

# Gestion des situations d'urgence en Ontario

## 1.0 Résumé

La gestion des situations d'urgence en Ontario est axée sur la protection de la vie, des infrastructures, des biens et de l'environnement, ainsi que sur le souci d'assurer la continuité des activités du gouvernement et le fonctionnement des biens essentiels. Il est important de mettre en place des programmes efficaces de gestion des situations d'urgence pour que la province soit prête à répondre aux urgences afin de réduire au minimum les préjudices ou les dommages pouvant en découler.

La société et l'économie de l'Ontario étant vastes et complexes, la province fait face à des défis lorsqu'il s'agit de se préparer aux différentes situations d'urgence et d'y répondre. La population de l'Ontario est la plus grande et, dans certaines régions, la plus concentrée au Canada, comptant quelque 14 millions de personnes. De plus, la capacité de production d'énergie nucléaire de l'Ontario est la plus élevée en Amérique du Nord.

La gestion des situations d'urgence en Ontario repose sur cinq composantes interdépendantes : la prévention, l'atténuation (c'est-à-dire la réduction des risques et des dommages), la préparation, l'intervention et le rétablissement. Afin de déterminer les priorités en matière de gestion des situations d'urgence et les activités à entreprendre

dans les cinq composantes, il faut d'abord cerner les dangers potentiels, les infrastructures essentielles et les services gouvernementaux prioritaires. Les inondations, les feux de forêt, les effets du temps violent, les dommages au réseau de distribution d'électricité, les incidents nucléaires et les crises de santé publique comptent parmi les dangers potentiels auxquels l'Ontario fait face. Une fois les dangers cernés, les risques pour la province sont évalués afin d'en déterminer l'ordre de priorité. Les infrastructures essentielles sont les ouvrages, comme les routes et les télécommunications, qu'il faut protéger et dont le fonctionnement doit être rétabli rapidement en cas d'urgence. Les services gouvernementaux prioritaires sont les services qui doivent demeurer opérationnels pendant une urgence ou que l'on doit rétablir rapidement par la suite.

Pour qu'un programme de gestion des situations d'urgence soit efficace, il faut d'abord déterminer les dangers que l'on peut prévenir, puis ceux que l'on peut atténuer à un coût raisonnable. Les dangers qu'on ne peut ni prévenir ni atténuer sont ceux qui servent à éclairer les besoins en matière de gestion des situations d'urgence auxquels il faut se préparer et répondre en cas d'urgence. L'aide financière du gouvernement peut aussi être requise pour réparer les dommages subis pendant une urgence.

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO ou Gestion des situations d'urgence Ontario) relève du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Il est chargé de surveiller et de coordonner le programme de gestion des situations d'urgence de la province et d'encadrer ceux des divers ministères et des municipalités de l'Ontario.

Selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi), tous les ministères sont tenus de mettre en place un programme de gestion des situations d'urgence comportant notamment un plan de mesures d'urgence et un plan de continuité des activités du gouvernement. Le gouvernement de l'Ontario a confié à 13 ministères et à leur ministre, par décret, la responsabilité d'élaborer des programmes de gestion des situations d'urgence visant des types particuliers d'urgences ou de services d'urgence (fonctions), comme l'indiquent l'**annexe 1** et l'**annexe 2**.

En outre, chacune des 444 municipalités de la province doit mettre en place un programme de gestion des situations d'urgence. En règle générale, l'Ontario répond aux situations d'urgence selon une approche ascendante : les municipalités gèrent les urgences à l'échelle locale, mais peuvent demander au besoin des ressources du gouvernement provincial.

Même si la province a mis en place des mesures pour se préparer et répondre aux urgences, ses programmes de gestion des situations d'urgence et les processus de surveillance et de coordination de ces programmes par GSUO présentent certaines faiblesses, rendant l'Ontario potentiellement vulnérable dans l'éventualité d'une urgence à grande échelle. Par exemple, certaines activités et certains outils dont les ministères et les municipalités auraient besoin pour se préparer à une urgence n'ont pas été mis en place ou ne sont pas exécutés de façon efficace, comme la mise à jour des plans d'évaluation des risques et d'intervention en cas d'urgence, l'organisation

d'exercices de pratique des plans de mesures d'urgence et l'amélioration des programmes de gestion des situations d'urgence en fonction des résultats découlant d'événements passés et d'exercices de pratique.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- **L'actuelle structure de gouvernance pour la gestion des situations d'urgence en Ontario s'avère inefficace pour assurer la surveillance d'un programme provincial.** La surveillance de la gestion des situations d'urgence en Ontario relève du Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence. Toutefois, ce comité ne s'est pas réuni depuis plusieurs années. Des préoccupations au sujet de la surveillance générale de la gestion des situations d'urgence en Ontario ont été portées à l'attention du gouvernement dès 2005, dans un rapport d'examen interne intitulé *Emergency Management Processes in the Ontario Public Service*. Ce rapport a conclu ce qui suit : [traduction] « Au niveau de l'organisation, les processus ne sont pas suffisants pour assurer la protection adéquate des Ontariens et des ressources de la province en cas d'urgence ou de catastrophe ». Il a été proposé dans le rapport que la gestion des situations d'urgence fasse l'objet de discussions périodiques aux plus hauts niveaux et qu'elle soit un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Conseil des sous-ministres. Pourtant, cela n'a pas été fait.
- **Le niveau de priorité accordé à la gestion des situations d'urgence est plus faible que ce à quoi l'on s'attendrait.** GSUO relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Il est donc en concurrence avec d'autres priorités du Ministère, comme celles touchant les services policiers, les incendies et les établissements correctionnels. Au cours des dernières années, cette structure n'a pas été à l'avantage

de GSUO, qui a connu des réductions de personnel et de programme et des compressions budgétaires importantes. Nous avons également constaté que les deux postes les plus élevés de l'organisation – celui de commissaire et celui de chef – font l'objet d'un roulement élevé et ont parfois été vacants au cours des cinq dernières années. Ce manque de continuité au sein de la direction a eu pour effet de réduire le niveau de priorité et d'importance accordé au programme provincial de gestion des situations d'urgence, et s'est répercuté sur le niveau de service fourni par GSUO, notamment sur sa capacité à coordonner ses activités avec celles des ministères et des municipalités.

- **Les processus de détermination et d'évaluation des risques ne sont pas suffisants pour s'assurer que le programme provincial de gestion des situations d'urgence englobe tous les secteurs de préoccupation.** La dernière évaluation globale des risques à l'échelle provinciale a été effectuée en 2012 en fonction des urgences survenues en Ontario jusqu'en 2009. L'actuel programme de gestion des situations d'urgence de la province ne tient donc pas compte des urgences survenues au cours des huit dernières années ni des plus récentes données sur les effets du changement climatique et d'autres risques en devenir, comme les cyberattaques et le terrorisme. De plus, selon l'approche actuelle, GSUO, les ministères et les municipalités entreprennent l'évaluation des risques indépendamment les uns des autres. D'après les pratiques exemplaires en matière de gestion des situations d'urgence relevées par notre expert, l'évaluation des risques doit être effectuée en collaboration afin que les risques soient bien compris tant au niveau local qu'au niveau provincial.
- **La province ne dispose pas d'un système de technologie de l'information (TI) coordonné pour la gestion des situations**

**d'urgence.** En 2009, GSUO a tenté de développer et de mettre en oeuvre à l'échelle de la province un système de TI pour la gestion des situations d'urgence. Après de nombreux retards et face à l'insatisfaction des utilisateurs, il a mis fin au projet en 2015. Le projet avait alors coûté quelque 7,5 millions de dollars sans jamais avoir été lancé. Un système provincial permettrait aux ministères et aux municipalités de coordonner et de s'échanger des renseignements pendant les situations d'urgence ainsi que de façon continue, et de stocker l'information dont ils pourraient avoir besoin en cas d'urgence, telle que les plus récents plans de mesures d'urgence et les coordonnées des infrastructures essentielles comme les hôpitaux. En l'absence d'un tel système, les ministères que nous avons visités devaient trouver des solutions par leurs propres moyens pour répondre à leurs besoins. L'un de ces ministères a procédé à l'acquisition d'un système de TI qui servira à faciliter l'échange de renseignements entre lui-même et ses intervenants et à stocker les documents relatifs aux situations d'urgence, tandis que d'autres ministères comptent sur une simple base de données ou n'ont pas de système de TI pour la gestion des situations d'urgence.

- **Le programme provincial de gestion des situations d'urgence n'est pas axé sur l'ensemble des cinq composantes de la gestion des situations d'urgence : la prévention, l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement.** À l'heure actuelle, le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario est axé principalement sur seulement deux des cinq composantes, à savoir la préparation et l'intervention, quoique certaines activités de rétablissement soient mises en oeuvre par le ministère des Affaires municipales dans le cadre des programmes d'aide financière en cas de catastrophe. Lors du lancement

du programme de gestion des situations d'urgence en 2003, le premier niveau – le niveau essentiel – d'un programme à trois niveaux a été mis en oeuvre, les deux autres niveaux devant progressivement être mis en oeuvre au plus tard en 2006. Le premier niveau ne comprend que les composantes de la préparation et de l'intervention, tandis que le troisième niveau – le niveau de mise en oeuvre complète – comprend l'ensemble des cinq composantes. Quatorze ans se sont écoulés et le programme de gestion des situations d'urgence de la province en est toujours au premier niveau.

- **Les plans de mesures d'urgence n'ont pas été mis à jour pour tenir compte des événements ou activités courantes.** Les deux plans provinciaux de mesures d'urgence qui ont été établis par GSUO – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire – n'ont pas été mis à jour depuis 2008 et 2009. De plus, nous avons constaté que bon nombre des plans d'intervention mis en place dans les ministères que nous avons visités n'ont pas été mis à jour depuis plusieurs années. Or, ces plans doivent faire l'objet de mises à jour périodiques en fonction des renseignements les plus récents et des meilleures approches d'intervention afin qu'ils puissent servir de guide pratique pendant les interventions. Étant donné que plusieurs des plans de mesures d'urgence que nous avons examinés n'avaient pas été récemment mis à jour, ils ne reflètent pas les activités courantes ni ne comprennent les changements apportés aux programmes. Ils ne comprennent pas non plus des renseignements à jour sur les pratiques exemplaires ni les leçons tirées d'urgences passées, d'exercices de pratique visant à vérifier l'efficacité des plans de mesures d'urgence et d'événements récents survenus ailleurs dans le monde. Cela pourrait semer la

confusion ou entraîner des retards pendant les interventions.

- **L'approche en matière d'exercices de pratique ne garantit pas que la province est prête à répondre aux urgences.** Pour bien se préparer aux situations d'urgence, il est important de mener des exercices de pratique avec toutes les parties concernées. Aucun des ministères que nous avons visités n'avait mis en place de stratégie pluriannuelle en matière d'exercices de pratique afin de vérifier l'efficacité au fil du temps des mesures à prendre à l'égard de divers risques. De plus, environ 80 % des exercices de pratique menés au cours des cinq dernières années étaient des exercices de base – discussions, séminaires et ateliers visant à permettre aux participants de se familiariser avec les plans, accords et procédures en vigueur – et ne comprenaient pas, en règle générale, de simulation d'une situation d'urgence réelle nécessitant le mouvement de personnel et de matériel. Même si nous reconnaissons que l'exécution d'un pareil exercice de simulation exigerait d'importantes ressources, il devrait s'inscrire dans une stratégie pluriannuelle afin de faire ressortir les aspects qui devraient être développés ou améliorés et de déterminer si des objectifs particuliers des plans ont été atteints.
- **L'état de préparation général de la province aux situations d'urgence a nettement besoin d'améliorations.** Pour répondre à une situation d'urgence avec efficacité et efficience, il faut établir une communication rapide et exacte, bien comprendre les rôles et les responsabilités, suivre la situation à mesure qu'elle évolue, échanger des renseignements et identifier les ressources requises. Nous avons relevé les préoccupations suivantes liées à l'état de préparation de l'Ontario aux situations d'urgence potentielles :

- **Le nombre d'employés formés n'est pas suffisant pour répondre à une situation d'urgence de longue durée.** GSUO ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés formés pour assurer la permanence au Centre provincial des opérations d'urgence en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée (plus de deux semaines) ou de plusieurs urgences se produisant en même temps. Cette pénurie de personnel a été l'une des préoccupations relevées lors des inondations de 2017 en Ontario.
- **Une démarche uniformisée d'intervention en cas d'urgence n'a pas été sanctionnée après huit ans de développement.** La mise en oeuvre d'une démarche uniformisée d'intervention en cas d'urgence peut aider à éviter les problèmes et la confusion qui peuvent se produire lorsque plusieurs organisations travaillent ensemble et qui peuvent retarder les efforts d'intervention. Pareille approche permet de s'assurer que tous les intervenants ont la même compréhension de la situation, notamment sur le plan du contrôle et de la prise de décision. Pourtant, aucune approche semblable n'a été sanctionnée en Ontario. La nécessité de le faire a été soulevée lors de l'enquête publique qui a fait suite à l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake en 2011.
- **Des ententes qui permettraient d'obtenir les ressources nécessaires pour répondre à une situation d'urgence n'ont pas été mises en place.** On peut accroître grandement l'efficacité des interventions en cas d'urgence et réduire les dépenses en mettant en place des ententes pour l'obtention à des taux préétablis des ressources dont on prévoit avoir besoin, des accords d'assistance mutuelle entre les parties appelées à travailler en collaboration et des mécanismes prévoyant

la mise sur pied d'équipes d'intervention spécialisées. Toutefois, nous avons constaté que GSUO et les ministères que nous avons visités ont mis en place très peu d'ententes et de mécanismes de ce type. Cette lacune a été soulevée lors de la crise du verglas dans le sud de l'Ontario en 2013 : les municipalités avaient alors demandé l'aide de GSUO pour faire enlever les débris, mais aucun contrat à cet effet n'avait été conclu, ce qui a donné lieu à d'importantes différences dans les prix exigés des municipalités pour ces services.

## Conclusion générale

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) et les ministères sélectionnés doivent améliorer leurs politiques et procédures afin de veiller à ce que des programmes de gestion des situations d'urgence efficaces et complets puissent être mis en oeuvre rapidement au besoin afin de protéger le public et d'assurer la continuité des activités provinciales et municipales. Nous avons constaté que le placement de GSUO au sein d'un ministère qui a ses propres priorités et l'important roulement du personnel de direction ont eu des répercussions négatives sur la gestion des urgences en Ontario. Nous avons également constaté un manque de surveillance à l'échelle provinciale par le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence.

GSUO doit mieux coordonner le programme provincial de gestion des situations d'urgence en fournissant des outils et des ressources aux ministères et aux municipalités. Par ailleurs, GSUO et les ministères ne disposent pas de processus efficaces pour mesurer et évaluer les objectifs du programme de gestion des situations d'urgence et en faire rapport publiquement.

En outre, nous avons constaté que les activités de gestion des situations d'urgence de GSUO et des ministères, y compris les programmes d'aide financière en cas de catastrophe, ne sont pas

toujours menées dans un souci d'économie et d'efficacité.

Le présent rapport contient 14 recommandations comportant 39 mesures de suivi.

## RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère), conjointement avec les ministères partenaires (le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports, le ministère des Affaires municipales, et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts), remercie la vérificatrice générale de ses constatations.

Le système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario contribue à assurer la sécurité des Ontariens et à atténuer les répercussions des catastrophes naturelles. Les professionnels dévoués de la gestion des urgences partout dans la province jouent un rôle déterminant dans la protection de la population ontarienne et l'assistance prêtée aux collectivités en période de crise.

Il est prioritaire pour le gouvernement que l'Ontario soit mieux préparé et en mesure de répondre à n'importe quelle situation d'urgence. Dans la lettre de mandat de la première ministre datant de 2014, le Ministère devait entreprendre un examen du système de gestion des urgences de l'Ontario. L'examen externe est terminé et un rapport final a été présenté au Ministère.

Nous savons que nous pouvons faire mieux et nous sommes résolus à mettre en place un système collaboratif, proactif, axé sur les pratiques exemplaires nationales et internationales et pouvant s'adapter aux circonstances uniques des collectivités de l'ensemble de la province.

Nous sommes heureux de constater que les constatations de la vérificatrice générale sont conformes à celles de l'examen. Nous avons déjà commencé à répondre aux questions en prenant les mesures suivantes :

- passer en revue les pratiques exemplaires d'autres administrations et consulter les intervenants sur les moyens de transformer la gestion des situations d'urgence;
- élaborer un cadre élargi d'exigences afin de définir clairement les attentes à l'égard de tous les programmes de gestion des urgences en Ontario;
- s'employer à améliorer le processus de conformité existant pour faire en sorte que les ministères et les municipalités répondent à leurs exigences en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.

Les recommandations de la vérificatrice générale, ainsi que celles formulées dans l'examen, serviront à orienter les changements en cours visant à renforcer la capacité de l'Ontario à réagir aux risques existants et évolutifs. Nous continuerons de travailler avec nos intervenants pour améliorer le système de gestion des situations d'urgence pour l'ensemble de la population ontarienne.

## 2.0 Contexte

### 2.1 Qu'est-ce qu'une situation d'urgence?

Selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi), une urgence est une situation ou une situation imminente dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens. Elle peut être due à un fléau de la nature, à une maladie ou à un autre risque pour la santé, à un accident ou à un acte intentionnel ou autre.

On peut déclarer officiellement la situation d'urgence si les conditions qui existent dans une municipalité ou dans la province satisfont à certains critères, notamment lorsque les ressources



d'un ministère s'avèrent insuffisantes pour faire face à la situation ou qu'on ne peut s'y fier sans courir le risque d'un retard important. Dans les municipalités, la responsabilité de déclarer la situation d'urgence revient au président du conseil (habituellement le maire), qui doit en aviser la province. Au niveau de la province, le premier ministre de l'Ontario et le lieutenant-gouverneur en conseil ont le pouvoir de déclarer une urgence provinciale. Toutefois, même sans déclaration, un palier de gouvernement peut demander l'aide du palier supérieur.

## 2.2 L'importance de la gestion des situations d'urgence

La gestion des situations d'urgence est axée sur la protection de la vie, des infrastructures, des biens et de l'environnement, ainsi que sur le souci d'assurer la continuité des activités du gouvernement, le fonctionnement des biens essentiels et le rétablissement (aider les personnes, les entreprises et les collectivités à revenir à la normale).

La société et l'économie de l'Ontario étant vastes et complexes, la province fait face à des défis lorsqu'il s'agit de se préparer aux différentes situations d'urgence et d'y répondre. La population de l'Ontario est la plus grande et, dans certaines régions, la plus concentrée au Canada, comptant quelque 14 millions de personnes. De plus, la capacité de production d'énergie nucléaire de l'Ontario est la plus élevée en Amérique du Nord.

Des recherches de plus en plus poussées sur les répercussions du changement climatique ont tourné l'attention vers la probabilité croissante de phénomènes naturels extrêmes et plus fréquents. Il faut également composer avec la menace grandissante du terrorisme et la dépendance accrue sur la technologie, qui est vulnérable aux cyberattaques.

## 2.3 La gestion des situations d'urgence en Ontario

Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario remonte à 2003. Sa création découle en partie d'événements tels que la crise du verglas dans l'est de l'Ontario en 1998, les préparatifs en vue de la perturbation possible des communications électroniques lors du passage à l'an 2000, et les attentats du 11 septembre 2001. L'**annexe 3** fait l'historique de la gestion des situations d'urgence en Ontario et des événements importants ayant influé sur le programme et son exécution, depuis les années 1950. Les deux dernières urgences provinciales déclarées ont été l'écllosion du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) entre mars et juillet 2003 et la panne d'électricité d'août 2003. Le SRAS a causé un total de 44 décès en Ontario, et 375 survivants souffrent depuis de graves maladies pulmonaires. Lors de la panne d'électricité de 2003, environ 10 millions d'Ontariens ont été privés d'électricité pendant des périodes allant de quelques heures à plusieurs jours.

