le rapport sommaire de la réunion interministérielle du 25 février 2005. Elle a mené des interviews auprès de 43 cadres supérieurs de AEC ainsi que d'autres intervenants, elle a effectué une enquête auprès des employés de 83 missions et du personnel en service temporaire (ST), et ses membres ont assisté à une réunion d'information à Hong Kong à laquelle assistaient aussi les chefs de missions (CDM) dans les régions touchées.

Le bilan a révélé que le Canada avait répondu de manière efficace aux besoins consulaires des Canadiennes et des Canadiens touchés directement ou indirectement par la crise, et qu'il avait joué un rôle primordial dans les efforts d'aide internationaux qui ont été déployés en vue de satisfaire aux besoins humanitaires dans la région. On a pu atteindre un tel résultat en suivant les directives incluses dans les Procédures

Le 27 mai, 2005

normalisées de fonctionnement et grâce aux efforts extraordinaires du personnel des missions du Canada, des centaines d'employés à l'administration centrale de AEC ainsi que du personnel venant des autres ministères et organismes gouvernementaux; on a aussi constaté un degré élevé de coopération entre les différentes organisations au Canada et à l'échelle internationale ainsi qu'une grande capacité de leadership.

AEC s'est acquitté de son rôle de coordination efficacement. AEC est devenu la plaque tournante en matière d'information et de prise de décision. On y effectuait la gestion de la coordination entre la région touchée et l'administration centrale, entre AEC et les autres ministères et organismes gouvernementaux, entre les agents responsables de AEC et les parlementaires, entre AEC et ses homologues des autres pays touchés, les organismes multilatéraux participant à l'intervention et les autres pays qui contribuaient à l'effort d'aide. AEC a tenu des réunions quotidiennes avec les membres d'un groupe d'intervention interministériel et elle a produit des rapports de situation (RAPSIT) quotidiens; ces mesures conféraient au processus une certaine prévisibilité, et favorisaient la transparence et la discipline.

On a fait face à des défis importants. Les ressources humaines avaient une tâche trop lourde. Certains systèmes techniques étaient défectueux. Il régnait une incertitude en ce qui a trait aux protocoles à suivre et aux délégations d'autorité. Les médias effectuaient un examen très minutieux des gestes posés et certaines attentes du public canadien étaient indûment élevées. Le gouvernement s'est retrouvé parfois en mode réactif en tentant de défendre le bien-fondé d'une mesure ou d'une position en particulier, ou en expliquant certaines incohérences dans les déclarations faites par différents ministères ou organismes. On a dû résoudre des problèmes de transport et d'équipement. Le personnel a souffert des répercussions de la crise et du surmenage.

En résumé, au cours de la crise, les systèmes de AEC ont été mis à rude épreuve. Les tâches habituelles ont été négligées et il faudra un certain temps pour revenir à une situation normale. Si une autre catastrophe avait eu lieu en même temps que le tsunami, le Ministère aurait eu beaucoup de mal à trouver des ressources supplémentaires. La Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme (AGH) et la Direction des services d'urgences des Affaires consulaires (JPE), qui ont toutes deux joué un rôle crucial dans la réponse de AEC à la crise, ont manqué de ressources.

La leçon générale qui ressort de ce bilan est la suivante : lorsque des préparatifs, des systèmes et des procédures fiables étaient en place, la réponse du Canada était efficace et efficiente. Les joueurs clés savaient quelles étaient les mesures à prendre, ils avaient à leur portée les outils dont ils avaient besoin et ils exécutaient leurs tâches facilement et de manière exhaustive. Lorsque les préparatifs étaient insuffisants, on constatait, parfois, des faux départs, des erreurs, des occasions ratées de peu et des

Le 27 mai, 2005

mesures inefficaces. L'investissement consacré à la préparation à une crise a été très rentable. Pour ce qui est de l'avenir, le Canada a besoin d'un système de réponse aux crises internationales qui soit solide, souple et de haute technicité. Voici un résumé des recommandations à ce sujet :

- 1^{re} recommandation :** Mettre à jour les procédures normalisées de fonctionnement du gouvernement du Canada en incluant les leçons apprises au moment de la crise du tsunami et en mettant l'accent sur les aspects suivants : l'équipe responsable de gérer la crise, le moment opportun pour prendre les décisions cruciales, les missions de reconnaissance et l'équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART), les règles de gestion financière, les listes de vérification et les modèles et le partenariat avec la Croix-Rouge canadienne, les autres ONG et les organismes des Nations Unies.
- 2^e recommandation :** Avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, des gouvernements provinciaux, des partenaires canadiens et des organismes internationaux, élaborer des arrangements approuvés au préalable et des ententes liés à la réponse à une crise éventuelle.
- 3^e recommandation :** Tenir à jour une liste de personnes au sein du Ministère ayant une expertise dans le domaine de l'intervention d'urgence qui ont la capacité et la volonté d'effectuer très rapidement une intervention d'urgence à l'administration centrale ou d'offrir des services temporaires dans les missions. Il faudrait tenir à jour 24 heures sur 24, et 7 jours sur 7, une liste de personnes de première intervention, disponibles sur demande, qui formeraient l'équipe de base de gestion de la réponse aux crises.
- 4^e recommandation :** Offrir une formation supplémentaire sur la réponse aux crises en incluant les éléments suivants : formation en gestion de crise pour les chefs de mission (CDM), formation en gestion de crise pour le personnel des missions et de l'administration centrale, formation sur les relations avec les médias et formation en matière de services consulaires.
- 5^e recommandation :** Faire en sorte que les employés et les membres de leur famille puissent recevoir le soutien nécessaire sur le plan émotionnel pendant et après les crises.

Le 27 mai, 2005

- 6^e recommandation :** Veiller à ce que des récompenses justes et équitables, ainsi qu'une reconnaissance, soient offertes aux employés affectés à la suite de la réponse à une crise.
- 7^e recommandation :** Tenir à jour une liste de Canadiennes et de Canadiens ayant une expertise dans le domaine de l'intervention d'urgence venant de l'extérieur de AEC (ainsi que des employés sélectionnés au sein du Ministère) qui sont prêts à faire partie des équipes qui seront déployées rapidement.
- 8^e recommandation :** Renforcer l'unité ministérielle de réponse aux crises (AGH) et l'intégrer au groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (START) pour pouvoir profiter d'une capacité de ressources suffisantes au moment de crises internationales majeures et prolongées.
- 9^e recommandation :** Renforcer la capacité de base de la Direction des services d'urgence des Affaires consulaires pour pouvoir profiter d'une capacité de ressources suffisantes au moment de crises internationales majeures et prolongées.
- 10^e recommandation :** Améliorer les installations matérielles et les systèmes informatiques du Centre des opérations consulaires.
- 11^e recommandation :** Améliorer les mécanismes de gestion de crise des installations et des systèmes de l'administration centrale et des ambassades.
- 12^e recommandation :** Veiller à ce l'équipement adéquat de réponse aux crises soit disponible, y compris le matériel des équipes de déploiement rapide et du personnel de service temporaire, ainsi que l'équipement destiné aux bureaux satellites.
- 13^e recommandation :** S'assurer d'avoir une réserve suffisante de matériel d'urgence en prévision d'un déploiement autant au Canada qu'à l'étranger.
- 14^e recommandation :** Consolider les relations avec les médias et avec le public pour assurer une diffusion proactive de l'information coordonnée par le gouvernement sur la réponse du Canada, ainsi que les explications nécessaires à ce sujet.

Le 27 mai, 2005

15^e recommandation : Effectuer un échange en matière de pratiques exemplaires avec les pays qui partagent les mêmes idées en cette matière.

Le 27 mai, 2005

2. INTRODUCTION

2.1 Contexte et objectif

Le 26 décembre 2004, un très fort tremblement de terre s'est produit en mer au large de la côte nord-ouest de l'Indonésie, provoquant une série de tsunamis qui ont été catastrophiques pour les régions côtières de l'océan Indien, en particulier pour l'Indonésie, la Thaïlande et le Sri Lanka. Le Canada s'est rapidement joint aux efforts d'aide humanitaire internationaux déployés à grande échelle. Dans l'ensemble, le Canada a consacré quelque 425 millions de dollars à l'aide et à la reconstruction dans la région touchée.

Un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens ont été touchés directement, car la crise a frappé des destinations touristiques très en vogue et des endroits qui étaient la mère patrie de beaucoup de Canadiens.

Le gouvernement fédéral a été le maître d'œuvre de la réponse canadienne et Affaires étrangères Canada a joué le rôle de coordonnateur principal à cette occasion. L'intervention du gouvernement du Canada a été menée conjointement par Affaires étrangères Canada, l'Agence canadienne de développement international, le ministère de la Défense nationale, la GRC et d'autres ministères.

L'ampleur de cette catastrophe était sans précédent par rapport aux crises récentes et la capacité du Canada à réagir a été mise à rude épreuve. Le Canada s'est montré à la hauteur de la situation, il s'est acquitté de ses obligations envers ses citoyens et a dépassé les attentes en ce qui a trait à ses engagements sur le plan international. Néanmoins, il a maintenant l'occasion de réfléchir à cette crise et de retenir des leçons à ce sujet, avec l'espoir de pouvoir répondre de manière encore plus efficace si le besoin se présentait de nouveau dans l'avenir. Le présent bilan¹ porte principalement sur le rendement de AEC en ce qui a trait à son rôle dans cette intervention.

¹ La plupart des pays qui ont contribué à la réponse à la crise du tsunami partagent la même opinion sur la nécessité de tirer des leçons de cet événement. De nombreux pays ont entrepris des examens et des évaluations, y compris les États-Unis, le Royaume Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Il faut s'attendre à ce qu'il y ait des évaluations positives et négatives. Une évaluation préliminaire dont a pris connaissance le Canada est celle de la Norvège. Les conclusions de leur commission indépendante sont importantes et révèlent des lacunes majeures dans la manière dont le ministère des Affaires étrangères a mené la crise. Les lacunes incluent les éléments suivants : absence de plans d'urgence, aucune formation en matière de catastrophe, et aucune unité prête à fonctionner dans ce type de crise. Plusieurs conférences, dont *l'International conference on Promoting Financial Accountability in Managing Funds Related to Tsunami*, tenue à Jakarta du 25 au 27 avril 2005, et à laquelle le Canada a assisté, ont été prévues ou sont planifiées dans un proche avenir. Au moins 38 organismes donateurs participent à l'évaluation de ces activités. Au Canada, le MDN et l'ACDI feront tous deux leur propre exercice d'évaluation. En juin, on effectuera un compte rendu conjoint ministériel de toutes les dépenses et des résultats rassemblés relativement au tsunami.

Le 27 mai, 2005

Conformément au mandat du présent bilan: [traduction] *L'objectif du bilan est de recueillir de l'information sur la planification et la prise de décision de AEC en prévision des futures crises et, avec les autres examens, de faire en sorte que l'information soit communiquée en temps opportun à un grand nombre de décideurs du gouvernement canadien, y compris aux membres du Comité du Cabinet chargé des affaires internationales qui se réuniront en juin 2005.*

Les objectifs du bilan sont les suivants :

- 1. Évaluer l'efficacité de AEC dans la coordination de la réponse du gouvernement du Canada à la crise du tsunami;*
- 2. Évaluer l'efficacité de AEC en ce qui a trait à la gestion de l'équipe de la crise; et*
- 3. Évaluer l'efficacité de AEC en ce qui a trait à la gestion de la crise dans les missions à l'étranger;*
- 4. de manière à*
- 5. Déterminer les résultats, les pratiques exemplaires et les leçons à tirer de cet événement; et à*
- 6. Formuler des recommandations visant à améliorer le rendement de AEC par rapport à sa réponse au moment de crises futures.*

2.2 Méthodologie

Examen des documents : L'examen est fondé sur plusieurs sources probantes qui sont complémentaires. On a examiné 59 documents, notamment la correspondance, des transcriptions, les sites Web, des articles et des dossiers liés à la réponse de AEC à la crise du tsunami. Ces documents incluaient entre autres : Les procédures normalisées de fonctionnement du gouvernement du Canada pour répondre aux catastrophes naturelles internationales, les rapports de situation quotidiens (RAPSIT), le chapitre 8 du Manuel des instructions de sécurité – Plan consulaire d'urgence, Leçons retenues du tsunami sur le plan interministériel (sommaire de la réunion interministérielle du 25 février 2005), les rapports sur les « leçons retenues » des directions générales et des directions visées au sein de AEC, les transcriptions des questions et réponses, des conférences de presse et des directives techniques, et la présentation au Conseil du Trésor sur le financement de la réponse de AEC à la crise du tsunami.

Interviews : L'équipe d'examen a interviewé 43 employés visés de AEC, d'autres ministères gouvernementaux et d'autres organismes partenaires. Les personnes interviewées à AEC incluaient : le sous-ministre, le sous-ministre délégué, les cadres

Le 27 mai, 2005

supérieurs représentant le Bureau de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Est, les cadres supérieurs de la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme, les gestionnaires de l'administration centrale de la Direction générale des affaires consulaires, les directeurs généraux et cadres supérieurs de la Direction générale des ressources humaines, de la Direction des communications, de la Direction générale des services exécutifs, la Direction générale des finances, de la planification et des services ministériels (SMD) et les cadres supérieurs du Cabinet du Premier ministre. Les personnes interviewées dans les autres ministères gouvernementaux incluaient le directeur général de l'Aide humanitaire, la paix et la sécurité, et d'autres cadres supérieurs travaillant à l'ACDI, le personnel du MDN, le directeur général de la Direction générale des liaisons internationales de la GRC, des représentants de CICan, de CIC, du CPM, du BPC et de la SPPCC. On a aussi interviewé des représentants de la Croix-Rouge canadienne et d'Oxfam.

Enquête auprès des missions : On a demandé aux employés canadiens ayant participé à la réponse du Canada à la catastrophe du tsunami dans les missions de remplir un questionnaire en ligne qui portait sur l'efficacité de l'aide consulaire canadienne sur le terrain, sur la coordination des efforts canadiens par le Canada sur le terrain, sur la communication entre les missions et l'administration centrale, et sur l'état de préparation aux situations d'urgence des missions et sur leur réponse. On a aussi demandé aux répondants de communiquer les répercussions de cette crise sur le personnel et sur leurs familles. L'équipe de révision a envoyé les questionnaires dans les deux langues officielles au personnel des missions, au personnel canadien à l'étranger, au personnel recruté sur place et au personnel en service temporaire affectés à une des missions canadiennes dans la région pendant la période qui a suivi immédiatement le séisme².

Comme le tableau 1 le démontre, 83 questionnaires remplis ont été reçus, ce qui représente un taux de réponse de 72 %.

² Les questionnaires ont été envoyés directement par courriel aux 37 employés de AEC en service temporaire en Indonésie, au Sri Lanka et en Thaïlande. Ils ont aussi été envoyés aux chefs de missions à Bangkok, à Colombo, à Jakarta, à Delhi et à Nairobi avec la directive de transmettre ce questionnaire au personnel de la mission qui a participé à la réponse au tsunami. Pour protéger la confidentialité des renseignements, on a demandé aux répondants d'envoyer leurs questionnaires remplis directement aux évaluateurs.

Le 27 mai, 2005

Répondants	Répartition des questionnaires	Réponses à l'enquête	Taux de réponse
Personnel des missions	78	58 ³	74 %
Personnel en service temporaire	37	25	68%
Total	115	83	72 %

On a aussi fourni aux employés qui répondaient à l'enquête des questionnaires à l'intention de leur conjoint ou conjointe, pour pouvoir évaluer les répercussions de la catastrophe sur les familles des employés. Six conjoints ou conjointes ont fourni des commentaires.

Rencontre des chefs de mission, à Hong Kong : Les chefs de mission travaillant dans la région se sont réunis du 6 au 8 avril 2005 à Hong Kong avec le sous-ministre délégué et d'autres directeurs clés de l'administration centrale pour effectuer un débriefing et discuter des leçons qu'on peut tirer de la réponse canadienne à la crise sur le terrain. L'équipe de révision était représentée à l'occasion de cette réunion qui a fourni des éléments de réflexion essentiels pour cet examen.

Groupe de discussion des employés en service temporaire : Un groupe de discussion s'est réuni à Ottawa et comprenait des employés de l'administration centrale qui revenaient d'effectuer un service temporaire dans la région. Cet exercice a fourni des renseignements supplémentaires en ce qui a trait aux conditions et aux activités sur le terrain. Bien que les activités des différents acteurs représentant le gouvernement du Canada étaient, à bien des égards, interreliées et difficiles à distinguer, l'examen a porté principalement sur le rendement de AEC. Cet examen exclut l'examen ou la vérification des questions financières (ces questions sont traitées séparément). Il vise à fournir des conseils stratégiques de haut niveau fondés sur une synthèse objective de l'expérience et des opinions de ceux qui ont participé très étroitement à la réponse à cette crise.

³ Des 58 employés travaillant dans les missions qui ont répondu à l'enquête, 60 % étaient des employés canadiens à l'étranger de AEC et d'autres ministères gouvernement et 40 % étaient des employés recrutés sur place.

Le 27 mai, 2005

2.3 Contraintes

Aucune contrainte majeure n'a été mise en lumière. Toutefois, on a dû rassembler en trois semaines seulement les résultats de l'enquête, des interviews et une grande partie de la documentation examinée pour que les conclusions préliminaires soient prêtes pour la réunion des chefs de mission à Hong Kong. Idéalement, les membres de l'équipe de révision se seraient rendus dans les missions affectées et auraient effectué des interviews individuels, ainsi que des interviews avec un échantillon plus représentatif de conjointes ou de conjoints. Toutefois, à cause d'une contrainte de temps, ils n'ont pas pu le faire.

2.4 Organisation des rapports et points d'intérêt

Le prochain chapitre fournit un aperçu des systèmes de réponses du Canada aux crises humanitaires en général, et de la réponse du Canada à la crise du tsunami dans l'océan Indien en particulier, y compris une description détaillée du rôle de AEC. Les chapitres 4, 5, 6, 7 et 8 cernent les forces et les faiblesses de AEC quant à sa capacité de réagir aux catastrophes internationales qui ont été mises en lumière à l'occasion de sa réponse à la crise du tsunami; ces chapitres incluent quinze recommandations dans l'ensemble. Le chapitre 9 présente un sommaire des leçons retenues et des pratiques exemplaires en cette matière, et le chapitre 10 présente les conclusions.

Le tsunami était une catastrophe unique qui a aussi généré une réponse unique. Grâce aux efforts extraordinaires du personnel des missions canadiennes, des centaines d'employés de l'administration centrale de AEC et du personnel des autres ministères et organismes gouvernementaux, le Canada a répondu aux besoins des Canadiennes et des Canadiens et a joué un rôle crucial dans l'effort international déployé en vue de satisfaire aux besoins humanitaires dans la région. En général, la démarche du Canada s'est révélée productive. Néanmoins, l'ampleur de la crise a entraîné des problèmes et a contribué à mettre en lumière les faiblesses des systèmes existants. Les leçons tirées de cette expérience permettront à AEC d'en apprendre davantage à ce sujet et d'adapter ses systèmes et ses procédures de manière à répondre plus efficacement aux crises dans l'avenir.

Les recommandations portent principalement sur les secteurs à améliorer et couvrent une large gamme de mesures correspondant à l'éventail des fonctions et des activités nécessaires pour répondre à une crise. Bien que l'équipe de révision ait tenté de ne pas adopter une démarche trop prescriptive, certaines recommandations sont très détaillées.

Le 27 mai, 2005

AEC a déjà commencé à prendre des mesures qui correspondent à un certain nombre de recommandations; néanmoins, chacune des recommandations est présentée dans son intégralité comme l'indique l'analyse. En dernier ressort, nous espérons tirer des leçons de cette tragédie en veillant à ce que le Canada soit préparé le mieux possible pour répondre efficacement à n'importe quelle catastrophe pouvant survenir à l'échelle internationale dans les années à venir.

Le 27 mai, 2005

3. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA À LA CRISE DU TSUNAMI

3.1 La réponse du Canada à la crise du tsunami

1^{re} journée. Juste avant minuit (HNE) le 25 décembre 2004, (soit juste avant midi le 26 décembre 2004 en Indonésie), un membre de l'équipe sur appel de la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme (AGH) a reçu un message l'informant qu'un important séisme avait eu lieu au large de la côte de l'Indonésie. Cet employé s'est immédiatement rendu à l'édifice Lester B. Pearson pour surveiller la situation et coordonner les mesures comme il devait le faire. À 1 h 20 (HNE), le premier rapport de situation (RAPSIT) était diffusé et il précisait [traduction] « conformément au US Geological Survey (Service géologique des États-Unis) un fort tremblement de terre dont l'intensité était de 8.1 à l'échelle de Richter aurait eu lieu à 250 km au sud-sud-ouest de Banda Aceh, en Indonésie, le 26 décembre à 6 h 58 » AGH a tout de suite alerté les directeurs de AEC au bureau de l'Asie du Sud-Est et à l'ACDI. La communication a aussi été établie avec la Croix-Rouge et avec la mission du Canada à Jakarta. Moins de douze heures plus tard, le deuxième RAPSIT était diffusé, relatant ce qu'on savait alors sur les tsunamis et décrivant les dommages et les pertes de vies causées par cette catastrophe :

[TRADUCTION]

Les dommages causés par le séisme semblent très étendus. Le BCAH (le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies) en Indonésie ne peut pas établir la communication avec son bureau à Aceh - l'électricité est coupée et le système mobile ne fonctionne pas. On s'attend à recevoir une assistance militaire par avion, ainsi qu'une équipe de la Croix-Rouge indonésienne, dans la région demain. L'équipe de gestion des opérations en cas de catastrophe des Nations Unies prépare en ce moment un plan d'intervention.

[La mission du Canada au Sri Lanka] indique que, selon l'évaluation du ministère de la Défense, le tsunami aurait causé la mort de quelque 5 000 personnes après avoir frappé la pointe sud de l'île. Le réseau téléphonique local est incapable de transmettre le nombre excessif d'appels effectués présentement, et il est difficile d'établir la communication avec toute personne à l'extérieur de la région de Colombo. La mission tente de joindre les Canadiennes et les Canadiens figurant sur

Le 27 mai, 2005

le Registre consulaire des Canadiens à l'étranger (ROCA)⁴. Le personnel dans les hôpitaux ne répond pas aux appels téléphoniques. La pointe sud de l'île est complètement coupée du reste du monde (personne ne peut y entrer ou en sortir).

Un tsunami a frappé le sud-ouest de la Thaïlande (région côtière de la mer des Andaman) à 10 h, causant des dommages importants aux régions touristiques côtières de Phuket, Krabi, et Koh Phi-phi. Les rapports indiquent que 250 personnes sont décédées et que 500 personnes manquent à l'appel. Un certain nombre de Canadiennes et de Canadiens sont coincés dans la région ou se sont réfugiés dans des endroits plus élevés. Un Canadien aurait été blessé et il reçoit présentement des soins médicaux. L'ambassade du Canada envoie une équipe à Phuket ce soir afin de trouver les Canadiens et de les aider.

On a communiqué avec les coordonnateurs d'urgence⁵ à Chennai, à Pondercherry et à Andhirapradesh (en Inde). Tous les Canadiens inscrits sur le registre semblent hors de danger.

AEC, l'ACDI et le BCP ont entamé des discussions sur la préparation d'un communiqué de presse portant sur la contribution du Canada et sur le message de condoléances.

AEC et l'ACDI ont discuté d'une première contribution en espèces d'un million de dollars en réponse aux efforts d'aide. Le Canada effectuera d'autres contributions à mesure que l'information sera diffusée sur les besoins réels, soit par l'intermédiaire du Fonds canadien ou d'autres sources.

Conformément aux procédures normalisées de fonctionnement, AGH a convoqué les membres du groupe d'intervention en cas de catastrophe à une réunion qui aura lieu à 12 h 30 aujourd'hui à l'édifice Pearson.

⁴ ROCA – un registre volontaire tenu par AEC.

⁵ Le système de coordination d'urgence du Canada, coordonné par les missions, fournit des listes de contacts de Canadiennes et de Canadiens inscrits sur le ROCA à des « coordonnateurs d'urgence » - habituellement ces Canadiens résident dans le pays hôte pendant une période prolongée. En cas d'urgence, les coordonnateurs d'urgence doivent communiquer avec toutes les personnes figurant sur leurs listes et faire un compte rendu à la mission.

Le 27 mai, 2005

5^e journée. Pendant les jours qui ont suivi, à mesure qu'on découvrait l'ampleur de la catastrophe, le Canada a augmenté sa contribution en conséquence. Le 30 décembre, un septième RAPSIT⁶ a été diffusé :

[TRADUCTION]

À 22 h, le 30 décembre, l'information de presse de sources gouvernementales établit le bilan des personnes décédées à près de 120 000 personnes à la suite des tremblements de terre et des tsunamis du 26 décembre.

Les rapports locaux indiquent que des milliers [de personnes déplacées] arrivent à Banda Aceh, et qu'une multitude de camps improvisés sont établis de manière un peu désorganisée et avec peu de moyens pour les entretenir. [Un employé de l'ambassade du Canada à Jakarta] qui est revenu à Medan de Banda Aceh confirme qu'on constate partout un manque généralisé de nourriture, d'eau potable et de carburant. Une des deux stations de traitement d'eau a été détruite, et l'autre fonctionne à 60 p. cent de sa capacité. La propagation des maladies découlant d'un manque d'hygiène (en particulier à cause des personnes décédées qui ne sont pas encore enterrées), d'abris et de soins médicaux est une situation très inquiétante. Selon les rapports des médias, 95 p. cent des fournitures arrivées à l'aéroport de Banda Aceh ne sont pas encore distribuées et la ville est plongée dans le chaos.

[Au Sri Lanka], Le haut-commissaire du Canada confirme qu'on a un besoin urgent de médicaments, d'eau potable ou d'installations pour offrir de l'eau potable. Le seul Canadien décédé au Sri Lanka a été identifié et ses proches ont été informés.

[En Thaïlande] les autorités précisent que la décomposition des corps trouvés s'accroît rapidement, ce qui rend l'identification visuelle impossible. [L'ambassade du Canada à Bangkok] insiste sur le fait qu'on a grand besoin depuis longtemps de spécialistes en médecine légale. En Thaïlande, on confirme que quatre Canadiens sont décédés.

⁶ Les RAPSIT ont été envoyés par courriel et incluaient souvent des pièces jointes. Par exemple, le premier RAPSIT comprenait une copie des PNF. Les autres RAPSIT incluaient des rapports techniques, des transcriptions de conférences de presse et d'autres documents pertinents. Les RAPSIT ont été distribués sans réserve et à grande échelle. Le premier RAPSIT a été envoyé aux missions, au personnel cadre de AEC, aux employés de l'ACDI et à plusieurs autres ministères gouvernementaux – à quelque soixante personnes en tout. Au plus fort de la crise, chaque RAPSIT était envoyé à 331 adresses de courriel.

Le 27 mai, 2005

[La Direction des affaires consulaires] maintient la communication avec toutes les ambassades visées dans la région qui cherchent activement à obtenir de l'information sur le sort des Canadiens qui sont dans les zones affectées. Les coordonnateurs d'urgence et des bénévoles canadiens participent à ces efforts d'aide. [La Direction] continue de recevoir un très grand nombre d'appels téléphoniques du public et des employés supplémentaires de AEC travaillent bénévolement au Centre des opérations consulaires.

Conformément à l'annonce du premier ministre faite hier, le gouvernement du Canada a consacré 40 millions de dollars en tout à la crise. Depuis dimanche, et jusqu'à la conférence des donateurs du 11 janvier, le gouvernement du Canada versera aux ONG canadiens reconnus une somme égale à celle versée par les partenaires locaux qui participent aux efforts d'aide relativement aux séismes et aux tsunamis dans l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est.

L'avion rempli de vivre à destination du Sri Lanka a décollé mardi soir de Trenton. Deux employés de l'ACDI et un délégué de la Croix-Rouge canadienne sont à bord de l'avion. Les chefs de mission dans les pays touchés ont eu l'autorisation... de parler aux médias canadiens qui ont été dépêchés sur les lieux. Les ministres de [Affaires étrangères, de la Défense, de Développement social et] de la Santé ont tenu une conférence de presse aujourd'hui à 15 h 30 dont vous trouverez le compte rendu en annexe. Une réunion du groupe d'intervention aura lieu tous les jours à 10 h 30 à la salle A8 126 jusqu'à nouvel ordre.

Réponse globale du Canada. On sait maintenant que le tsunami a causé 220 000 pertes de vie dans onze pays, et que des milliers de personnes manquent toujours à l'appel. Des millions de personnes ont perdu leur maison. C'est l'Indonésie qui a subi le plus de dommages. La Thaïlande, le Sri Lanka, l'Inde et les Maldives ont également subi des pertes énormes. Un grand nombre de villes et de villages côtiers sont devenus inhabitables. Les terres agricoles et les forêts ont été contaminées et les stocks de poissons sont grandement appauvris.

La réponse du Canada a été rapide, généreuse et efficace. AEC, en étroite collaboration avec l'ACDI, a mis en œuvre cette intervention. Conformément aux procédures prescrites dans les PNF, AEC a mis sur pied un groupe d'intervention interministériel ainsi que des groupes de travail spéciaux au sein de AEC pour offrir un soutien aux services consulaires, aux relations avec les médias, à la gestion des ressources humaines et aux services financiers. Beaucoup de ministères clés, comme CIC, le MDN et l'ACDI, ont créé leurs propres groupes d'intervention internes. Plusieurs

Le 27 mai, 2005

autres groupes d'intervention comprenant plusieurs organisations ont été formés, dont le groupe diplomatique qui comprenait AEC, le MDN, la GRC et le groupe d'aide humanitaire géré par l'ACDI; ces groupes coordonnaient l'aide humanitaire en collaboration avec AEC, l'Agence de santé publique du Canada, CIC, Développement social Canada, les Nations Unies, la Croix-Rouge, Oxfam et d'autres organisations non gouvernementales.

Les missions du Canada dans les régions touchées ont réagi immédiatement, et tous les employés en congé ont été rappelés. La priorité des missions était de fournir des services consulaires aux Canadiens qui se trouvaient dans la région. Toutefois, toutes les missions ont dû travailler sans relâche pour offrir de l'aide humanitaire sur le terrain. Les missions ont utilisé leurs ressources du Fonds canadien afin d'offrir de l'aide supplémentaire par l'intermédiaire de leurs partenaires locaux. Les efforts du Canada en cette matière ont été évidents et très appréciés.

Au cours des deux premières semaines, le Canada a envoyé dans la région plusieurs avions remplis de matériel d'urgence provenant des réserves de la Croix-Rouge canadienne, de l'Agence de santé publique du Canada et des Partenaires canadiens pour la santé internationale, y compris des enveloppes de plastique, 5 000 jerricans, 35 000 comprimés pour purifier l'eau, des antibiotiques, des analgésiques, des génératrices, des structures d'entreposage, des réservoirs souples d'eau, des couvertures et des lampes de poche. Le MDN a fourni certains de ces avions. Grâce à des relations solidement établies avec le BCAH, la Croix-Rouge internationale et d'autres partenaires, on a pu faire en sorte que les biens provenant du Canada soient distribués de manière efficace.

Le 2 janvier 2005, une équipe de dix spécialistes en médecine légale de la GRC a pu être envoyée à Phuket pour se joindre à l'effort international coordonné par Interpol pour identifier les corps. À la suite d'une mission de reconnaissance multidisciplinaire effectuée le 6 janvier 2005, le Canada a envoyé au Sri Lanka une équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) composée de 200 membres pour fournir des soins médicaux primaires et offrir de l'eau potable. L'équipe DART est demeurée sur place pendant 40 jours. Les équipes médicales DART ont effectué des consultations chez plus de 5 000 patients, et les ingénieurs ont produit près de 1,5 million de litres d'eau potable et ont transporté plus de 55 000 personnes d'une rive à l'autre d'une voie d'eau locale. L'équipe DART a aussi mené plusieurs projets communautaires, dont la réparation d'écoles, le nettoyage des fossés et la construction d'abris temporaires.

Le premier ministre a visité la région, ainsi que les ministres des Affaires étrangères, de Développement social Canada et de Santé Canada qui ont assisté à plusieurs réunions de coordination des donateurs internationaux et visité les zones sinistrées et les missions.

Le 27 mai, 2005

Au début de la crise, le Canada avait imposé un moratoire sur la dette des pays touchés par le tsunami, pour ce qui est de l'avenir prévisible, et le gouvernement a annoncé qu'il verserait des sommes équivalentes aux dons faits par les Canadiens à des organismes d'aide sélectionnés. Les demandes de visa ont été accélérées pour les membres des familles des citoyens et des résidents canadiens venant de la région et les frais de demande de visa ont été supprimés⁷. Le premier ministre du Canada a déclaré, le 8 janvier 2005, un jour de deuil national au Canada.

Tout au long de cette crise, l'ACDI a travaillé étroitement avec AEC ainsi qu'avec d'autres ministères gouvernementaux, des partenaires multilatéraux et des organisations non gouvernementales afin de distribuer l'aide du Canada. Le personnel de Citoyenneté et Immigration Canada dans les missions, et tous les employés des missions, sans égard au ministère pour lequel ils travaillaient, ont abandonné leurs tâches habituelles pour aider les chefs de mission à fournir des services consulaires et de l'aide humanitaire. CIC a envoyé dix employés en service temporaire à la mission de Colombo pour aider les gens à s'acquitter de cette tâche et de la lourde charge de travail découlant du nombre croissant de Sri-Lankais qui voulaient immigrer au Canada. CIC a aussi recruté des employés supplémentaires à son centre d'appels de Montréal pour répondre aux demandes des résidents canadiens, principalement en ce qui a trait aux proches des Sri-Lankais qui vivent là-bas⁸.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le gouvernement canadien a engagé une somme de 425 millions de dollars pour l'aide et la reconstruction, soit 265 millions au cours de la prochaine année, et 160 millions pour la reconstruction au cours des quatre années suivantes. Ce qui fait du Canada le septième donateur bilatéral en importance (et le dixième en importance par habitant). Au début, le Canada s'était joint à la coalition des donateurs gérée par les Nations Unies. Cette coalition a été dissoute le 6 janvier 2005, lorsque le BCAH fut pleinement en mesure d'assumer les tâches liées à la coordination des donateurs.

Environ 10 millions de dollars serviront à couvrir les frais de AEC liés au tsunami. À peu près le tiers des dépenses de AEC couvrent les salaires et les heures supplémentaires. Les deux autres tiers couvrent des éléments comme l'équipe de médecine légale de la GRC, les frais de voyage et de logement, les visites ministérielles, les bureaux satellites, la présence des intervenants aux conférences, et les trousseaux de secours envoyés aux employés touchés par le tsunami.

⁷ Les frais normaux de demande initiale sont de 550 \$. Pour une demande qui franchit toutes les étapes, les frais totaux s'élèvent à 975 \$.

⁸ Le Canada est la terre d'accueil de quelque 250 000 immigrants sri-lankais.

Le 27 mai, 2005

Les ONG canadiennes ont recueilli quelque 230 millions de dollars et, de cette somme, environ 200 millions de dollars peuvent faire l'objet d'un financement en contrepartie (somme qui viendra des 425 millions de dollars). En plus des fonds accordés par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont donné environ 20 millions de dollars. Les entreprises canadiennes du secteur privé ainsi que les syndicats ont donné près de 9 millions de dollars. Les contributions de toutes les autres sources, jusqu'à maintenant, s'élèvent à 684 millions de dollars, comme le démontre le tableau 2.

Tableau 2 : les contributions canadiennes pour l'aide et la reconstruction à la suite du tsunami	
Gouvernement (Aide et réhabilitation)	265 M\$
Gouvernement (Reconstruction)	160 M\$
Contribution totale du gouvernement	425 M\$
Dons du public aux ONG	230 M\$
Provinces et territoires	20 M\$
Entreprises privées et syndicats	9 M\$
TOTAL	684 M\$

Les Canadiennes et les Canadiens étaient très intéressés à suivre l'évolution de la situation dans la région et ils ont observé la contribution du gouvernement du Canada d'un œil scrutateur. Un sondage national, publié le 8 janvier 2005 par Ipsos Research, révélait que 79 p. 100 des Canadiens approuvaient la manière dont le premier ministre avait réagi à la catastrophe, et 71 p. 100 des Canadiens étaient d'avis que le gouvernement y avait consacré « juste le montant convenable ».

3.2 Coordination de la réponse du Canada

Toutes les sources de preuve indiquent que AEC a rempli efficacement son rôle de coordination. AEC est devenu la plaque tournante en matière d'information et de prise de décision. On y effectuait la gestion de la coordination entre les missions des régions touchées et l'administration centrale, entre AEC et les autres ministères et organismes gouvernementaux, entre les employés responsables de AEC et les parlementaires, entre AEC et ses homologues des autres pays touchés, les organismes multilatéraux participant à l'intervention et les autres pays qui appuyaient l'effort d'aide.

Les réunions et les conférences téléphoniques quotidiennes ont constitué des éléments essentiels du succès de AEC en cette matière. Chaque soir, à 23 h, à l'exception de la brève période pendant laquelle il a assisté à une réunion au Royaume Uni, le sous-ministre participait à une conférence téléphonique avec les autres pays donateurs.

Le 27 mai, 2005

Chaque matin, à 8 h 30, les employés de l'administration centrale participaient à une conférence téléphonique avec les chefs de mission dans les régions touchées. Chaque jour, à 10 h 30, le sous-ministre présidait une réunion/conférence téléphonique interministérielle à laquelle les représentants de tout ministère gouvernemental qui le désiraient pouvaient assister⁹. La réunion de 10 h 30 s'est révélée comme étant le mécanisme central pour assurer une réponse coordonnée pour l'ensemble du gouvernement; ces réunions, qui ont commencé le 26 décembre, ont eu lieu chaque jour pendant 34 jours sans interruption.

Un autre élément essentiel des efforts de coordination de AEC était les RAPSIT quotidiens. Ces rapports étaient distribués à grande échelle au sein du Ministère et auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux; il est prouvé que ces rapports ont été la source unique la plus importante pour communiquer une information à jour au cours de la crise.

Les relations interministérielles ont été caractérisées par une grande souplesse et un niveau de coopération élevé. La réponse du gouvernement du Canada, selon les personnes interviewées, a vraiment été la réponse du gouvernement dans son ensemble. Le Canada a aussi travaillé de manière efficace avec les autres pays donateurs, y compris avec les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Japon et l'Inde. En ce qui a trait aux missions, la plupart des personnes qui ont répondu à l'enquête (83 %) ont conclu que les missions canadiennes étaient soit efficaces, soit très efficaces dans la coordination de la réponse canadienne à la crise.

Tableau 3 : Efficacité des missions à coordonner leurs activités d'aide avec celles du pays hôte		
Réponses	Nombre	Pourcentage
Très efficace	14	32 %
Efficace	12	27 %
Problèmes liés à la coordination	6	14 %
Autre *	12	27 %
Total des réponses	44	100 %

* Bien des réponses à cette question portaient sur l'efficacité de la réponse du gouvernement hôte. Un certain nombre de réponses vantaient les mérites de la réponse du gouvernement thaïlandais, tandis que d'autres révélaient que la mission de Colombo avait dû surmonter des difficultés en raison de la désorganisation du gouvernement sri-lankais.

⁹ Les listes d'invitation à ces réunions étaient volontairement laissées ouvertes. Les ministères et les organisations étaient libres d'y assister en personne ou par téléphone et de choisir eux-mêmes leur niveau de représentation.

Le 27 mai, 2005

Comme l'indique le tableau 3, plus de la moitié (59 %) des répondants croient que les missions canadiennes ont été efficaces ou très efficaces dans leur coordination avec le pays hôte. Cependant, 18 % ont indiqué qu'il y avait eu des difficultés de coordination avec les autorités locales. Certaines de ces difficultés étaient liées à une désorganisation de la part des gouvernements des pays hôtes et au fait que le partenariat établi était faible avant la catastrophe. Comme le démontre le tableau 4, les répondants ont eu une appréciation positive de la gestion des missions au cours de la crise. Soixante pour cent ont déclaré que ces missions étaient bien gérées, que les attentes et les directives étaient claires ou que la gestion était « excellente ». Un autre 12 % ont félicité leur ambassadeur pour son leadership. Seize pour cent du personnel ont reçu des directives et une orientation peu claires; la moitié de ces personnes étaient des employés recrutés sur place.

Tableau 4 : Gestion durant la crise		
Réponses	Nombre	Pourcentage
Excellente gestion	14	21 %
Bonne gestion	26	39 %
Manque de directives claires	11	16 %
Félicitations aux ambassadeurs pour leur leadership	8	12 %
Autre	8	12 %
Total des réponses	67	100 %

[TRADUCTION]

L'ambassadeur fut un solide plier; il a rassemblé une équipe de première qualité afin de gérer la crise et il a obtenu tout ce qui était nécessaires dans une période de temps incroyablement courte, et ce, avec des ressources limitées. Un véritable exemple de leadership et de force...

- Agent de service temporaire affecté à la mission touchée

Les missions ont apprécié qu'on leur ait permis d'avoir un accès facile et rapide aux ressources financières et qu'on leur ait accordé une autorisation générale pour supprimer les frais de demande, pour aider les Canadiens qui sont hospitalisés et leur offrir d'autres services sur place. Une augmentation du Fonds canadien a permis aux missions de répondre rapidement aux besoins des gens. Une gestion compétente effectuée par le personnel de la Direction générale des finances, de la planification et des services ministériels (SMD) a fait en sorte que toutes les dépenses ont été attribuées au budget de manière appropriée et ont fait l'objet d'un suivi. La Direction

Le 27 mai, 2005

générale, avec le soutien du groupe de travail sur les finances, a aussi pris la responsabilité d'élaborer un mémoire au Cabinet pour demander un financement global au gouvernement du Canada. Ce mémoire au Cabinet a été achevé et approuvé en une semaine seulement. La Direction générale a aussi élaboré le budget détaillé de AEC pour approbation par le Conseil du Trésor. Elle a aussi travaillé sur une base permanente pour obtenir des pouvoirs de décisions en matière de dépenses qui devaient être effectuées très rapidement. Elle a créé un numéro de commande, pour des besoins statistiques, qui servait à suivre toutes les dépenses liées au tsunami et, par conséquent, elle était en mesure de produire un compte rendu détaillé et précis des dépenses de AEC liées à la réponse à la crise du tsunami.

3.3 Ressources et procédures en cas de crise humanitaire internationale

Une communauté internationale coordonnée : L'approche du Canada en matière de réponse aux catastrophes naturelles provient de deux décennies d'expérience et de renforcement institutionnel sur le plan national et international. Les experts en réponse à un désastre ont conclu qu'une réponse internationale coordonnée allégeait le fardeau imposé au pays touché, faisait en sorte qu'une aide adéquate répondait aux besoins déterminés et qu'on répondait à tous les besoins; cette réponse internationale évite aussi la concurrence entre les pays et la duplication des efforts, et elle facilite la concertation des efforts sur le terrain. Une telle démarche est particulièrement importante lors des premières heures et des premiers jours de la crise, au moment où il faut évaluer l'ampleur de la catastrophe et trouver les mesures appropriées pour y répondre. Le Canada fournit l'aide de spécialistes et du matériel à des organisations comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH UN) et demeure en communication permanente avec elles pendant la durée de la crise. Le Canada a contribué à mettre en place ce système bien rodé et très efficace que nous continuons d'appuyer aujourd'hui. C'est un élément très important dans la boîte à outils du gouvernement pour répondre aux catastrophes naturelles.

Procédures normalisées de fonctionnement : Pour que le Canada puisse jouer efficacement son rôle, le gouvernement du Canada a, avec les années, élaboré des procédures qui se sont avérées efficaces pour répondre aux catastrophes naturelles. Il y a maintenant cinq ans, en concertation avec tous les ministères et organismes gouvernementaux, ces procédures ont été officialisées pour devenir les [traduction] « Procédures normalisées de fonctionnement (PNF) en cas de catastrophes naturelles internationales pour réagir rapidement et de manière efficace aux inondations, aux tremblements de terre, aux ouragans et à d'autres catastrophes de cette nature; ces procédures serviront de guide, le cas échéant, que les employés du gouvernement suivront. Les PNF sont mises à jour et révisées sur une base régulière et sont mises en

Le 27 mai, 2005

pratique en fonction de la gravité de la catastrophe »¹⁰. Les PNF fournissent un guide de procédures sur la préparation à une catastrophe, et sur l'évaluation, la surveillance et l'établissement de rapports en cette matière de la part de la région touchée, sur les communications entre les intervenants clés, sur les relations avec les médias, sur la mise en place d'un groupe d'intervention interministériel, sur les relations avec les organisations de la société civile, sur les rapports de situation quotidiens (RAPSIT)¹¹ et sur le suivi après le désastre. Les PNF incluent aussi les lignes directrices du gouvernement du Canada portant sur [traduction] « La manière dont les Canadiennes et les Canadiens peuvent aider », y compris les coordonnées à jour des principales organisations d'aide humanitaire internationales.

Affaires étrangères Canada : En cas de catastrophe naturelle internationale, Affaires étrangères Canada a la responsabilité de coordonner la réponse du gouvernement du Canada¹². Les PNF sont tenues à jour par la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme (AGH) au sein de la Direction générale des enjeux humains et mondiaux de AEC. AGH est le point de liaison initial en matière de catastrophes naturelles internationales. Un des trois membres de l'équipe de réponse aux crises d'AGH est en poste en tout temps. Par l'intermédiaire de ses missions et de ses bureaux géographiques, AEC effectue une analyse géopolitique et offre des conseils sur les catastrophes et sur la réponse à ces catastrophes, par exemple, sur la situation politique dans les pays touchés. AEC coordonne également les relations du gouvernement du Canada avec les médias et fournit du matériel de communication aux Canadiens. Il fournit aussi une aide consulaire aux Canadiennes et aux Canadiens qui se trouvent dans les zones affectées, il sert de plaque tournante pour les Canadiens qui cherchent de l'information sur les gens qui sont dans les régions touchées, et il surveille la préparation des plans consulaires d'urgence des missions qui sont mis à jour annuellement (le rôle de AEC en matière d'affaires consulaires est décrit en détails dans la section suivante).

Autres ministères et organismes gouvernementaux : En ce qui a trait à la répartition des responsabilités, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) est responsable de prendre les devants pour fournir l'aide financière appropriée

¹⁰ *Les Procédures normalisées de fonctionnement du gouvernement du Canada pour répondre aux catastrophes naturelles internationales.* Toutes les citations de la présente section proviennent de cette source.

¹¹ Les RAPSIT portent sur la nature et sur le lieu de la catastrophe, les dommages causés, les besoins des personnes et les besoins des organisations qui tentent d'offrir une aide, l'évolution probable de la situation, des détails sur la réponse du pays touché ainsi que des détails sur la réponse internationale. Les RAPSIT décrivent en détails les priorités en matière d'aide humanitaire et les lacunes sur le plan de l'aide, et ils formulent des recommandations liées à la réponse du Canada.

¹² Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) a la responsabilité de coordonner la réponse du Canada aux crises qui surviennent à l'intérieur de ses frontières.