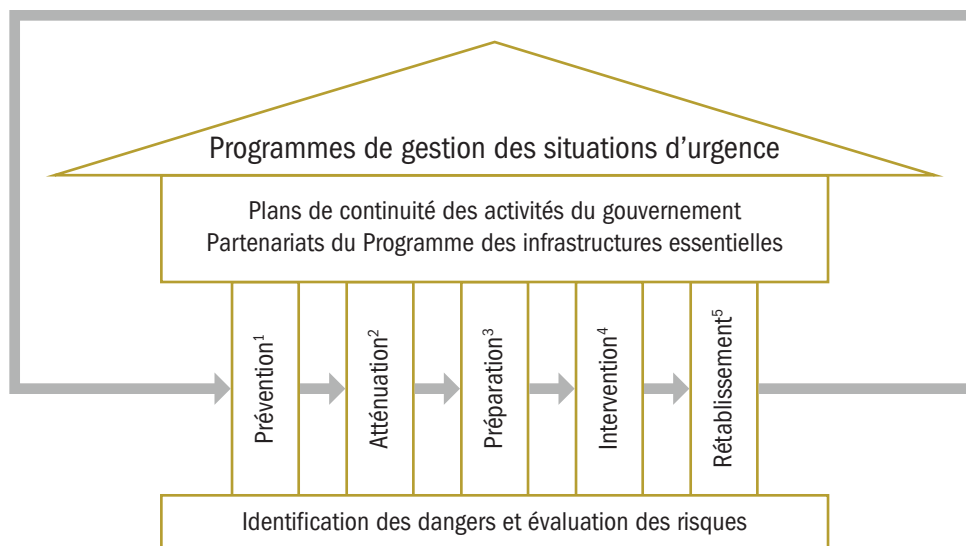
## 2.4 Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario

Le programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario compte cinq composantes interdépendantes : la *prévention*, l'*atténuation*, la *préparation*, l'*intervention* et le *rétablissement*. Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) est l'organe provincial de coordination de la gestion des situations d'urgence. Les principes de gestion des situations d'urgence en Ontario prévoient l'interaction de ces cinq composantes et indiquent ce que chacune représente (**figure 1**).

La première étape de l'élaboration d'un programme efficace de gestion des situations d'urgence consiste à cerner les dangers qui se sont manifestés ou qui pourraient se manifester, et à en évaluer les risques. Les résultats de cet exercice

## Figure 1 : Les cinq composantes de la gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après des données du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. Prévention : Mesures prises pour prévenir une urgence ou une catastrophe.
2. Atténuation : Mesures prises pour réduire les effets d'une urgence ou d'une catastrophe. Cela peut comprendre des améliorations structurelles ou non structurelles aux bâtiments et aux infrastructures.
3. Préparation : Mesures prises préalablement à une urgence ou une catastrophe afin d'assurer une intervention efficace. Cela peut comprendre des normes et des plans de mise en oeuvre, des exercices de pratique, la sensibilisation du public et des alertes publiques.
4. Intervention : Mesures prises pour intervenir en cas d'urgence ou de catastrophe. Il faut s'assurer que l'intervention est contrôlée, coordonnée, efficace et rapide.
5. Rétablissement : Mesures prises pour se rétablir après une urgence ou une catastrophe et aider les particuliers, les entreprises et les collectivités à revenir à l'état normal. Cela peut comprendre des activités de nettoyage, le retour des personnes évacuées et l'aide financière.

servent de base à l'élaboration du programme de gestion des situations d'urgence. L'Ontario a cerné 39 types de dangers et a attribué à chacun un niveau de risque et un ministère responsable (voir l'**annexe 1**). L'**annexe 2** montre d'autres types d'urgences qui ne se rapportent pas à un danger en particulier; chacun a été confié au ministère dont les responsabilités sont le plus étroitement liées au danger en cause (par exemple, les urgences qui se répercutent sur la santé et la sécurité des travailleurs relèvent du ministère du Travail).

Voici d'autres aspects importants de la gestion des situations d'urgence en Ontario :

- les plans de continuité des activités du gouvernement – veillent à ce que le gouvernement soit en mesure d'exécuter des fonctions et services prioritaires en cas d'urgence et de déterminer ceux qui doivent être rétablis rapidement par la suite;

- le programme des infrastructures essentielles – permet d'identifier et de protéger les éléments (processus, systèmes, installations, technologies, réseaux et services) qui sont essentiels à la santé, à la sécurité et au bien-être économique des personnes et au fonctionnement efficace du gouvernement;
- les partenariats – permettent d'établir des relations entre les principaux intervenants comme les municipalités, les ministères et les personnes clés.

### 2.4.1 Rôles et responsabilités

L'Ontario a adopté une approche ascendante pour la gestion des situations d'urgence. Cette approche, qui est décrite dans les principes de gestion des situations d'urgence en Ontario, est analogue à l'approche mise en oeuvre par le



gouvernement fédéral et d'autres provinces. Les municipalités sont responsables de la gestion de la plupart des urgences, mais elles peuvent demander au besoin des ressources et de l'aide du gouvernement provincial. Les exceptions à cette approche sont indiquées ci-dessous. (On trouve à la **figure 2** et à l'**annexe 4** un résumé des rôles et des responsabilités des parties qui interviennent dans la gestion des situations d'urgence en Ontario.)

L'intervention à la suite des inondations dans les régions du sud et de l'est de la province en 2017 et de la tempête de verglas en 2013 sont des exemples de l'approche ascendante. Dans la majorité des collectivités touchées, la situation d'urgence a été gérée par la municipalité. La province a accordé de l'aide selon les demandes des municipalités.

Les municipalités doivent assumer un ensemble de responsabilités prévues par la loi. Elles sont notamment tenues de créer des plans et des programmes communautaires de gestion des urgences, de nommer un coordonnateur communautaire de gestion des situations d'urgence et d'établir un centre des opérations d'urgence.

Au niveau provincial, le ministère responsable en premier lieu de la gestion des situations d'urgence est le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, dont relève GSUO. La province a créé deux plans de mesures d'urgence – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire – qui servent à coordonner les mesures d'urgence à l'échelle de la province. La province est responsable des mesures d'intervention en cas d'urgence nucléaire touchant la zone à l'extérieur des centrales nucléaires. De plus, selon une entente de recouvrement des coûts conclue avec le gouvernement fédéral, elle coordonne, pour le compte du gouvernement fédéral, les interventions dans les collectivités des Premières Nations aux prises avec une situation d'urgence. Ces deux types d'urgences relèvent de la responsabilité globale de la province et font exception à l'approche ascendante.

Le gouvernement fédéral peut offrir son aide à la province dans le cas où une situation d'urgence exige un niveau de soutien ou de ressources qui va au-delà de ce que la province ou les municipalités sont en mesure de fournir. Il est par ailleurs responsable des mesures d'intervention dans le cas d'une urgence comme la guerre, une situation internationale ou un incident dans les eaux internationales, et a des responsabilités précises en cas d'urgence nucléaire.

#### 2.4.2 Le Centre provincial des opérations d'urgence

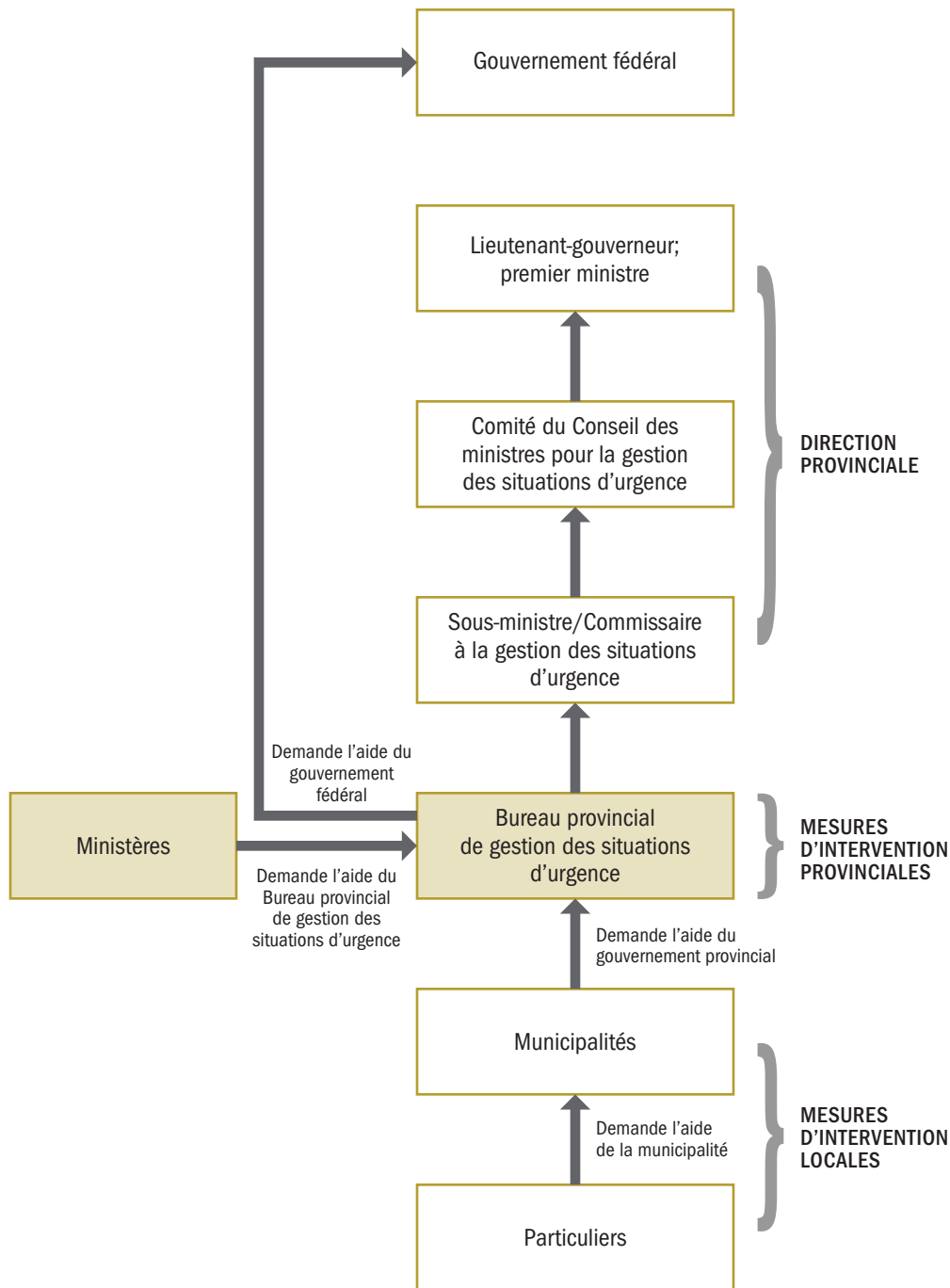
Le nouveau Centre provincial des opérations d'urgence, une installation ultramoderne d'envergure qui a ouvert ses portes en 2015, se trouve à Toronto. Cette installation comprend une salle des opérations de 82 places, dotée d'un panneau mural d'une largeur de 21 mètres – le plus grand au Canada au moment de son ouverture – qui permet de surveiller en temps réel l'évolution des situations d'urgence. Le centre des opérations a pour tâche de coordonner l'intervention de la province face aux urgences et de travailler en collaboration avec ses partenaires : les ministères, les municipalités, le gouvernement fédéral et d'autres administrations.

Un agent de service est sur place 24 heures sur 24 pour surveiller les situations dans la province et dans les régions avoisinantes qui pourraient avoir une incidence en Ontario. Au besoin, le niveau de surveillance passe à l'état de surveillance renforcé puis à l'activation de mesures d'urgence si la situation continue de s'aggraver. L'agent de service est le principal point de contact des municipalités et d'autres parties, y compris les Premières Nations, qui pourraient avoir besoin de l'aide de la province en cas d'urgence.

Depuis son ouverture, le Centre provincial des opérations d'urgence a servi principalement à répondre à des urgences dans les communautés des Premières Nations, comme des inondations, à

## Figure 2 : Rôles et responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



### Notes :

- Les rôles et les responsabilités des parties sont décrits à l'annexe 4.
- La structure d'intervention provinciale est différente en cas d'urgence nucléaire ou radiologique et d'événement touchant les Premières Nations. Le gouvernement fédéral a une responsabilité fiduciaire à l'égard des événements touchant les Premières Nations, et le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence est responsable des mesures d'intervention globales hors site en cas d'urgence nucléaire.

fournir de l'aide aux municipalités en cas d'urgence et à organiser des réunions.

### 2.4.3 Programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe

Le ministère des Affaires municipales est responsable des programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe, qui s'adressent aux propriétaires, locataires, petites entreprises, agriculteurs, organismes sans but lucratif et municipalités. Ces programmes sont fondés sur les réclamations et ont pour but d'offrir de l'aide lorsque survient un événement naturel soudain et inattendu aux répercussions coûteuses et de grande ampleur. Ils s'appliquent aux dépenses essentielles (meubles et appareils indispensables) et aux réparations nécessaires pour la remise en état des infrastructures. Ils ne remplacent pas les contrats d'assurance privés, quoique les personnes sans protection d'assurance ou ayant une protection incomplète puissent y être admissibles.

La province règle les demandes d'aide financière après une catastrophe sur son fonds de prévoyance. Dans certains cas, notamment lorsque les coûts dépassent une certaine somme (correspondant à un montant en dollars multiplié par la population), l'Ontario peut avoir droit à une aide financière du gouvernement fédéral en cas de catastrophe. Cependant, en raison de l'importance de sa population, il est très rare que les coûts de l'Ontario excèdent cette somme.

### 2.4.4 Lois et normes applicables

La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi) et son règlement d'application prévoient le fondement légal et le cadre juridique pour la gestion des situations d'urgence qui relèvent de la compétence du gouvernement ontarien et des municipalités. À cette fin, la Loi définit les pouvoirs et les responsabilités de la province à l'égard des ministères et des municipalités. En outre, elle

prévoit les critères à remplir pour qu'il soit justifié de déclarer une urgence provinciale ou municipale, ainsi que l'obligation des municipalités et des ministères de créer et de mettre en oeuvre un programme de gestion des situations d'urgence, comprenant l'identification des dangers et l'évaluation des risques, et la détermination des infrastructures essentielles. Certains ministères sont assujettis à des obligations supplémentaires. Par exemple, la *Loi sur la prévention des incendies de forêt* autorise le ministre des Richesses naturelles et des Forêts à déclarer, au besoin, qu'une zone est « soumise à l'état d'urgence », tandis que la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* confère au médecin-hygiéniste en chef de vastes pouvoirs d'enquête et d'intervention dans des situations pouvant présenter des risques pour la santé.

Un décret pris en 2009 assigne à 13 ministères des responsabilités en fonction de types précis d'urgences ou de services d'urgence (fonctions). Les ministres de ces ministères sont responsables de voir à l'établissement des programmes de gestion des urgences et des plans d'intervention appropriés (voir l'**annexe 1** et l'**annexe 2**).

## 2.5 Initiatives continues touchant la gestion des situations d'urgence

En 2014, la première ministre a envoyé des lettres de mandat dans lesquelles elle demandait à GSUO et au ministère des Affaires municipales d'effectuer un examen de leurs programmes. Au moment de notre audit, plusieurs initiatives avaient été lancées dans le but de transformer la gestion des situations d'urgence en Ontario, dont les suivantes :

- GSUO a récemment retenu des services d'un expert-conseil pour effectuer un examen de la gestion des situations d'urgence dans la province. Cet examen comporte notamment une évaluation exhaustive du programme et l'identification des possibilités d'améliorer la gestion des situations d'urgence, un examen des lois et

des politiques applicables, et une analyse des compétences et du contexte. L'examen a débuté en novembre 2016 et le rapport final, accompagné de recommandations, a été présenté au ministère en août 2017. Nous avons pris connaissance des conclusions et avons constaté que bon nombre des problèmes relevés étaient semblables à ceux qui sont ressortis de notre audit, tels que la nécessité d'améliorer la structure de gouvernance afin d'accroître l'efficacité de la surveillance, le manque de soutien de GSUO aux ministères et aux municipalités, et la nécessité de mettre au point une démarche uniformisée d'intervention en cas d'urgence.

- En 2015, le ministère des Affaires municipales a retenu les services d'un expert-conseil pour effectuer un examen du Programme ontarien de secours aux sinistrés afin de déterminer s'il répond aux besoins actuels et de mettre à profit les leçons tirées d'événements récents, notamment la tempête de verglas de 2013. Le rapport final a été présenté en février 2015. Par suite de cet examen, le ministère des Affaires municipales a annoncé, en mars 2016, deux nouveaux programmes d'aide financière en cas de catastrophe, en remplacement du Programme ontarien de secours aux sinistrés, à savoir :
  - le Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe, qui aide les résidents à réparer ou à remplacer des biens essentiels et à régler les coûts admissibles découlant de la situation d'urgence;
  - le Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe, qui rembourse aux municipalités les coûts extraordinaires admissibles liés à l'intervention d'urgence et aux réparations.

### 3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si les ministères sélectionnés disposaient de politiques et de procédures pour que :

- des programmes provinciaux de gestion des situations d'urgence efficaces, prévoyant notamment la coordination et la surveillance des ministères et des municipalités, soient mis en place afin de protéger le public et d'assurer le maintien des activités de la province et des municipalités;
- les activités de gestion des situations d'urgence soient exécutées dans le respect des principes d'économie et d'efficacité;
- les objectifs des programmes de gestion des situations d'urgence soient mesurés adéquatement, évalués sur le plan de l'efficacité et publiés.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit (voir l'**annexe 5**). Ces critères ont été établis par suite d'un examen des lois, directives, politiques et procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction de chacun des ministères que nous avons visités a examiné nos objectifs et les critères connexes et a convenu de leur pertinence.

Notre travail d'audit s'est déroulé entre le 8 décembre 2016 et le 31 août 2017, et nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction de chacun des ministères, à savoir qu'au 17 novembre, elle nous avait fourni tous les renseignements qui, à sa connaissance, pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Nous avons effectué la plupart de nos travaux d'audit au Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

Nous avons également effectué des travaux au bureau de gestion des situations d'urgence des ministères suivants (désignés pour traiter un type précis d'urgence) : le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts. En outre, nous avons examiné les programmes d'aide financière en cas de catastrophe du ministère des Affaires municipales. Nous avons sélectionné ces ministères en fonction du niveau de risque pour les Ontariens des urgences dont ils ont la responsabilité, de la fréquence à laquelle ces urgences surviennent et des composantes de gestion des situations d'urgence dont ils s'occupent.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois et règlements applicables, les politiques ministérielles et les dossiers pertinents, et interviewé des membres du personnel des divers ministères que nous avons visités. Dans les ministères dont nous avons audité le bureau de gestion des situations d'urgence, nos travaux ont porté sur le processus d'évaluation des risques; le plan de continuité des activités du gouvernement; les plans de mesures d'urgence; les exercices de pratique; les efforts de sensibilisation du public; la capacité d'intervention, y compris le centre des opérations d'urgence et l'utilisation de la technologie de l'information; les leçons apprises; et les mesures de rendement. En outre, nos travaux à GSUO ont porté sur le rôle de coordination et de surveillance de la gestion des situations d'urgence pour la province. Au ministère des Affaires municipales, nous nous sommes concentrés sur les programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe et sur l'aide financière fournie dans le cadre du programme d'aide spéciale mis en oeuvre à la suite de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013. La plupart de nos travaux ont porté sur la période de cinq ans se terminant le 31 mars 2017.