Le 27 mai, 2005

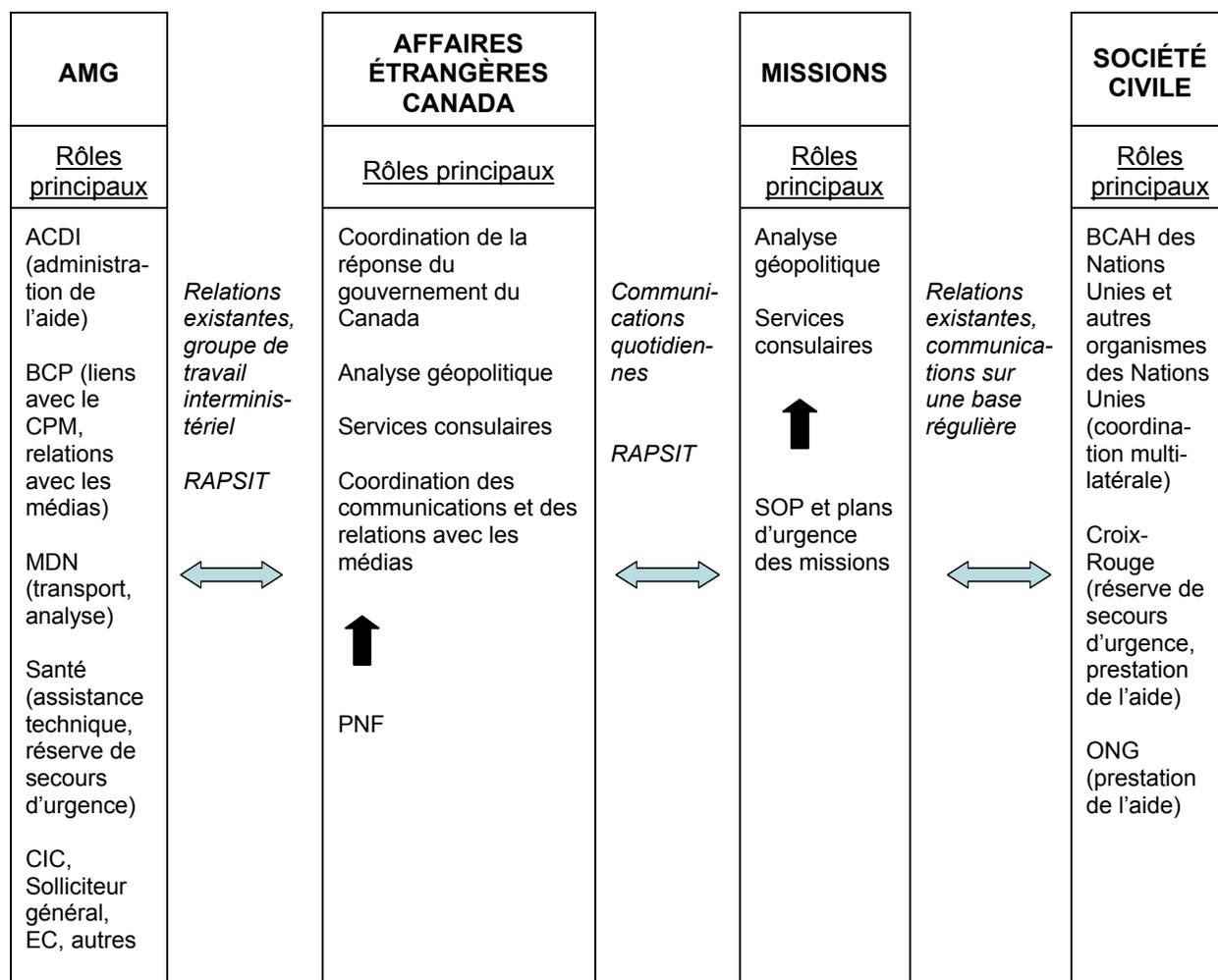
relativement à l'aide humanitaire et à la reconstruction au nom du gouvernement du Canada. Le programme d'assistance humanitaire internationale (AHI) de l'ACDI [traduction] « est la principale voie d'accès pour fournir une aide humanitaire d'urgence non alimentaire. L'AHI peut financer des activités de secours d'urgence dans les secteurs de la santé, de l'eau et des services sanitaires, des besoins en logement et en abris, du rapatriement et des activités de démobilisation. » Le Bureau du Conseil privé participe aussi activement à la réponse internationale à une catastrophe en jouant les rôles suivants : [traduction] « tenir le premier ministre informé de la situation et, au besoin, obtenir une décision ou signature de sa part, et veiller à ce que le plan de communication et de relations avec les médias du Canada soit approprié et bien mis en oeuvre. » D'autres ministères gouvernementaux sont inclus au besoin dans la réponse du Canada à une catastrophe naturelle internationale. Le ministère de la Défense nationale (MDN) fournit un pont aérien et du soutien technique ainsi que des conseils sur le plan politique et stratégique. Santé Canada, en particulier l'Agence de santé publique du Canada, tient la réserve nationale de secours d'urgence et offre une aide relativement aux urgences liées à la santé, comme dans le cas d'épidémies. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) offre une aide en matière d'immigration. Le Solliciteur général (SGC), Environnement Canada (EC) et d'autres ministères du gouvernement (AMG) peuvent contribuer à cet effort au besoin, conformément à leur mandat.

Société civile : Les PNF du gouvernement mises en œuvre au moment de catastrophes naturelles internationales ont pu être testées à maintes occasions, car le Canada a été appelé à intervenir lors d'ouragans, de tremblements de terre et d'autres types de catastrophes. Les intervenants clés parmi les ministères et organismes qui participent habituellement à ces efforts d'aide – notamment la Direction AGH de AEC et le programme IHA de l'ACDI – ont établi de solides relations de travail réciproques. Les responsables du gouvernement et des organisations canadiens ont aussi tissé des liens de travail étroits avec leurs homologues des organisations partenaires de la société civile. Le BCAH des Nations Unies joue habituellement un rôle central de coordination de l'aide internationale, et la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) administrent et offrent l'aide aux pays touchés. Le Canada travaille avec ces organismes par l'intermédiaire du BCAH des Nations Unies. En particulier, AEC et l'ACDI ont établi de bonnes relations de travail avec la Croix-Rouge canadienne (qui tient aussi une réserve de secours d'urgence au Canada), les filiales canadiennes des ONGI (p. ex. Oxfam Canada et CARE Canada), et avec d'autres ONG canadiennes.

La figure 1 décrit les principales composantes du système de réponse du Canada à une catastrophe naturelle ainsi que les relations de base entre ces différentes composantes. Ce système permet au Canada d'intervenir efficacement avec la communauté internationale en temps de crise.

Le 27 mai, 2005

Figure 1 : Système de réponse du Canada à une catastrophe naturelle internationale



3.4 Assistance consulaire

Les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats du Canada situés dans les pays touchés ont rappelé à peu près tous leurs employés immédiatement. On a rappelé le personnel des missions de AEC et certains agents ont été réaffectés dans les régions touchées. On a ouvert des bureaux temporaires à Phuket, à Krabi et à Medan. L'assistance consulaire fournie aux Canadiennes et aux Canadiens dans les zones affectées incluait : l'aide pour revenir au Canada ou dans leur pays de résidence en émettant des passeports temporaires ou permanents, des discussions avec les compagnies aériennes pour obtenir un remplacement des billets, fourniture de fonds

Le 27 mai, 2005

d'urgence une fois que les personnes ont signé une promesse de rembourser, l'hospitalisation des personnes et les visites du personnel consulaire dans les hôpitaux, et discussions avec les fournisseurs d'assurance médicale de voyage. Les agents consulaires canadiens des missions, en particulier en Thaïlande, ont aussi travaillé avec les familles des victimes canadiennes, et ils ont organisé le voyage des membres de la famille dans les régions touchées et pris les dispositions nécessaires pour le rapatriement des corps des victimes. Les missions dans les pays touchés n'ont pas chargé de frais consulaires ou de frais liés aux passeports aux citoyens canadiens touchés par la catastrophe.

Les besoins consulaires variaient d'une mission affectée à l'autre. Même si plus de personnes ont perdu la vie en Indonésie, les besoins en services consulaires à la mission de Jakarta étaient relativement peu élevés à cause du faible nombre de Canadiens qui se trouvaient en Indonésie. La mission de Bangkok a dû faire face à un défi considérable sur le plan des services consulaires à cause du grand nombre de touristes canadiens qui séjournaient aux sites de la côte ouest de la Thaïlande. La mission de Colombo a fait face à des problèmes très différents, car un grand nombre d'expatriés sri-lankais vivent au Canada. De nombreux citoyens locaux se sont adressés à l'ambassade pour obtenir de l'aide au cours de la crise.

L'assistance consulaire a constitué la fonction principale de AEC. Plusieurs personnes interviewées à l'administration centrale et plus de la moitié des répondants des missions et des personnes en service temporaire (61 %¹³) étaient d'avis que le fait de fournir une assistance consulaire aux Canadiennes et aux Canadiens était la mesure la plus importante prise par les missions canadiennes au cours de la crise. Les répondants en Thaïlande ont souligné la rapidité avec laquelle on a mis en place les employés consulaires sur le terrain au site de la catastrophe à Phuket et ont reconnu l'importance de demander de l'aide à Ottawa dans les plus brefs délais.

Tableau 5 : Efficacité des missions à fournir une assistance consulaire		
Réponses	Nombre	Pourcentage
Très efficace	39	70 %
Efficace	13	23 %
Autre	4	7 %
Total des réponses	56	100 %

¹³ 49 des 80 répondants à la question.

Le 27 mai, 2005

Comme le démontre le tableau 5, presque tous les employés qui ont participé à l'enquête (93 %) étaient d'avis que les missions canadiennes avaient été très efficaces ou efficaces pour coordonner et fournir une assistance consulaire.

[TRADUCTION]

Étant donné que notre mission est de petite taille, la seule manière de répondre à la catastrophe était de faire appel au plus grand nombre de personnes possible. Les employés de CIC s'acquittaient des tâches consulaires, ceux de l'ACDI s'occupaient de la logistique et des relations avec un nombre très élevé de visiteurs du Canada, et les expatriés canadiens ont ouverts leurs portes aux touristes canadiens en détresse, tout comme les employés de la mission.

- Employé canadien à l'étranger, Colombo

Le Centre des opérations consulaires de AEC, à l'administration centrale, a recruté immédiatement un plus grand nombre d'employés après avoir reçu la nouvelle sur le tsunami et il a annoncé la création d'un numéro de téléphone spécial sans frais (1-800) pour les questions consulaires d'urgence. Le Centre a recruté le nombre maximum d'employés et a embauché en plus des employés d'expérience venant d'autres secteurs du Ministère. Au cours de la période de pointe qui a duré deux semaines, il y avait 42 lignes téléphoniques d'employés, et le Centre était en activité 24 heures sur 24. Quelque 300 bénévoles ont travaillé avec le personnel du Centre. Il y avait au Centre quatorze bureaux d'urgence consulaire entièrement équipés, même si en situation normale il n'y a que quatre personnes qui répondent au téléphone pendant la journée, trois durant la soirée et deux durant la nuit. Pour augmenter rapidement la capacité du centre à répondre aux catastrophes majeures, il existe un centre d'urgence composé de quatorze postes additionnels (un regroupement de postes téléphoniques dans une seule pièce). Afin de répondre à la crise du tsunami, AEC a ajouté quatorze lignes téléphoniques de plus dont les postes étaient situés dans une pièce voisine. Plus de 100 000 appels entrants ont été enregistrés venant de Canadiens qui étaient inquiets à propos de leurs amis ou des membres de leur famille qui étaient, vraisemblablement, dans la région touchée par le tsunami. Les opérateurs du centre ont enregistré l'information, répondu aux questions et effectué des appels de suivi pour donner des nouvelles aux personnes qui avaient appelé. Le Centre a dressé une liste de Canadiennes et de Canadiens qui pourraient se trouver dans la région. AEC a ouvert et résolu 3 932 cas relevant des affaires consulaires¹⁴. Une unité de liaison avec les familles composée de six personnes a été créée et a entretenu la communication avec les familles des victimes et des présumées victimes canadiennes, ainsi qu'avec les personnes jugées dans un état « critique », soit dans 150 cas au total.

¹⁴ En plus de ces cas, il y avait 15 personnes décédées, 5 personnes « qui suscitaient une vive préoccupation » (probablement décédées), et 5 cas (6 personnes) déclarées manquantes pour un total de 3 967 cas.

Le 27 mai, 2005

4. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS FORMULÉES SUR LES PLANS, LES PROCÉDURES ET LA GESTION DE LA CRISE DANS SON ENSEMBLE

4.1 Plans et procédures d'urgence

Les PNF ont fourni le cadre des mesures prises par AEC, et des mesures prises par le gouvernement du Canada dans l'ensemble. Avec les réunions quotidiennes – des groupes de travail au sein du Ministère, du groupe d'intervention interministériel et des conférences téléphoniques avec les chefs de mission – et les RAPSIT quotidiens, les PNF fournissaient des renseignements et une orientation au Canada en matière de réponse, et donnaient un caractère prévisible, transparent et discipliné au processus.

Réponses	Nombre	Pourcentage
Plans/PNF	8	25 %
Équipement de communication d'urgence	5	16 %
ROCA/système de coordonnateurs d'urgence	5	16 %
Systèmes d'intervention d'urgence de l'ACDI	3	9 %
Impossibilité de se préparer à répondre à une catastrophe aussi importante	2	6 %
Autre	9	28 %
Total des réponses	32	100 %

Chaque mission canadienne à l'étranger tient à jour un plan consulaire d'urgence. Ces plans, qui sont un complément des PNF, fournissent des directives aux employés de la mission au cours de la crise. Comme le démontre le tableau 6, le quart des répondants à l'enquête ont déclaré que les plans consulaires d'urgence et la formation avaient été utiles pour répondre à la catastrophe. Les employés à Jakarta ont dit qu'ils avaient mis en pratique les connaissances acquises lors d'une formation récente sur la manière de réagir lors d'une attaque terroriste. Les employés de Bangkok ont souligné que leurs manuels consulaires et leurs plans d'urgence avaient été utiles, et les employés de Delhi ont parlé principalement d'un exercice récent en gestion de catastrophe.

Le 27 mai, 2005

Même si les PNF ont été très utiles, un certain nombre de questions restent sans réponse à ce sujet. Les PNF ont été conçus et ont été utilisés antérieurement pour réagir à des catastrophes de moindre envergure, habituellement des ouragans et des séismes qui entraînent des pertes de vie relativement moins nombreuses et nécessitent la participation de seulement quelques Canadiens, le cas échéant. On peut répondre à la plupart de ces urgences au niveau du bureau, avec un personnel expérimenté en gestion de crise à AEC, à l'ACDI, au MDN et à l'occasion à d'autres ministères. La crise du tsunami était d'une ampleur telle qu'elle nécessitait une réponse à grande échelle comprenant la participation prolongée des employés du gouvernement aux échelons les plus élevés.

Il n'y avait pas d'orientation précise à propos de plusieurs questions importantes. Les PNF ne couvrent pas de manière explicite les sujets suivants :

- La question des missions de reconnaissance et de l'envoi d'équipes DART. En bout de ligne, l'envoi de l'équipe DART a été une mesure positive en ce qui a trait à l'aide directe fournie aux victimes du Sri Lanka; l'équipe DART a aussi joué un rôle symbolique en transmettant le message que le Canada se préoccupait du bien-être des Sri-Lankais. Une mission de reconnaissance est un geste approprié et nécessaire avant d'entreprendre toute initiative aussi importante et coûteuse que l'envoi de l'équipe DART. Néanmoins, certaines personnes interviewées ont remis en question l'efficacité en fonction du coût de l'équipe DART du point de vue de l'efficacité de l'aide; elles ont aussi fait valoir qu'on aurait fait face à des problèmes importants si chaque pays donateur avait choisi d'envoyer sa propre mission de reconnaissance au lieu de se fier aux directives données par le BCAH des Nations Unies.
- Les questions liées au nombre approprié, à la composition et au moment des visites des dignitaires (on aborde cette question plus en détail dans le prochain chapitre).
- L'utilisation du mécanisme de subventions paritaires par rapport à d'autres formes de mécanismes comme le Disaster Appeal Fund du Royaume-Uni qui est une approche de guichet unique. Selon certaines sources à l'ACDI, le fait d'acheminer les fonds versés en contrepartie aux ONG crée des problèmes comme : récompenser la capacité de levée de fonds au lieu de la capacité d'aide, fausser l'affectation des fonds et limiter la capacité de l'ACDI à déterminer l'utilisation la plus appropriée des fonds d'aide du Canada. Selon les sources des organismes d'aide, les règles établies relativement aux fonds versés en contrepartie limitaient la souplesse avec laquelle ils pouvaient offrir l'aide. Certains organismes ne comprenaient pas très bien les règles liées aux fonds versés en contrepartie, et certains ne les appliquaient tout simplement pas.

Le 27 mai, 2005

- Le remboursement des dépenses liées à la catastrophe. Par exemple, comment recouvrer les sommes dépensées pour des mesures telles que la suppression des frais de demande de visa et de passeport et qui paye quelle portion des coûts liés aux évacuations?
- Le rôle des provinces et des territoires du Canada dans la réponse à la crise et dans l'acheminement de l'aide.
- Le lien entre les efforts du gouvernement et ceux de la Croix-Rouge et des autres organismes d'aide. Tout comme tous les autres organismes internationaux de la Croix-Rouge, la Croix-Rouge canadienne joue un rôle qui est « auxiliaire à celui du gouvernement » et elle est associée à la Croix-Rouge internationale. La Croix-Rouge a créé ses propres protocoles d'alerte rapide et d'évaluation des catastrophes. La Croix-Rouge travaille à l'échelle internationale et, tout comme les autres ONG importantes telles que CARE, Oxfam et Vision mondiale, elle a beaucoup d'expérience dans la prestation de secours coordonnés en cas de catastrophe. Par exemple, dans une situation donnée, la Croix-Rouge peut offrir des services médicaux et laisser à CARE le soin d'effectuer l'aide alimentaire et à Oxfam l'approvisionnement en eau potable et en services sanitaires. La Croix-Rouge respecte aussi des règles strictes en ce qui a trait à son engagement dans des situations où il y a un degré élevé de violence et l'existence d'activités terroristes dans le pays touché.
- Le moment propice pour envoyer des employés en service temporaire, celui pour mettre en œuvre d'autres mécanismes de réponse, et celui pour reprendre les activités normales, ainsi que d'autres décisions clés sur le moment opportun d'agir.

Le tsunami a mis en lumière l'importance d'obtenir la participation d'une large gamme de spécialistes de AEC dès le début de la crise, y compris des employés de la Direction générale des ressources humaines et de la Direction générale des finances, de la planification et des services ministériels (SMD). La crise a aussi fait ressortir la nécessité d'établir des relations avec les médias et des communications avec le public qui sont bien coordonnées. Elle a aussi confirmé qu'il était utile d'avoir un ensemble de modèles et de listes de vérification simples pour guider les gens dans les tâches les plus courantes liées à la réponse.

Les personnes interviewées ont noté l'absence de listes de vérification des procédures pour des activités courantes comme la réservation d'un vol nolisé ou l'organisation d'une conférence téléphonique à l'échelle internationale. Elles ont aussi indiqué qu'il n'y avait pas de modèles pour des documents aussi courants que les communiqués de presse, les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, les comptes rendus de décisions et les lettres de condoléances. Dans ces deux cas, les mesures prises pour

Le 27 mai, 2005

concevoir des outils généraux en prévision de catastrophes futures contribueront à gagner du temps et seront profitables en cas de crise.

Les PNF ne peuvent parer à toutes éventualités et elles ne peuvent pas être détaillées de manière excessive; les employés ne consacrent qu'une parcelle de leur temps précieux à lire des instructions détaillées en situation d'urgence et ils ont besoin de laisser place à l'innovation et à la souplesse. Néanmoins, la crise du tsunami a mis en lumière des situations dans lesquelles il aurait été utile d'avoir des directives plus claires. La première recommandation, plus loin, s'attarde aux éléments suggérés comme étant les secteurs les plus importants à améliorer. Il reviendra aux auteurs des PNF d'intégrer les leçons retenues de manière appropriée.

Il est important de noter que, selon les personnes interviewées, un certain nombre d'employés des autres ministères gouvernementaux ayant joué un rôle clé dans la réponse à la crise du tsunami n'ont même pas consulté les PNF (et dans certains cas, on ignorait l'existence de ces PNF). Il est aussi important de retenir que AEC procède actuellement à la mise sur pied d'un groupe de travail permanent sur la stabilisation et la reconstruction (START) pour évaluer les crises internationales liées à des États non viables et fragiles, au terrorisme et aux menaces à la sécurité humaine. Le START coordonnera des spécialistes de l'ensemble du gouvernement afin de fournir une réponse intégrée du gouvernement du Canada. Le START, qui sera financé par le Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde, a été annoncé dans l'Énoncé de politique internationale du Canada. La création du START offre l'occasion de mettre sur pied une unité intégrée de crise au sein de AEC qui aurait pour mandat de répondre autant aux catastrophes naturelles qu'aux crises internationales causées par l'activité humaine.

Le 27 mai, 2005

1^{re} recommandation : Mettre à jour les PNF du gouvernement du Canada en y intégrant les leçons retenues de la crise du tsunami. On recommande que AEC révise et renforce les PNF existantes en prévision de crises plus importantes et plus complexes. Un tel exercice devrait être effectué dans le contexte de la création du START. Idéalement, les PNF devraient avoir pour mandat de répondre autant aux catastrophes naturelles qu'aux crises et aux catastrophes causées par l'activité humaine. Les PNF devraient être tenues à jour activement, y compris l'information actuelle sur les personnes-ressources parmi le personnel clé de tous les ministères et organismes touchés, des ONG visés et d'autres partenaires. Les PNF devraient être diffusées à grande échelle et on devrait faire la promotion de leur utilisation. Les leçons tirées de l'expérience de réponse à la crise du tsunami - par exemple avoir la sagesse de ne pas divulguer aux médias les noms des victimes canadiennes - devraient être intégrées à la prochaine version des PNF. D'autres aspects soulevés dans la présente révision qui nécessitent une attention particulière sont les suivants :

- **Équipe de gestion de crise.** On devrait revoir la composition de l'équipe de base de gestion de crise intraministérielle de AEC. Il faudrait au moins ajouter des représentants de la Direction générale des ressources humaines et de la Direction générale des finances, de la planification et des services ministériels du Ministère.
- **Moment opportun pour prendre des décisions critiques.** En se basant sur l'importance, le type et le lieu de la crise, et en évaluant dans quelle mesure cette crise touche les Canadiens, on devrait élaborer des PNF qui fournissent une orientation sur le moment opportun de prendre des décisions critiques, comme le moment opportun pour envoyer du personnel et des fournitures dans la région, pour mettre en place d'autres mesures d'urgence, pour réduire progressivement les activités de réponse à la crise et demander aux employés de reprendre leurs activités normales.
- **Missions de reconnaissance et l'équipe DART.** Les PNF devraient fournir des directives claires en matière de décision portant sur les missions de reconnaissance, l'équipe DART et d'autres initiatives canadiennes non demandées par le BCAH des Nations Unies ou par le pays hôte.
- **Règles de gestion financière.** Les PNF devraient fournir une orientation en ce qui a trait aux mesures financières habituelles dont pourrait se prévaloir le Canada pour répondre aux crises internationales, comme le fait de supprimer certains frais aux utilisateurs.

Le 27 mai, 2005

- **Listes de vérification et modèles.** On devrait créer des listes de vérification simples pour les activités et les procédures courantes associées à la réponse à la crise. On devrait aussi élaborer des modèles pour les documents courants.
- **Partenariats avec la Croix-Rouge canadienne, les autres ONG et organismes des Nations Unies.** La révision des PNF devrait être effectuée en consultation avec la Croix-Rouge canadienne et avec d'autres organismes d'aide importants (p. ex. CARE et Oxfam).

4.2 Arrangements préalables

La réponse du gouvernement du Canada à la crise du tsunami a suscité une collaboration sans précédent de plus d'une douzaine de ministères et d'organismes. On a aussi créé des liens importants avec des organismes d'aide canadiens et internationaux, avec des partenaires du secteur privé et d'autres pays donateurs. Dans l'ensemble, les intervenants ont été très collaborateurs; il était plus important de mener à bien cette tâche que de protéger des intérêts de clocher.

[TRADUCTION]

Il a été très difficile d'arriver à destination — on a dû payer nos billets d'avion, faire nos réservations.

- Employé en service temporaire, Jakarta

Néanmoins, on a dû surmonter un certain nombre d'obstacles. Par exemple, le premier avion de fournitures de la réserve nationale de secours d'urgence a été retardé en raisons de délais administratifs. L'équipe de médecine légale de la GRC était prête à partir le jeudi 30 décembre, mais elle n'est partie que le dimanche 2 janvier, soit la date la plus proche à laquelle on pouvait réserver des vols à des compagnies aériennes commerciales. L'ACDI n'était pas certaine, pendant une certaine période, si elle serait responsable ou non du budget de l'équipe DART et, plus tard, du mécanisme et des protocoles associés aux fonds versés en contrepartie. Les mécanismes pour effectuer l'intégration des contributions des provinces, des territoires et des municipalités du Canada n'étaient pas clairs; la volonté d'aider de ces partenaires était en quelque sorte contrecarrée par un manque d'orientation quant à leur rôle. Une large gamme de partenaires non traditionnels se sont aussi manifestés et, là encore, leur rôle n'était pas clair.

Le 27 mai, 2005

2^e recommandation : En collaboration avec des ministères et organismes gouvernementaux, des provinces, d'autres partenaires canadiens ainsi que des organismes internationaux, élaborer des protocoles et des ententes approuvés au préalable sur la réponse à une crise. On recommande que AEC cible tous les domaines qui pourraient faire l'objet d'ententes en vue de répondre à des crises et, dans la mesure du possible, négocier des ententes de principe avec les parties qui collaborent à la réponse à la crise. On pourrait inclure dans ces ententes les éléments suivants : des protocoles d'entente avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux et des ministères provinciaux sur la prestation de services et sur le recouvrement des coûts, des soumissions de contrats ou des offres permanentes avec des fournisseurs privés ou non gouvernementaux pour des biens et services comme de l'équipement ou du transport, des protocoles avec des organismes internationaux dont des organismes des Nations Unies et Interpol sur la coordination de l'aide et des services connexes liés aux réponses aux crises, des ententes avec des pays étrangers sur des droits d'atterrissage et pour obtenir d'autres privilèges.

Le 27 mai, 2005

5. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

À bien des égards, l'histoire du rôle du Canada dans la crise du tsunami est étroitement liée aux ressources humaines – soit aux personnes qui avaient la responsabilité d'exécuter la réponse du gouvernement du Canada. Les employés du gouvernement du Canada ont fait des sacrifices et ont consacré des heures innombrables pour faire en sorte que la réponse soit la plus efficace possible. Les personnes interviewées ont déclaré que des gestionnaires et des employés avaient travaillé jusqu'à 35 jours d'affilée sans prendre de congé et, durant la période de pointe, pendant 18 à 20 heures par jour. Certains employés ont subi des pertes personnelles. Le chauffeur de l'ambassadeur à Colombo a perdu des membres de sa famille au moment de la catastrophe et il a continué de se rendre au travail chaque jour. Certains employés ont souffert d'épuisement et de stress émotionnel. Même ceux qui ont vécu une expérience moins dramatique ont dû retourner, après leur participation à la réponse à la crise, à leur emploi où une somme incroyable de travail s'était accumulée.

Par ailleurs, selon les observations générales des personnes interviewées et des répondants à l'enquête, les gens éprouvaient un sentiment de fierté et de satisfaction devant le travail accompli. Le présent chapitre offre une analyse des aspects liés aux ressources humaines avec l'objectif d'atteindre un niveau de réussite similaire ou même plus grand dans l'avenir, sans pour autant prendre des risques excessifs et causer aux employés un stress important en raison d'exigences qui dépassent les limites raisonnables.

5.1 Capacité accrue au sein de AEC

Les personnes qui jouent un rôle primordial dans la gestion des crises au sein de AEC sont les employés d'AGH et de JPE, les gestionnaires des bureaux géographiques, les cadres ministériels et les gestionnaires et les agents des secteurs fonctionnels comme les ressources humaines, les finances et les relations avec les médias. En grande partie, ces joueurs clés exercent leurs tâches habituelles. Mais comme l'a démontré la crise du tsunami, toutefois, un nombre encore plus important d'employés faisant partie de « l'équipe de crise » peuvent avoir à exercer des tâches en plus de leurs tâches normales.

Durant la crise du tsunami, 53 employés en service temporaire (ST) ont été déplacés des autres missions et de l'administration centrale vers la région touchée. Ces employés, dont la plupart étaient des agents des services extérieurs ou des agents-gestionnaires consulaires ayant de l'expérience dans le travail d'une mission, ont

Le 27 mai, 2005

contribué grandement à réduire le fardeau imposé au personnel des missions en effectuant des tâches consulaires (dont celle de s'occuper des victimes canadiennes et de leurs familles), et des tâches liées aux visites des dignitaires, à la présence aux réunions internationales, à la logistique et à la gestion.

Réponses	Nombre	Pourcentage
Agents de service temporaire	31	49 %
Ressources financières	11	18 %
Centre des opérations d'Ottawa	7	11 %
Information	5	8 %
Secours d'urgence	2	3 %
Autre	7	11 %
Total des réponses	63	100 % *

* N'atteignent pas le chiffre de 100, à cause des arrondissements.

Comme le démontre le tableau 7, près de la moitié des répondants à l'enquête (49 %) étaient d'avis que l'aide la plus utile fournie par Ottawa était l'envoi d'employés en service temporaire, en particulier le personnel consulaire expérimenté. Cette situation est liée directement à deux aspects qui étaient, selon le personnel, les contraintes les plus importantes – le manque de personnel, et le fait de se préparer à recevoir des dignitaires tout en continuant à aider les victimes du tsunami. Comme vous pouvez le constater dans le tableau 8, bien que la moitié seulement des répondants aient répondu à la question, un grand nombre de répondants ont insisté sur la nécessité d'avoir un meilleur soutien à l'occasion des visites de dignitaires dans la région. Les employés se sentaient déchirés entre le fait de répondre aux besoins des victimes et les efforts qu'ils devaient consacrer à de telles visites.

Le 27 mai, 2005

Tableau 8 : Aide dont les missions avaient besoin et qu'elles n'ont pas obtenue de l'administration centrale		
Réponses	Nombre	Pourcentage
Soutien pour les visites des dignitaires	9	23 %
Besoins comblés	8	21 %
Communications (aspect technique)	6	15 %
Soutien du personnel	4	10 %
Décision rapide de supprimer les frais liés aux demandes de passeport	4	10 %
Messages communs en communication	3	8 %
Autre	5	13 %
Total des réponses	39	100 %

Selon les personnes interviewées, la Direction générale des ressources humaines a effectué l'envoi du personnel en service temporaire de manière rapide et efficace; elle a envoyé des employés qualifiés dans les régions qui avaient le plus besoin d'aide. La Direction générale des ressources humaines a aussi coordonné l'affectation de 300 bénévoles au Centre des opérations consulaires à l'administration centrale. Dans ce dernier cas, selon les personnes interviewées, les qualifications de ces employés en affectation n'étaient pas toujours appropriées. Les personnes interviewées indiquent que les bénévoles idéaux d'un centre d'opérations devraient être qualifiés au moins dans l'une ou l'autre de ces trois fonctions : capacité d'effectuer des communications téléphoniques de manière polie et efficace, traiter avec les familles en détresse en faisant preuve de sensibilité à leur égard ou coordonner les préposés au téléphone.

De l'avis des personnes interviewées et des répondants à l'enquête, on n'a pas répondu à un certain nombre de besoins du personnel durant la crise. Ces besoins, pour la plupart, étaient liés à un soutien administratif et technique. Par exemple, durant la période de pointe de la crise, la plupart des chefs de mission et des gestionnaires à l'administration centrale étaient inondés de courriels et de messages téléphoniques. Ils devaient en plus assister à de nombreuses réunions et s'acquitter d'autres tâches. Parfois, on n'a pas pu répondre à la correspondance, mais la plupart des gestionnaires consacraient tout simplement des heures supplémentaires pour répondre à toutes les demandes. Des adjoints administratifs ou techniques auraient pu offrir un soutien, par exemple, en s'acquittant de l'immense tâche liée à la réponse au courrier ou en configurant les systèmes de courriel pour pouvoir filtrer et trier automatiquement les messages. Les qualifications de tels employés peuvent varier. Toutefois, en ce qui a trait aux cadres supérieurs, des agents du service extérieur (ASE) expérimentés feraient les meilleurs assistants. Plusieurs répondants à l'enquête ont indiqué qu'il était

Le 27 mai, 2005

nécessaire qu'un expert en technologies de l'information et des communications fasse partie du personnel qui arrive en premier sur les lieux du bureau satellite, de manière à pouvoir donner un soutien relativement à l'installation des ordinateurs et des téléphones par satellite.

Les visites des dignitaires présentent des défis multiples. Par définition, les visites de dignitaires sont toujours un fardeau pour les employés de la zone touchée par la catastrophe, car il faut prendre des dispositions supplémentaires particulières en matière de logistique et de sécurité, notamment la réservation de chambres d'hôtel, de véhicules, des téléphones cellulaires supplémentaires, du transport par hélicoptère, des salles de réunion ainsi que d'autres mesures nécessaires, sans compter la préparation préalable pour chacun des lieux de l'itinéraire. Ces visites nécessitent un soutien important de la part du personnel de la mission et les représentants du pays hôte doivent y prêter une attention particulière. Ces visites placent les employés du Ministère dans une situation difficile, car ils doivent faire en sorte que le personnel de première ligne soit le plus efficace possible pour répondre à la crise et, en même temps, ils doivent satisfaire aux demandes et aux besoins de leurs ministres. Les pays en développement, qui espèrent recevoir un soutien pour l'aide au développement, se trouvent dans une situation gênante s'ils refusent de recevoir ces dignitaires. En particulier lors d'une crise importante, les Canadiens veulent habituellement constater que leurs représentants élus s'engagent activement et représentent le Canada sur les lieux. Une visite de notre premier ministre sur les lieux d'une catastrophe exprime les préoccupations et le soutien de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens. Les visites dans les régions touchées contribuent à mettre en lumière la souffrance des populations affectées et favorisent un meilleur soutien afin d'obtenir une aide plus importante. La leçon à tirer de cette situation est qu'il faut savoir gérer les attentes et déterminer le moment approprié de ces visites.

Au dire de tous, la crise du tsunami a été gérée par des gestionnaires exceptionnels, y compris le groupe de gestionnaires de l'administration centrale, les chefs de mission et leurs cadres supérieurs. Plusieurs employés subalternes ont démontré aussi des qualités de leadership remarquables. Le succès de la réponse de AEC est principalement dû au fait qu'il embauche des personnes d'envergure, mais AEC a aussi eu de la chance. Le séisme a frappé au cours du congé de Noël au Canada et plusieurs employés étaient en congé. Par conséquent, l'équipe réduite qui a d'abord dirigé la réponse du gouvernement du Canada était composée des personnes idéales en ce qui a trait aux compétences et à l'expérience. Si ce n'avait pas été le cas, les résultats auraient pu être différents.

Dans l'ensemble, les preuves démontrent qu'il est nécessaire d'établir un mécanisme plus systématique pour déterminer, qualifier, sélectionner et déployer le personnel en

Le 27 mai, 2005

service temporaire et le personnel affecté aux urgences, ainsi que les membres de l'équipe de gestion de crise.

3^e recommandation : Tenir à jour une liste ministérielle interne de personnes ayant une expertise en réponse aux crises. On recommande que AEC crée une liste d'employés de AEC, représentant un large éventail de compétences fonctionnelles et d'expérience des unités géographiques, qui peuvent et qui veulent effectuer à court préavis des tâches liées à la réponse à une crise à l'administration centrale, notamment le recrutement de personnel au Centre des opérations consulaires ou du personnel en service temporaire dans les missions. La liste doit contenir un nombre suffisant de noms de personnes pour faire en sorte que le personnel requis soit disponible. Les personnes inscrites sur la liste devraient venir de l'administration centrale ou des régions. La liste doit être tenue à jour de manière constante en ce qui a trait aux qualifications, aux coordonnées et à la disponibilité des personnes inscrites. Comme sous-ensemble de la liste, il faudrait tenir à jour une liste de personnes sur appel « de première intervention » pour composer une équipe de base de gestion de la réponse à la crise; cette liste devrait être tenue à jour 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, à l'administration centrale et à chacune des missions. Il y aurait une rotation des membres faisant partie de la liste de première intervention et, à chaque rotation, on aviserait ces membres et on confirmerait leur disponibilité. Cette liste de personnes faisant partie de l'équipe de première intervention serait diffusée à grande échelle.

5.2 Formation

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les employés de AEC qui ont participé étroitement à la réponse à la crise se sont bien acquittés de leurs tâches. Cette situation est due au fait que, dans la plupart des cas, ces personnes avaient une expérience pertinente. Souvent, cette situation était planifiée, la personne compétente était en poste ou avait été choisie pour exécuter cette tâche. Quelquefois, on a eu tout simplement de la chance.

Les personnes interviewées ont relevé quelques situations lors desquelles les employés participant à la réponse à la crise étaient « complètement dépassés ». Par exemple, répondre adéquatement aux questions des médias et de tenter de régler les nombreux problèmes inhabituels de certaines des missions étaient des tâches qui dépassaient les capacités de certains employés. Les personnes interviewées qui avaient suivi une formation en gestion de crise ont insisté sur la valeur de cette formation pour affronter efficacement la crise du tsunami. La formation dans les missions, lorsqu'elle avait été

Le 27 mai, 2005

offerte, a préparé les employés à surmonter bien des problèmes auxquels ils ont dû faire face durant la crise du tsunami. De même, les employés de l'administration centrale qui avaient suivi une formation en gestion de crise étaient mieux préparés, en particulier en ce qui a trait aux rôles de coordination centrale.

Les personnes interviewées ont mentionné deux autres secteurs où une formation serait nécessaire. Premièrement, à cause du très grand intérêt que les Canadiens ont porté à la crise, des employés de AEC qui ne travaillaient pas normalement aux relations avec les médias ont dû s'adresser aux médias. Ces personnes incluent les chefs de mission ainsi que le personnel de l'administration centrale responsable de divers aspects liés à la réponse à la crise. Bien qu'on ait indiqué que ces employés aient agi de manière efficace dans ce domaine, on croit que, en prévision de crises futures, il serait profitable que les personnes qui, vraisemblablement, auront à s'adresser aux médias suivent une formation sur les relations avec les médias.

Deuxièmement, relativement à la 3^e recommandation décrite précédemment, étant donné que des employés seront choisis au préalable pour exercer des tâches au Centre des opérations consulaires, les personnes interviewées sont d'avis que ces personnes auraient avantage à suivre un programme abrégé de formation dans ce domaine. À ce titre, la liste comprendrait non seulement des employés compétents et désireux d'effectuer le travail, mais aussi des employés ayant des compétences et des connaissances à jour en ce qui a trait aux tâches à exécuter au Centre des opérations.

[TRADUCTION]

(Jakarta) a déjà offert à ses employés des cours de formation et des exercices de mise en situation liés à une attaque terroriste. Ces compétences et ces connaissances ont facilement et rapidement été mises en pratique à l'occasion d'une catastrophe naturelle.

- Employé canadien à l'étranger, Bangkok

Le 27 mai, 2005

4^e recommandation : Offrir une formation supplémentaire sur la réponse aux crises. Il est nécessaire d'offrir une formation dans plusieurs secteurs, par exemple dans les domaines suivants :

- **Formation en gestion de crise à l'intention des chefs des missions.** On devrait offrir à tous les chefs de missions une formation en gestion de crise à leurs missions.
- **Formation en réponse aux crises à l'intention du personnel des missions.** On devrait offrir au personnel des missions une formation en réponse aux crises. Une méthode recommandée pour une telle formation est d'effectuer un exercice de simulation de catastrophe dans toutes les missions. Des stages de perfectionnement devraient être offerts au besoin.
- **Formation en réponse aux crises à l'intention du personnel de l'administration centrale.** On devrait aussi offrir à des employés sélectionnés de l'administration centrale une formation en réponse aux crises.
- **Formation en relations avec les médias.** On devrait offrir à tous les directeurs et cadres supérieurs de AEC, à tous les employés sélectionnés et à des employés à d'autres niveaux au besoin une formation visant à effectuer un travail plus efficace avec les médias afin de mieux informer le public.
- **Formation en matière de services consulaires.** Les personnes inscrites sur la liste ministérielle de réponse à la crise et qui sont sélectionnés pour travailler au Centre des opérations consulaires devraient suivre une formation de base et des cours de perfectionnement pour acquérir les compétences nécessaires afin d'exercer leurs tâches.

5.3 Soutien du personnel

Comme le démontre le tableau 9, près de la moitié des répondants à l'enquête, soit 44 %, ont déclaré que leur service temporaire ou les longues heures travaillées durant la crise avaient eu des conséquences négatives sur leur vie familiale.

Le 27 mai, 2005

Tableau 9 : Les conséquences personnelles les plus importantes de la crise sur les employés et les membres de leurs familles

Réponses	Nombre	Pourcentage
Conséquences négatives sur la vie familiale	25	44 %
Conséquences négatives sur le plan mental et physique	9	16 %
Vacances interrompues ou retardées	9	16 %
Longues heures de travail, manque de sommeil	6	10 %
Pertes financières	3	5 %
Perte d'amis/de domicile	2	4 %
Autre	3	5 %
Total des réponses	57	100 %

[TRADUCTION]

Ma conjointe a dû s'occuper seule de nos deux jeunes filles... J'ai travaillé pendant 26 jours d'affilée — 12 heures par jour. La conséquence la plus positive serait qu'on reconnaisse davantage nos efforts.

- Employé canadien à l'étranger, Bangkok

L'épuisement mental et physique en voyant votre pays d'adoption dévasté, vos amis qui ont perdu tout ce qu'ils avaient, y compris des membres de leur famille... Le fait que certains de vos amis et collègues figurent sur la liste des Canadiens qui manquent à l'appel.

- Employé canadien à l'étranger, Colombo

Comme le démontre le tableau 10, un peu plus de la moitié (56 %) des répondants à l'enquête ont déclaré avoir été adéquatement soutenus par AEC. Les employés des missions de Bangkok, de Jakarta et de Colombo ont indiqué qu'ils avaient apprécié le counselling traumatologique offert. Toutefois, ceux qui en avaient besoin n'ont pas eu la chance de profiter de ce counselling. La plupart des employés en service temporaire, soit 28 % des répondants à l'enquête, affirment qu'eux et leurs familles n'ont pas eu de soutien approprié. Lorsqu'ils sont revenus, ils ont dû faire face à un retard important dans leur charge de travail et on s'attendait à ce qu'ils reprennent avec enthousiasme leurs tâches régulières.

Le 27 mai, 2005

Réponses	Nombre	Pourcentage
Soutien adéquat	30	56 %
Soutien non adéquat	15	28 %
Plus de récompenses/de reconnaissance	4	8 %
Autre	4	8 %
Total des réponses	53	100 %

[TRADUCTION]

AEC a agi de manière très efficace en offrant l'aide d'un psychologue aux employés traumatisés par les événements.

- Employé canadien à l'étranger, Bangkok

(Il n'y avait pas) de counselling de suivi. (Je me) réveillais au milieu de la nuit parce que je faisais des cauchemars. Personne n'a offert d'aide une fois que notre service temporaire fut terminé. Une forme quelconque de reconnaissance non seulement à l'endroit des agents mais aussi de leur famille aurait été bienvenue.

- Employé temporaire à l'étranger, Bangkok

5^e recommandation : Offrir un meilleur soutien au personnel qui doit répondre aux crises. On recommande que AEC effectue une révision de ses politiques et procédures en matière de ressources humaines, dans le contexte d'une réponse aux crises, avec l'objectif d'offrir un soutien adéquat à ses employés. AEC doit être en mesure de répondre aux besoins émotionnels et de santé de ses employés découlant de leur travail durant une crise. Des conseillers en traumatisme et pour les personnes en deuil et d'autres professionnels doivent être disponibles en nombre suffisant pour répondre aux besoins autant dans les missions qu'à l'administration centrale. Les membres des familles doivent aussi faire partie des clientèles cibles qui recevront ces services.

Le 27 mai, 2005

5.4 Récompenses et reconnaissance

En principe, les employés de AEC qui font des heures supplémentaires reçoivent une compensation financière ou des congés supplémentaires. Comme tous les autres ministères gouvernementaux, AEC a mis en place un programme de primes d'encouragement pour services exceptionnels rendus. Ces mécanismes ont été mis en application à la suite de la crise du tsunami. Toutefois, à cause de l'ampleur de la crise, le rendement des employés était supérieur à celui anticipé dans les systèmes existants. À la lumière de ces faits, différents cadres supérieurs ont accordé à des employés des récompenses particulières uniques. Par exemple, le sous-ministre de AEC a organisé une conférence téléphonique avec toutes les missions touchées pour remercier personnellement le personnel. Le ministre de AEC a organisé un vin d'honneur à l'administration centrale pour le personnel d'AEC qui a participé à la réponse à la crise. Les chefs de mission ont accordé des congés supplémentaires à leurs employés. Selon les personnes interviewées, toutes ces mesures ont été appréciées.

Néanmoins, dans certains cas, les récompenses étaient perçues comme étant non appropriées ou non adéquates. Par exemple, les personnes interviewées ont déclaré que certains employés étaient dans l'impossibilité d'accepter ces congés à cause de l'énorme charge de travail qui les attendait à leur retour au bureau. Le manque de reconnaissance des membres de la famille – en particulier les conjointes qui ont dû faire face à des problèmes considérables à cause de la tâche énorme imposée à leur conjoint – était aussi une préoccupation.

Selon les répondants à l'enquête, les écarts entre les politiques et les différentes pratiques de rémunération dans les ministères gouvernementaux constituaient un irritant de plus. À Colombo, on a offert un congé aux employés de CIC à Singapour, mais on n'a pas offert de congé aux employés de AEC. À Jakarta, on a offert un congé discrétionnaire additionnel aux employés alors qu'on hésitait à le faire à l'administration centrale de l'ACDI.

En résumé, les politiques actuelles de récompenses et de reconnaissance ne tiennent pas compte de la panoplie de circonstances et des exigences en matière de travail supplémentaire liées aux situations de crise, et, par conséquent, elles doivent être révisées.

Le 27 mai, 2005

6^e recommandation : Améliorer les politiques de récompenses et de reconnaissance du personnel liées à la réponse aux crises. On recommande que AEC révise ses politiques et ses procédures en matière de ressources humaines dans le contexte de la réponse aux crises avec l'objectif d'offrir une rémunération juste et équitable en fonction des tâches exécutées durant une crise. Cette démarche comprend deux aspects :

- **Récompenses.** Le système de récompenses – récompenses financières, congés et autres mécanismes – doit être ajusté pour refléter les circonstances particulières associées aux tâches effectuées durant une crise. L'octroi de récompenses doit être juste et équitable pour l'ensemble des employés des missions, quel que soit le ministère d'attache, dans toutes les missions touchées et entre l'administration centrale et les missions.
- **Reconnaissance.** Les pratiques liées à la reconnaissance – récompenses, reconnaissance personnelle, notes d'éloge et autres mécanismes – doivent aussi être ajustées pour refléter les circonstances particulières associées aux tâches effectuées durant une crise. Les pratiques liées à la reconnaissance doivent être justes et équitables pour tous les titulaires de ces récompenses et elles pourraient inclure la possibilité d'offrir des récompenses particulières et uniques. Les membres des familles devraient aussi faire l'objet d'une reconnaissance, lorsque c'est justifié de le faire.

5.5 Expertise externe à l'occasion de la réponse à une crise

Les répondants à l'enquête ont formulé des recommandations nombreuses et détaillées sur la manière dont AEC pourrait améliorer sa capacité de répondre aux catastrophes dans l'avenir. Comme le démontre le tableau 11, plus du tiers des répondants (38 %) ont soulevé la nécessité de créer une équipe d'intervention rapide dont les membres seraient « sélectionnés et formés pour être déployés au pied levé dans la région touchée. » Les membres de cette équipe auraient reçu tous les vaccins nécessaires et seraient « psychologiquement et physiquement prêts à voyager dans un court préavis. »

Le 27 mai, 2005

Tableau 11 : Leçons tirées les plus importantes pour AEC		
Réponses	Nombre	Pourcentage
Nécessité de créer une équipe d'intervention rapide	20	38 %
Meilleurs plans et meilleure formation en matière d'urgence	9	17 %
Amélioration de l'équipement et des systèmes de communication	6	11 %
Amélioration des communications et des relations avec les médias	3	6 %
Augmentation du personnel permanent dans les missions	2	4 %
Salle de conférence pouvant être transformée en centre des opérations	2	4 %
Meilleure sécurité du personnel dans la zone de la catastrophe	2	4 %
Souplesse en ce qui a trait aux directives et aux règlements	2	4 %
Mise à jour des listes téléphoniques du personnel	2	4 %
Autre	5	9 %
Total des réponses	53	100 % *

* Le total dépasse 100, à cause des arrondissements.