De plus, nous avons organisé des réunions et des entrevues avec de nombreux intervenants pour

bien comprendre leur point de vue en ce qui a trait à la gestion des situations d'urgence en Ontario, et relever les points pouvant être améliorés et les pratiques exemplaires. Les intervenants suivants ont été consultés :

- Sécurité publique Canada;
- Affaires autochtones et du Nord Canada;
- Santé publique Ontario;
- Ontario Association of Emergency Managers;
- l'Association des municipalités de l'Ontario;
- Ontario Power Generation;
- Bruce Power;
- la Croix-Rouge canadienne;
- le Bureau d'assurance du Canada;
- Greenpeace;
- Canadian Environmental Law Association;
- neuf municipalités sélectionnées en fonction de leur taille, du risque que des dangers s'y manifestent et des événements qui s'y sont produits : Ottawa, Toronto, Brampton, Durham, Sault Ste. Marie, Belleville, Kenora, Burlington et Amherstburg.

Nous avons également examiné des rapports d'audit établis par la Division de la vérification interne de l'Ontario et les bureaux d'auditeurs législatifs d'autres provinces, du gouvernement fédéral et d'autres pays, de même que des rapports sur les pratiques exemplaires.

Nous avons retenu les services d'un expert-conseil indépendant possédant une expertise dans le domaine de la gestion des situations d'urgence pour nous aider à mener notre audit.

## 4.0 Constatations détaillées de l'audit

### 4.1 La gouvernance et la structure organisationnelle ne sont pas propices à la gestion efficace des situations d'urgence

#### 4.1.1 La gouvernance de la gestion des situations d'urgence n'est pas adaptée à un programme d'envergure provinciale

L'orientation stratégique globale de la sécurité civile de la province relève du Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence (le Comité), qui est composé de huit députés provinciaux et de la première ministre. Le Comité est investi de l'important mandat de fournir une orientation stratégique et de veiller à ce que la province soit prête à répondre aux situations d'urgence. Toutefois, il ne tient pas de réunions régulières ni n'a délégué ses responsabilités. Nous n'avons trouvé aucune indication de la tenue d'une réunion officielle du Comité au cours des cinq dernières années. En l'absence de réunions périodiques, le Comité n'est pas en mesure d'assurer une surveillance adéquate et de fournir une orientation stratégique à l'échelle de la province en matière de gestion des urgences, et

ne peut témoigner de la capacité de la province à répondre aux situations d'urgence.

Des membres du Comité ont cependant reçu des mises à jour sur des situations d'urgence récentes, comme la tempête de verglas en décembre 2013 dans le sud de l'Ontario, et ils étaient prêts dans l'éventualité où le Comité aurait été appelé à intervenir.

Des préoccupations au sujet de la surveillance globale de la gestion des situations d'urgence ont été portées à l'attention du gouvernement dès 2005, dans un rapport d'examen interne intitulé *Emergency Management Processes in the Ontario Public Service*. Ce rapport a conclu ce qui suit : « Au niveau de l'organisation, les processus ne sont pas suffisants pour assurer la protection adéquate des Ontariens et des ressources de la province en cas d'urgence ou de catastrophe ». Il a été proposé dans le rapport que la gestion des situations d'urgence fasse l'objet de discussions périodiques aux plus hauts niveaux et qu'elle soit un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Conseil des sous-ministres. Pourtant, cela n'a pas été fait.

Dans notre recherche de pratiques exemplaires, nous avons constaté que l'Alberta et la Colombie-Britannique disposent toutes deux d'un comité pangouvernemental de haut niveau qui est chargé de surveiller la gestion des situations d'urgence dans la province, comme le montre la **figure 3**.

**Figure 3 : Comparaison des structures de gouvernance de la sécurité civile selon l'administration**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Responsabilité en matière de gouvernance globale de la sécurité civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cabinet du Conseil des ministres (ministres et premier ministre)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de sous-ministres</li> <li>Comité de sous-ministres adjoints</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de sous-ministres*</li> <li>Comité de sous-ministres adjoints*</li> <li>Comité de directeurs généraux** (présidé par le ministre chargé de surveiller la gestion des situations d'urgence)</li> </ul>
Fréquence des réunions	En cas d'urgence	Tous les deux mois	* Mensuelle ** Trimestrielle



#### 4.1.2 La province n'a plus de bureau dédié à la gestion des situations d'urgence

##### Les priorités concurrentes soulèvent des préoccupations

Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) est responsable du programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario. En outre, selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi), le chef de la gestion des situations d'urgence de GSUO est chargé de surveiller et de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, et d'y aider. Le chef relève du commissaire à la gestion des situations d'urgence, qui est nommé par le lieutenant-gouverneur.

GSUO fait partie du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère). Ses priorités sont donc en concurrence avec les autres priorités du Ministère, y compris celles relatives aux services policiers, aux incendies et aux établissements correctionnels.

Nous avons constaté qu'au cours des dernières années la gestion des situations d'urgence n'a pas été bien servie par cette structure et ne s'est pas vue accorder le niveau de priorité voulu pour être un programme efficace à l'échelle de la province.

Plus précisément, deux divisions au sein du Ministère – Gestion des situations d'urgence Ontario et le Bureau du commissaire des incendies – ont fusionné en 2013. La structure de la direction

a donc changé, passant d'un chef par division (poste de niveau de sous-ministre adjoint) à un seul chef chargé des deux unités. La direction du Bureau du commissaire des incendies a été maintenue, et la priorité a été accordée à ce volet de la nouvelle organisation et non à la gestion des situations d'urgence.

Après la fusion, la gestion des situations d'urgence a connu des réductions de personnel et des compressions budgétaires, comme le montre la **figure 4**.

De plus, des programmes et des activités ont été suspendus ou réduits :

- Parmi les programmes clés qui ont été suspendus, mentionnons le Programme de protection des infrastructures essentielles de l'Ontario (qui sert à identifier les infrastructures essentielles et à élaborer des processus pour en atténuer les vulnérabilités; voir la **section 4.2.2**), le programme de capacité d'appoint (qui permet de répondre aux besoins en personnel en cas d'urgence; voir la **section 4.5.1**) et le Système de gestion des incidents (une approche uniformisée utilisée à tous les niveaux d'intervention; voir la **section 4.5.2**).
- Ont aussi été suspendus plusieurs groupes de travail sur la gestion des urgences, comme le groupe chargé du Système de gestion des incidents, ainsi que les conférences annuelles des intervenants où ils pouvaient bâtir des

**Figure 4 : Dépenses d'exploitation et effectif au Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, années sélectionnées**

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

	2009-2010	2012-2013	2016-2017
Dépenses d'exploitation – réelles (en millions de dollars)	10,1	9,2	6,4
Effectif (employés à temps plein)	Nombre total de postes : 84 Nombre de postes comblés : 69 Nombre de postes vacants : 15	Nombre total de postes : 63 Nombre de postes comblés : 57 Nombre de postes vacants : 6	Nombre total de postes : 58 Nombre de postes comblés : 46 Nombre de postes vacants : 12

Note : Le plus haut niveau de financement et d'effectif du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence avant la fusion de 2013 a été atteint au cours de l'exercice 2009-2010.

réseaux et discuter d'événements émergents afin d'établir des programmes complets de gestion des urgences pour la province.

La province n'a pas montré son engagement envers la gestion des situations d'urgence; elle a plutôt réduit l'ampleur des programmes. Cette tendance est apparue dans un rapport de suivi de la Division de la vérification interne de l'Ontario sur l'effondrement du toit d'un grand centre commercial à Elliot Lake en 2012. GSUO avait alors indiqué qu'il n'était pas en mesure de donner suite à bon nombre des importantes recommandations découlant de l'enquête publique de 2014 sur l'effondrement en raison, en partie, de problèmes de ressources.

Seize des 38 recommandations de ce rapport portant sur l'intervention en cas d'urgence s'adressaient à GSUO. En décembre 2015, période du dernier suivi des recommandations, seulement deux d'entre elles avaient été mises en oeuvre. Parmi les mesures que GSUO a indiqué ne pas être en mesure de mettre en oeuvre par manque de ressources, mentionnons les suivantes :

- Des comptes rendus en temps opportun et des rapports sur les leçons apprises devraient être exigés de toutes les organisations qui interviennent dans les opérations de récupération et de sauvetage.
- Sur demande, la province devrait mettre des équipes de soutien à la disposition des commandants des incidents.

### **Roulement élevé et postes vacants au sein de la direction du programme de gestion des situations d'urgence de l'Ontario**

Depuis la fusion en 2013 de GSUO et du Bureau du commissaire des incendies au sein du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, la direction de GSUO a connu un fort taux de roulement. Quatre personnes différentes ont occupé le poste de chef de la gestion des situations d'urgence et, au moment de notre

audit, la personne en place avait été nommée à titre intérimaire.

Le commissaire à la gestion des situations d'urgence, dont le chef relève, a la responsabilité globale d'assurer la direction du programme de gestion des situations d'urgence du gouvernement et de fournir au premier ministre et au gouvernement des conseils sur les politiques, les procédures et les lois en matière de gestion des urgences. Or, le poste de commissaire a également connu des périodes d'instabilité au cours des cinq dernières années.

Auparavant, le commissaire ne s'occupait que de la gestion des situations d'urgence. Ses attributions ont toutefois changé en 2012, lorsque la responsabilité d'assurer la sécurité publique en général a été ajoutée à ses responsabilités en matière de gestion des urgences. De fait, l'actuel commissaire, qui a été nommé en août 2016, occupe également le poste de sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Il doit donc partager son temps entre la gestion des situations d'urgence et les nombreuses autres responsabilités du Ministère. Avant la nomination du sous-ministre, le poste de commissaire a été vacant pendant près de deux ans. Par comparaison, la Colombie-Britannique a un sous-ministre qui est expressément chargé de la gestion des situations d'urgence ainsi qu'un secrétaire parlementaire dont cette personne relève. (Le secrétaire parlementaire est un député qui est chargé par le premier ministre d'assister un ministre dans un domaine particulier.)

Les changements fréquents au sein de la direction de GSUO, combinés à l'absence depuis cinq ans d'un commissaire désigné, ont eu des répercussions sur le programme et témoignent du fait que le niveau de priorité accordé au programme est plus faible que ce à quoi l'on s'attendrait dans la province. Cela a pour effet de limiter l'influence de GSUO ainsi que sa capacité à coordonner et à surveiller les activités de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités. Nous abordons cette question plus en détail aux **sections 4.1.3 et 4.1.4.**

## RECOMMANDATION 1

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit examiner les pratiques exemplaires d'autres administrations, recommander au Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence la mise sur pied d'une structure de gouvernance qui favorise et appuie la surveillance efficace de la gestion des urgences dans la province et qui accroît l'état de préparation en cas d'urgence, et mettre cette structure en oeuvre avec l'approbation du Comité du Conseil des ministres.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît l'importance de préciser la structure de gouvernance du système provincial de gestion des situations d'urgence.

Le Ministère a entrepris le travail pour répondre à cette question, puisqu'elle avait déjà été soulevée dans le récent examen de la gestion des situations d'urgence dans la province. Plus particulièrement, le Ministère passe en revue les pratiques exemplaires d'autres administrations et consulte les intervenants sur les moyens à prendre pour transformer la gouvernance du système de gestion des situations d'urgence, afin de pouvoir orienter efficacement l'élaboration et la mise en oeuvre des pratiques exemplaires pour les programmes de gestion des urgences en Ontario.

Une proposition relative à cette transformation sera élaborée.

### 4.1.3 Le processus de surveillance applicable aux ministères et aux municipalités ne permet pas de s'assurer qu'ils sont prêts à répondre aux situations d'urgence

À l'heure actuelle, la Loi prévoit que la responsabilité courante en matière de gestion des situations d'urgence relève du chef de la gestion des situations d'urgence (qui occupe un poste de sous-ministre adjoint). Le chef est chargé de surveiller et de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, et d'y aider. Toutefois, la Loi ne lui confère pas le pouvoir de faire respecter les exigences légales imposées aux ministères et aux municipalités. Il ne peut qu'encourager et demander leur collaboration à cet égard. Il ne peut donc pas s'assurer qu'ils sont prêts à intervenir en cas d'urgence.

#### Exigences de la Loi et du règlement

La Loi et son règlement d'application imposent de nombreuses exigences aux ministères et aux municipalités concernant la gestion des situations d'urgence. Ceux-ci sont notamment tenus de faire ce qui suit :

- élaborer et mettre en oeuvre un programme de gestion des situations d'urgence;
- formuler un plan de mesures d'urgence;
- effectuer annuellement l'identification des dangers et l'évaluation des risques;
- déterminer les infrastructures essentielles;
- effectuer un test de pratique annuel;
- sensibiliser le public;
- désigner un coordonnateur de la gestion des situations d'urgence;
- assurer la formation.

En plus des exigences législatives, les ministères et les municipalités ont d'autres responsabilités, qui sont décrites dans les deux plans provinciaux : le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence.

Selon la Loi, GSUO est responsable d'élaborer et de tenir à jour ces deux plans. Dans le cadre de cette responsabilité, GSUO a établi des exigences et des recommandations additionnelles.

Le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire est un document approuvé par le Cabinet qui décrit les exigences applicables à diverses organisations : sociétés d'énergie nucléaire, municipalités situées à proximité de centrales nucléaires, municipalités d'accueil des personnes touchées par une urgence nucléaire et certains ministères provinciaux et fédéraux. Le plan prévoit que les ministères et les municipalités sont tenus d'élaborer des plans d'exécution des responsabilités qui leur ont été assignées. Par exemple, le ministère des Transports coordonne l'élaboration de plans de contrôle de la circulation en cas d'urgences nucléaires, en consultation avec la Police provinciale de l'Ontario, et les municipalités situées à proximité de centrales nucléaires doivent se doter d'un système d'alerte au public.

Le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence est un document approuvé par le Ministère qui précise les responsabilités générales des ministères et des municipalités prévues par la Loi ainsi que d'autres responsabilités, comme l'obligation de prévoir des mesures à l'intention des personnes handicapées. Il réferme également les responsabilités particulières dont doivent s'acquitter les organismes, tels que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts qui doit offrir des services de prévision des crues et de débit d'eau, et le ministère des Transports qui doit coordonner l'utilisation du matériel contractuel et l'expertise technique.

Il est attendu que les ministères et les municipalités coordonnent leurs plans de mesures d'urgence avec les deux plans provinciaux, et leurs plans doivent porter sur l'ensemble des responsabilités qui leur ont été assignées.

### Le processus de surveillance ne garantit pas que les plans seront coordonnés ou complets

Selon l'interprétation que GSUO fait de ses responsabilités en matière de surveillance prévues par la Loi, les ministères et les municipalités doivent établir annuellement une liste de contrôle d'autoévaluation de leur conformité, que GSUO vérifie.

Ces listes de contrôle font état des obligations prévues par la Loi et son règlement. Nous avons toutefois constaté qu'elles ne comprennent pas les responsabilités assignées aux termes des deux plans provinciaux d'intervention mentionnés dans la sous-section précédente. Nous avons examiné ces responsabilités supplémentaires dans les ministères désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence que nous avons visités (voir la **section 3.0**), et constaté ce qui suit :

- Le ministère des Transports coordonne l'élaboration des plans de contrôle de la circulation en partenariat avec la Police provinciale de l'Ontario et d'autres premiers intervenants. Ces plans sont une composante essentielle de la planification des évacuations, car certaines centrales nucléaires de l'Ontario se trouvent près de centres à forte densité de population. Les plans de contrôle de la circulation dressés par le ministère des Transports pour les zones situées à proximité de centrales nucléaires sont toujours à l'état de projet, même s'il est conscient de la nécessité de les mettre à jour depuis la catastrophe nucléaire à Fukushima, au Japon, en 2011.
- Le Plan d'intervention sanitaire en cas d'incident radiologique et nucléaire du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, dont la mise en place comptait parmi les exigences du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire de 2009, n'a été finalisé qu'en 2014, avec cinq ans de retard. Le Ministère nous a informés que ce retard était en partie attribuable à plusieurs autres

situations d'urgence auxquelles il a répondu au cours de cette période.

GSUO n'examine pas les plans de tous les ministères pour s'assurer qu'ils concordent avec le plan provincial ou les plans d'autres ministères. En l'absence de suivi de ces plans, il ne s'assure pas que tous les plans requis, comme ceux visant des dangers particuliers, ont été établis. GSUO ne s'assure pas non plus de disposer de la plus récente version des plans et ne les conserve pas dans un dépôt central qui permettrait d'y accéder rapidement en cas d'urgence, même si ces deux exigences sont prévues par la Loi.

Nous avons relevé dans un rapport d'audit du Bureau du vérificateur général de Terre-Neuve-et-Labrador une pratique exemplaire selon laquelle le bureau de gestion des situations d'urgence de cette province examine et approuve tous les plans de mesures d'urgence des municipalités, et recommande des changements au besoin. Ce processus a pour but de s'assurer que les plans comprennent toutes les composantes requises et qu'ils sont mis à jour régulièrement. Nous avons également constaté que les bureaux d'autres administrations, notamment l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, ont le pouvoir d'exiger que les plans soient soumis aux fins d'examen et d'intégration avec le plan provincial.

### **Le processus de surveillance ne permet pas d'évaluer la qualité des programmes de gestion des situations d'urgence en vigueur**

Nous avons constaté que l'examen des listes de contrôle annuelles d'autoévaluation de la conformité (examen de conformité) ne tient pas compte de la qualité des programmes de gestion des situations d'urgence. Les ministères et les municipalités indiquent simplement qu'ils ont rempli certaines exigences, mention qu'ils accompagnent d'une brève explication de la façon dont ils ont procédé (par exemple, en élaborant un plan de mesures d'urgence et en menant des exercices de pratique). Ce type d'autoévaluation

ne permet pas de déterminer si ces plans et ces exercices font que l'organisation est prête à répondre à une urgence réelle. Par exemple, il ne permet pas de déterminer si les plans des ministères et des municipalités comprennent toutes les composantes essentielles, ni si les exercices de pratique ont porté sur les zones à risque élevé et ont fait intervenir toutes les parties concernées.

Nous avons constaté que la qualité de l'examen de conformité effectué par GSUO doit également être améliorée – par exemple, dans bon nombre de dossiers, il manquait des documents confirmant la conformité ou des explications à l'appui de l'évaluation effectuée. En outre, la portée de l'examen variait selon l'examineur, et nous avons constaté qu'aucun examen de supervision n'avait été effectué pour vérifier l'exactitude et la cohérence du travail de l'examineur. Dans certains cas, l'examen annuel n'avait pas été effectué ou était incomplet : en 2014, aucun des plans des ministères n'a été examiné et seul un petit nombre de plans des municipalités l'a été; en 2013, aucun des plans des municipalités n'a fait l'objet d'un examen. Par conséquent, il est impossible de savoir si les ministères et les municipalités se sont conformés à la Loi au cours de ces années.

GSUO n'a pas établi de processus de suivi pour s'assurer que les organisations qui ne satisfont pas aux exigences prévues par la Loi apportent les corrections nécessaires. Il n'analyse pas non plus les résultats du processus d'examen de conformité afin de cerner les problèmes systémiques et les lacunes qu'il pourrait devoir régler à l'échelle de la province.

## **RECOMMANDATION 2**

Pour que les programmes de gestion des situations d'urgence mis en place dans les ministères et les municipalités de l'Ontario comprennent toutes les responsabilités déléguées et soient de nature à préparer ceux-ci à répondre aux situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et

des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- déterminer si le chef de la gestion des situations d'urgence dispose des pouvoirs législatifs nécessaires pour faire respecter les exigences légales imposées aux ministères et aux municipalités et si des changements sont nécessaires pour obtenir ces pouvoirs;
- mettre en place un processus de surveillance axé sur la qualité et la pertinence des programmes de gestion des situations d'urgence en vigueur;
- fournir de la rétroaction aux ministères et aux municipalités non conformes et travailler avec eux afin qu'ils apportent des améliorations en temps opportun;
- résumer les résultats des examens de conformité afin de cerner les problèmes systémiques à l'échelle de la province, et en faire rapport.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale que les processus existants de surveillance et d'examen de la conformité doivent être améliorés.