En plus de la liste interne de AEC (voir la 3^e recommandation), il serait justifié de dresser une deuxième liste qui comprendrait les noms de personnes de AEC, des autres ministères gouvernementaux, des provinces, des territoires, des municipalités, des institutions publiques et privées et du public en général, qui pourraient être des membres qualifiés éventuels des équipes d'intervention rapide du Canada. Les personnes inscrites sur la liste travailleraient sur appel sur une base rotative. L'ensemble des compétences représentées sur la liste refléterait la gamme complète de besoins possibles en situation de crise. Par exemple, la liste contiendrait les noms de personnes qui ont des compétences dans les domaines suivants : travail consulaire, besoins médicaux ou légaux, traumatisme et counselling pour les personnes en deuil, logistique et administration en situation d'urgence, systèmes techniques et de télécommunications, techniques militaires et policières, aide humanitaire et secours d'urgence, politique, commerce, immigration, sécurité, travail lié aux ressources humaines et financières, gestion de crise et travail dans les communications et les relations avec les médias. Des compétences liées à l'expérience dans le pays touché et des connaissances des langues étrangères feraient partie des qualifications. Certaines personnes inscrites sur la liste de AEC pourraient être inscrites sur les deux listes.

Le 27 mai, 2005

7^e recommandation : Tenir à jour une liste de Canadiens ayant une expertise en réponse aux crises pour déploiement rapide. On recommande que AEC dresse une liste de personnes de AEC sélectionnées au préalable (dont certaines peuvent aussi être inscrites sur la liste ministérielle), ainsi que des personnes venant d'autres ministères gouvernementaux, d'organismes provinciaux et non gouvernementaux représentant une large gamme de personnes ayant une expérience, des connaissances et des compétences dans la réponse aux crises, qui sont disponibles et qui veulent faire partie d'une équipe d'intervention rapide. Les personnes inscrites sur la liste habiteront principalement au Canada, mais les employés des missions et des Canadiens travaillant à l'étranger devraient aussi être inclus afin d'améliorer la capacité d'intervention dans les régions. En principe, les personnes inscrites sur la liste doivent être prêtes à partir dans un délai de douze heures avec l'équipe d'intervention rapide. La liste doit contenir un nombre suffisant de personnes pour assurer la disponibilité des équipes nécessaires. Il faut tenir à jour activement cette liste en ce qui a trait aux qualifications, aux coordonnées et au statut des personnes inscrites.

5.6 Capacité de base au sein de AEC

Les trois personnes qui composent l'équipe de la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme (AHG), en particulier son directeur adjoint, ont joué un rôle primordial dans la gestion de la réponse du Canada à la crise du tsunami. Les employés d'AGH sont parmi ceux qui ont travaillé le plus d'heures et pendant le plus grand nombre de jours consécutifs. Selon les personnes interviewées, même en période où il n'y a pas de crise, AGH manque de personnel. Les membres de l'équipe d'AGH travaillaient généralement entre 50 et 60 heures par semaine. Étant donné le travail énorme effectué pendant la crise du tsunami, il n'y avait aucune ressource supplémentaire dans cette unité. La maladie ou l'absence d'un membre de l'équipe d'AGH, ou la possibilité d'une autre catastrophe majeure, aurait entraîné une lacune importante quant à la capacité de AEC de répondre à la crise. Comme nous l'avons indiqué précédemment, AEC procède en ce moment à la création d'un groupe de travail permanent sur la stabilisation et la reconstruction (START) afin de mieux répondre aux crises causées par l'activité humaine. L'unité de crise de AEC, que ce soit AGH ou une modification de cette dernière, jouera toujours un rôle primordial dans la réponse aux urgences sur le plan international. Il est essentiel que cette unité ait une capacité adéquate, et un excédent de personnel, pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités en cette matière.

Le 27 mai, 2005

8^e recommandation : Renforcer et consolider l'unité ministérielle de réponse aux crises. On recommande que AEC entreprenne un examen de ses besoins relativement aux ressources humaines dédiées à la réponse aux crises. Un tel exercice devrait être mené dans le contexte de la création du START. Les capacités de base du Ministère en gestion et en réponse aux catastrophes naturelles et causées par les activités humaines devraient, idéalement, être intégrées à ce groupe et, par conséquent, AEC devrait pouvoir répondre aux catastrophes naturelles ainsi qu'aux désastres et aux urgences causés par les activités humaines. L'organisation devrait embaucher le nombre d'employés nécessaires pour assurer une capacité de réponse durant des crises importantes et prolongées, y compris des employés supplémentaires en nombre suffisant pour remplacer les employés malades ou absents, ou pour répondre à des crises multiples ou à d'autres événements possibles non prévus.

Le 27 mai, 2005

6. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE D'OPÉRATIONS CONSULAIRES

Le secteur opérationnel au sein de AEC qui, ordinairement, est le plus sollicité en situation de crise internationale est la Direction générale des affaires consulaires, et plus particulièrement la Direction des services d'urgence (JPE). Tout comme les employés d'AGH, les employés de base de JPE ont été mis à rude épreuve durant la crise du tsunami. Les nombreux bénévoles qui sont venus travailler au Centre des opérations consulaires ont absorbé une très grande partie de la charge de travail des employés à l'administration centrale. En réalité, il aurait été impossible de fournir des services consulaires au Canada sans la contribution de ces bénévoles. Toutefois, ces bénévoles ont entraîné une charge de travail supplémentaire pour les employés de base de JPE qui ont dû former et coordonner ces bénévoles. On faisait aussi appel aux employés de JPE à tous les jours (et parfois à toutes les heures) pour fournir des mises à jour sur la situation des Canadiens affectés, afin d'offrir aux médias l'information dont ils avaient besoin et pour appuyer l'effort général de communication publique du gouvernement du Canada. Les gestionnaires étaient forcés de consacrer un temps considérable à des questions autres que la crise proprement dite pour répondre à ces besoins. Il est essentiel que JPE dispose des ressources humaines suffisantes pour gérer de manière efficace et efficiente les services consulaires de AEC au Canada en temps de crise.

9^e recommandation : Renforcer la capacité de base de la Direction des services d'urgence des Affaires consulaires en ce qui a trait à la réponse aux crises. On recommande que AEC entreprenne un examen de ses besoins en matière de ressources humaines au sein du Centre des opérations consulaires pour faire en sorte d'avoir une capacité adéquate en situation de crise.

Une pièce supplémentaire comprenant quatorze lignes téléphoniques de plus a dû être créée près du Centre des opérations consulaires de l'administration centrale, et il a fallu plusieurs jours pour organiser et équiper cette pièce. Au cours de la crise, l'absence d'un serveur pouvant effectuer des sauvegardes au Centre des opérations consulaires a causé bien des inquiétudes. Les services consulaires, y compris les communications entre les missions et l'administration centrale, reposait en grande partie sur les réseaux SIGNET et MITNET. Ces systèmes dépendent d'une connexion téléphonique fiable. Les utilisateurs doivent avoir un mot de passe valide. Ces deux conditions peuvent entraîner un risque de défaillance de la communication lorsque les employés en service

Le 27 mai, 2005

temporaire et d'autres nouveaux utilisateurs doivent utiliser le système et lorsque l'infrastructure du pays touché est peu fiable.

Un nouveau système consulaire a été mis en œuvre (avec l'aide du Canada) pour surmonter ces difficultés. Ce système qui s'appelle CRISES possède toutes les fonctionnalités du système actuel de AEC (COSMOS) avec l'avantage supplémentaire d'être capable de fonctionner sur le terrain en utilisant Internet. Contrairement à COSMOS, CRISES produit facilement les types de rapports exigés au cours d'une urgence consulaire. Selon l'avis des personnes interviewées, CRISES représente la prochaine génération de logiciel qui sera utilisé pendant les crises consulaires. Ce système a déjà été adopté par plusieurs autres pays.

10^e recommandation : Améliorer le Centre des opérations consulaires. Le Centre des opérations consulaires doit avoir la capacité de répondre à des crises majeures. Une telle fonction nécessite la présence de postes de travail rapidement accessibles et complètement outillés, en nombre suffisant, et organisés en réseau de manière appropriée. Le Centre a besoin d'un système informatique de sauvegarde fiable. Le Centre a besoin d'un logiciel de gestion consulaire qui soit convivial, accessible même dans les régions éloignées sans SIGNET, et qui peut produire facilement des rapports statistiques.

Le 27 mai, 2005

7. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : FORCES, FAIBLESSES ET RECOMMANDATIONS AU SUJET DES SYSTÈMES TECHNIQUES, DE L'INFRASTRUCTURE ET DE L'ÉQUIPEMENT

7.1 Installations physiques

De manière générale, les immeubles de AEC – les ambassades et les administrations centrales – ont été construits, et ils sont organisés et équipés de manière à mener des activités normales de relations internationales. Bien sûr, ces immeubles sont conformes aux règlements canadiens en matière de sécurité, mais à part cet aspect, il existe peu de mesures prévues en cas d'urgence. L'exception à cette règle est l'édifice Lester B. Pearson qui abrite le Centre des opérations consulaires.

La crise du tsunami a fait ressortir les limites inhérentes d'une telle approche. Par exemple, les systèmes téléphoniques dans certaines des missions du Canada dans les régions touchées étaient insuffisants pour répondre au volume important d'appels au cours de la crise. La capacité physique des ambassades à accueillir des équipes de crise varie.

L'édifice Lester B. Pearson, à cause de sa taille importante, comprend la plupart des composantes nécessaires en situation de crise. Toutefois, ces composantes ne sont pas nécessairement bien regroupées ou facilement accessibles par le personnel non technique. Une simple lacune en ce qui a trait à l'édifice pendant la durée de la crise est qu'on ne pouvait pas fournir de repas nourrissant au personnel qui travaillait après les heures normales de bureau.

[TRADUCTION]

Je ne pouvais pas utiliser mon compte SIGNET (de l'autre mission), c'était totalement inefficace. Il fallait créer très rapidement un nouveau compte SIGNET pour se brancher aux serveurs locaux. L'accès à COSMOS n'était possible que s'il était demandé par des employés en service temporaire. Cette fonction aurait dû être exécutée automatiquement.

- Employé en service temporaire, Bangkok

Le 27 mai, 2005

11^e recommandation : Améliorer les systèmes et les installations ministériels destinés à la réponse aux crises. Outre le Centre des opérations consulaires, on recommande que le Ministère fasse un examen de ses installations physiques à l'administration centrale et dans les missions en ce qui a trait à la gestion de crise :

- **Centre de gestion de crise.** L'édifice Lester B. Pearson doit être en mesure d'accueillir les membres de réunions de groupes d'intervention interministériels ainsi que le personnel d'urgence 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Les installations destinées aux réunions doivent fournir un accès direct à l'information sur la crise et de nombreux moyens pour communiquer avec l'extérieur. Le caractère confidentiel et la sécurité doivent être assurés lorsque c'est nécessaire. L'examen des installations devrait déterminer le moyen le plus économique de fournir des possibilités en matière d'installation d'hébergement et de préparation de repas.
- **Capacités de gestion de crise des missions.** Les missions, en particulier celles situées dans des endroits à haut risque, doivent être équipées adéquatement pour répondre aux crises. Il est particulièrement important de leur fournir un nombre suffisant de lignes téléphoniques et d'autres équipements et systèmes de télécommunications, ainsi que des installations sécuritaires de gestion de crise.

7.2 Matériel portatif et fournitures destinés à la réponse aux crises

Même si les composantes les plus importantes d'une réponse efficace en cas de crise sont un ensemble de procédures fiables et une équipe composée de personnes compétentes, le fait d'avoir le bon équipement permet à ces personnes de s'acquitter de leurs tâches plus facilement. La crise du tsunami a prouvé cet état de fait, en particulier dans le cas du personnel en service temporaire. Les employés en service temporaire qui sont arrivés sur les lieux avec leurs téléphones cellulaires et leurs ordinateurs portatifs ont représenté un fardeau moins important pour le personnel de la mission. Ces employés en service temporaire bien équipés ont pu très rapidement se mettre au travail.

Malheureusement, on a rapporté plusieurs cas où on manquait d'équipement et où l'équipement était défectueux. Selon les personnes interviewées, les problèmes incluaient les éléments suivants : on manquait généralement de téléphones cellulaires et de téléphones par satellite, les téléphones cellulaires et les BlackBerry ne fonctionnent pas dans certaines régions (p. ex. au Sri Lanka), les pannes d'électricité

Le 27 mai, 2005

localisées étaient fréquentes, et les gens ne pouvaient donc pas utiliser un équipement qui nécessitait une alimentation en électricité et, à bien des endroits, en particulier dans des régions éloignées, on n'a qu'une connexion Internet très lente, ou pas de connexion du tout. Les personnes interviewées et les répondants à l'enquête ont fait remarquer que l'équipement électronique et de communication devrait pouvoir fonctionner sans alimentation électrique, téléphone/connexion Internet, et/ou téléphones cellulaires/BlackBerry. Des troussees préemballées devraient être modulaires, bâties selon un ensemble de base d'outils essentiels et inclure des ensembles supplémentaires variés d'outils à utiliser selon la nature et le lieu de l'urgence.

Les employés en service temporaire peuvent aussi avoir besoin, selon l'affectation, d'un ordinateur portatif doté des logiciels nécessaires et comprenant des formulaires sélectionnés, d'une imprimante, de fournitures de base comme des comprimés pour purifier l'eau, de fournitures de premiers soins, d'un sac de couchage et d'une paille, de gants et d'un appareil photo. Les employés en service temporaire ont aussi habituellement besoin de recevoir les vaccins nécessaires, d'obtenir des documents de voyage et d'avoir un peu d'argent.

Pendant la crise du tsunami, la mission de Bangkok a mis à la disposition des employés sa trousse de service d'urgence qui contenait des outils comme une génératrice, des lits pliants, des ordinateurs et du matériel de télécommunications. Cette trousse a été utilisée dans un des bureaux satellite du Canada sur la côte ouest de la Thaïlande. Elle s'est révélée très utile.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Canada a envoyé plusieurs avions chargés d'approvisionnement d'urgence. Ce matériel d'urgence provenait de plusieurs sources dont la réserve de secours d'urgence conservée à la base aérienne de Trenton par la Croix-Rouge canadienne et de la réserve nationale de secours d'urgence. Ces réserves de secours d'urgence contiennent de l'équipement conforme aux normes internationales en matière de travaux de secours (p. ex. des produits alimentaires autorisés, et 64 réservoirs souples d'eau contenant chacun 6 000 litres et munis d'un raccord de tuyau de format réglementaire). Au cours de la crise du tsunami, on a presque épuisé ces réserves, et il faut quatorze jours pour les reconstituer. En prévision de crises futures, le Canada serait mieux préparé si de telles réserves étaient plus importantes au Canada, et peut-être dans des endroits sélectionnés dans le monde.

Le 27 mai, 2005

[TRADUCTION]

Chacune de ces personnes (de l'équipe d'intervention rapide) devrait avoir une carte d'accès ADAS, un ordinateur portatif, un téléphone TSP et une trousse préemballée ou un porte-documents contenant des fournitures de bureau de base, y compris un CD-ROM avec des copies de la correspondance courante qui peut être nécessaire en cas d'urgence (p. ex. des lettres de facilitation, etc.). Une petite imprimante portative serait aussi très utile.

- Employé en service temporaire, Bangkok

Une des faiblesses fondamentales des plans de mission est que les gens tiennent pour acquis, à tort, que la « catastrophe » ou la « crise » aura lieu dans la ville où se trouve l'ambassade... Au cours des premières heures de la crise, il aurait été grandement utile d'avoir des moyens de communication plus fiables, notamment des téléphones par satellite plus modernes.

- Employé canadien à l'étranger, Bangkok

12^e recommandation : Faire en sorte qu'un équipement approprié de réponse aux crises soit disponible. On recommande que AEC fasse un examen de ses réserves de matériel d'urgence pour faire en sorte que le matériel suivant soit disponible :

- **Trousses à la disposition des équipes de service temporaire et d'intervention rapide.** L'administration centrale et les missions doivent avoir des troussees en nombre suffisant pour permettre à AEC et aux autres employés désignés de participer aux missions de service temporaire ou de prendre part aux équipes d'intervention rapide dans un délai de douze heures; par conséquent, ces personnes peuvent atterrir dans la région touchée avec tout l'équipement requis et fournir l'aide nécessaire sans constituer un fardeau pour l'ambassade ou pour les infrastructures locales.
- **Trousses de matériel pour les bureaux satellite.** Des troussees de matériel sont nécessaires en nombre suffisant à l'administration centrale et dans les missions pour établir des bureaux satellites sur les lieux de la catastrophe ou pour remplacer une ambassade qui n'est plus fonctionnelle.

Le 27 mai, 2005

13^e recommandation : Veiller à ce que des réserves suffisantes de secours d'urgence soient disponibles. On recommande que AEC, en consultation avec les partenaires locaux comme la Croix-Rouge canadienne, l'Agence de santé publique du Canada et Partenaires Canadiens pour la Santé Internationale (PCSI) et d'autres pays donateurs, révise la réserve actuelle de secours d'urgence disponible pour le Canada, aussi bien au pays qu'à l'étranger, pour faire en sorte que des fournitures suffisantes soient disponibles.

Le 27 mai, 2005

8. CAPACITÉ DE RÉPONSE DE AEC : RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Il existe un aspect de la crise pour lequel AEC et le gouvernement étaient moins bien préparés : c'est le grand intérêt que les Canadiennes et les Canadiens ont porté à la réponse du Canada à la crise. Ce besoin incessant d'information dépassait la capacité du système à fournir des messages bien coordonnés. Le ministre de la Défense fournissait régulièrement des comptes rendus aux médias en tant que principal porte-parole du gouvernement. Étant donné que le ministre des Affaires étrangères était à l'extérieur du pays (d'abord en Europe et ensuite dans la région touchée), le Ministère était représenté dans les médias principalement par un représentant désigné. AEC offrait aussi aux médias et aux parlementaires des Q et R à jour, et les employés de AEC effectuaient des comptes rendus techniques quotidiennement durant la période de pointe de la crise. Le Ministre a autorisé les chefs de mission à s'adresser directement aux médias, fournissant ainsi une autre source d'information aux Canadiens. À la mi-janvier, AEC a créé un site Web à fenêtre unique dédié à la crise du tsunami.

Ces efforts, menés en collaboration avec le CPM et le BCP, ont constitué le système principal grâce auquel le gouvernement a fourni de l'information aux médias et aux Canadiennes et aux Canadiens. Les autres ministères, ministres et députés ont aussi communiqué avec les médias sur une base régulière. Parmi les autres messages diffusés à l'intention du public canadien, il y avait le message sur le numéro de téléphone sans frais des services consulaires et sur le mécanisme mis à la disposition des Canadiens qui voulaient donner de l'argent pour contribuer aux efforts d'aide. Les ministres ont aussi fait appel aux Canadiens de manière constante pour qu'ils donnent de l'argent plutôt que des biens matériels.

Étant donné cette masse importante d'information, les messages étaient parfois incohérents. Comme les gens travaillaient selon des fuseaux horaires différents, les médias dans les régions demandaient parfois aux chefs de mission de fournir de l'information sur certaines questions avant que ces chefs aient eux-mêmes reçu l'information adéquate de la part de l'administration centrale. Les porte-parole du MDN faisaient souvent des commentaires sur des questions liées à l'équipe DART, transmettant parfois des messages qui ne correspondaient pas à ceux de l'administration centrale. On a dû aussi surmonter quelques problèmes en ce qui a trait à la traduction des communiqués de presse; de l'avis des personnes interviewées, la presse francophone a eu un moins bon service que la presse anglophone. On a fait peu de tentatives pour établir efficacement des liens avec la presse ethnique au Canada.

Le 27 mai, 2005

[TRADUCTION]

Il est aussi important de bien gérer le déluge médiatique, car les missions sont souvent critiquées dans les médias pour ne pas prendre de mesures suffisantes – Le fait de veiller à ce que les médias aient accès à l'information et aux faits contribue à enrayer la mésinformation et fait en sorte que la presse se concentrera sur les faits réels (la dévastation) et ne s'attardera pas à chercher les erreurs du gouvernement sur une question donnée.

- Employé canadien à l'étranger, Colombo

En ce qui a trait aux médias, nous avons dû faire du rattrapage/des rectifications; nous aurions dû être plus présents et proactifs dès le début de la crise.

- Employé en service temporaire, Colombo

La critique la plus courante soulevée par les personnes interviewées dans l'analyse de la réponse du Canada à la crise du tsunami concerne ce qui semblait être parfois une attitude négative ou ambivalente de la part de certains Canadiens en ce qui a trait à l'intervention du gouvernement. Cette attitude est tout à fait à l'opposé de ce que les personnes interviewées ont déclaré à propos des efforts déployés et du succès liés au rendement des employés de l'administration centrale, des missions de AEC et des autres ministères et organismes. Malgré le fait que 79 % des gens approuvaient les mesures prises par le premier ministre au début de janvier, on a rapporté plusieurs cas où des Canadiens ont déploré des situations comme le temps d'attente au téléphone, l'incapacité de trouver une personne qui manque à l'appel et l'utilisation inefficace des fonds. Selon les personnes interviewées, on n'a pas suffisamment renseigné les Canadiens sur ce que faisait le Canada et pourquoi il le faisait. On n'a pas communiqué adéquatement aux Canadiens combien il est compliqué de jouer un rôle efficace au sein d'un groupe d'aide humanitaire multilatéral, ainsi que l'énorme tâche dont les fonctionnaires et les membres de l'équipe élargie ont dû s'acquitter.

L'absence d'un centre de coordination des relations avec les médias a entraîné des situations délicates : le gouvernement adoptait une attitude défensive en tentant de défendre des interventions ou des positions particulières ou en expliquant certaines incohérences dans les déclarations de différents ministères ou organismes. Les personnes interviewées suggèrent que dans l'avenir on adopte une approche proactive, caractérisée par un solide leadership et une uniformité dans les messages diffusés. Conformément à une telle approche, on effectuerait des conférences de presse deux fois par jour pour rassurer les Canadiens qui ont des relations dans la région touchée, pour décrire clairement les mesures appropriées qui sont prises par le gouvernement et pour expliquer la manière dont le Canada aide le ou les pays touchés. On communiquerait des comptes rendus techniques quotidiens pour expliquer en détail la réponse du Canada. Des interventions comme des communiqués de presse réguliers,

Le 27 mai, 2005

des Q et R, des trousse d'information au premier ministre et des notes d'information aux députés feraient en sorte de diffuser des messages cohérents dans l'ensemble des ministères et des organismes.

En règle générale, la réponse du Canada à des catastrophes naturelles est coordonnée avec celle des autres pays. Une telle approche multilatérale est une caractéristique importante du système de réponse aux crises du Canada et elle a été utilisée, de manière avantageuse, au cours de la crise du tsunami. Toutefois, étant donné que cette démarche n'est pas menée sous la bannière du drapeau canadien, le Canada semble avoir été moins actif et engagé qu'il ne l'a été en réalité. Parfois, les mesures mêmes qui sont proposées dans les médias pour faire valoir la participation active du Canada – comme envoyer notre propre équipe d'évaluation sur le terrain – sont les mesures qui sont considérées comme étant les moins efficaces, conformément aux pratiques exemplaires. Pour faire en sorte que les médias soient bien informés, et qu'ils informent bien les Canadiens, il faut élaborer une trousse d'information préemballée qui décrit la manière dont le Canada répond aux catastrophes naturelles et qui donne des renseignements détaillés sur les mécanismes que nous utilisons à l'échelle nationale et internationale.

À un moment donné, au cours de la crise, le gouvernement a subi des pressions, en particulier de la part des médias, pour diffuser les noms des personnes canadiennes décédées. Bien qu'aucune politique officielle n'existe sur la question, AEC a décidé de ne pas divulguer cette information aux médias et de tenir confidentielle l'identité des victimes. AEC a adopté l'approche adéquate, en pensant à la réaction des familles au moment de prendre cette décision.

Le 27 mai, 2005

14^e recommandation : Renforcer les relations avec les médias et avec le public.

On recommande que AEC révise sa capacité en matière de relations avec les médias dans le contexte d'une réponse à une crise internationale. AEC doit être en mesure d'exercer un leadership dans la coordination des communications du gouvernement du Canada avec les médias et avec le public canadien. Un élément essentiel en cette matière est l'élaboration d'une trousse d'information préemballée décrivant la manière dont le Canada répond aux catastrophes en collaboration avec la communauté internationale. Cette démarche implique, au cours d'une crise, de fournir de manière régulière et proactive l'information et des explications sur la réponse du Canada présentées de manière exacte, constructive et dans les deux langues officielles. Il faut aussi faire en sorte que les messages et l'information diffusés soient uniformes dans l'ensemble des ministères et des organismes du gouvernement. Cette démarche peut aussi inclure la tenue à jour d'un site Web qui fournit de l'information sur la crise à la minute près aux Canadiens. Durant les périodes où il n'y a pas de crise, on devrait faire en sorte que les Canadiens qui voyagent à l'étranger connaissent l'existence du registre consulaire des Canadiens à l'étranger (ROCA).

Le 27 mai, 2005

9. PRATIQUES EXEMPLAIRES ET LEÇONS RETENUES

Tout compte fait, lorsqu'on tient compte de l'ensemble des circonstances et des activités qui modifient et constituent la réponse du Canada, quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons à retenir de la crise du tsunami? Premièrement, le système actuel fonctionne bien. On a perfectionné et rectifié le système de réponse du Canada, avec les années, et il s'harmonise bien avec le système international. En cas de catastrophe naturelle, le Canada est bien outillé pour répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens et aussi pour contribuer aux efforts d'aide multilatéraux. En ce qui a trait au tsunami qui a eu lieu le 26 décembre 2004 dans l'océan Indien, AEC et l'ACDI ont joué des rôles primordiaux. AEC s'est acquitté d'abord de son mandat qui est de fournir des services consulaires aux Canadiens et de coordonner la réponse du gouvernement dans son ensemble. L'ACDI a administré de manière efficace un programme important de secours humanitaires. Ces deux organisations, qui ont accompli leurs tâches par l'intermédiaire des missions canadiennes, ont travaillé avec les ministères et organismes gouvernementaux, et plus directement avec les représentants des Nations Unies, de la Croix-Rouge et des ONG, pour faire en sorte que la réponse du Canada soit concertée et efficace.

Bien qu'il soit difficile de mettre en lumière des pratiques exemplaires particulières dans une situation si complexe et qui comprend tant de facteurs interreliés, la présente analyse fait ressortir sept aspects qui sont liés au système de réponse du Canada à une catastrophe humanitaire internationale et qui ont contribué grandement au succès de la réponse du Canada à la crise du tsunami. Ces aspects sont les suivants :

- **Relations établies.** Les personnes qui occupaient des postes clés au sein des ministères et des organismes chargés principalement de répondre aux crises avaient déjà établi, généralement parlant, de bonnes relations entre eux. Un bon exemple est la relation qui existe entre la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme (AEC) de AEC et le Programme d'assistance humanitaire internationale (AHI) de l'ACDI. Toutefois, il existe d'autres exemples de bonnes relations, comme les relations entre les autres ministres gouvernementaux (AMG) et les Nations Unies, la Croix-Rouge et les ONG. Ces bonnes relations ont facilité la mise en œuvre d'une réponse rapide.
- **Procédures établies.** Les PNF, les plans d'urgence des missions et de nombreuses pratiques exemplaires en matière de réponse aux crises constituent un ensemble de procédures de base bien établies pour mettre en œuvre la plupart des réponses dans à peu près n'importe quelle catastrophe naturelle internationale. L'existence de ces procédures établies a permis au personnel de s'attaquer rapidement aux tâches autres que les fonctions de base sans avoir à

Le 27 mai, 2005

réinventer la roue, et de se concentrer sur la résolution des problèmes uniques causés par la situation présente.

- **Centre des opérations consulaires.** Le Centre des opérations consulaires a été mis à rude épreuve au cours de la crise du tsunami et il s'est montré à la hauteur de la situation, car il a traité et réglé un nombre de cas sans précédent. Même si certains secteurs doivent être améliorés (voir plus loin), le Centre des opérations consulaires a représenté un facteur clé du succès de la réponse à la crise par le gouvernement.
- **Leadership.** Il faut rappeler que même si les procédures et les installations du Canada ont contribué au succès de la réponse, ce sont en réalité les personnes qui exerçaient un leadership durant la crise qui ont, par leurs gestes, mis en œuvre et entretenu le mécanisme de réponse à la crise, et ce sont elles qui ont trouvé des solutions innovatrices aux problèmes à mesure qu'ils survenaient.
- **Conférences téléphoniques quotidiennes des chefs de mission.** Trois pratiques, mises en œuvre dès le début de la réponse à la crise et pendant toute la crise, ont conféré à l'ensemble du processus une discipline et un caractère prévisible. La première de ces pratiques est la tenue quotidienne de conférences téléphoniques convoquées par le sous-ministre de AEC avec les chefs de mission. Ces conférences téléphoniques ont servi à informer tous les intervenants et à fournir une information de base pour prendre les décisions pendant la journée.
- **Réunions quotidiennes des membres du groupe d'intervention interministériel.** Le sous-ministre de AEC tenait aussi une réunion quotidienne des membres du groupe d'intervention interministériel – les cadres supérieurs qui représentent tous les ministères et organismes gouvernementaux engagés dans la réponse. Ces réunions, qui duraient une heure seulement, faisaient en sorte que toutes les personnes visées étaient à leur poste et servaient à produire des décisions qui orientaient la réponse du Canada à la crise.
- **Rapports de situation quotidiens.** Chaque jour, AGH effectuait un résumé de l'information venant des missions, des réunions quotidiennes du groupe d'intervention interministériel, des médias et d'autres sources d'information et elle produisait au moins un rapport de situation, ou RAPSIT, par jour (et à certains jours elle produisait deux rapports). Ces rapports, qui étaient diffusés à grande échelle, faisaient en sorte que toutes les parties en cause avaient accès à une information complète et uniforme.

Chaque catastrophe entraîne des situations nouvelles qui exigent de la souplesse et qui demandent parfois au gouvernement du Canada de trouver des solutions innovatrices. Étant donné l'ampleur de la crise du tsunami, on a dû surmonter beaucoup de

Le 27 mai, 2005

problèmes semblables. On a fait face généralement à l'une ou l'autre des situations suivantes : d'une part, on a dû créer une pratique qui s'est révélée efficace et qui, en conséquence, doit être institutionnalisée et reproduite le cas échéant, d'autre part, on n'a pas pu trouver de solution acceptable et efficace et, en conséquence, on a mis en lumière une faiblesse qui devra être réglée dans l'avenir de manière appropriée. Dans le présent rapport, ces deux types de conséquences ont été inclus dans les recommandations comme étant soit une solution à retenir, soit un problème à régler. En examinant d'abord les solutions innovatrices mises en oeuvre pour répondre à la crise du tsunami qui sont une réussite, et qui, par conséquent, méritent d'être reproduites, voici les pratiques exemplaires supplémentaires qu'il faut retenir :

- **Contingent important de bénévoles.** Beaucoup d'employés de AEC ont consenti volontairement à effectuer des tâches supplémentaires au Centre des opérations consulaires à l'administration centrale, ou du service temporaire (ST) dans une mission touchée. Ce phénomène est en partie responsable du succès remporté par le Centre des opérations consulaires et ces personnes ont apporté une aide inestimable aux missions. Les 3^e et 4^e recommandations concernent le fait de rendre officielle cette aide supplémentaire du personnel de AEC en tenant à jour une liste interne de personnes et en leur offrant une formation.
- **Gestion efficace des ressources humaines.** Pour faire suite au point précédent, la Direction générale des ressources humaines a joué un rôle important dans la sélection et l'affectation du personnel supplémentaire. La 1^{re} recommandation plaide en faveur de l'ajout d'employés de la Direction générale des ressources humaines à l'équipe de la crise décrite dans les PNF.
- **Gestion financière efficace.** À cause des dépenses extraordinairement élevées et inhabituelles associées à la réponse du Canada à la crise du tsunami, la Direction générale des finances, de la planification et des services ministériels (SMD) a joué un rôle important pour veiller à ce que les règlements et pouvoirs appropriés soient respectés. La 1^{re} recommandation plaide en faveur de l'ajout d'employés de SMD à l'équipe de la crise décrite dans les PNF.
- **Équipe de médecine légale de la GRC.** Lorsque les Nations Unies ont demandé aux pays de contribuer à l'effort dirigé par Interpol en vue d'identifier les corps des victimes, la GRC a répondu à l'appel en mettant à contribution une équipe expérimentée en médecine légale. L'équipe du Canada a été la plus visible et la plus efficace pour contribuer à la réponse multilatérale à la crise. La 2^e recommandation plaide en faveur de l'élaboration d'une entente préalable avec la GRC de manière à pouvoir répondre aux besoins futurs en cette matière.
- **Équipe d'intervention en cas de catastrophe.** Même si l'équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) du ministère de la Défense nationale (MDN) n'est pas mentionnée de manière expresse dans les PNF, on connaît son existence et

Le 27 mai, 2005

cette équipe a fait l'objet de discussions dès le début de la crise. En dernier ressort, l'équipe DART qui a été déployée au Sri Lanka a donné de très bons résultats. La 1^{re} recommandation propose d'ajouter dans les PNF une directive sur l'orientation à adopter en matière de déploiement de l'équipe DART. Dans la 2^e recommandation, on conseille d'élaborer une entente préalable avec le MDN en prévision de l'utilisation future de l'équipe DART.

- **Équipement des bureaux satellites des missions.** Au cours de la crise, la mission de Bangkok a envoyé du matériel de bureau portable à un bureau satellite. Cette mesure s'est révélée utile et facile à réaliser, étant donné que l'équipement était préalablement assemblé. Dans la 12^e recommandation, on conseille la création d'équipements supplémentaires semblables qui seraient conservés dans les autres missions.

Dans les secteurs suivants, le tsunami a mis en lumière le besoin de prendre des mesures correctives :

- **Lignes directrices de procédures.** Bien que les PNF soient relativement complètes, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels les PNF ne fournissaient pas les directives nécessaires dont, notamment, des lignes directrices sur les pouvoirs conférés aux chefs de mission, des modèles et des listes de vérification pour produire les rapports courants, la correspondance et les procédures. On peut facilement prévoir à l'avance ces lignes directrices et créer des formulaires généraux au préalable, ce qui sauverait du temps en période de crise. La 1^{re} recommandation traite de cette question.
- **Ententes préalables.** En plus des ententes préalables avec la GRC et le MDN, comme indiqué précédemment, le système serait plus efficace si un certain nombre d'autres ententes étaient aussi préparées au préalable, y compris des protocoles d'entente (PE) portant, par exemple, sur le transport du personnel et des biens, l'utilisation de la réserve de secours d'urgence et l'obtention de matériel et de fournitures supplémentaires. Dans la 2^e recommandation, on traite de la négociation, en prévision de crises futures, d'ententes avec les autres ministères gouvernementaux, les municipalités, les ONG et le secteur privé.
- **Relations avec les médias.** On a fait face à un nombre incalculable de demandes des médias durant la crise du tsunami, ce qui a entraîné un manque d'uniformité des messages et des lacunes (parfois) dans les communications avec les Canadiens pour les renseigner sur le travail et les réalisations du gouvernement du Canada. La 14^e recommandation traite de ce problème.
- **Capacités fondamentales de l'unité de réponse à la crise.** AGH a bien rempli son rôle au cours de la crise du tsunami. Toutefois, ses capacités fondamentales ont été mises à rude épreuve. La 8^e recommandation propose de renforcer la

Le 27 mai, 2005

capacité fondamentale du Ministère de gérer la crise, en intégrant la capacité de réponse aux catastrophes naturelles internationales à la capacité de réponse aux catastrophes induites par l'activité humaine.

- **Capacités, installations et systèmes de base du Centre des opérations consulaires.** Le Centre des opérations consulaires a aussi eu de bons résultats, comme nous l'avons indiqué précédemment. Les capacités du Centre, également, ont été mises à rude épreuve. Les 9^e et 10^e recommandations proposent de renforcer les ressources humaines et les installations physiques du Centre.
- **Équipe d'intervention rapide.** Le gouvernement du Canada, qui avait du personnel sur les lieux des missions, a envoyé une équipe de reconnaissance, et a aussi envoyé diverses équipes et différents employés (p. ex. du personnel médical, des conseillers pour les personnes en deuil et du personnel en service temporaire des missions) dans la région touchée pendant la crise. Ces départs ont été effectués selon les besoins du moment. Dans d'autres pays, on a commencé à tenir à jour une liste d'employés qualifiés au préalable qui sont disponibles à court préavis pour former une équipe d'intervention rapide; cette équipe est dépêchée en premier lieu et ses membres sont rassemblés selon les besoins afin de fournir les compétences nécessaires en fonction de la situation. La 7^e recommandation porte sur une liste de personnes venant de partout au pays pour constituer une liste de Canadiennes et de Canadiens faisant partie de l'équipe d'intervention rapide.
- **Soutien du personnel.** Malgré les efforts louables de AEC, l'examen a démontré que le soutien émotionnel disponible, ainsi que les systèmes de récompense et de reconnaissance destinés aux employés engagés dans la réponse à la crise – un événement extrêmement difficile – n'étaient pas suffisants. Les 5^e et 6^e recommandations traitent de cette question.
- **Systèmes et installations fixes.** Outre le Centre des opérations consulaires, comme nous l'avons indiqué précédemment, les installations physiques de l'édifice de l'administration centrale et des ambassades ont été jugées déficientes à certains égards (p. ex. les capacités en matière de télécommunications, l'équipement des salles de réunion, et les commodités à la disposition du personnel après les heures de travail). La 11^e recommandation traite de cette question.
- **Équipement portatif.** Deux catégories d'équipement portatif sont utiles en situation de crise. La première catégorie, comme indiqué précédemment, inclut l'équipement nécessaire pour créer un bureau ou une mission temporaire. Cet équipement est essentiel lorsque la crise a lieu dans un endroit éloigné de la mission ou lorsque l'ambassade elle-même n'est plus fonctionnelle en raison de

Le 27 mai, 2005

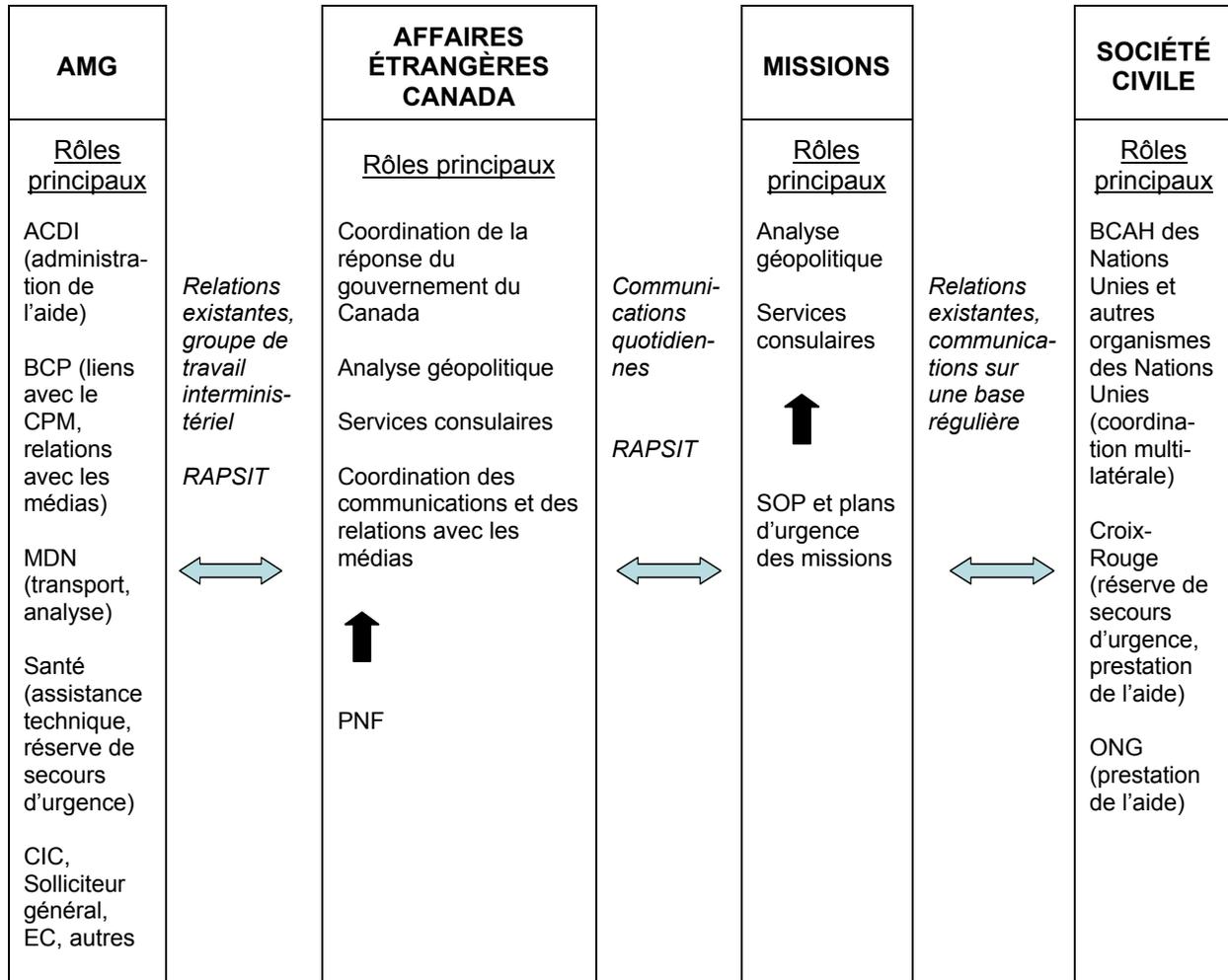
la catastrophe. La deuxième catégorie inclut l'équipement dont a besoin le personnel en service temporaire et les membres de l'équipe d'intervention rapide pour agir rapidement sur le terrain sans constituer un fardeau pour le personnel de la mission (p. ex. du matériel de télécommunication, des fournitures de premiers soins, des ordinateurs, des imprimantes, etc.). La 12^e recommandation traite de cette question.

Le système actuel a été conçu pour répondre aux catastrophes naturelles. Toutefois, la présente analyse indique qu'en mettant en œuvre les améliorations contenues dans les recommandations et avec une collaboration appropriée des intervenants, un système unique pourrait et devrait servir à répondre autant aux catastrophes naturelles qu'à celles causées par l'activité humaine sur le plan international. Lorsque le groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (START) sera complètement mis sur pied, le Ministère aura avantage à intégrer ces deux systèmes en un seul en s'appuyant sur les bases existantes.

Dans l'avenir, chaque crise aura ses conditions et ses défis particuliers. Le fait d'être bien préparé à répondre à toute la gamme de besoins et de problèmes courants et prévisibles donnera plus de liberté au personnel de AEC et à celui des autres ministères et organismes pour se concentrer sur la mobilisation des employés et la résolution des problèmes. Pour résumer, la figure 2 présente les principales composantes et relations incluses dans le système actuel de réponse aux catastrophes naturelles accompagnées d'une liste des mesures, rôles et problèmes supplémentaires (« Rôles, besoins supplémentaires ») qui sont énumérés et dont on a fait l'expérience au cours de la réponse à la crise du tsunami. Les recommandations découlant du présent examen (« R1 », « R2 », « R3 », ...) sont incluses dans la figure à côté des problèmes connexes à régler.

Le 27 mai, 2005

Figure 2 : Analyse critique du système de réponse du Canada aux catastrophes naturelles internationales



Le 27 mai, 2005

AMG	AFFAIRES ÉTRANGÈRES CANADA	MISSIONS	SOCIÉTÉ CIVILE
<p><u>Rôles, besoins supplémentaires</u></p> <p>DART - MDN (R1, R2)</p> <p>GRC (R2)</p> <p>PE et arrangements préables (R2)</p>	<p><u>Rôles, besoins supplémentaires</u></p> <p>Lignes directrices plus explicites et modèles dans les PNF (R1)</p> <p>Arrangements préables pour envoyer de l'aide, du personnel et des fournitures, etc. (R2, R13)</p> <p>Relations avec les médias plus proactives (R14)</p> <p>Gestion financière (R1)</p> <p>Unité de réponse aux crises intégrée et renforcée (R8)</p> <p>Renforcement du Centre des opérations consulaires - personnel (actuel et supplémentaire), installations et systèmes (R9, R3, R4, R10)</p> <p>Personnel de crise sur appel et supplémentaire - coordination, équipement approprié et formation du personnel de ST et des équipes d'intervention rapide (R3, R4, R7, R12)</p> <p>Soutien et reconnaissance du personnel de crise (R5, R6)</p> <p>Installations et systèmes de l'administration central (R11)</p>	<p><u>Rôles, besoins supplémentaires</u></p> <p>Lignes directrices plus explicites et modèles dans les PNF (R1)</p> <p>Personnel supplémentaire— personnel de ST et équipes d'intervention rapide bien équipés, formation (R3, R4, R7, R12)</p> <p>Soutien et reconnaissance du personnel de crise (R5, R6)</p> <p>Installations et systèmes des missions, équipement des bureaux satellites (R11, R12)</p>	<p><u>Rôles, besoins supplémentaires</u></p> <p>Intégration des contributions des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux (R2)</p> <p>Arrangements préables avec les ONG et les fournisseurs privés (R2)</p>

Le 27 mai, 2005

Comme nous l'avons indiqué au début du rapport, plusieurs pays ont décidé de tirer de cette crise sans précédent des leçons qu'ils utiliseront pour améliorer leur capacité de réponse aux crises internationales dans l'avenir. Avec le temps, le Canada peut participer à la démarche de ces pays et en tirer profit.

15^e recommandation : On recommande que AEC exerce un rôle de leader dans l'échange de pratiques exemplaires avec les pays qui partagent les mêmes idées en matière de réponse à une catastrophe internationale.

Le 27 mai, 2005

10. AMÉLIORATION DE L'ÉTAT DE PRÉPARATION DU CANADA

La nature, le lieu et l'ampleur de la crise du tsunami forment ensemble une situation unique, et il est peu probable qu'une telle situation se répète. Des PNF efficaces, des efforts extraordinaires de la part du personnel du gouvernement du Canada, une coopération entre les organisations au Canada et sur le plan international, un leadership fort, une volonté politique et un peu de chance ont fait en sorte que le Canada a pu répondre aux besoins précis des personnes de manière rapide et généreuse.

On a dû surmonter des obstacles importants. Les ressources humaines ont été mises à rude épreuve. Certains systèmes techniques n'étaient pas très performants. On ne connaissait pas très bien les protocoles et les pouvoirs conférés dans une telle situation. Les médias examinaient de très près les mesures prises et les attentes de certains Canadiens étaient indûment élevées. On a dû régler des problèmes en matière de transport et d'équipement. Les employés ont souffert des répercussions de la crise et de surmenage.

Néanmoins, le Canada est très fier de sa réponse dans l'ensemble. Le rendement des cadres supérieurs – leur compétence, leur esprit d'innovation et leur réelle conscience professionnelle relativement à cette tâche – a été tout simplement extraordinaire. On a offert rapidement et de manière efficace des services consulaires aux Canadiens dans la région et à leurs amis et parents au Canada. Le gouvernement du Canada a contribué généreusement à l'aide humanitaire et à la reconstruction et a imposé un moratoire sur la dette des pays touchés envers le Canada. Des quantités importantes de fournitures d'urgence ont été envoyées dans la région. L'équipe de médecine légale de la GRC a joué un rôle prépondérant dans l'effort international consacré à l'identification des corps des victimes. L'équipe DART a fourni les services nécessaires au Sri Lanka. Et le premier ministre et plusieurs autres ministres ont personnellement visité la région touchée, ils ont promis d'apporter le soutien du Canada et ont offert des messages de condoléances.

Cette crise a mis les systèmes ministériels à rude épreuve. Les tâches habituelles ont été négligées et il faudra un certain temps avant de revenir à la normale. Si une autre catastrophe avait eu lieu en même temps que le tsunami, le Canada aurait eu du mal à trouver des ressources supplémentaires.

La leçon générale à retenir de cet événement est probablement que lorsque les préparatifs, les systèmes et les procédures étaient en place, la réponse du Canada a été efficace et efficiente. Les principaux intervenants savaient quelles mesures il fallait prendre, ils avaient accès aux outils nécessaires et ils se sont acquittés de leurs tâches

Le 27 mai, 2005

de manière efficace et complète. Lorsque les préparatifs étaient insuffisants, on a eu recours à des solutions innovatrices, mais il y a eu des faux départs, des erreurs, des occasions manquées de peu et des mesures non efficaces. Le fait d'investir dans la préparation à une crise est une démarche très profitable.