Il élabore actuellement un cadre élargi d'exigences pour le système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario afin de définir clairement les attentes à l'égard de l'ensemble des programmes de gestion des urgences dans la province.

Le Ministère s'emploie à améliorer le processus de conformité existant pour faire en sorte que les ministères et les municipalités répondent à leurs exigences en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.

Il s'engage à passer en revue les exigences relatives à la gestion des situations d'urgence de la province, ainsi que les processus existants de conformité et de surveillance.

### 4.1.4 La coordination et le soutien de la gestion des situations d'urgence dans la province sont insuffisants

Nous avons constaté que GSUO ne s'acquitte pas comme il se doit du rôle qui lui est conféré par la Loi de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, et d'y aider. Il en résulte que ces organisations travaillent souvent indépendamment les unes des autres et ne disposent pas du soutien et des outils dont elles ont besoin pour gérer leur programme de gestion des situations d'urgence. Ce problème a souvent été évoqué dans nos discussions avec ces organisations; il mène à un chevauchement des efforts et à l'inefficacité, car les organisations doivent élaborer par leurs propres moyens les composantes de leur plan de gestion des situations d'urgence.

Les municipalités et les ministères avec lesquels nous avons discuté nous ont informés qu'ils manquaient de soutien sous forme de modèles et de lignes directrices concernant notamment les éléments suivants : plans de mesures d'urgence; plans de continuité des activités du gouvernement; exemples d'exercices de pratique; listes de pratiques exemplaires; renseignements sur les leçons tirées d'événements passés; et moyens d'échanger des renseignements. Par contraste, nous avons constaté que certaines provinces affichent de l'information sur leur site Web public afin d'aider les organisations à établir leur plan de gestion des situations d'urgence. Par exemple, le site Web du Manitoba comprend des renseignements et des sources d'aide pour l'établissement d'un plan de mesures d'urgence, accompagné d'un modèle et d'instructions sur son utilisation, et le site Web de l'Alberta propose un guide de planification de la continuité des activités du gouvernement.



### Le soutien offert aux municipalités ne garantit pas qu'elles sont prêtes à répondre à une situation d'urgence

Les municipalités sont les premières à intervenir en cas d'urgence à l'échelle locale. Il est donc essentiel qu'elles disposent d'un programme de gestion des situations d'urgence qu'elles peuvent aussitôt mettre en oeuvre. Toutefois, afin de pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités en cas d'urgence locale, de nombreuses municipalités ont besoin du soutien de la province.

GSUO compte des agents locaux dans toutes les régions de la province. Ces personnes sont essentielles à la gestion efficace des situations d'urgence, car elles représentent GSUO au quotidien dans les 444 municipalités de l'Ontario. Leur rôle consiste à aider les municipalités à organiser la formation et les exercices de pratique et à élaborer le programme de gestion des situations d'urgence. En outre, elles aident les municipalités à remplir les exigences annuelles en matière de conformité et leur donnent des conseils à cet égard. Elles peuvent aussi être déployées en cas d'urgence. Au total, la province compte dix agents locaux qui aident à l'élaboration des programmes de gestion des situations d'urgence, soit un agent pour 40 à 50 municipalités.

Il ressort de nos discussions avec les municipalités que leurs ressources, leur expertise et leur état de préparation varient beaucoup. Si bon nombre des grandes municipalités et quelques municipalités de taille moyenne disent qu'elles n'ont pas besoin de beaucoup d'aide de la province – certaines nous ont dit que leur niveau d'expertise est supérieur à celui des agents locaux –, ce n'est pas le cas de la plupart des petites municipalités (notamment lorsqu'il s'agit d'organiser des exercices de pratique ou de renforcer leur plan de mesures d'urgence). Pourtant, plusieurs de ces petites municipalités nous ont dit que GSUO ne leur offre pas le soutien dont ils ont besoin pour mettre au point leur programme de gestion des situations d'urgence. L'une d'elles nous a informés que l'agent local était plus présent avant la fusion de GSUO

avec le Bureau du commissaire des incendies, car l'effectif de GSUO était alors plus important. Une autre municipalité située près d'une centrale nucléaire nous a informés que les agents locaux qui leur ont été affectés par le passé ne possédaient pas suffisamment d'expérience de la gestion des urgences nucléaires. Cette municipalité estime qu'il est très important que l'agent local affecté à sa région reçoive de la part de GSUO une formation adéquate et pertinente sur les risques nucléaires. Des représentants d'une autre municipalité ont dit qu'ils aimeraient que GSUO organise davantage d'exercices de pratique auxquels ils pourraient participer.

Ces niveaux inégaux de préparation et de soutien signifient que certaines municipalités pourraient ne pas être adéquatement préparées pour répondre à une situation d'urgence locale. Le degré de sécurité publique à l'échelle de la province pourrait donc varier d'une région à l'autre en cas d'urgence réelle, ce qui accroît l'obligation du gouvernement provincial de venir en aide aux régions les moins bien préparées.

### La province ne dispose pas d'un système de TI coordonné pour la gestion des situations d'urgence

La technologie de l'information (TI) est une composante essentielle d'un programme provincial coordonné de gestion des situations d'urgence. Pourtant, la province n'a pas encore mis en place de système de TI coordonné pour la gestion des urgences, même si elle a dépensé environ 7,5 millions de dollars à cette fin.

En 2009, GSUO a amorcé l'implantation d'un système appelé Système global de gestion des situations d'urgence. Ce système visait à fournir des renseignements en temps réel aux principaux intervenants grâce à un répertoire d'information unique, centralisé, sécurisé et partageable, doté d'un système d'information géographique intégrée (cartographique) et de signaux d'alerte. GSUO a mis fin au projet en 2015 – sans qu'il ait été lancé –

en raison des nombreux retards, de l'insatisfaction des utilisateurs et de défauts du logiciel.

En l'absence d'un système de TI provincial pour la gestion des situations d'urgence, les ministères que nous avons visités ont dû trouver par leurs propres moyens des outils pouvant les aider à gérer leur programme. Nous avons donc constaté l'existence de plusieurs systèmes. Plus précisément, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a procédé à l'acquisition d'un système de TI qui est utilisé par le secteur de la santé, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et GSUO utilisent une simple base de données, alors que le ministère des Transports et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts n'ont aucun système de TI en place pour la gestion des urgences.

Nous avons constaté que l'une des conséquences de cette approche non systématique à l'égard de la TI est le manque de documentation exhaustive sur les urgences passées et les événements connexes. Il n'existe pas de liste complète de tous les événements ou renseignements pertinents sur le traitement de ces événements (calendrier des mesures, intervenants et décisions prises). Or, il est important de disposer de ce type d'information à la suite d'une situation d'urgence ou d'un événement pour savoir ce qui s'est passé pendant l'urgence afin d'en tirer des leçons et apporter des améliorations pour mieux répondre aux événements futurs (nous abordons cette question plus en détail à la section 4.4.4).

Nous avons relevé un exemple de l'utilisation d'un système de TI coordonné dans un rapport produit à la suite de l'ouragan Sandy, qui a frappé la côte Est des États-Unis en 2012. Ce rapport de la Federal Emergency Management Agency (FEMA) des États-Unis, intitulé *Hurricane Sandy FEMA After-Action Report*, a souligné que l'utilisation du système avait facilité l'échange d'information et fait en sorte que toutes les organisations d'intervention aient la même image de la situation opérationnelle, ce qui a contribué à la mise en œuvre d'une intervention unifiée.

### RECOMMANDATION 3

Pour que la province puisse se doter d'un programme coordonné de gestion des situations d'urgence qui appuie les programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités et qui permet d'échanger de l'information en temps opportun, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- examiner les besoins des municipalités ainsi que ses propres pratiques de dotation en personnel, et mettre en place un niveau adéquat de soutien et d'effectif pour aider l'ensemble des municipalités de l'Ontario à se préparer aux situations d'urgence;
- mettre au point des ressources centrales, des mesures de soutien et des pratiques exemplaires en matière de gestion des situations d'urgence afin d'améliorer la coordination, l'expertise et l'uniformité des programmes de gestion des situations d'urgence dans la province;
- examiner les besoins en matière de technologie de l'information de la province et mettre en place un système coordonné de technologie de l'information à l'échelle de la province.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale que la province doit améliorer le soutien qu'elle offre aux municipalités et aux ministères pour élaborer leurs programmes de gestion des situations d'urgence.

À l'heure actuelle, le Ministère offre certains soutiens aux autres ministères et aux municipalités. Par exemple, certains outils de pratique et de formation sont accessibles au personnel de gestion des urgences des

municipalités et des ministères dans un portail en ligne et auprès d'une équipe d'agents locaux.

Le Ministère compte prioriser sa réponse aux besoins des ministères et municipalités en améliorant les directives et les outils actuels et en évaluant les besoins en personnel afin de contribuer à l'élaboration d'outils et de ressources supplémentaires qui cadrent avec les pratiques exemplaires nationales et internationales.

Il collabore également avec d'autres ministères pour acquérir une solution informatique de gestion des urgences qui servirait à coordonner les interventions dans les situations d'urgence dans la province. La solution comprendra une fonctionnalité accrue pour échanger l'information et les demandes, suivre les ressources et accélérer l'évaluation des dommages. Un vaste examen sera entrepris afin de cerner les moyens de tirer parti de technologies additionnelles dans le but d'améliorer les programmes de gestion des urgences, y compris les interventions.

## 4.2 Les processus d'identification et d'évaluation des risques ne sont pas suffisants pour s'assurer que le programme de gestion des situations d'urgence englobe tous les secteurs de préoccupation

Comme l'indique la **section 2.4**, pour établir un programme de gestion des situations d'urgence efficace, il faut d'abord et avant tout déterminer et évaluer les dangers potentiels, les infrastructures essentielles et les services prioritaires qui doivent être assurés en cas d'urgence. Toutefois, nous avons constaté que les processus mis en oeuvre n'étaient pas suffisants pour déterminer les secteurs de risque sur lesquels les efforts de la province et des ministères devraient porter. Il en découle que les programmes de gestion des situations d'urgence de la province et des ministères ou bien ne portent pas

sur tous les risques, ou bien ne sont pas axés sur les risques appropriés.

### 4.2.1 Le processus provincial d'évaluation des risques n'est pas à jour et n'est pas coordonné à l'échelle de la province

#### Le processus d'évaluation des risques ne tient pas compte des incidents récents

La Loi prévoit que chaque ministère et municipalité doit déterminer et évaluer les divers dangers et risques pour la sécurité publique qui pourraient donner lieu à des situations d'urgence (ce processus est appelé « évaluation des risques » dans le présent rapport). Une évaluation des risques doit également être effectuée au niveau de la province. Ce processus permet de déterminer les types de dangers qui sont une source de préoccupation et met en évidence ceux auxquels il faut s'attaquer en priorité. Les résultats du processus d'évaluation des risques servent à établir l'orientation du programme de gestion des situations d'urgence.

La dernière évaluation des risques provinciale remonte à 2012 et reposait sur des informations sur les urgences survenues en Ontario jusqu'en 2009. L'évaluation courante ne tient donc pas compte des urgences survenues au cours des huit dernières années ni des données les plus récentes sur les effets du changement climatique et d'autres risques dont la fréquence et la sévérité ont peut-être changé, comme les cyberrisques et le terrorisme. L'évaluation des risques doit être un processus continu, à mesure que de nouveaux dangers sont identifiés et que les niveaux de risque changent.

Au moment de l'évaluation des risques provinciale effectuée en 2012, GSUO a relevé des dangers qui ne figuraient pas dans les évaluations antérieures, comme les cyberattaques, les orages géomagnétiques et les chutes de météorites. Toutefois, aucun ministère n'a été désigné pour traiter les types d'urgences causés par ces dangers, car le dernier décret avait été approuvé trois ans auparavant, en 2009. Par défaut, la responsabilité de traiter ce type d'urgence a été assignée au

ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, qui ne possède pas d'expertise en la matière. Le Ministère n'a pas intégré ces dangers dans son programme de gestion des situations d'urgence ni n'a élaboré de plans de mesures d'urgence pour y faire face.

### **Le processus d'évaluation des risques n'est pas mené en collaboration afin d'assurer une approche coordonnée à l'échelle de la province**

À l'heure actuelle, GSUO, les ministères et les municipalités entreprennent le processus d'évaluation des risques indépendamment les uns des autres. Voilà un autre exemple d'organisations qui travaillent en vase clos plutôt qu'en collaboration à la gestion des situations d'urgence. La province effectue sa propre évaluation des risques, même si les ministères disposent de l'expertise en ce qui a trait aux dangers et que les municipalités savent où ces dangers sont susceptibles de survenir.

Selon les pratiques exemplaires relevées par notre expert-conseil, ces processus doivent être menés en collaboration afin de favoriser la discussion et la compréhension des dangers, des risques et des vulnérabilités présents dans la province, et de ses priorités en matière de préparation. D'autres administrations, notamment le gouvernement fédéral (par l'entremise de Sécurité publique Canada), ont adopté une approche « tous risques », c'est-à-dire une démarche coordonnée d'évaluation des risques à laquelle participent tous les ministères qui seraient appelés à intervenir en cas d'urgence. Cette approche, qui reconnaît que la prise en charge du risque est souvent répartie entre plusieurs ministères, fait participer toutes les parties concernées au processus d'évaluation des risques.

## **RECOMMANDATION 4**

Pour que l'évaluation des risques provinciale permette de déterminer et d'évaluer de façon efficace les dangers qui sont actuellement

présents en Ontario, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- engager un processus exhaustif d'examen et de mise à jour de l'évaluation des risques provinciale, en collaboration avec les ministères et les municipalités;
- faire approuver l'assignation des responsabilités liées aux nouveaux dangers;
- mettre en place un processus d'examen cyclique permanent, fondé sur des pratiques exemplaires.

## **RÉPONSE DU MINISTÈRE**

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale d'examiner et de mettre à jour l'évaluation des risques dans la province et de mettre en place un processus d'examen cyclique permanent.

Le travail se poursuit dans le cadre de cette initiative, y compris l'examen de solutions pour échanger les renseignements sur des risques précis avec les intervenants afin d'appuyer leurs efforts de planification.

Le Ministère s'est engagé à revoir le processus utilisé pour assigner les responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence aux ministères.

### **4.2.2 Le programme des infrastructures essentielles n'est pas l'un des points de mire du programme de gestion des situations d'urgence en Ontario**

Avant sa fusion avec le Bureau du commissaire des incendies en 2013, GSUO travaillait à l'élaboration d'un programme qui permettrait de déterminer les infrastructures essentielles de la province afin qu'on puisse les classer par ordre de priorité et les protéger en cas d'urgence. Ce programme a été suspendu après la fusion. Par la suite, il a été

transféré au Bureau de la direction du Ministère, mais est toujours suspendu.

Le programme a relevé neuf secteurs d'infrastructure essentielle devant faire l'objet de mesures de protection et de plans de continuité des activités en cas d'urgence : l'eau et les aliments, l'électricité, les transports, le gaz et le pétrole, les institutions financières, les systèmes de télécommunication, la sécurité publique, les activités du gouvernement et la santé. Plusieurs de ces secteurs relèvent du secteur privé, mais ils ont des répercussions sur les activités du gouvernement ainsi que sur les Ontariens.

Des problèmes liés aux infrastructures essentielles ont été relevés en 2005 dans un rapport d'examen interne intitulé *Emergency Management Processes in the Ontario Public Service*. Selon ce rapport, les processus en place n'étaient pas suffisants pour que la province puisse remplir adéquatement son rôle de leadership dans le maintien du fonctionnement des infrastructures essentielles non gouvernementales en cas d'urgence ou de catastrophe.

Tous les secteurs d'infrastructure essentielle ont été touchés lors de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013, le résultat le plus grave ayant été la rupture d'approvisionnement en énergie. À la suite de cet événement, GSUO a publié un rapport dans lequel il signalait la nécessité pour les organisations dans les secteurs d'infrastructure essentielle de collaborer et de déterminer leurs interdépendances, et d'élaborer des plans pour réduire les perturbations au minimum dans les secteurs liés. Toutefois, quatre ans après la publication de ce rapport, la province n'a toujours pas donné suite à ces recommandations. (La **section 4.4.4** porte sur l'importance de tirer parti des leçons tirées d'événements passés.)

### 4.2.3 Le processus de détermination des services prioritaires et d'élaboration des plans de continuité des activités du gouvernement ne fait pas l'objet de surveillance

La planification de la continuité des activités du gouvernement est une importante composante du programme de gestion des situations d'urgence. Les plans de continuité comprennent les coordonnées du personnel essentiel, des processus détaillés de communication et des guides relatifs aux lieux de travail de remplacement. De plus, ils établissent l'ordre de priorité des activités au sein de chaque ministère qui doivent se poursuivre pendant une urgence ou dont l'exécution doit être rapidement rétablie. En sont des exemples l'entretien des routes provinciales, les examens de laboratoire et la surveillance de la crue des eaux.

Pendant une urgence à grande échelle, la province pourrait devoir affecter des ressources gouvernementales limitées (personnel, véhicules, génératrices, fournitures sanitaires, etc.) aux ministères qui fournissent des services prioritaires. Pour ce faire, elle doit disposer d'une liste exhaustive de tous les services essentiels dans la province, classés par ordre de priorité. Pourtant, GSUO ne tient pas une telle liste, même si sa tenue figurait parmi les recommandations d'un rapport d'examen interne de 2007, puis dans des rapports publiés en 2011 et en 2013.

Nous avons également constaté que les ministères que nous avons visités n'ont pas mis en place de pratiques de surveillance adéquates de leur plan de continuité des activités. Ils courent ainsi le risque que les services prioritaires n'aient pas tous été identifiés et planifiés adéquatement. Trois des quatre ministères désignés pour traiter des types précis de situations d'urgence que nous avons visités (le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère des Transports et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts) n'ont effectué aucun examen pour déterminer si tous les plans de continuité des



activités nécessaires ont été établis. De fait, nous avons constaté que certains plans de continuité des activités du gouvernement n'avaient pas été établis.

Par ailleurs, dans ces quatre ministères, le niveau d'approbation des plans de continuité des activités de leurs directions générales varie. Par exemple, au ministère des Transports, ces plans doivent être approuvés par un sous-ministre adjoint tandis qu'au ministère de la Santé et des Soins de longue durée et au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, cette tâche revient à un directeur. Au ministère des Richesses naturelles et des Forêts, les plans sont approuvés par un gestionnaire. Le fait de ne pas faire approuver les plans de continuité des activités par un cadre supérieur comme un sous-ministre adjoint n'est pas une bonne pratique, car ceux-ci pourraient alors ne pas savoir si des plans ont été établis pour tous les services prioritaires ou si les plans sont à jour et tiennent compte des activités courantes. En outre, même si les directions chargées de la gestion des situations d'urgence des quatre ministères prévoient les exigences pour l'approbation de leurs plans de continuité des activités, aucune ne s'est assurée que l'approbation au niveau indiqué a effectivement été obtenue.

Les municipalités ne sont pas tenues par la Loi d'établir des plans de continuité des activités, même s'il est tout aussi important pour elles de s'assurer qu'elles sont en mesure de continuer de fournir les services prioritaires à leurs résidents et aux entreprises.