Il est impossible de prédire quand aura lieu la prochaine crise. Cette dernière peut être naturelle ou causée par l'activité humaine. Elle peut comprendre un acte de terrorisme ou une menace à la sécurité des personnes. Elle peut avoir lieu dans un pays en voie de développement, mais ça pourrait ne pas être le cas, et il peut s'agir d'un pays qui entretient ou non des relations étroites et amicales avec le Canada. Le nombre de victimes canadiennes peut être plus ou moins élevé. Nous ne pouvons pas savoir comment les autres pays réagiront; cette réaction peut dépendre de leurs intérêts militaires ou économiques dans la région. Et nous pourrions être frappée par plus d'une crise en même temps.

Nous ne pouvons pas prévoir ces circonstances, mais nous pouvons nous y préparer. En tant que pays faisant partie du G8 qui a des engagements partout dans le monde, le Canada doit être prêt à jouer un rôle prépondérant dans la réponse à de futures crises internationales. Le Canada a besoin d'un système de mesures robustes, de haute technicité et souples qui est conforme à nos valeurs et à nos objectifs généraux de politique étrangère. Le système doit comprendre des ressources supplémentaires intégrées et la capacité de répondre à une ou à plusieurs crises en même temps en offrant une large gamme de possibilités. Comme tout système conçu pour des événements occasionnels, les mécanismes de réponse aux crises de AEC – aussi bien le personnel que les installations et les systèmes – peuvent servir à d'autres occasions ou à d'autres fins durant les périodes au cours desquelles il n'y a pas de crise.

Les systèmes et procédures de réponses aux crises internationales doivent être suffisamment souples, de manière à ne pas étouffer le sens de l'innovation des personnes. Ce système ne devrait pas être fondé sur des règlements et des contraintes, mais plutôt sur des outils et des mécanismes de facilitation.

Le système actuel fournit une base solide. La prochaine étape est d'améliorer l'importance et la portée de l'état de préparation du Canada, en utilisant nos connaissances actuelles pour maximiser nos chances de réussir encore mieux la prochaine fois.

Le 27 mai, 2005

ANNEXE A : RÉPONSE DE LA GESTION

Le gouvernement du Canada ainsi que la population canadienne ont répondu avec une très grande générosité à la crise du tsunami qui a eu lieu dans l'océan Indien le 26 décembre 2004. En effet, le gouvernement du Canada a consacré quelque 425 millions de dollars pour l'aide et la reconstruction dans cette région, faisant du Canada le dix-septième donateur bilatéral en importance dans l'ensemble.

Pour renforcer la réponse du Canada à l'occasion de crises dans l'avenir, il était essentiel d'évaluer les activités menées par le Canada à l'occasion du tsunami dans l'océan Indien, de manière à déterminer les leçons retenues et les pratiques exemplaires et à formuler des recommandations visant à mieux répondre aux futures crises. Dans l'ensemble, l'évaluation indique que le gouvernement du Canada a répondu de manière rapide et efficace, malgré les tensions importantes subies par les ressources humaines. Les efforts des intervenants ont été coordonnés de manière efficace au cours de la crise, principalement à cause de la fiabilité des structures et des procédures de gestion existantes. La réponse du Canada s'est traduite par un effort gouvernemental global qui a nécessité la participation de plusieurs ministres et d'un groupe de fonctionnaires dévoués qui ont travaillé avec les provinces, les territoires, les organisations internationales et les intervenants non gouvernementaux pour répondre avec vigueur à une des pires catastrophes naturelles des dernières décennies.

Le ministère des Affaires étrangères souscrit aux pratiques exemplaires déterminées et aux recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. Cette catastrophe a permis de constater que la planification, la coordination et les autres efforts consacrés à la préparation à une catastrophe ont amélioré grandement notre capacité de réponse. Les leçons retenues des catastrophes antérieures nous ont aidé à répondre plus efficacement à la crise du tsunami.

Le Ministère s'engage à maintenir ou à améliorer les pratiques exemplaires actuelles indiquées dans le rapport, et nous voulons mettre en lumière quelques-unes de ces pratiques dans notre réponse :

- **Relations établies.** Les personnes qui occupent des postes clés dans les ministères et les organismes de première intervention avaient, de façon générale, établi auparavant des relations de travail très étroites entre elles. Ces bonnes relations ont contribué à rehausser la capacité des intervenants à répondre rapidement à la crise.
- **Procédures établies.** L'existence de Procédures d'utilisation normalisées (SOP), de plans d'urgence dans les missions, et une bonne expérience des

Le 27 mai, 2005

principaux dirigeants dans la réponse aux catastrophes ont permis au personnel d'agir rapidement et de prendre des mesures autres que les tâches élémentaires.

- **Leadership.** Bien que les procédures et les installations du Canada aient favorisé la mise en oeuvre d'une réponse efficace, c'est grâce à un leadership précoce et efficace qu'on a réussi à mettre en place un mécanisme de réponse efficace et à trouver des solutions innovatrices aux problèmes.
- **Coordination efficace.** Trois mesures de coordination prises au tout début de la crise et maintenues tout au long de cette période ont contribué à conférer à l'ensemble du processus un caractère axé sur la discipline et la prévisibilité. La première de ces mesures était la conférence téléphonique quotidienne entre le sous-ministre de AEC et les chefs de mission (HOM). Ces conférences téléphoniques servaient à transmettre de l'information aux deux interlocuteurs et à offrir une base pour prendre les décisions de la journée. Le sous-ministre de AEC convoquait aussi une réunion quotidienne des membres du groupe de travail interministériel. Lors de ces réunions d'une heure au plus, on veillait à ce que tout le monde soit présent et on prenait les décisions nécessaires pour orienter la réponse du Canada. En outre, chaque jour, AEC effectuait un résumé de l'information provenant des missions, des réunions quotidiennes du groupe de travail interministériel, des médias et d'autres sources et produisait au moins un rapport de situation quotidien (RAPSIT). Ces rapports distribués à grande échelle faisaient en sorte que toutes les parties concernées avaient une information complète, et que tous recevaient la même information.

Bien que la réponse du Ministère ait été efficace, la catastrophe a fait ressortir un certain nombre de secteurs qui doivent être améliorés. Des mesures ont déjà été prises pour mettre à jour nos procédures d'urgence, renforcer l'unité ministérielle de réponse aux crises humanitaires et l'intégrer au Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction, et pour améliorer les installations matérielles et les systèmes informatiques du Centre des opérations consulaires. Les autres mesures et engagements à prendre sont indiqués plus loin.

Voici la réponse détaillée du Ministère par rapport aux recommandations formulées dans l'évaluation.

RECOMMANDATIONS

- 1^{re} recommandation** : Mettre à jour les procédures d'utilisation normalisées (SOP) du gouvernement du Canada en incluant les leçons apprises au cours de la crise du tsunami et en mettant l'accent sur les aspects suivants : l'équipe responsable de gérer la crise, le

Le 27 mai, 2005

moment opportun pour prendre les décisions cruciales, les missions de reconnaissance et l'équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART), les règles de gestion financière, les listes de vérification et les modèles et le partenariat avec la Crois-Rouge canadienne, les autres ONG et les organismes des Nations Unies.

Engagements/mesures de la direction :

Les Procédures d'utilisations normalisées (SOP) du gouvernement du Canada ont été élaborées il y a environ six ans avec l'objectif de répondre aux catastrophes naturelles à l'étranger; elles sont conçues pour simplifier les interventions normales effectuées pour répondre à une catastrophe importante et pour prévoir le remplacement des employés dans les différentes unités d'intervenants et les différentes organisations. Les SOP sont mises à jour de manière permanente pour refléter les leçons retenues à la suite de grandes catastrophes et ces mises à jour sont communiquées à tous les intervenants intéressés du gouvernement du Canada. Conformément au mandat gouvernemental qui est d'assurer une réponse gouvernementale globale rapide et efficace aux catastrophes naturelles à l'étranger, ces mises à jour, qui sont effectuées par le Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence (IRH/GHA) de Affaires étrangères Canada (AEC), reflètent l'analyse de cette unité et les renseignements reçus des autres divisions de AEC, des missions du Canada à l'étranger et des autres ministères gouvernementaux.

On a révisé les SOP entre la mi-mars et le mois de mai 2005 pour y inclure les leçons retenues à la suite du tsunami et de la saison des ouragans de l'année 2004. Cette mise à jour inclut plusieurs annexes nouvelles qui comprennent des modèles de communication révisés, dont une page Web mise à jour intitulée « Comment les Canadiens peuvent aider », pour mieux répondre aux urgences et aux catastrophes à l'étranger; elle inclut aussi des modèles de documents pour diffusion externe à utiliser dans le cas des représentants des gouvernements étrangers touchés, y compris des lettres de condoléances. On a amélioré les modèles de rapport d'incidents afin de regrouper les rapports politiques et consulaires des missions. Les SOP incluent maintenant les noms de plusieurs autres agents de coordination de AEC, comme le nom d'un gestionnaire de contenu Web qui est en disponibilité, pour communiquer plus rapidement avec la population, et une liste plus complète de noms de gestionnaires gouvernementaux dans l'éventualité où on aurait besoin de faire appel rapidement à une personne ayant une expertise précise. En outre, on a élaboré une liste de vérification pour aider les équipes de coordination d'urgence des missions canadiennes à l'étranger et qui est un rappel des questions clés qu'il faut examiner avant, pendant et après une catastrophe naturelle. Enfin, on a rédigé une liste de vérification d'une seule page à l'intention des agents des bureaux géographiques de AEC, pour qu'ils puissent

Le 27 mai, 2005

se rappeler rapidement et facilement leurs responsabilités en cas de catastrophe naturelle dans un pays où ils assument des responsabilités, et le soutien auquel ils peuvent s'attendre de la part de IRH/GHA et des autres divisions fonctionnelles de AEC. En prévision de la saison des ouragans et de la mousson de l'année 2005, on a fait parvenir ces documents à toutes les missions et aux directions de l'administration centrale en juin 2005. Ces documents sont aussi affichés sur le site intranet de AEC et sont envoyés régulièrement aux partenaires au début d'une nouvelle catastrophe naturelle, en tant que pratique exemplaire normale.

Équipe de gestion des crises : L'équipe ministérielle de gestion des crises de AEC comprend des représentants de Ressources humaines et de différentes unités ministérielles. Cette situation a contribué à renforcer la coordination organisationnelle à l'occasion des réponses au ouragans dans le golfe du Mexique et du tremblement de terre au Pakistan à l'automne 2005.

Missions de reconnaissance et Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (DART) : À cause des nombreuses participations du Canada aux équipes permanentes d'évaluation et de coordination en cas de catastrophe, comme l'Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, il n'est pas recommandé que le Canada déploie unilatéralement des missions de reconnaissance sur le terrain, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Il est clair qu'il faut effectuer des missions de reconnaissance avant de déployer les effectifs des Forces canadiennes. On a tiré des leçons particulières des missions de reconnaissance interministérielles menées en Indonésie et au Sri Lanka, et on a élaboré de nouvelles procédures visant à simplifier les interventions et à mieux intégrer ces renseignements aux SOP.

Partenariats avec les organismes de l'ONU, la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge et les ONG : les représentants du Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence (IRH/GHA), qui travaillent en étroite collaboration avec ceux du Programme d'Assistance humanitaire, de la paix et de la sécurité de l'ACDI, ont entretenu un dialogue de manière régulière et continue avec les partenaires de l'ONU, de la Croix-Rouge et des ONG à la suite de la crise du tsunami. Ce dialogue visait à partager les leçons apprises, et à faire le point sur les mesures qui peuvent être prises pour améliorer l'état de préparation à une catastrophe et les efforts d'intervention. Les renseignements sur l'expérience du Canada au cours de la crise du tsunami ont été intégrés à l'Examen de l'ONU sur les interventions humanitaires, et le gouvernement du Canada participe à une série d'évaluations des multiples organismes et donateurs ayant participé à la réponse internationale à la crise du tsunami; ces évaluations sont coordonnées par l'Active Learning and Accountability Program (ALNAP) de l'Overseas Development Institute. On prévoit tenir d'autres discussions avec la Croix-Rouge

Le 27 mai, 2005

canadienne pour traiter plus particulièrement des Procédures d'utilisation normalisées (SOP).

2^e recommandation : Avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, des gouvernements provinciaux, des partenaires canadiens et des organismes internationaux, élaborer des arrangements approuvés au préalable et des ententes liés à la réponse à une catastrophe éventuelle.

Engagements/mesures de la direction :

AEC, l'ACDI et le ministère de la Défense nationale ont entretenu un dialogue visant à améliorer les capacités de réponse du gouvernement en cas de catastrophe. À la suite des discussions interministérielles sur la crise du tsunami et sur la saison des ouragans lors desquelles on a déterminé les leçons à retenir, on a consacré des efforts à l'élaboration plus poussée de méthodes normalisées en ce qui a trait à la demande et à l'utilisation des aéronefs des Forces canadiennes pour soutenir les efforts d'intervention, et pour déterminer d'autres actifs des Forces canadiennes sur lesquels on pourrait compter en cas de catastrophe, y compris l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART). Ces discussions ont porté fruit, en particulier en ce qui a trait au renforcement de la capacité de stabilisation et de réponse à moyen terme de la DART, et elles se poursuivent.

Les responsables de AEC, du Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST) et de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) se sont rencontrés en août 2005 pour discuter de l'élaboration d'un protocole d'entente (PE) visant à échanger l'information sur les passagers des vols internationaux qui entrent au pays, car on peut utiliser cette information pour confirmer le retour sécuritaire de Canadiens au pays à la suite d'une catastrophe à l'étranger, et pour informer la communauté diplomatique lorsqu'un de leurs ressortissants a été victime d'une catastrophe aérienne au pays. On a conclu une entente à ce sujet et l'ASFC a pris la responsabilité de préparer l'ébauche du PE et de la transmettre aux membres de la réunion. On a aussi nommé un haut fonctionnaire à la Direction générale des affaires consulaires qui aura pour tâche d'aider à la préparation du PE avec les représentants de la GRC, du MDN et d'Air Canada. La date cible pour terminer l'élaboration de ce PE est juin 2006.

On a aussi intensifié le dialogue amorcé entre AEC, l'ACDI et l'Agence de santé publique du Canada (ASPC) avec l'objectif de préciser les secteurs de responsabilité et de collaboration potentielle. On a aussi mené une série de discussions avec Sécurité publique et Protection Civile Canada (SPPCC) sur le partage des responsabilités en matière de réponse aux catastrophes éventuelles en Amérique du Nord.

Le 27 mai, 2005

3^e recommandation : Tenir à jour une liste de personnes au sein du Ministère ayant une expertise dans le domaine de l'intervention d'urgence qui ont la capacité et la volonté d'effectuer très rapidement une intervention d'urgence à l'administration centrale ou d'offrir des services temporaires dans les missions. Il faudrait tenir à jour 24 heures sur 24, et 7 jours sur 7, une liste de personnes de première intervention, disponibles sur demande, qui formeraient une équipe de base de gestion de la réponse aux crises.

Engagements/mesures de la direction :

La Direction générale des affaires consulaires (JPD) a préparé un Plan d'action pour la gestion de crises qui fait partie intégrante du document « Une stratégie consulaire pour l'avenir » présenté au comité exécutif en juin 2005. Ce document propose un plan visant à améliorer la capacité de réponse aux crises à l'étranger grâce à l'augmentation du nombre des employés et à l'amélioration des capacités matérielles et techniques à l'administration centrale, et aussi grâce à la création, à la formation et à la dotation en équipement d'équipes multidisciplinaires d'intervention rapide. Ces documents, ainsi que le plan d'action, ont été transmis à la Direction des affectations et de la gestion des cadres (HFD) de la Direction générale des ressources humaines et au Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (IRD) pour offrir un soutien ou un complément à des activités similaires dans ces secteurs.

La Direction des affectations et de la gestion des cadres (HFD), en consultation avec le Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence (IRH/GHA) et Affaires consulaires - services d'urgence (CNE), prévoit la création d'une équipe composée de spécialistes des affaires consulaires, de la politique et des communications qui peuvent être déployés à brève échéance à l'occasion de crises ou de catastrophes. Cette équipe servirait à soutenir et à renforcer les capacités existantes des missions, ou à assurer la présence du gouvernement du Canada aux endroits où cette présence est inexistante ou lorsqu'une telle présence a été interrompue. Outre la détermination des membres de l'équipe, HFD porte aussi une attention particulière aux aspects de santé et de sécurité et aux exigences en matière de formation. Elle examine aussi des moyens d'améliorer les éléments de logistique qui favoriseraient un déploiement rapide des ressources, comme l'affrètement d'aéronefs. HFD élabore aussi en ce moment une base de données sur l'inventaire des compétences de tous les employés du Ministère, pour faire en sorte qu'il soit plus facile de sélectionner des employés pour faire partie d'équipes d'intervention en cas de crise en se basant sur les compétences linguistiques particulières, l'expérience professionnelle et les connaissances pouvant être nécessaires. Même s'il faudra plusieurs mois pour mettre en place ce système intégralement, une liste d'employés expérimentés répondant aux exigences

Le 27 mai, 2005

fondamentales sera terminée, à titre provisoire, pour le mois de novembre 2005. HFD prépare en ce moment une note décrivant les exigences liées à la mise sur pied d'une telle équipe et qui sera présentée au sous-ministre pour examen et approbation.

Actuellement, Affaires consulaires - services d'urgence (CNE) tient à jour une courte liste d'employés de l'administration centrale qui peut servir à augmenter le nombre d'agents du Centre des opérations consulaires afin d'aider à gérer le surplus de demandes téléphoniques reçus au cours de crises éventuelles. On a élaboré un « plan marketing » visant à recruter des bénévoles supplémentaires à l'administration centrale, ainsi qu'un plan de formation et la description de cours à ce sujet, toutefois, on n'a pas encore obtenu de financement en cette matière. CNE espère commencer à recruter et à former les bénévoles du centre d'appels au cours du 4^e trimestre de l'exercice financier 2005-2006.

D'autres mesures seront nécessaires afin de nommer et de former les membres d'un groupe plus important d'agents qui pourraient soutenir les équipes spécialisées qui travaillent au Centre des opérations.

Un certain nombre de projets supplémentaires décrits dans « Une stratégie consulaire pour l'avenir » et dans le plan d'action de gestion des crises sont en cours d'élaboration ou de mise en oeuvre. Par exemple, on a préparé une analyse des besoins de formation et les descriptions des rôles et responsabilités des membres des équipes d'intervention rapide. La mise en oeuvre de certains de ces projets dépendra de l'approbation et du financement du plan de ressources humaines connexe proposé dans le budget de l'exercice financier 2006-2007.

4^e recommandation : Offrir une formation supplémentaire sur la réponse aux crises en incluant les éléments suivants : formation en gestion de crise pour les chefs de mission (HOM), formation en gestion de crise pour le personnel des missions et celui de l'administration centrale, formation sur les relations avec les médias et formation en matière de services consulaires.

Engagements/mesures de la direction :

La formation est une condition essentielle pour faire en sorte que les agents aient les compétences et les capacités nécessaires pour répondre aux crises de manière efficace. Le cours « Interventions en cas de catastrophes naturelles » est un cours de base offert régulièrement par l'Institut canadien du service extérieur (CFSI) en collaboration avec l'ACDI et IRH/GHA. Ce cours, qui a été élaboré avec la participation de l'ACDI, est particulièrement intéressant pour les employés en poste dans des pays

Le 27 mai, 2005

qui doivent faire face à des tremblements de terre, à des inondations, à des ouragans, à des famines, à des éruptions volcaniques, et pour les employés de l'administration centrale qui ont la responsabilité de gérer la coordination des réponses des Affaires consulaires et du ministère partenaire pour le Canada. Le cours, présenté à l'aide d'études de cas et d'exposés, porte sur la nature des catastrophes, les besoins des personnes touchées, les rôles des différentes organisations internationales et du gouvernement du Canada et les différents systèmes et procédures d'intervention. On a offert des séances particulières de ce cours aux représentants des bureaux de l'Afrique et de l'Asie, et aux chefs de mission de l'Amérique latine, avant le début de la saison des ouragans de 2005.

Une formation sur les relations avec les médias est offerte au cours de la saison préalable aux affectations à tous les chefs de mission et aux autres agents qui sont susceptibles de communiquer avec les médias dans les missions. AEC reconnaît la nécessité d'offrir à un plus grand nombre d'agents une telle formation.

La formation en matière de services consulaires est offerte sur une base régulière directement par la Direction générale des affaires consulaires.

On a intégré au programme régulier de formation des chefs de mission un module sur la gestion des crises qui est mis à jour chaque année. Il est nécessaire que cette formation soit offerte à un plus grand nombre d'agents. Affaires consulaires - services d'urgences (CNE) a préparé un document portant sur l'analyse des besoins de formation pour cerner les besoins de formation des membres des équipes d'intervention rapide, des chefs de mission et des bénévoles de l'administration centrale.

Le plan de ressources humaines de Affaires consulaires - services d'urgence (CNE) inclut la création d'un poste d'agent de formation qui aura pour tâche de coordonner et de gérer les différents programmes de formation portant sur les interventions consulaires et la réponse aux crises. On attend la classification liée à la description de travail avant de procéder à la dotation du poste. Le plan prévoit aussi la création d'un poste d'agent principal de planification d'urgence. Certaines des tâches du poste comprendraient le soutien des missions dans la préparation et l'exécution d'exercices en matière de gestion des crises. CNE continue aussi de participer aux Conférences des gardes consulaires (un garde est un bénévole qui agit comme principal lien de communication entre la mission et les citoyens canadiens inscrits à l'étranger). On reproduit des situations de crise au cours de ces conférences, et cette démarche ne vise pas seulement à tester la réponse consulaire, mais aussi à inviter les responsables des missions à adopter une vision élargie de la gestion des crises et des plans de reprise des activités. Afin de favoriser la présence à de telles conférences, on a ajouté une section spéciale au site intranet des Affaires consulaires à ce sujet, et on a invité le personnel des missions à consulter cette section.

Le 27 mai, 2005

5^e recommandation : Faire en sorte que les employés et les membres de leur famille puissent recevoir le soutien nécessaire sur le plan émotionnel pendant et après les crises.

Engagements/mesures de la direction :

AEC comprend le niveau de stress élevé que les employés doivent subir face aux différentes situations difficiles qu'ils doivent affronter dans le contexte de leur participation aux interventions en cas de catastrophes. Le Ministère a déjà mis sur pied des Services de counselling et de consultation (HEC), une unité qui offre des services de counselling et de consultation (y compris des renseignements et des conseils en matière de stress post-traumatique) à tous les membres du personnel canadien à l'étranger, aux personnes à charge de ces employés et aux employés recrutés sur place dans les missions du Canada à l'étranger. On peut avoir recours aux services de ces conseillers en situation d'urgence en tout temps par l'intermédiaire du Centre des opérations. HEC a déjà élaboré et mis en oeuvre une politique sur le déploiement de conseillers dans les missions à l'étranger en prévision d'événements majeurs (p. ex. dans les missions du Moyen-Orient au début de 2003), et sur le déploiement de conseillers durant et après une catastrophe naturelle ou une autre crise, pour soutenir le personnel canadien à l'étranger, leurs personnes à charge, ainsi que les employés recrutés sur place.

HEC possède ses propres ressources de réponse aux crises, car elle a dressé une liste de conseillers canadiens parfaitement compétents qui peuvent être embauchés à contrat dans un court délai et qui peuvent offrir des services de counselling à partir du Canada ou qui peuvent se rendre dans les missions touchées. Les coûts liés à l'envoi de ces conseillers dans les missions peuvent être couverts conformément à la Directive du service extérieur (DES) n^o 38 (services médicaux préventifs). Également, lorsque cela est justifié, le départ de la mission d'un employé canadien à l'étranger, et de ses personnes à charge, pour qu'il puisse recevoir d'autres services de counselling ou d'autres traitements, peut aussi être couvert conformément à la DES n^o 41 (voyage pour soins médicaux). HEC s'engage à travailler de concert avec les bureaux responsables de AEC pour veiller à ce que les services de counselling et de consultation soient inclus dans le plan d'intervention d'urgence du Ministère.

Les employés recrutés sur place (ERP) forment une portion importante des ressources humaines du Ministère et leur contribution est essentielle à la prestation des programmes du Canada à l'étranger. La Direction générale des services aux employés recrutés sur place (HLD) prépare en ce moment des lignes directrices qui seront intégrées au plan d'urgence des missions pour aider ces dernières à prendre des mesures rapides pour aider des ERP en situation d'urgence ou de crise. HLD a fait une demande auprès de certaines missions récemment touchées par des catastrophes ou

Le 27 mai, 2005

des événements similaires pour qu'elles fassent un petit sondage auprès des missions étrangères qui ont des vues similaires pour connaître leurs pratiques exemplaires liées au traitement des ERP qui sont dans de telles situations. Les lignes directrices seront conçues de manière à s'adapter à différentes circonstances; par exemple, l'arrêt temporaire ou la réduction des activités d'une mission, le changement de lieu des activités, la fermeture, l'évacuation du personnel, et ainsi de suite. HLD effectue aussi des consultations auprès des autres intervenants intéressés, y compris des ministères partenaires, afin de recueillir leurs points de vue sur les mesures d'urgence, ainsi que sur des questions de financement, lorsqu'on examine la possibilité d'offrir une aide financière aux ERP pour compenser les pertes personnelles subies compte tenu des crises ou des catastrophes survenues. HLD examine la souplesse accordée en fonction des règlements et pouvoirs internes qui permettraient d'accorder une aide financière aux ERP, et peut-être de les reloger dans un endroit sécuritaire à l'intérieur ou à l'extérieur du pays hôte. On prévoit que ces lignes directrices seront terminées avant la fin de l'exercice financier 2005-2006 et le Ministère préparera une présentation au Conseil du Trésor au besoin pour obtenir les pouvoirs nécessaires en cette matière.

En ce qui a trait à la sécurité personnelle, toutes les missions doivent préparer des plans d'urgence relatifs à la sécurité personnelle et des consignes permanentes de sécurité locale. Ces documents complètent les plans consulaires d'urgence, qui traitent aussi de l'état de préparation aux situations d'urgence. Étant donné que nos employés sont répartis dans plus de 177 endroits dans le monde, et qu'ils voyagent sur une base régulière, on a convenu que les gestionnaires devraient être en mesure de communiquer rapidement avec tous les employés canadiens à l'étranger en cas d'urgence ou de catastrophe, et de s'enquérir de leur bien-être et du lieu où ils se trouvent. Afin de faciliter une telle démarche, on demande maintenant aux missions de tenir à jour une liste de tous les employés canadiens à l'étranger, et de leurs personnes à charge, en incluant les détails nécessaires pour les rejoindre pendant les périodes où ils sont en voyage pour des raisons personnelles ou d'affaires. Même si plusieurs missions, en particulier les missions situées dans des secteurs à risques élevés, utilisent couramment une telle pratique, cette manière de faire sera mise en place sur une base générale dans toutes les missions. HCM fera parvenir un avis de politique en novembre 2005 à tous les employés des missions pour les informer de la mise en application de cette politique. De plus, on rappellera régulièrement à tous les employés (y compris à ceux de l'administration centrale) de mettre à jour leurs coordonnées dans l'annuaire informatisé MyInfo/MonInfo.

Le 27 mai, 2005

6^e recommandation : Veiller à offrir des récompenses justes et équitables aux employés affectés à la suite de la réponse à une crise, et à leur témoigner notre reconnaissance.

Engagements/mesures de la direction :

Le Ministère appuie pleinement la démarche qui consiste à reconnaître le travail important de nos équipes qui sont au service du Canada et de la population canadienne, travail qui est parfois exécuté dans des circonstances difficiles et qui comporte des risques pour leur sécurité personnelle. Un certain nombre de primes d'encouragement ont déjà été mises en place à AEC et au gouvernement du Canada pour récompenser les équipes et les personnes et pour reconnaître leur rendement au travail. Toutefois, ces programmes ne sont pas conçus pour indemniser les employés en raison d'une perturbation importante et prolongée de leur vie personnelle et professionnelle au cours de la réponse à une crise. Pour répondre aux besoins liés à des circonstances exceptionnelles, la Direction des affectations et de la gestion des cadres (HFD) a entrepris l'élaboration d'une série de lignes directrices visant à offrir des récompenses et des primes d'encouragement aux employés qui sont affectés par une crise. Ces primes d'encouragement incluront un congé supplémentaire ainsi que d'autres avantages conçus pour permettre aux employés de « décompresser » à la suite d'une crise, réduisant ainsi le risque qu'ils ne subissent un choc post-traumatique ou une autre défaillance liée à l'événement. Les lignes directrices seront terminées en décembre 2005. Étant donné que ces lignes directrices peuvent s'appliquer aux employés des ministères partenaires, la Direction de la Planification et coordination des services communs à l'étranger (SMC) révisera ce document avec les partenaires visés. AEC s'engage à inclure ces lignes directrices dans le protocole d'entente sur les services communs à l'étranger, au moment de la renégociation de ce protocole en 2008.

7^e recommandation : Tenir à jour une liste de Canadiennes et de Canadiens ayant une expertise dans le domaine de l'intervention d'urgence et venant de l'extérieur de AEC (ainsi que d'employés sélectionnés au sein du Ministère) qui sont prêts à faire partie des équipes qui seront déployées rapidement.

Engagements/mesures de la direction :

Au début d'une crise, il est essentiel que les membres de l'équipe aient les compétences et l'expérience requises en fonction de l'événement en particulier. Ces spécialistes ayant des compétences précises travaillent parfois dans d'autres ministères ou à l'extérieur du gouvernement. La détermination et le déploiement rapide d'employés

Le 27 mai, 2005

supplémentaires au cours de la crise du tsunami ont été des démarches très précieuses pour améliorer la capacité du gouvernement du Canada à répondre à toute une variété de besoins des citoyens canadiens qui se trouvaient dans les pays touchés, et pour communiquer avec les gouvernements de ces pays, avec les donateurs et les organisations internationales. Nous reconnaissons que ces mesures ont pu être prises en grande partie grâce au travail de certains employés clés de Ressources humaines et qu'il est nécessaire de mettre en place un processus plus officiel. L'élaboration d'un inventaire des compétences serait profitable à l'organisation et contribuerait à améliorer nos capacités d'intervention en cas de catastrophes.

AEC procède actuellement à l'élaboration d'une liste de spécialistes répertoriés dans les domaines consulaire, politique et des communications qui peuvent être déployés dans un court délai dans des situations de crise; cette démarche vise à soutenir et à améliorer les capacités existantes des missions ou pour garantir une présence du gouvernement du Canada aux endroits où une telle présence fait défaut ou lorsque les services ont été interrompus. De telles listes se sont avérées très utiles pour effectuer des déploiements rapides à l'occasion de l'ouragan Katrina, aux États-Unis, et pour effectuer une intervention précoce lors de l'ouragan Rita. Outre le fait de déterminer les employés sur lesquels on peut compter pour augmenter rapidement la capacité d'intervention, on porte attention aussi aux exigences liées à la santé et à la sécurité et à la formation nécessaire. Même s'il faudra du temps pour mettre en place un système fiable, on espère qu'une liste temporaire d'employés expérimentés qui répondent aux exigences de base pourra être mise en vigueur en novembre 2005. Le travail consacré à la mise en oeuvre d'une base de données officielle sera effectué au début de l'exercice 2006.

La compilation des renseignements pour obtenir une liste complète de personnes ayant une expertise et qui travaillent dans d'autres ministères est en cours de réalisation. On continuera aussi de traiter de cette question au moment de la préparation des PE avec le MDN, la GRC et les autres ministères gouvernementaux. Une fois que ces PE seront en vigueur, le Ministère entamera un processus officiel visant à trouver des personnes ayant une expertise et qui sont disponibles dans d'autres organisations non gouvernementales et dans le secteur privé. Les versions futures de la base de données sur l'inventaire des compétences aidera AEC à établir une « Réserve des ressources du service extérieur », en élargissant cette base pour inclure des employés à la retraite, des employés des autres ministères gouvernementaux, d'organismes provinciaux et d'ONG.

Le 27 mai, 2005

8^e recommandation : Renforcer l'unité ministérielle de réponse aux crises (AGH) et l'intégrer au Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (START) pour pouvoir profiter d'une capacité de ressources suffisantes au cours de crises internationales majeures et prolongées.

Engagements/mesures de la direction :

Dans le contexte de la réorganisation de Affaires étrangères Canada en août 2005, le Ministère s'est engagé à renforcer et à consolider ses capacités de gestion et de réponse aux crises. Un groupe distinct a été créé, le Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence (IRH/GHA), (à partir de l'unité qui était auparavant la Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme - AGH). Cette unité a été intégrée au Secrétariat du nouveau Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (IRD) qui a aussi un lien de dépendance par rapport à la Direction de la sécurité humaine et des droits de la personne (GHD). Le START a été créé à la suite de la publication de l'énoncé de politique internationale et son objectif premier est d'améliorer la réponse du gouvernement du Canada dans les pays en crise et dans les États non viables et dont la situation est incertaine.

Le mandat du Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence (IRH/GHA) est de diriger l'élaboration, la mise en application et la coordination de la politique canadienne en matière d'affaires humanitaires internationales, ainsi que la mise en oeuvre, de concert avec les ministères gouvernementaux pertinents, des interventions du Canada au cours des différentes crises humanitaires, que ce soit en situation de conflit ou de catastrophe naturelle. Le Groupe est aussi responsable de coordonner les interventions « gouvernementales globales » à la direction du START au cours de catastrophes naturelles majeures à l'étranger, conformément aux exigences des SOP, et d'effectuer un suivi par rapport aux leçons retenues de la crise du tsunami et d'autres catastrophes semblables. Le groupe est passé de trois à neuf employés dont deux agents qui s'occupent principalement de la politique et de la coordination liées aux catastrophes naturelles. Le fait que le IRH/GHA soit situé au même endroit que le START devrait faire en sorte que cette unité puisse compter sur certaines ressources du Secrétariat du START à l'occasion de crises majeures. L'équipe collaborera avec l'ensemble des intervenants de AEC, et avec ceux de l'ACDI, du MDN, de la SPPCC, du BCP, des ministères gouvernementaux partenaires pertinents ainsi que des provinces, territoires et municipalités au besoin, et aussi avec les organisations internationales, les ONG et les établissements d'enseignement visés. L'équipe a déjà quelques succès à son actif, par exemple la coordination des interventions du Canada au cours des ouragans qui ont frappé le golfe du Mexique et du tremblement de terre survenu au Pakistan à l'automne 2005.

Le 27 mai, 2005

9^e recommandation : Renforcer la capacité de base de Affaires consulaires - services d'urgence pour pouvoir profiter d'une capacité de ressources suffisantes au cours de crises internationales majeures et prolongées.

Engagements/mesures de la direction :

La Direction générale des affaires consulaires (CND) a entrepris l'examen de ses besoins sur le plan des ressources humaines et elle a présenté un rapport à ce sujet au comité de direction du Ministère au début de l'exercice 2005. Le plan des ressources humaines de Affaires consulaires - services d'urgence (CNE) comprend un « plan marketing » de base destiné au recrutement de bénévoles supplémentaires venant de l'administration centrale. CNE planifie le recrutement et la formation de bénévoles supplémentaires pour le centre d'appels ainsi que d'agents de liaison avec les familles au cours du quatrième trimestre de l'exercice financier 2005-2006.

10^e recommandation : Améliorer les installations matérielles et les systèmes informatiques du Centre des opérations consulaires.

Engagements/mesures de la direction :

Le Centre des opérations consulaires de Affaires étrangères Canada est déjà doté d'installations modernes. La pièce située à proximité du Centre (A2-217) a été configurée de manière à agir comme un deuxième centre des opérations en situation d'urgence. Le câblage téléphonique et de réseau en place permet l'installation de 15 à 20 postes de travail supplémentaires. On a fait l'acquisition de 20 ordinateurs portatifs qui peuvent être utilisés dans cette pièce, et ces ordinateurs sont à la disposition du CNE en cas d'urgence.

CRISES, un nouveau module de gestion de crises de COSMOS (Système de gestion des opérations consulaires) vient d'être créé et sa mise en application devrait être terminée avant l'hiver 2005.

Le 27 mai, 2005

11^e recommandation : Améliorer les mécanismes de gestion de crise des installations et des systèmes de l'administration centrale et des ambassades.

Engagements/mesures de la direction :

Outre l'agrandissement du Centre des opérations, d'autres améliorations sont en cours afin d'offrir une plus grande souplesse au cours d'interventions visant à répondre à des crises plus importantes, ou à des crises simultanées. On a examiné la pièce A2-500 à proximité du Centre des opérations, et on a déterminé qu'à la fin de l'automne les installations de cette pièce seraient configurées de manière à ce qu'elles puissent être utilisées par l'unité de liaison avec les familles. La Direction générale de l'administration centrale (SPD) travaille aussi à améliorer la configuration des systèmes et de l'infrastructure des communications des autres pièces de la série 500 avec l'objectif de créer des centres de crise spéciaux supplémentaires. SPD examinera les besoins à long terme liés à l'infrastructure matérielle conformément à la Stratégie à long terme en matière d'aménagement des locaux qui prévoit des rénovations importantes des installations de l'édifice Lester B. Pearson. Les travaux nécessaires pour permettre le logement de nuit et la préparation des repas restent à faire.

L'administration centrale est aussi le centre des activités de l'organisation et, de ce fait, elle doit être dotée d'un solide plan de continuité des opérations. On a discuté de cette question à l'occasion de la réunion du comité sur la sécurité du ministère de AEC qui a eu lieu le 29 septembre dernier. On a formé un sous-groupe du comité afin de déterminer les mesures à prendre pour mettre le plan à jour.

Nous reconnaissons que les missions, en particulier les missions situées dans des régions à risques élevés, doivent être préparées adéquatement et avoir l'équipement nécessaire pour faire face aux crises. Toutes les missions ont l'obligation de mettre à jour annuellement leurs plans suivants : Plan consulaire d'urgence, Plan d'urgence relatif à la sécurité personnelle et Consignes permanentes de sécurité locale. À bien des endroits, les missions révisent ces plans plus fréquemment pour refléter leur situation locale. Au moyen de visites dans les missions, et par l'obtention de copies de documents, la Direction des opérations de la sécurité et de la protection du personnel (ISR) effectue un examen systématique des documents fournis et communique une rétroaction aux missions ainsi que des conseils sur les questions que les missions ne devraient pas traiter à cause d'un manque d'expérience en la matière. ISR possède aussi un système de secours par l'intermédiaire du programme Garde de sécurité militaire (GSM). Au cours des derniers mois, le programme a été en mesure d'augmenter les ressources humaines consacrées à cette fonction, autant sur le terrain qu'à l'administration centrale et, au cours des quatre prochaines années, on prévoit augmenter encore davantage ces ressources. En outre, ISR travaille avec les missions

Le 27 mai, 2005

à l'élaboration de plans d'urgence afin de déterminer d'autres lieux d'où on pourrait mener les interventions nécessaires lorsque les chancelleries et/ou les résidences officielles ne sont plus accessibles. Ces autres lieux incluent des missions amies, des établissements commerciaux comme des hôtels, ou une mission canadienne située à proximité. La Direction s'engage à s'attaquer aux plans d'urgence des missions en 2005-2006. La Division de la sécurité ministérielle (ISC) a déjà convoqué une réunion avec un groupe de travail afin d'élaborer un modèle de reprise des opérations des missions. Les directions géographiques travailleront étroitement avec la Direction des opérations de la sécurité et de la protection du personnel (ISR) pour veiller à ce que tous les plans d'urgence des missions soient mis à jour et pour élaborer un cadre d'analyse des besoins.

Les politiques et la planification sont des aspects importants, tout comme les infrastructures, le matériel et les outils. Il existe présentement au Canada 177 bureaux internationaux (ambassades, hauts-commissariats, consulats généraux, etc.). Il faudra un certain nombre d'années pour faire en sorte que toutes les missions soient mises à jour et équipées convenablement. Certaines ont déjà reçu des fonds du Conseil du Trésor pour rehausser leurs capacités de gestion de crises et un certain nombre d'autres projets sont en cours de réalisation. D'autres mesures sont prises pour examiner des problèmes permanents dans les missions et pour élaborer un cadre révisé en matière de sécurité et de réponse aux crises, de manière à pouvoir formuler des recommandations appropriées sur l'amélioration de la sécurité pour l'ensemble des missions. Ces recommandations constitueront une partie du mémoire au Cabinet qui sera présenté au cours de l'exercice financier 2006-2007. La Direction générale des biens (SRD) pour les installations à l'étranger travaillera avec les directions géographiques et la Direction générale de la sécurité et du renseignement (ISD) afin d'intégrer ces recommandations dans leurs plans de gestion des biens.

12^e recommandation : Veiller à ce que l'équipement adéquat de réponse aux crises soit disponible, y compris le matériel des équipes de déploiement rapide et du personnel de service temporaire, ainsi que l'équipement destiné aux bureaux satellites.

Engagements/mesures de la direction :

Le Ministère veut faire en sorte que les équipes d'intervention rapide aient accès au matériel portatif moderne suffisant pour pouvoir fonctionner de manière indépendante, sans l'aide d'une mission canadienne, n'importe où dans le monde. Le dirigeant principal de l'information (SXD) a mis sur pied un comité pour examiner les capacités en matière de communications d'urgence. On procède actuellement à l'élaboration d'un concept d'opération et d'un inventaire du matériel et des services existants et proposés.

Le 27 mai, 2005

De plus, on a déjà fait l'acquisition de nouveaux équipements informatiques et de communications effectuées par TSP. On effectue des tests présentement pour offrir un accès à distance avec le système COSMOS (le système de gestion des opérations consulaires) au moyen de liens de communications effectuées par TSP. On examine la possibilité de créer des comptes temporaires SIGNET pour les agents en service temporaire qui viennent des autres missions.

Affaires consulaires - services d'urgence (CNE) a dressé une liste d'articles non techniques (fournitures de bureau, drapeaux, articles de literie, capsules d'épuration d'eau, tentes, etc.) qui devraient être inclus dans les trousseaux d'intervention rapide. D'autres mesures sont nécessaires pour assurer la mise en place de l'équipement dans les endroits stratégiques. Aussitôt qu'elles seront formées, les équipes commenceront à offrir la formation à l'aide de cet équipement.

13^e recommandation : S'assurer d'avoir une réserve suffisante de matériel d'urgence en prévision d'un déploiement autant au Canada qu'à l'étranger.

Engagements/mesures de la direction :

C'est l'ACDI, et non Affaires étrangères Canada, qui est responsable des politiques touchant le déploiement à l'échelle internationale des réserves de matériel d'urgence du Canada. En août 2005, les représentants de l'ACDI et de AEC ont tenu une rencontre spéciale avec les délégués de la Croix-Rouge canadienne responsables du maintien des approvisionnements de secours du gouvernement du Canada à Belleville, et avec les représentants de l'état-major interarmées du MDN à Trenton (qui sont responsables du déploiement des approvisionnements lorsque les aéronefs des FC sont utilisés) afin d'échanger des points de vue, de clarifier des démarches et de partager des renseignements.

14^e recommandation : Renforcer les relations avec les médias et avec la population pour assurer une diffusion proactive de l'information coordonnée par le gouvernement sur la réponse du Canada, ainsi que des explications nécessaires à ce sujet.

Engagements/mesures de la direction :

Le Ministère reconnaît qu'il faut améliorer les fonctions liées aux affaires publiques et il examine les mesures prises par l'ACDI et par le MDN comme modèles. Les séances d'information technique tenues au cours de la réponse à la crise du tsunami ont

Le 27 mai, 2005

constitué un pas en avant très important et sont devenues une pratique courante de notre protocole de réponse aux crises.

Au cours d'une crise, les intervenants de Communications sur la politique étrangère (BCF) établissent des liaisons avec leurs homologues du Bureau du conseil privé (BCP) et des ministères partenaires afin d'échanger des infocapsules et des messages clés, de rédiger et de publier des communiqués de presse du gouvernement du Canada au besoin, et de coordonner les types de communication à privilégier. BCF échange aussi des messages clés avec les chefs de mission (HOM).

Le Service des relations avec les médias (BCM) cherche à obtenir une approbation générale préalable à l'intention des chefs de mission, afin que ces derniers puissent s'adresser aux médias lorsqu'un événement se déroule directement sur leur territoire (p. ex. à Haïti). Il reviendra aux chefs de mission de décider s'ils veulent ou non désigner un autre porte-parole, par exemple le chef de l'ACDI comme ce fut le cas au Sri Lanka après la crise du tsunami. BCM tient compte des événements en cours et des mesures qui semblent le mieux appropriées pour adapter la réponse du Ministère à chacune des situations.

Il faut consacrer plus d'efforts pour faire en sorte qu'un plus grand nombre d'agents reçoivent une formation sur les relations avec les médias. Cette formation ne devrait pas être offerte seulement à ceux qui doivent recevoir une formation préalable à une affectation, mais elle devrait aussi faire partie de la formation de base des nouveaux agents, et faire l'objet d'un module de base à l'intention des cadres intermédiaires de l'administration centrale et des gestionnaires de programmes à l'étranger.

Le Ministère examine aussi la possibilité d'inclure une unité d'affaires publiques au sein de l'unité des équipes de déploiement rapide. Principalement, un tel module permettrait aux unités de relations avec les médias de l'administration centrale d'avoir accès à une meilleure information et à un soutien plus efficace de la part des intervenants sur le terrain. Un tel module augmenterait aussi la capacité de la mission et du chef de mission à répondre aux demandes des médias.

La question liée à la publication d'information sur Internet au cours d'une crise est aussi abordée. Les éditeurs de contenu et les techniciens ne sont habituellement pas en disponibilité; toutefois, il est parfois urgent de mettre à jour l'information offerte au public. On prévoit mettre sur pied un système de gestion du contenu Web (p. ex. Interwoven), ce qui permettra à la Direction générale des communications (BCD) (qui est responsable du site Internet ministériel) de mettre à jour le contenu sans utiliser les services des techniciens de la Direction générale de la gestion de l'information et de la technologie (SXD) dans des situations urgentes.

Le 27 mai, 2005

15^e recommandation : Effectuer un échange en matière de pratiques exemplaires avec les pays qui partagent les mêmes idées à ce sujet.

Engagements/mesures de la direction :

Le Canada est devenu le chef de file dans l'échange de pratiques exemplaires avec d'autres ministères des Affaires étrangères et d'autres organisations internationales. Le sous-ministre et le sous-ministre associé de Affaires étrangères Canada ont consulté un certain nombre d'autres ministères d'Affaires étrangères et échangé des pratiques avec ces derniers au cours des neuf derniers mois. Le Canada a aussi tenu des conférences sur la réponse à la crise du tsunami dans le cadre d'une conférence Wilton Park (avril 2005) et à l'occasion d'une conférence des ministres des Affaires étrangères ayant des vues similaires tenue à Ottawa (octobre 2005).

La Direction générale des affaires consulaires (CND) participe régulièrement au « 5 Country Colloq. » qui inclut le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Affaires consulaires - services d'urgence (CNE) a effectué une consultation importante auprès du Foreign and Commonwealth Office (FCO) pour tirer des leçons de leurs expériences dans la mise sur pied d'équipes d'intervention rapide. Une visite du groupe US State Department Crisis Management a eu lieu en octobre 2005, et une visite au ministère des Affaires étrangères d'Allemagne est prévue pour l'hiver 2005. Le Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence (IRH/GHA) du Ministère a échangé des points de vue avec plusieurs de ses homologues importants ayant les mêmes vues, y compris avec ceux du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis. Cette unité communique aussi régulièrement avec des organisations de secours internationales et assure la participation du gouvernement du Canada (par l'intermédiaire de l'ACDI) au International Tsunami Evaluation Committee (TEC) (comité d'évaluation international sur le tsunami). Les conseillers en changement organisationnel, les vérificateurs et les évaluateurs du Ministère communiquent aussi sur une base régulière avec leurs homologues et font rapport sur la manière dont les autres organisations répondent aux urgences. Ces recommandations sont communiquées régulièrement aux différents intervenants internes. On encourage aussi les responsables des missions à nous communiquer la manière dont d'autres ministères des Affaires étrangères, les agences et organisations locales du pays hôte sont structurés pour pouvoir intervenir en cas de catastrophe. Ces relations bilatérales et multilatérales se poursuivront et, parallèlement, nous continuons à travailler avec des pays partenaires pour créer des structures communes d'intervention afin de répondre aux crises et pour se soutenir mutuellement dans cette entreprise.

Le 27 mai, 2005