### RECOMMANDATION 5

Pour que les infrastructures essentielles et les services prioritaires de la province soient bien définis et que des plans à jour soient mis en place pour protéger ces infrastructures et assurer la continuité des activités du gouvernement, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- établir et tenir à jour des listes et des plans exhaustifs visant la protection des infrastructures essentielles et des services gouvernementaux prioritaires dans la province;
- élaborer des processus et des mesures de soutien pour aider les ministères à planifier la continuité de leurs activités, ce qui comprend la mise en place d'un niveau d'approbation approprié pour les plans;
- envisager d'obliger les municipalités à établir des plans de continuité de leurs activités.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Il explore les possibilités d'étendre le Programme de protection des infrastructures essentielles de l'Ontario, tout en tenant compte des exigences de confidentialité des propriétaires.

Concernant certains services gouvernementaux prioritaires, le Ministère se consulte avec les autres ministères pour déterminer ces services et assurer leur disponibilité. À l'appui de la continuité des programmes opérationnels à l'échelle provinciale, le gouvernement a adopté des plans pour garantir la continuité et le rétablissement des services prioritaires. Le programme établit les délais de rétablissement cibles pour les services essentiels. Le Ministère collaborera avec ses ministères partenaires pour déterminer la meilleure façon de prioriser les services essentiels à l'échelle du gouvernement.

Le Ministère est conscient que les plans de continuité des activités municipales représentent une composante importante d'un programme de gestion des urgences. Il entend élaborer des directives et des outils améliorés afin d'appuyer les plans de continuité des activités des municipalités. Il consultera aussi les intervenants municipaux pour déterminer



si les plans opérationnels devraient être une exigence obligatoire de tout règlement futur en matière de programme de gestion des urgences.

### 4.3 Le programme provincial de gestion des situations d'urgence ne porte pas sur l'ensemble des cinq composantes de la gestion des urgences

L'Ontario, à l'instar d'autres administrations, fonde son programme de gestion des situations d'urgence sur cinq composantes interdépendantes : la prévention, l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement (voir la **section 2.4**). Ces composantes représentent la progression de la gestion des situations d'urgence : il faut d'abord tenter de prévenir l'urgence, puis en atténuer les répercussions. Les urgences qu'on ne peut prévenir ou atténuer doivent faire l'objet d'activités de préparation et d'intervention et parfois nécessitent une aide au rétablissement. Il est essentiel de savoir ce que l'on peut prévenir ou atténuer afin d'établir la portée des activités de préparation et d'intervention requises.

Lorsque le programme actuel a été mis sur pied en 2003, le processus de gestion des situations d'urgence comptait trois niveaux de réalisation progressifs : essentiel, renforcé et complet. Ce dernier niveau comprend les cinq composantes. L'intention de la province était d'atteindre le niveau de couverture complète à la fin de 2006. Aujourd'hui, en 2017, les programmes de gestion des situations d'urgence en Ontario, y compris le programme provincial, sont toujours axés principalement sur le premier niveau, donc sur seulement deux des composantes – la préparation et l'intervention. (Le ministère des Affaires municipales participe aux activités de rétablissement par le biais de ses programmes d'aide financière en cas de catastrophe, comme l'indique la **section 4.6**.) Nous avons toutefois constaté quelques exceptions à cet état de fait, notamment au ministère de la Santé et des Soins

de longue durée, qui se concentre principalement sur l'atténuation des effets d'urgences médicales potentielles. Étant donné que le programme provincial et les programmes des ministères sont principalement axés sur la préparation et l'intervention, notre attention s'est portée sur ces deux composantes pendant notre audit.

Les cinq ministères que nous avons visités nous ont dit qu'ils participent dans une certaine mesure à des activités qui se rapportent aux trois autres composantes – la prévention, l'atténuation (comme le montre la **figure 5**) et le rétablissement. Toutefois, la plupart de ces activités se déroulent en dehors du processus de gestion des situations d'urgence et ne sont pas prises en compte dans les activités des directions des ministères chargées de la gestion des urgences ni coordonnées avec celles-ci. En outre, GSUO ne tient pas d'information sur les initiatives d'atténuation et de prévention mises en oeuvre dans la province. Comme nous l'avons mentionné, le fait d'assurer le suivi des activités de prévention et d'atténuation aide à déterminer les activités de préparation et d'intervention nécessaires.

L'un des experts-conseils que nous avons consultés a souligné l'importance de disposer d'une stratégie englobant l'ensemble des cinq composantes, ce qui correspond à la façon dont l'Ontario envisageait initialement son programme de gestion des situations d'urgence. Selon les principes de gestion des situations d'urgence, les cinq composantes forment un continuum, ou un cycle de rétroaction, comme le montre la **figure 1**. L'expert-conseil nous a signalé que l'Ontario est la seule province au Canada qui attribue les responsabilités en matière d'aide financière au rétablissement à un différent ministère (le ministère des Affaires municipales) et les responsabilités liées aux autres composantes à une autre entité (GSUO), et il n'existe pas de véritable coordination entre les deux.

Une fois effectuée l'évaluation des risques pour déterminer les dangers et les classer en ordre de priorité, comme il est expliqué à la **section 4.2.1**,

**Figure 5 : Exemples d'activités d'atténuation et de prévention menées dans les ministères visités**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Ministère	Dangers	Activité d'atténuation ou de prévention
Sécurité communautaire et Services correctionnels	Terrorisme/CBRNE (incident chimique, biologique, radiologique, nucléaire et explosif)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collecte de renseignements</li> </ul>
	Verglas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultation des partenaires opérationnels du ministère (c.-à-d. le ministère des Transports, pour fermer les routes ou formuler des recommandations en matière de déglacage)</li> </ul>
	Tempête de neige/blizzard	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultation des partenaires opérationnels du ministère (c.-à-d. le ministère des Transports, pour fermer les routes ou formuler des recommandations en matière de déglacage)</li> </ul>
Santé et Soins de longue durée	Santé humaine (p. ex. maladies et épidémies)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Immunisation</li> <li>Surveillance des maladies et des éclosions</li> </ul>
Affaires municipales	Toute situation d'urgence qui nécessite la coordination de dépenses provinciales extraordinaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaboration de normes techniques pour la construction de bâtiments</li> <li>Leadership en matière d'aménagement du territoire, notamment en interdisant l'aménagement des plaines inondables</li> </ul>
Richesses naturelles et Forêts	Inondation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surveillance du niveau d'eau</li> <li>Cartographie des inondations</li> <li>Séances de planification de la fonte printanière</li> <li>Maintien des stocks de sacs de sable</li> </ul>
	Feux de forêt/de végétation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme Intelli-feu (fournit des renseignements pour se préparer aux incendies de forêt et en assurer la gestion)</li> <li>Panneaux routiers (p. ex. sécurité des feux de camp, zones d'accès interdit)</li> </ul>
	Pétrole/gaz naturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Octroi de permis d'exploitation de puits</li> <li>Communication de données sur les puits au public et aux municipalités</li> <li>Inspections des lieux d'entreposage de gaz naturel</li> </ul>
Transports	Transports	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion et entretien des routes provinciales</li> <li>Renseignements aux voyageurs et messages concernant les routes</li> <li>Campagnes de sécurité des usagers de la route</li> </ul>

l'étape suivante de tout programme de gestion des situations d'urgence consiste à prévenir les dangers et à en atténuer les répercussions par tous les moyens. Il est important d'évaluer les coûts de la prévention et de l'atténuation par rapport aux économies potentielles que l'on peut réaliser sur le plan de l'intervention et du rétablissement en prenant au préalable des mesures de prévention. Si l'Ontario améliorerait ses activités de prévention

et d'atténuation, la nécessité de consacrer d'importantes sommes au rétablissement dans certains secteurs diminuerait probablement.

Il ressort de plusieurs études de recherche que les fonds investis dans la prévention et l'atténuation des urgences peuvent se traduire par des économies si on les compare aux sommes qu'il faudrait consacrer à l'intervention et au rétablissement en cas d'urgence. Par exemple, un rapport établi par

Sécurité publique Canada en mars 2017, intitulé *Évaluation 2016-2017 des Accords d'aide financière en cas de catastrophe*, passe en revue des rapports sur les avantages des efforts d'atténuation dans divers pays. L'un de ces rapports faisait mention d'une étude de 2005 sur les tremblements de terre, les inondations et les dangers du vent préparée pour la Federal Emergency Management Agency des États-Unis, selon laquelle le ratio coûts-avantages global est d'environ 4 pour 1 (soit une économie de 4 \$ en coûts d'intervention et de rétablissement pour chaque dollar consacré à l'atténuation). Voici l'une des conclusions du rapport de Sécurité publique Canada :

« L'atténuation est l'approche la plus efficace pour réduire les coûts associés au rétablissement après les catastrophes. L'évaluation a révélé que les mesures d'atténuation peuvent améliorer la résilience des collectivités canadiennes en cas de catastrophe et réduire le fardeau financier lié aux catastrophes à venir ».

Le Programme national d'atténuation des catastrophes du gouvernement fédéral octroie des fonds aux projets d'atténuation qui visent à réduire l'impact des inondations. Ce programme quinquennal lancé en 2015 offre aux municipalités et aux offices de protection de la nature de l'Ontario la possibilité d'accroître leurs efforts d'atténuation. Ces derniers se sont inscrits au programme avec l'appui des municipalités, alors que celles-ci tardent à le faire. Le ministère des Affaires municipales, qui administre le programme pour l'Ontario, s'emploie actuellement à sensibiliser les municipalités au programme afin qu'un plus grand nombre d'entre elles puissent en profiter avant son expiration en 2020. Étant donné que les municipalités sont aux premières lignes de l'intervention en cas d'urgence locale, le fait d'accroître leurs efforts d'atténuation pourrait réduire leur dépendance à l'endroit de la province en cas d'urgence.

## RECOMMANDATION 6

Pour que l'Ontario puisse faire des efforts raisonnables pour prévenir les dangers potentiels ou en atténuer les répercussions et pour que ces efforts soient coordonnés avec les programmes de gestion des situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères et les municipalités pour :

- déterminer les activités de prévention et d'atténuation qui sont menées dans la province;
- évaluer les coûts et les avantages d'autres possibilités de prévention et d'atténuation en vue de choisir celles que l'on pourrait mettre en oeuvre et intégrer dans les programmes de gestion des situations d'urgence.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte les constatations de la vérificatrice générale au sujet de l'importance des composantes de prévention et d'atténuation dans un programme intégral de gestion des situations d'urgence.

Il reconnaît que les lois et les programmes en place accordent la priorité à la préparation et à l'intervention et que d'autres activités de prévention et d'atténuation qui sont exécutées en Ontario dans le cadre d'autres programmes, qui ne sont pas rattachés à la gestion des situations d'urgence.

Le Ministère élaborera des solutions afin d'améliorer et de mieux coordonner les programmes d'atténuation de la province.

## 4.4 Les activités de préparation aux situations d'urgence doivent être améliorées

### 4.4.1 Les plans provinciaux de mesures d'urgence ne tiennent pas compte des événements récents

Bien que les exigences internes prévoient la mise à jour aux quatre ans des plans provinciaux de mesures d'urgence, les deux plans provinciaux – le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire (qui sont des composantes essentielles du programme de gestion des situations d'urgence) – n'ont pas été mis à jour depuis 2008 et 2009.

Les plans de mesures d'urgence doivent être mis à jour périodiquement afin d'intégrer les changements apportés au programme et les pratiques exemplaires courantes (comme l'utilisation efficace des médias sociaux) et d'assurer l'exactitude de l'information. Ces plans doivent également être mis à jour à la suite de situations d'urgence d'importance, d'exercices de pratique dont les résultats indiquent que des améliorations sont nécessaires et d'événements se produisant ailleurs au monde, comme les attentats terroristes et les cyberattaques. Ils doivent aussi tenir compte de facteurs nouveaux ou en évolution, comme les effets du changement climatique, qui peuvent accroître le risque que des situations d'urgence surviennent. Les plans les plus à jour peuvent ainsi servir de guide pratique sur les mesures à prendre en cas d'urgence, les personnes à contacter et les endroits où trouver les renseignements essentiels.

Sont des exemples de renseignements pertinents devant figurer dans les plans, le rapport entre ceux-ci et d'autres plans (comme les plans d'autres ordres de gouvernement et d'autres ministères), l'information sur les ententes d'assistance mutuelle (voir la **section 4.5.3**) et une liste des éléments de base (par exemple, les rôles et responsabilités, les procédures et lignes directrices, les activités, la formation et les exercices de pratique).

Plusieurs événements s'étant produits tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la province font ressortir la nécessité de mettre à jour les plans qui datent de 2008 et de 2009. Par exemple, un rapport établi par GSUO à la suite de la tempête de verglas de 2013 a souligné le manque de compréhension commune des rôles que les cadres supérieurs de la province sont censés assumer en cas d'urgence. Il a notamment été recommandé dans ce rapport de mettre à jour le plan provincial de façon à définir les rôles et les responsabilités, mais cela n'a pas été fait.

### 4.4.2 Les plans de mesures d'urgence des ministères n'ont pas été mis à jour depuis de nombreuses années

Selon la Loi, chaque ministère est tenu d'établir un plan général de mesures d'urgence. De plus, les ministères qui ont été désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence (voir l'**annexe 1**) doivent établir un plan adapté à l'urgence en cause. Même si la Loi prévoit que ces plans doivent être examinés annuellement et modifiés au besoin, nous avons constaté que bon nombre d'entre eux n'avaient pas été mis à jour depuis plusieurs années et que rien d'indiquait qu'ils faisaient l'objet d'un examen annuel. Par exemple, la dernière mise à jour du Plan en cas de conditions météorologiques extrêmes du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels remonte à 2005. Cette situation est préoccupante en raison des effets croissants du changement climatique et d'événements tels que la tempête de verglas qui a frappé le sud de l'Ontario en 2013. Le plan antiterroriste et le plan en cas de désordre civil du même ministère n'ont pas non plus été mis à jour depuis 2010. Compte tenu des événements qui se produisent dans le monde, il serait important de tenir ces plans à jour. Pourtant, lors du processus annuel d'examen de la conformité dont nous avons discuté à la **section 4.1.3**, GSUO a jugé que ce ministère et les autres ministères étaient conformes.

Nous avons constaté que certaines sections des plans des ministères que nous avons visités étaient désuètes ou incomplètes et qu'elles ne tenaient pas compte des enseignements tirés d'événements passés. Par exemple, les plans que nous avons examinés manquaient de clarté quant aux rôles et responsabilités des intervenants; ils ne comprenaient pas les coordonnées du personnel clé au sein du ministère ou des fournisseurs du secteur privé ni n'indiquaient où on pouvait les trouver; et ils ne précisaient pas les rôles d'intervenants clés, comme les fournisseurs et les organismes sans but lucratif. De plus, les plans ne tenaient pas compte des médias sociaux, qui sont un moyen puissant de surveiller l'information et d'informer le public.

#### 4.4.3 L'approche à l'égard des exercices de pratique ne garantit pas l'état de préparation

L'une des façons importantes de se préparer à faire face à une situation d'urgence consiste à simuler une urgence avec toutes les parties concernées. Même si tous les ministères désignés pour traiter un type précis d'urgence que nous avons visités mènent annuellement les exercices de pratique exigés par la Loi qui servent à évaluer leurs plans et procédures en cas d'urgence, nous avons constaté que le processus en vigueur ne garantit pas que les ministères sont adéquatement préparés à répondre à une urgence. Les municipalités sont également tenues par la Loi de mener des exercices de pratique annuels, que GSUO surveille à l'aide de la liste de conformité annuelle qui leur est applicable.

D'après notre expert-conseil, les pratiques exemplaires en matière d'exercices de pratique dictent que ces exercices devraient simuler des événements comportant des risques élevés et des conséquences graves et que l'efficacité des plans devrait être vérifiée selon une approche pluriannuelle, habituellement sur trois à cinq ans. La complexité et la portée des exercices de pratique devraient s'accroître au fil du temps : on devrait commencer par des exercices de base

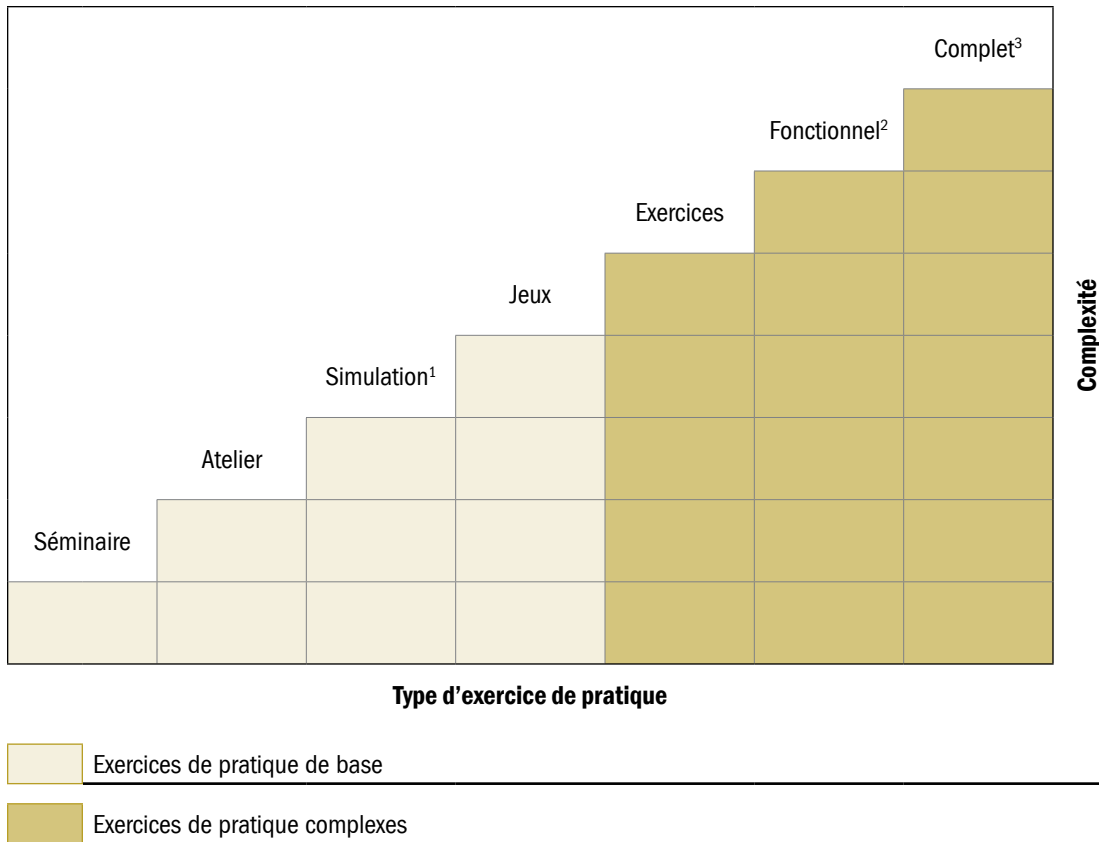
comprenant des discussions, des séminaires ou des ateliers pour que les participants puissent se familiariser avec les plans et les politiques, puis passer à des exercices plus complexes de simulation d'événements réels, comportant la mobilisation et le déploiement de ressources et de personnel. On trouve sur le site Web de GSUO des renseignements semblables concernant les exercices de pratique. La **figure 6** montre une approche « modulaire » de complexité croissante qui y a été mise au point, et la **figure 7** explique certaines des différences entre les exercices de base et les exercices plus complexes.

Il ressort de notre examen qu'aucun des ministères visités n'avait mis en place de stratégie pluriannuelle pour que l'efficacité de tous les plans de mesures d'urgence soit vérifiée périodiquement. Plus précisément, 82 % des exercices de pratique étaient des exercices de base (voir la **figure 8**). Qui plus est, dans trois des ministères (le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports), la plupart des exercices de pratique étaient axés sur les plans de continuité des activités gouvernementales plutôt que sur les plans d'intervention visant un type précis d'urgence. De façon générale, on visait à satisfaire à l'obligation, prévue par la Loi, de mener un exercice de pratique par année plutôt qu'à se préparer le mieux possible à répondre aux situations d'urgence.

Nous avons également constaté qu'environ 50 % des exercices de pratique complexes menés au cours des cinq dernières années portaient sur des urgences nucléaires. (Sur l'ensemble des exercices de pratique menés, 18 % étaient des exercices complexes, dont 9 % des exercices complexes en cas d'urgence nucléaire.) Toutefois, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'autres types d'urgences doivent également faire l'objet d'exercices de pratique complexes selon un plan pluriannuel. (Par exemple, aucun exercice de pratique complexe n'a été organisé pour vérifier l'efficacité des plans d'urgence en cas d'inondations, de conditions météorologiques extrêmes ou de

**Figure 6 : Accroissement de la complexité des exercices de pratique à l'aide de l'approche modulaire**

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. Comporte habituellement des discussions au sujet d'un événement hypothétique simulé, tenues généralement dans un contexte informel.
2. A pour but de mettre à l'épreuve et d'évaluer, dans un milieu simulé en temps réel, plusieurs complexités, fonctions ou activités, y compris le mouvement de personnel et de matériel.
3. Représente habituellement le type d'exercice de pratique le plus complexe et exigeant en ressources : les exercices de pratique faisant intervenir plusieurs organismes et administrations vérifient l'efficacité de nombreux aspects des activités d'intervention et de rétablissement en cas d'urgence.

**Figure 7 : Différences entre les exercices de pratique de base et complexes**

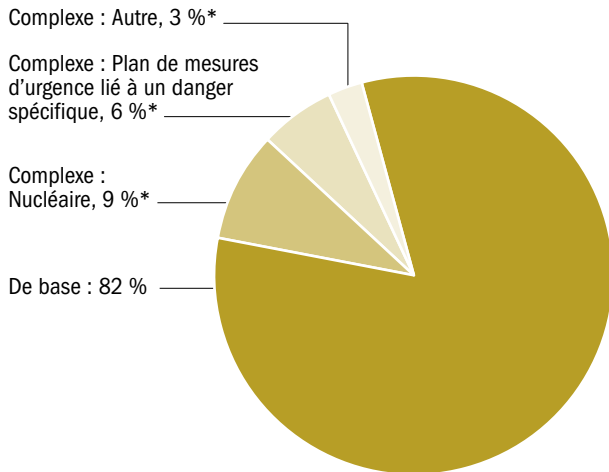
Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

	Exercices de pratique de base	Exercices de pratique complexes
Objet	Familiariser les participants avec les plans, politiques, ententes et procédures en vigueur	Valider les plans, politiques, ententes et procédures; préciser les rôles et les responsabilités; et relever les lacunes sur le plan des ressources dans un milieu opérationnel
Structure	Visent à favoriser la compréhension des concepts et à cerner les forces et les faiblesses	Conçus pour mettre à l'épreuve le déroulement et la coordination de plusieurs activités
Contexte	Menés dans un contexte informel en vue de générer des discussions sur les problèmes dans le cadre de séminaires, d'ateliers, d'activités de simulation et de jeux	Menés dans un milieu réaliste Le mouvement du personnel et du matériel est simulé
Coût	Moins coûteux	La planification et l'exécution sont plus coûteuses en temps et en ressources



**Figure 8 : Exercices de pratique de base par rapport aux exercices de pratique complexes, effectués en Ontario, à l'exclusion des plans de continuité des activités du gouvernement, 2012-2016**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



\* Les exercices qui servent à vérifier l'efficacité des plans d'intervention en cas d'urgence nucléaire comptent pour 50 % des exercices de pratique complexes.

pandémies.) En outre, nous avons constaté qu'un seul exercice de pratique complexe simulant une urgence autre qu'une urgence nucléaire ou un événement particulier a été mené à l'échelle du gouvernement au cours des cinq dernières années, et qu'il portait principalement sur la continuité des activités du gouvernement.

L'accent qui est mis sur les exercices de pratique en cas d'urgence nucléaire s'explique par les exigences en matière de délivrance de permis qui s'appliquent aux sociétés d'énergie nucléaire. Les exercices sont payés et organisés par ces sociétés et portent généralement sur leurs préoccupations. Nous avons constaté que les exercices sont principalement axés sur des événements se produisant à l'intérieur des centrales – qui sont la responsabilité des sociétés; ils ne couvrent pas habituellement un large périmètre à l'extérieur des centrales – qui relève de la responsabilité de la province.

## RECOMMANDATION 7

Pour que la province et les ministères soient bien préparés à répondre aux situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères pour :

- examiner annuellement les plans de mesures d'urgence et les mettre à jour en fonction d'événements récents ou de pratiques exemplaires;
- mettre en oeuvre une stratégie pluriannuelle fondée sur des événements comportant des risques élevés et des conséquences graves, qui prévoit la vérification périodique, selon diverses méthodes, de l'efficacité des plans de mesures d'urgence.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale à propos de l'importance de disposer de plans d'urgence à jour et de procéder régulièrement à des vérifications.

Il révisé actuellement le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire. Des consultations publiques ont eu lieu et la nouvelle version du Plan sera publiée, qui comprendra les commentaires reçus et qui s'harmonisera avec les normes nationales et internationales applicables. Le Ministère collaborera avec les autres ministères et les municipalités désignées pour examiner et actualiser leurs plans, afin d'assurer leur conformité à la version révisée du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire.

Par ailleurs, le Ministère a entrepris la révision du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence. À l'appui du processus de révision, il consultera les intervenants et établira un cycle d'examen continu.

Il élabore également une stratégie de vérification pluriannuelle provinciale en tenant compte des risques existants, de l'évaluation des besoins, de la planification des mesures correctives et des pratiques exemplaires, conjointement avec les autres ministères et les municipalités.

#### 4.4.4 Les leçons tirées d'événements passés n'ont pas servi à améliorer de façon continue les programmes de gestion des situations d'urgence

La gestion des situations d'urgence suit un cycle d'amélioration continue. Cela consiste à faire ce qui suit :

- évaluer les situations d'urgence ou les exercices de pratique visant à vérifier l'efficacité des plans de mesures d'urgence, en examinant ce qui s'est produit, la raison pour laquelle cela s'est produit et ce que l'on pourrait faire différemment afin d'améliorer les résultats;
- réviser au besoin les programmes de gestion des situations d'urgence et les plans de mesures d'urgence;
- faire le suivi des résultats de la mise en oeuvre des recommandations et en faire rapport à la direction.

Il ressort d'un rapport commandé par l'Alberta Emergency Management Agency sur les incendies de forêt de Fort McMurray en 2016 que l'adoption d'une approche d'amélioration continue avait eu une incidence positive sur l'intervention. L'un des exemples donnés décrivait comment les responsables de l'intervention d'urgence s'étaient adaptés aux besoins croissants en faisant appel à des fonctionnaires provinciaux d'autres services afin d'atténuer les problèmes de personnel liés à la capacité d'appoint. (La **section 4.5.1** porte sur les problèmes de capacité d'appoint que nous avons relevés en Ontario.)

Comme l'indique la **section 4.4.1**, les plans de mesures d'urgence de la province ne font pas l'objet

de mises à jour périodiques ni ne sont améliorés à la suite de situations d'urgence ou d'exercices de pratique. Ni GSUO ni les ministères que nous avons visités qui avaient été désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence n'avaient mis en place un processus pour faire le suivi des leçons tirées des exercices de pratique et des urgences réelles afin d'apporter des améliorations. Il y a donc un risque que les problèmes relevés antérieurement continuent de se produire. Voici des exemples de problèmes récurrents s'étant produits lors d'événements récents que nous avons relevés :

- problèmes liés au manque de clarté des rôles et responsabilités des intervenants et d'autres parties (inondations de la côte de la baie James, 2014; inondation de la route de Gull Bay, 2014);
- problèmes de communication – il arrive que les organisations compétentes ne soient pas toutes invitées aux téléconférences (tempête de verglas dans le sud de l'Ontario, 2013; inondations de la côte de la baie James, 2015);
- plans de mesures d'urgence ayant besoin d'amélioration – par exemple, les plans doivent être mieux intégrés ou leur contenu doit être mis à jour (tempête de verglas dans le sud de l'Ontario, 2013; inondation de la route de Gull Bay, 2014; inondations de la côte de la baie James, 2015).

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de critères provinciaux ou ministériels qui précisent quand et par qui les rapports sur les leçons apprises doivent être établis. Notre expert-conseil a souligné l'importance de mener un examen indépendant après l'occurrence d'événements majeurs.

Nous avons examiné les exercices de pratique menés entre 2012 et 2016 dans les ministères que nous avons visités et constaté que seulement la moitié d'entre eux avait fait l'objet d'un rapport. Des renseignements semblables sur le nombre total d'interventions d'urgence effectuées au cours de ces années ne sont pas disponibles en raison du manque de documentation pertinente.

Une autre composante importante du cycle d'amélioration continue est la surveillance et les leçons tirées d'événements se produisant ailleurs dans le monde. Par exemple, à la suite de la catastrophe nucléaire à Fukushima Daiichi au Japon en 2011, plusieurs rapports et études ont porté sur les leçons apprises et les moyens d'améliorer les programmes de gestion des situations d'urgence nucléaire, comme procéder à la révision et à la mise à jour des plans d'évacuation. Or, ce n'est qu'en 2017 que GSUO a proposé la révision du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire, soit six ans après l'accident. Toutefois, aucun changement n'y a encore été apporté.

Afin d'améliorer le processus existant, le Ministère collaborera avec les ministères afin d'élaborer des directives sur les circonstances dans lesquelles établir des rapports sur les leçons apprises et les moyens de répondre aux recommandations, d'en faire le suivi et d'en faire rapport.

Le Ministère offre présentement des cours de formation sur les exercices qui appuient la rédaction de rapports sur les leçons apprises et de plans de mesures correctives. Il a en outre rendu compte des leçons apprises dans les principaux incidents provinciaux (p. ex. la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013).

## RECOMMANDATION 8

Pour que les leçons tirées de situations d'urgence réelles passées et d'exercices de pratique visant à vérifier l'efficacité des plans de mesures d'urgence servent à améliorer les programmes de gestion des situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères pour :

- élaborer des critères uniformisés qui précisent les circonstances dans lesquelles il y a lieu d'établir des rapports sur les leçons apprises;
- intégrer les recommandations formulées dans ces rapports aux programmes de gestion des situations d'urgence;
- assurer le suivi des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations et en faire rapport périodiquement.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît l'importance de dégager les leçons des événements et des exercices et de faire un suivi de leur mise en oeuvre.

### 4.4.5 L'état de préparation aux situations d'urgence nucléaire doit être amélioré

GSUO est responsable de l'intervention provinciale globale en cas d'urgence nucléaire. L'Ontario compte trois centrales nucléaires et 18 réacteurs en exploitation, ce qui en fait l'administration nucléaire la plus importante en Amérique du Nord et l'une des plus importantes au monde.

La Commission canadienne de sûreté nucléaire assure la surveillance des centrales nucléaires au Canada. En cas d'urgence, la province est responsable de l'intervention hors site (à l'extérieur des limites de la centrale nucléaire), tandis que les sociétés d'énergie nucléaire et le gouvernement fédéral sont responsables de l'intervention sur site. GSUO est chargé notamment d'établir un plan de mesures d'urgence nucléaire (qui n'a pas été mis à jour depuis 2009) et d'organiser des exercices de pratique pour en vérifier l'efficacité (voir les sections 4.4.1 et 4.4.3).

GSUO reçoit des fonds annuels des sociétés d'énergie nucléaire situées en Ontario dans le cadre du programme de gestion des situations d'urgence nucléaire. Au cours de chaque exercice 2015-2016 et 2016-2017, il a touché des fonds totalisant 1 125 000 \$. L'intention initiale du gouvernement à l'égard de ces fonds était de recouvrer 100 %

des coûts engagés dans le programme de gestion des situations d'urgence nucléaire. Cependant, la façon dont le niveau actuel de financement a été déterminé et ce à quoi les fonds sont destinés ne sont pas documentés. En outre, GSUO n'a pas été en mesure de fournir des données sur les coûts réels de mise en oeuvre du programme provincial de gestion des situations d'urgence nucléaire. Lorsque GSUO a demandé une hausse du financement en 2015 – lequel est passé de 750 000 \$ à son niveau actuel –, les sociétés d'énergie nucléaire le lui ont simplement accordé. GSUO n'a pas non plus été en mesure de nous fournir des documents à l'appui de l'ancien montant de financement ni du nouveau, se contentant d'observer que le financement n'avait pas été augmenté depuis un bon moment. Bien que ces fonds soient destinés au programme nucléaire provincial, ils ne sont pas liés à des exigences ni à des produits livrables.

Le programme de gestion des situations d'urgence nucléaire prévoit que GSUO doit disposer d'un employé qui possède les compétences techniques nécessaires pour évaluer les risques et fournir à la province des conseils indépendants et objectifs. Or, le poste de scientifique principal à GSUO n'a pas toujours été pourvu, ayant été vacant de juillet 2016 à avril 2017. Pour compenser, GSUO a fait appel en partie à un réseau technique d'employés retraités des sociétés d'énergie nucléaire et à un groupe de consultation nucléaire. En 2015, un membre du personnel d'une société d'énergie nucléaire a travaillé à GSUO tout en étant rémunéré directement par la société. Ce type d'entente pourrait compromettre l'objectivité de GSUO.

Certains États américains avoisinants exploitent des centrales nucléaires qui, en cas d'accident, pourraient nécessiter une intervention de la part de l'Ontario. Pourtant, les municipalités ontariennes qui pourraient être touchées reçoivent peu d'assistance de la province, par comparaison aux municipalités ontariennes situées à proximité des centrales nucléaires de la province, et ce, même si le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire prévoit pareille assistance.

Les municipalités situées à proximité des centrales nucléaires exploitées en Ontario reçoivent de l'aide sous diverses formes : des agents de blocage de la fonction thyroïdienne (comprimés K1) leur sont distribués au préalable; des exercices de pratique sont organisés; et les sociétés d'énergie nucléaire leur versent des fonds pour les aider à mettre en place des programmes de gestion des situations d'urgence et des séances de formation en intervention d'urgence. Même si la société d'énergie nucléaire américaine exploitée à proximité de la frontière ontarienne fournit des fonds à une municipalité de l'Ontario, celle-ci estime que cette somme n'est pas adéquate pour soutenir son programme d'urgence nucléaire. Cette municipalité nous a également indiqué que GSUO ne fournit pas beaucoup de soutien ni d'aide en ce qui a trait aux urgences nucléaires. Par conséquent, cette municipalité et d'autres situées à proximité de centrales nucléaires hors province doivent financer seules une bonne partie de leurs activités de préparation et d'intervention en cas d'urgence, même si l'intervention hors site en cas d'urgence nucléaire relève de la responsabilité de la province.

## RECOMMANDATION 9

Pour que la province, grâce à son programme de gestion des situations d'urgence nucléaire, soit prête à intervenir en cas d'urgence nucléaire pouvant toucher les Ontariens, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion de situations d'urgence, doit :

- disposer en permanence d'une expertise indépendante en matière nucléaire pour évaluer les risques nucléaires, les plans et les stratégies d'intervention;
- établir avec les sociétés d'énergie nucléaire de l'Ontario des ententes qui prévoient les exigences et les produits livrables applicables à toutes les parties;

- établir avec les sociétés d'énergie nucléaire américaines des ententes qui prévoient les exigences et les produits livrables applicables à toutes les parties;
- fournir le même niveau de soutien et d'assistance à toutes les municipalités situées à proximité d'une centrale nucléaire, que celle-ci se trouve en Ontario ou ailleurs.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît qu'il doit assurer l'indépendance et la clarté dans ses ententes avec les sociétés d'énergie nucléaire et veiller à ce que toutes les municipalités situées à proximité des installations nucléaires reçoivent le même niveau de soutien de la province.

Pour améliorer l'indépendance de son expertise en matière nucléaire, le Ministère a pourvu le poste de scientifique principal.

Le Ministère procède à la mise à jour du Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire et, à l'appui de l'élaboration de plans de mise en oeuvre à chaque emplacement, il conclura des ententes avec les ministères, les sociétés d'énergie nucléaire ontariennes et américaines et les municipalités affectées, qui préciseront clairement les produits livrables, les soutiens, les résultats et les mesures du rendement.

### 4.4.6 Les efforts actuels de sensibilisation du public ont peu de portée

L'approche adoptée à l'égard de la gestion des urgences au Canada, y compris en Ontario, présume que les personnes ou les familles seront autosuffisantes pendant 72 heures dans certaines situations d'urgence, comme des conditions météorologiques extrêmes ou une panne d'électricité, ou en cas d'évacuation éventuelle. À défaut de savoir se préparer aux situations d'urgence, les personnes s'exposent à certains

risques qui pourraient les mettre en danger et accroître le fardeau d'assistance de la municipalité et de la province.

Selon une publication de 2014 par Statistique Canada, seulement la moitié des Ontariens s'étaient livrés à une forme quelconque de planification des mesures d'urgence, ce qui est légèrement supérieur aux résultats globaux pour le Canada. Environ le quart des Ontariens avaient pris des mesures de précaution, par exemple en gardant une source d'eau de rechange ou en se procurant une génératrice d'appoint, ce qui correspond à la moyenne canadienne.

La Loi exige que chaque ministère sensibilise le public aux mesures à prendre pour se préparer aux situations d'urgence. Nous avons constaté que l'adoption d'une approche provinciale coordonnée à cet égard présente certains avantages, dont la communication d'un message uniforme et l'accroissement de la portée de l'information. Toutefois, aucune approche semblable n'existe actuellement en Ontario.

GSUO a un accès direct au Système d'agrégation et de dissémination national d'alertes, qu'il peut utiliser pour diffuser des alertes publiques dans la province en cas d'urgence réelle. Les ministères et les municipalités peuvent également demander la diffusion d'une alerte publique. Ce système sert aussi à diffuser les alertes Amber de la Police provinciale de l'Ontario et les alertes météorologiques d'Environnement Canada. À l'heure actuelle, ces alertes sont diffusées à la télévision et à la radio. À compter de 2018, les sociétés de télécommunication devront offrir des téléphones cellulaires ayant la capacité de recevoir les alertes.

GSUO utilise l'Internet et Twitter pour sensibiliser le public aux situations d'urgence, et il accroît ses efforts de sensibilisation en mai, pendant la semaine annuelle de la sécurité civile. Toutefois, nous avons constaté que GSUO n'évalue pas l'efficacité de ces efforts. Nous avons également constaté que le compte Twitter de GSUO atteint actuellement quelque 55 000 Ontariens, soit moins



de 0,5 % de la population. Twitter pourrait donc ne pas être une source très efficace de sensibilisation du public aux situations d'urgence.

En 2011, GSUO a consacré environ 100 000 \$ au développement d'une application mobile visant à favoriser la sensibilisation et l'information du public. Cette application n'a pas été lancée, car elle n'a pas été approuvée par le service des communications du Bureau du Conseil des ministres. Nous avons constaté que d'autres provinces, comme la Saskatchewan et l'Alberta, offrent des applications mobiles qui aident à informer le public des situations d'urgence et d'autres incidents.

### RECOMMANDATION 10

Pour que les Ontariens soient informés des mesures à prendre pour se préparer aux situations d'urgence et sensibilisés aux risques qui existent dans la province, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit travailler avec les ministères pour :

- élaborer un programme adéquat et efficace de sensibilisation du public aux mesures à prendre pour se préparer aux situations d'urgence qui pourraient survenir dans la province;
- mettre le programme en oeuvre;
- évaluer l'efficacité du programme.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les recommandations de la vérificatrice générale.

Il travaillera avec les intervenants pour évaluer les programmes existants de sensibilisation publique, cerner les besoins de sensibilisation du public et élaborer une stratégie annuelle de sensibilisation publique à l'échelle de la province. Il s'engage à collaborer avec les ministères pour améliorer l'efficacité de l'évaluation du programme de sensibilisation.

## 4.5 La planification doit être améliorée pour pouvoir répondre de façon efficace et efficiente aux urgences futures potentielles

Pour répondre à une situation d'urgence avec efficacité et efficience, il faut établir une communication rapide et exacte, bien comprendre les rôles et les responsabilités, suivre la situation à mesure qu'elle évolue, échanger des renseignements et identifier les ressources requises. Nous avons relevé les préoccupations suivantes liées à l'état de préparation de l'Ontario aux situations d'urgence potentielles.

### 4.5.1 Le nombre d'employés formés n'est pas suffisant pour répondre à une situation d'urgence de longue durée

GSUO ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés formés, provenant du Ministère ou d'ailleurs, qui seraient en mesure d'assurer jour et nuit la continuité des activités du Centre provincial des opérations d'urgence en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée (plus de deux semaines) ou de plusieurs urgences se produisant en même temps. Selon le plan actuel, le personnel interne travaillerait par quarts 24 heures sur 24 en cas d'urgence prolongée. Puisque les employés ne sont pas en mesure de travailler de façon efficace 24 heures sur 24 pendant plus de deux semaines, on ne peut garantir que les opérations essentielles se poursuivront au-delà de cette limite. GSUO nous a dit que les effectifs se sont avérés insuffisants lorsque ce plan a été mis en oeuvre au moment des inondations du printemps 2017.

Nous avons constaté des problèmes semblables dans les centres des opérations d'urgence de deux des ministères que nous avons visités : le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Transports. Par exemple, pendant l'écllosion de la maladie à virus Ebola en 2014 (qui n'a pas atteint l'Ontario), les travaux d'atténuation au ministère de la Santé et des Soins de longue



durée se sont déroulés sur 8 mois. Le ministère nous a dit qu'il avait mis en oeuvre son plan de continuité des activités gouvernementales afin de pouvoir se concentrer sur la surveillance à long terme de la situation.

Pendant une urgence de longue durée, il arrive souvent que l'on réduise les activités à un niveau prédéterminé de services essentiels prioritaires. Toutefois, afin de parvenir à ce niveau sans avoir à interrompre l'ensemble des activités, il faut prévoir des effectifs supplémentaires et les soutenir. Or, GSUO et les deux ministères mentionnés ci-dessus n'ont pas prévu toutes les mesures nécessaires pour faire face à une urgence prolongée.

Comme il est mentionné à la **section 4.4.4**, le rapport sur les incendies de forêt à Fort McMurray (Alberta) en 2016 a indiqué que le fait de disposer de fonctionnaires provinciaux désignés et formés pour remplir un éventail de fonctions et de rôles de soutien au centre des opérations d'urgence s'est avéré essentiel pour assurer le maintien des interventions pendant cette urgence de longue durée.

#### 4.5.2 Une approche uniformisée d'intervention en situation d'urgence n'a pas été sanctionnée après huit ans de développement

L'une des pratiques exemplaires de la gestion des situations d'urgence consiste à autoriser le recours à une approche d'intervention uniformisée, comportant une structure organisationnelle, des fonctions, des processus et une terminologie uniformisée à mettre en oeuvre à tous les niveaux d'intervention. Toutefois, aucune approche semblable n'a été sanctionnée en Ontario, même si une approche de cette nature – le Système de gestion des incidents (SGI) – a été développée en 2009 et devait être mise en oeuvre à l'échelle de la province. Le SGI n'a toujours pas été adopté par l'ensemble des ministères et des municipalités.

Le recours à une approche uniformisée pour répondre aux situations d'urgence peut permettre

d'éviter les problèmes qui peuvent survenir lorsque plusieurs organisations travaillent ensemble. Une telle approche favorise la compréhension commune des fonctions d'intervention, notamment en ce qui a trait aux responsables et aux décideurs. Ce point a été soulevé dans plusieurs rapports portant sur les leçons tirées de situations d'urgence passées. La nécessité de sanctionner une approche uniformisée a été signalée dans le rapport sur les leçons tirées de l'éclosion du SRAS en 2003, puis dans le rapport d'enquête publique publié à la suite de l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake en 2012 ainsi que dans le rapport sur les leçons dégagées de la tempête de verglas de 2013, établi par GSUO.

Par exemple, il ressort du rapport sur l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake que même si l'approche d'intervention habituelle a été mise en oeuvre, elle n'a pas été suivie entièrement ou bien comprise par toutes les parties. L'agent en chef, qui devrait avoir le dernier mot sur toutes les décisions, n'a pas exercé ses pleins pouvoirs. En outre, bien que le bureau local de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) ait été responsable des opérations, l'équipe spécialisée de la PPO, appelée en renfort, a assumé la direction des opérations alors qu'elle n'y était pas autorisée. Il a été signalé que cela a peut-être contribué à retarder l'intervention.

### RECOMMANDATION 11

Pour que la province puisse répondre aux situations d'urgence de façon efficace, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO), doit :

- approuver et sanctionner une approche normalisée d'intervention en cas d'urgence pour la province;
- travailler avec les ministères afin d'élaborer une stratégie pour que GSUO et les centres des opérations d'urgence des ministères

disposent des effectifs nécessaires en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale.

Il examine actuellement l'approche normalisée d'intervention d'urgence et collabore avec les intervenants pour qu'elle soit adoptée à l'échelle de la province. En avril, GSUO a rétabli le Comité directeur du Système de gestion des incidents (SGI) afin d'orienter ce travail. Le Comité compte des représentants de près de 30 organismes de l'ensemble de l'Ontario.

Le Ministère s'est engagé à :

- réviser les principes du SGI pour simplifier son utilisation et assurer l'harmonisation avec les administrations voisines;
- offrir aux intervenants ontariens l'accès à un ensemble élargi de cours portant sur la gestion d'incidents complexes et à grande échelle;
- élaborer une stratégie pour favoriser l'adoption par tous les organismes d'intervention de l'Ontario.

Le Ministère reconnaît l'importance de compter un personnel suffisant pour les urgences prolongées à grande échelle. Bien qu'il soit conscient que certains ministères et municipalités ont mis en place des programmes de capacité d'appoint, il collabore avec les intervenants pour mettre au point un programme pour l'Équipe de gestion des situations d'urgence/Équipe de soutien à la gestion des incidents, ainsi que pour désigner le personnel et le former pour l'exécution des fonctions avancées du SGI, afin d'assurer une capacité d'appoint dans les centres des opérations d'urgence ou des emplacements pour les interventions dans les situations d'urgence prolongées, complexes et à grande échelle.

### 4.5.3 Des ententes pour obtenir les ressources nécessaires en cas d'urgence n'ont pas été mises en place

La gestion des situations d'urgence peut améliorer l'efficacité de l'intervention en cas d'urgence et réduire les dépenses. Pour ce faire, il faut prévoir les ressources qui pourraient être nécessaires et repérer des sources d'approvisionnement fiables à des taux préétablis, mettre en place des ententes mutuelles avec d'autres parties et prendre des dispositions afin de pouvoir faire appel à des équipes spécialisées. Toutefois, nous avons constaté que GSUO et la plupart des ministères que nous avons visités avaient mis en place très peu d'ententes de cette nature et n'avaient pas déterminé les types de ressources dont ils pourraient avoir besoin, comme l'indiquent les sections suivantes.

#### La province a conclu très peu d'ententes d'assistance mutuelle

Il est important de mettre en place des ententes d'assistance mutuelle en cas d'urgence. Ces ententes, conclues entre la province et d'autres administrations et ordres de gouvernement, le secteur privé et des organisations non gouvernementales, peuvent porter sur des ressources telles que le personnel, l'équipement, le matériel et les services. GSUO et trois des ministères désignés pour traiter un type précis de situations d'urgence que nous avons visités (le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Transports et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels) avaient conclu un faible nombre d'ententes d'assistance mutuelle, tandis que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts en avait conclues plusieurs.

GSUO reconnaît que des ententes transfrontalières devraient également être conclues et se penche actuellement sur la meilleure façon de procéder.

### La province ne dispose pas d'une équipe d'intervention spécialisée en cas d'urgence

GSUO ne dispose pas d'une équipe provinciale d'intervention spécialisée, comme une équipe d'intervention tous risques pouvant traiter tout type de situation d'urgence. L'idée de mettre sur pied une telle équipe a été lancée en 2008 et devait se concrétiser en 2012, mais l'équipe n'a toujours pas été mise sur pied. L'absence en Ontario d'une équipe spécialisée a été évoquée dans le rapport d'enquête publique qui a fait suite à l'effondrement du centre commercial à Elliot Lake en 2012. Il a notamment été recommandé à la province dans ce rapport d'établir avec les ministères des ententes qui permettraient de faire appel à leurs équipes spécialisées et de mettre sur pied sa propre équipe d'intervention spécialisée.

Nous avons constaté qu'il existe des équipes spécialisées dans certains ministères que nous avons visités. Par exemple, l'équipe d'intervention spécialisée du ministère des Richesses naturelles et des Forêts est constituée d'employés formés qui sont prêts à être déployés par rotation en cas d'urgence, et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose d'une équipe spéciale d'aide médicale qui est en mesure de prêter renfort en cas d'urgence.

### Des ententes concernant la fourniture de biens et de services n'ont pas été mises en place

GSUO et la plupart des ministères que nous avons visités ne se préoccupent guère des biens et des services dont ils pourraient avoir besoin en cas d'urgence et des dispositions qu'ils pourraient devoir prendre pour les obtenir à des taux préétablis. L'absence de telles ententes peut retarder l'obtention de ces biens et services ou entraîner des coûts supplémentaires à un moment crucial. En 2008, GSUO a créé un groupe de chaîne d'approvisionnement, dont les membres proviennent de tous les ordres de gouvernement et du secteur privé, pour fournir des ressources stratégiques au moment et aux endroits où elles

seraient requises en cas d'urgence à grande échelle. Toutefois, cette chaîne n'a jamais été opérationnalisée.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Lors de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013, certaines municipalités ont demandé l'aide de la province pour gérer les débris dont l'enlèvement nécessitait de l'équipement lourd, des scies à chaîne et d'autres ressources. Puisque la province et les ministères n'avaient pas conclu d'ententes visant ce type de services, les municipalités ont dû payer les services aux taux en vigueur au moment de l'urgence. Nous avons constaté des écarts de prix considérables entre les municipalités, où le prix de services similaires pouvait varier entre 123 \$ et 345 \$ l'heure.
- Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose d'un stock de réserve de plus de 26 000 palettes de fournitures en cas d'urgence médicale, comme des respirateurs, des écrans faciaux, des seringues, des lingettes désinfectantes, des thermomètres jetables et d'autres articles, plus de 80 % de ces fournitures ont atteint leur date d'expiration. Le coût initial des fournitures expirées s'élevait à environ 45 millions de dollars. Alors que le Ministère a fait don d'une petite quantité de fournitures à deux pays pour des situations d'urgence, il n'a pas mis en circulation la majorité de ce matériel dans le système de soins de santé afin qu'il soit utilisé avant son expiration. Le Ministère nous a informés que son budget au titre de ce matériel lui permettait seulement de l'entreposer, mais non de le gérer. Il continue de payer pour entreposer les fournitures expirées, à un coût de plus de 3 millions par année. Il a commencé à jeter certaines fournitures expirées. Par exemple, une quantité relativement faible (7 %) d'articles expirés – 1 500 palettes – a été jetée l'an dernier au coût de 370 000 \$. Il continuera d'assumer les coûts d'entreposage

et d'élimination jusqu'à ce que toutes les fournitures expirées soient mises au rebut.

L'un des ministères que nous avons visités, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, a été prévoyant. Il possède un stock de sacs de sable qu'il utilise à ses propres fins ou qu'il met à la disposition d'autres ministères et de municipalités sur demande au moyen d'un programme de recouvrement des coûts.

## RECOMMANDATION 12

Pour que la province soit prête à répondre aux situations d'urgence de façon efficace et économique, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, doit :

- travailler avec les ministères pour que toute entente pertinente visant les ressources dont ils pourraient avoir besoin en cas d'urgence soit prévue et conclue, et pour que ces ententes prévoient, dans la mesure du possible, des taux préétablis pour ces ressources;
- mettre sur pied sa propre équipe d'intervention spécialisée.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale et est conscient de la nécessité de conclure des ententes visant les services et les ressources clés qui peuvent être nécessaires avant que surviennent des situations d'urgence.

Il met actuellement au point un processus afin d'accélérer l'approvisionnement d'urgence et d'assurer des prix équitables et raisonnables. Ce travail porte sur une variété de services et de ressources qui pourraient être nécessaires durant une urgence. Des solutions pour renforcer la capacité dans plusieurs autres secteurs fonctionnels (p. ex. l'équipement lourd, l'alimentation de secours, etc.) seront élaborées.

Le Ministère examine les solutions pour que l'Ontario puisse conclure des ententes d'assistance mutuelle avec les provinces et États voisins. Des solutions relatives à un système d'entraide à l'échelle provinciale seront aussi élaborées.

Comme mentionné ci-haut, le Ministère se concerta avec les intervenants pour mettre en place un programme pour l'Équipe de gestion des situations d'urgence, dans le but de désigner le personnel et de le former afin de constituer une capacité d'appoint.

## 4.6 Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe ne sont pas activés en temps opportun et les réclamations ne font pas l'objet d'un traitement uniforme

Depuis l'exercice 2012-2013, des dépenses de près de 50 millions de dollars ont été déclarées dans les Comptes publics de l'Ontario dans le cadre des divers programmes d'aide financière en cas de catastrophe pour faire face aux conséquences de catastrophes naturelles. Le taux de 71 % de ces dépenses a été affecté aux programmes des municipalités et 29 %, aux programmes pour les Ontariens (y compris les particuliers, les petites entreprises, les exploitations agricoles et les organismes sans but lucratif). En outre, dans le cadre d'un programme spécial (avant de recevoir le remboursement du gouvernement fédéral), l'Ontario a versé 136,9 millions de dollars aux municipalités et aux offices de protection de la nature à la suite de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013.

Un examen récent des programmes provinciaux d'aide financière en cas de catastrophe a mené à la création de deux programmes, mentionnés à la **section 2.5**, qui ont été lancés en mars 2016 : le Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe (à l'intention des propriétaires, des locataires, des petites

entreprises exploitées par leur propriétaire, des agriculteurs et des organismes sans but lucratif) et le Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe. Ces nouveaux programmes comprennent des changements qui représentent des améliorations par rapport à l'ancien programme : les lignes directrices et les critères d'admissibilité ont été clarifiés, le seuil d'admissibilité des municipalités a été abaissé, la période pendant laquelle les municipalités peuvent présenter des réclamations a été prolongée, un régime de partage des coûts a été mis en place pour les municipalités, et des dispositions spéciales pour les ménages à faible revenu ont été introduites (voir la **figure 9**).

#### 4.6.1 Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe ne sont pas activés en temps opportun

Le ministère des Affaires municipales s'est fixé comme objectif de régler 80 % des demandes admissibles présentées dans le cadre du Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe dans les huit mois suivant l'activation du programme. Toutefois, en 2016, première année du programme, cet objectif n'a été atteint que pour environ 40 % des demandes, bien que près de 60 % des demandes aient été traitées dans les 8 mois de leur réception. Il s'agit néanmoins d'une amélioration par rapport à l'ancien programme, dans lequel le règlement des réclamations prenait une année ou plus. Cependant, à la fin d'août 2017, plus de 25 % des réclamations soumises à la suite d'événements s'étant produits en 2016 n'avaient toujours pas été réglées (les événements s'étant produits entre mars et septembre 2016, une période d'au moins dix mois s'était écoulée depuis le dernier événement). Puisque ces réclamations ont été soumises par des personnes faisant face à d'importantes difficultés, il est essentiel que les remboursements soient versés plus rapidement.

Le calendrier d'activation du Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe

n'a pas été défini. Nous avons constaté que dans le cas de catastrophes naturelles, les programmes d'aide de 2016 avaient été activés entre cinq et 27 jours après les dommages. Il est important que les Ontariens dans le besoin sachent si l'aide financière leur sera versée en temps opportun.

Le Programme d'aide financière aux municipalités pour la reprise après une catastrophe a été activé quatre fois en 2016, première année d'existence de ce programme. En moyenne, les réclamations ont été réglées dans les huit mois suivant la date de leur soumission. La province ne s'est toutefois pas fixé de délai cible pour le versement des sommes dans le cadre de ce programme.

#### 4.6.2 Les demandes de remboursement à la suite d'une catastrophe ne sont pas soumises au gouvernement fédéral en temps opportun

Comme le montre la **figure 10**, dans le cas de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013, ce n'est qu'en février 2014 qu'un programme d'aide spéciale a été annoncé, soit deux mois après la tempête. Les lignes directrices du programme et le formulaire de demande n'ont été publiés que neuf mois plus tard, en septembre 2014. La province a fait, dans le cadre de ce programme, des paiements totaux de 136,9 millions de dollars entre mars 2015 et juin 2016, soit jusqu'à deux ans et demi après l'événement. Toutefois, elle n'a pas été en mesure de demander une avance au gouvernement fédéral, car elle n'a pas satisfait à l'obligation de faire les paiements dans un délai de 12 mois après l'événement. Elle n'a pas non plus présenté de demande de paiement provisoire au gouvernement fédéral, et elle n'a plus la possibilité de le faire étant donné qu'elle a soumis la demande finale à ce dernier (voir la **figure 10**). Historiquement, les paiements provenant du gouvernement fédéral sont finalisés entre sept et dix ans après l'événement. Il est donc important que la demande d'avance ou de paiement provisoire soit soumise en temps

**Figure 9 : Résumé des changements apportés aux programmes provinciaux d'aide financière**

Source des données : ministère des Affaires municipales

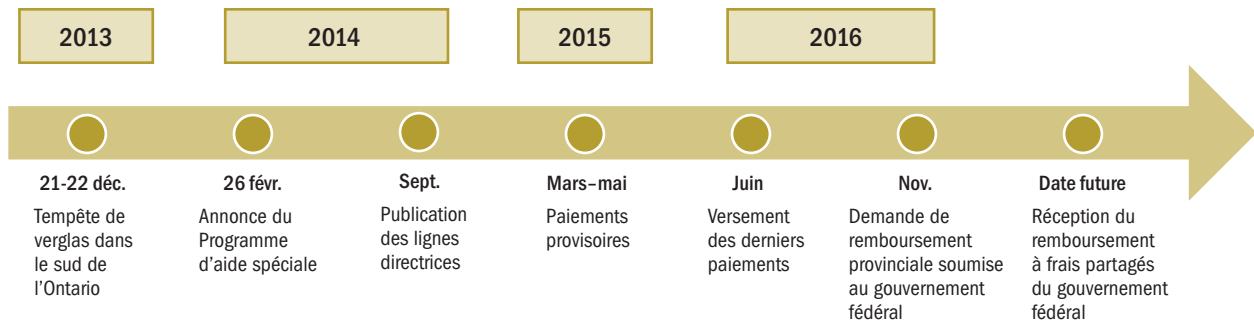
Ancien programme		Nouveau programme	
Préoccupation		Aide aux municipalités	
<b>Programme ontarien de secours aux sinistrés</b>		<b>Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe</b>	
<b>Prévisibilité :</b> Lignes directrices du programme	Les municipalités sont incertaines quant aux circonstances qui donnent droit à l'aide	Les critères d'admissibilité sont clairement établis dans les lignes directrices du programme	
<b>Accessibilité :</b> Seuil d'admissibilité	4 % des impôts que la municipalité prélève à ses fins*	3 % des impôts que la municipalité prélève à ses fins*	
<b>Réceptivité :</b> Date limite de présentation des demandes	Délai de 14 jours pour présenter une demande d'aide en cas de catastrophe, d'après les coûts estimatifs	Délai de 120 jours pour demander l'aide de la province, d'après les coûts réels	
<b>Équité :</b> Partage des coûts	Les municipalités reçoivent un remboursement de 0 % ou de 100 %	La formule de partage des coûts prévoit un remboursement maximal de 95 %	
Programme ontarien de secours aux sinistrés		Aide aux particuliers et autres personnes	
<b>Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe</b>		<b>Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe</b>	
<b>Transparence :</b> Lignes directrices du programme	Les plafonds, les franchises et les dépenses admissibles et non admissibles ne sont pas publiés	Les critères et les lignes directrices du programme précisent les plafonds et les franchises	
<b>Équité :</b> Collecte de fonds	La province verse 2 \$ pour chaque dollar recueilli	Aucune exigence à ce chapitre; l'aide est fournie en fonction des lignes directrices du programme	
<b>Équité :</b> Partage des coûts	Paiement d'au plus 90 % sans franchise	Les coûts sont assujettis à une franchise de 500 \$ et sont remboursés à 90 %	
<b>Accessibilité :</b> Ménages à faible revenu	Aucune disposition spéciale	Dispositions spéciales (exonération de la franchise; refoulement d'égoût admissible)	

\* De façon générale, les impôts qu'une municipalité prélève à ses fins sont ceux qu'elle est autorisée à recueillir pour financer son budget, après certains rajustements.



**Figure 10 : Échéancier du Programme d'aide aux sinistrés de la tempête de verglas**

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



opportun afin d'assurer le flux de trésorerie de la province dans l'attente du remboursement.

#### 4.6.3 Les politiques et les procédures doivent être améliorées pour assurer l'uniformité et la vérification des réclamations soumises

Notre examen des réclamations réglées dans le cadre des deux nouveaux programmes d'aide financière en cas de catastrophe a révélé que les politiques et les procédures n'étaient pas appliquées de manière uniforme lors du traitement des réclamations. Les lignes directrices sont absentes ou imprécises, ce qui donne lieu à des exceptions et à des interprétations lors de l'administration du programme. Nous avons également constaté un nombre important de communications entre les différents services du Ministère (ou ses fournisseurs de services contractuels qui examinent les réclamations soumises dans le cadre du Programme d'aide aux sinistrés pour la reprise après une catastrophe et qui ont examiné les réclamations soumises à la suite de la tempête de verglas dans le sud de l'Ontario en 2013) et les demandeurs au sujet des réclamations, ce qui a donné lieu à des inefficiences et a prolongé le délai de traitement des demandes.

En outre, lors de notre examen du programme spécial mis en place à la suite de la tempête de verglas de 2013, nous avons relevé plusieurs exemples où les factures soumises ne contenaient

pas suffisamment de détails pour déterminer ce à quoi les dépenses réclamées ont servi ou même si elles se rapportaient aux dommages causés par la tempête. Par exemple, dans certains cas, l'ampleur ou la nature des travaux effectués et la période visée n'étaient pas décrites. Nous avons également constaté le recours à un processus d'appel informel pour régler les différends qui ont fait suite au calcul du montant final. Étant donné que ce processus n'était pas décrit dans les lignes directrices du programme, les personnes qui n'en étaient pas au courant ont été désavantagées.

#### 4.6.4 Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe n'encouragent pas la prévention et l'atténuation

Les programmes d'aide financière en cas de catastrophe de l'Ontario ont pour but de financer les réparations nécessaires pour remettre les biens dans leur état avant la catastrophe, alors qu'il serait peut-être mieux de construire des structures de remplacement plus solides afin de réduire la vulnérabilité aux situations d'urgence futures. Par exemple, lorsqu'un tunnel d'eau sous une route s'effondre, la route peut être inondée et devenir impraticable. Au lieu de remplacer le tunnel pour le remettre en son état avant l'effondrement (et courir le risque qu'il s'effondre de nouveau), son amélioration pourrait éventuellement prévenir ou atténuer les dommages découlant de situations d'urgence similaires futures.

Le principe de « mieux reconstruire » est lié aux cinq composantes de la gestion des situations d'urgence, car la prévention ou l'atténuation des dommages futurs fait partie des avantages qui découlent des efforts de rétablissement. La reconstruction en mieux est l'une de quatre priorités du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe des Nations Unies, que le Canada a ratifié et à l'égard duquel il a pris des engagements. Le Cadre met l'accent sur la prévention de nouveaux risques et l'atténuation des risques de catastrophes existants. Il repose sur des mesures d'atténuation et de prévention qui se sont révélées plus économiques que les coûts d'intervention et de rétablissement, comme indiqué à la **section 4.3**.

### RECOMMANDATION 13

Pour que le gouvernement provincial puisse fournir une aide financière opportune et cohérente aux personnes touchées par les conséquences d'événements naturels, et encourager les efforts de prévention et d'atténuation, le ministère des Affaires municipales doit :

- mettre en oeuvre des processus plus rapides d'examen et de règlement des réclamations;
- documenter les exigences relatives à ses processus d'examen des réclamations et s'assurer que des politiques et des procédures ont été mises en place et qu'elles sont appliquées de façon uniforme;
- envisager la mise en oeuvre de mesures qui favorisent la prévention et l'atténuation afin d'éviter que les situations d'urgence futures potentielles aient les mêmes conséquences sur les programmes d'aide financière que les situations d'urgence passées.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires municipales (MAM) souscrit à ces recommandations et reconnaît l'importance d'offrir de l'aide financière

rapidement aux personnes touchées, tout en maintenant des processus d'examen et d'approbation adéquats pour assurer l'engagement conforme des fonds publics.

Le MAM est conscient que des gains d'efficacité substantiels peuvent découler de la réception de demandes plus complètes et de meilleure qualité, et il a pris des mesures à ce chapitre dans les deux programmes d'aide en cas de catastrophe, notamment la communication de meilleures directives et la tenue de séances d'information pour le public et les municipalités après une catastrophe naturelle. De nouveaux employés ont été engagés par le MAM ainsi que du personnel de traitement des réclamations afin d'accélérer le processus. Le MAM maintiendra les processus afin d'assurer le traitement et le paiement des réclamations en temps opportun, et continuera à exercer la surveillance requise de l'administration des programmes financés par la province. Il entend également examiner et mettre à jour ses processus d'examen des réclamations ainsi que les politiques, procédures et documents connexes et les appliquer avec cohérence. Il collabore actuellement avec la Division du contrôleur provincial pour améliorer la concordance des processus et des documents de contrôle interne se rapportant à ces programmes.

Au moyen du code du bâtiment et des politiques d'aménagement du territoire, le MAM veille à atténuer les conséquences potentielles des catastrophes naturelles avant même qu'elles ne surviennent en encourageant l'urbanisme résilient et en exigeant des ouvrages sécuritaires, robustes et bien situés. Nous saisissons les occasions de réduire le besoins d'aide financière en cas de catastrophe en faisant des investissements dans les adaptations au changement climatique et nous évaluons les coûts et les avantages de l'intégration d'incitatifs à nos programmes de reprise après sinistres afin de favoriser la résilience climatique.

## 4.7 La province ne mesure pas le rendement de son programme de gestion des situations d'urgence ni l'état de préparation en Ontario

La préparation de la province à répondre aux urgences est l'un des principaux indicateurs d'efficacité du programme de gestion des situations d'urgence. Pourtant, GSUO n'a pas établi de mesures de rendement ayant trait aux objectifs ou à l'efficacité du programme provincial de gestion des situations d'urgence. GSUO nous a dit qu'il ne connaît pas l'état de préparation global de l'Ontario. De plus, aucun des ministères désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence que nous avons visités n'avait élaboré de mesures de rendement précises pour son programme de gestion des situations d'urgence.

Même si GSUO fait le suivi, en vue d'en faire rapport, des données statistiques de base sur le programme provincial de gestion des situations d'urgence, telles que le nombre de situations d'urgence locales signalées, le nombre d'évacuations requises en cas d'urgence et le pourcentage de personnes évacuées, nous avons constaté que des documents n'étaient pas toujours disponibles pour appuyer et vérifier ces données.

Voici des exemples de données sur le rendement qui vont au-delà des données statistiques de base et qui peuvent servir à évaluer et à améliorer le programme de gestion des situations d'urgence :

- la fréquence à laquelle les dangers sont déterminés et les risques, évalués, et la mesure dans laquelle les données sont intégrées aux programmes de gestion des situations d'urgence;
- la mesure dans laquelle les plans de gestion des situations d'urgence tiennent compte des pratiques exemplaires et sont à jour;
- le pourcentage des leçons tirées des exercices de pratique qui ont été mises en oeuvre.

La mesure du rendement et les rapports connexes peuvent éclairer la direction et d'autres intervenants quant à l'évolution du programme de

gestion des situations d'urgence et à la réalisation des objectifs du programme. Ce processus pourrait aussi aider l'organe de surveillance – le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence – à remplir son mandat, qui consiste à s'assurer que l'Ontario est prêt à répondre aux situations d'urgence. Nous avons constaté que l'une des pratiques exemplaires mises en oeuvre dans une autre administration consiste à inclure les données sur son état de préparation dans les données sur le rendement figurant dans son rapport annuel, et à en souligner les forces, les faiblesses et les points à améliorer.

### RECOMMANDATION 14

Pour que le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) et les ministères puissent rendre compte de l'état de préparation de l'Ontario ainsi que du rendement et de l'efficacité de leurs programmes de gestion des situations d'urgence, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, par l'entremise de GSUO et des ministères, doit :

- établir des mesures de rendement pertinentes ayant trait aux objectifs des programmes de gestion des situations d'urgence;
- évaluer périodiquement le rendement des programmes;
- faire rapport publiquement des résultats.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est important de mesurer le rendement pour assurer l'efficacité des programmes de gestion des situations d'urgence.

Chaque année, il fait rapport sur la conformité des municipalités et des ministères à la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. Il produit également des données statistiques annuelles sur les urgences qui se produisent dans la province, y compris

sur le rendement du Centre provincial des opérations d'urgence.

Le Ministère s'engage à passer en revue les pratiques exemplaires relatives à la gestion des urgences et à la mesure du rendement

afin d'orienter l'élaboration d'indicateurs de rendement, dont il se servira pour évaluer le rendement des programmes. Il s'engage également à faire rapport sur les résultats de l'évaluation.

## Annexe 1 : Situations d'urgence assignées aux ministères par décret, selon le niveau de risque

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Niveau de risque évalué <sup>1</sup>	Danger <sup>1</sup>	Assignation des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence selon le décret de 2009
Extrême	Verglas	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Tempête de neige/blizzard	
	Tornade	
	Incident lié à des matières dangereuses	Environnement et Action en matière de changement climatique <sup>2</sup>
	Santé humaine	Santé et Soins de longue durée
	Inondation	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>
	Feux de forêt/de végétation	
Très élevé	Orage géomagnétique	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Terrorisme/ CBRNE (incident chimique, biologique, radiologique, nucléaire et explosif)	
	Eau potable	Environnement et Action en matière de changement climatique <sup>2</sup>
	Pétrole/gaz naturel	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>
Élevé	Agriculture et alimentation	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales
	Nucléaire	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Sécheresse/baisse du niveau d'eau	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>
	Panne d'infrastructure essentielle	La responsabilité varie selon la nature de la panne
Modéré	Désordre civil	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Cyberattaque	
	Tremblement de terre	
	Écrasement d'objet spatial d'origine humaine	
	Tempête de vent	
	Glissement de terrain	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>
	Transports	Transports
Faible	Effondrement d'un bâtiment/d'une structure	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Explosion/incendie	
	Températures extrêmes	
	Ouragan	
	Écrasement d'objet spatial naturel	
	Incident radiologique	
	Rupture de barrage	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>

Niveau de risque évalué <sup>1</sup>	Danger <sup>1</sup>	Assignation des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence selon le décret de 2009
Très faible	Brume	Sécurité communautaire et Services correctionnels
	Grêle	
	Éclairs	
	Sabotage	
	Événement spécial (p. ex. Jeux panaméricains, concerts, rassemblements politiques, etc.)	
	Guerre et incidents internationaux	
	Approvisionnement en énergie	Énergie <sup>2</sup>
	Érosion	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>
	Affaissement du sol (p. ex. affaissement de la chaussée, drainage des terres organiques, etc.)	Richesses naturelles et Forêts <sup>2</sup>
Mine	Développement du Nord et Mines <sup>2</sup>	

1. Les niveaux de risque évalués et les types de dangers ont été établis dans le cadre du processus provincial d'identification des dangers et d'évaluation des risques de 2012. Le niveau de risque est évalué en fonction de la fréquence, des conséquences et des variations de risque (prévisions futures) du danger.

2. Nom actuel du ministère, mis à jour par rapport au nom figurant dans le décret de 2009.



## Annexe 2 : Situations d'urgence assignées aux ministères par décret, selon les catégories fonctionnelles

Source des données : ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Type de situation d'urgence	Assignment des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence selon le décret de 2009
Toute urgence liée à l'administration de la justice Prestation de services juridiques au gouvernement en cas d'urgence	Procureur général
Toute urgence qui exige la préparation d'abris, de vêtements et d'aliments d'urgence; inscription des victimes et services de renseignements (soutien direct aux membres de la famille de personnes disparues); services personnels	Services sociaux et communautaires
Toute urgence qui exige la coordination de la gestion provinciale des situations d'urgence Toute urgence qui exige la continuité des services gouvernementaux	Sécurité communautaire et Services correctionnels
Toute urgence qui se répercute sur la santé et la sécurité des travailleurs	Travail
Toute urgence qui se répercute sur les relations de travail et la gestion des ressources humaines au sein du gouvernement provincial	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs <sup>1,2</sup>
Toute urgence qui exige la coordination de dépenses gouvernementales extraordinaires	Affaires municipales <sup>2</sup>
Toute urgence qui nécessite le soutien de la gestion provinciale des situations d'urgence dans le nord de l'Ontario	Développement du Nord et Mines <sup>2</sup>
Services de santé en cas d'urgence	Santé et Soins de longue durée

1. Cette responsabilité relève désormais du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2. Nom actuel du ministère, mis à jour par rapport au nom figurant dans le décret de 2009.

## Annexe 3 : Historique de la gestion des situations d'urgence en Ontario et événements liés sélectionnés

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario d'après des données publiées et des données du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Période	Évolution de la gestion des situations d'urgence en Ontario	Événements importants en Ontario	Événements importants à l'extérieur de l'Ontario
1950–1969	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création de Mesures d'urgence Ontario</li> <li>Le programme est axé sur l'état de préparation en cas d'urgence nucléaire</li> <li>L'accent est mis sur la continuité des activités du gouvernement et la préparation du public</li> <li>Rôle de leadership provincial et bénévoles/programmes locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Épidémie de polio</li> <li>Ouragan Hazel</li> <li>Panne d'électricité dans le nord-est de la province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inondation causée par le débordement de la rivière Rouge</li> <li>Tremblement de terre en Alaska</li> </ul>
1970–1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>Décentralisation : dissolution de Mesures d'urgence Ontario</li> <li>Les ministères assument la direction de programmes fondés sur les dangers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tornade à Sudbury</li> <li>Déraillement de train à Mississauga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Typhon Nina</li> <li>Fusion du cœur du réacteur nucléaire à Three Mile Island</li> </ul>
1980–2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création en 1980 de Planification d'urgence Ontario, devenu par la suite Mesures d'urgence Ontario</li> <li><i>Loi sur les mesures d'urgence</i> (1983)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tornade à Barrie</li> <li>Tempête de verglas dans l'est de l'Ontario</li> <li>Éclosion de la bactérie <i>E. coli</i> à Walkerton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Catastrophe nucléaire à Tchernobyl</li> <li>Déversement de pétrole brut de l'Exxon Valdez</li> </ul>
2001–2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesures d'urgence Ontario devient Gestion des situations d'urgence Ontario (2003) par suite de l'adoption de la nouvelle loi</li> <li><i>Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence</i> (2003, 2006, 2009)</li> <li>Plan provincial d'intervention en cas d'urgence (2008)</li> <li>Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire (2009)</li> <li>Décret assignant les types d'urgence (2009)</li> <li>Transfert du programme de continuité des activités du gouvernement du ministère des Services gouvernementaux à Gestion des situations d'urgence Ontario (2009)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Éclosion du SRAS*</li> <li>Panne d'électricité*</li> <li>Inondations à Peterborough</li> <li>Pandémie de grippe H1N1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tsunami dans l'océan Indien</li> <li>Ouragan Katrina</li> <li>Feux de forêt en C.-B.</li> <li>Tremblement de terre en Haïti</li> <li>Attentats du 11 septembre 2001</li> </ul>
Depuis 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification des dangers et évaluation des risques (IDER) (2012)</li> <li>Fusion de Gestion des situations d'urgence Ontario et du Bureau du commissaire des incendies (août 2013)</li> <li>Examens provinciaux du programme de secours aux victimes de catastrophe et de la gestion des situations d'urgence (2015, 2017)</li> <li>Nouveau Centre provincial des opérations d'urgence (2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tornade à Goderich</li> <li>Effondrement du centre commercial à Elliot Lake</li> <li>Tempête de verglas dans le sud de l'Ontario</li> <li>Crues soudaines à Toronto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Catastrophe nucléaire à Fukushima</li> <li>Ouragan Sandy</li> <li>Déraillement de train à Lac Mégantic</li> <li>Éclosion de la maladie à virus Ebola</li> <li>Feux de forêt à Fort McMurray</li> <li>Ouragans Harvey, Irma et Maria</li> </ul>

\* Urgence provinciale déclarée (selon l'ancienne loi)

## Annexe 4 : Description des rôles et responsabilités des participants à la gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Participant	Rôles et responsabilités
Gouvernement fédéral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fournit de l'aide au gouvernement provincial sur demande et peut prendre les devants lors de situations d'urgence qui ont clairement une incidence sur l'administration fédérale ou qui relèvent clairement d'elle.</li> </ul>
Lieutenant-gouverneur; premier ministre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ont le pouvoir de déclarer une urgence provinciale.</li> </ul>
Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fournit une orientation stratégique sur les questions liées aux urgences provinciales qui lui sont soumises par le Conseil des ministres ou le cabinet du premier ministre.</li> <li>Responsabilité globale de veiller à ce que la province soit prête à intervenir en cas d'urgence.</li> <li>Assume toute responsabilité en matière de gestion des situations d'urgence que le Conseil des ministres juge approprié.</li> </ul>
Commissaire à la gestion des situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilité globale en matière de gestion provinciale des situations d'urgence.</li> </ul>
Chef de la gestion des situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surveille les activités courantes liées à la gestion des situations d'urgence.</li> <li>Participe à l'élaboration des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités et en assure la surveillance et la coordination.</li> </ul>
Bureau provincial de gestion des situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.</li> <li>Est responsable de la coordination globale de la gestion des situations d'urgence dans la province.</li> <li>Tient les plans provinciaux de mesures d'urgence qui servent à coordonner l'intervention globale de la province en cas d'urgence.</li> <li>Assure le fonctionnement du Centre provincial des opérations d'urgence.</li> <li>Surveille la conformité des ministères et des municipalités à la Loi.</li> <li>Mène le processus provincial d'identification des dangers et d'évaluation des risques.</li> <li>Est responsable des mesures d'intervention globales hors site en cas d'urgence nucléaire (les sociétés d'énergie nucléaire sont responsables des mesures d'intervention sur site).</li> </ul>
Ministères	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tous les ministères sont tenus de mettre en place un programme de gestion des situations d'urgence, y compris un plan de mesures d'urgence, un centre des opérations d'urgence, un processus d'identification des dangers et d'évaluation des risques, un groupe d'action ministérielle (chargé d'exécuter les responsabilités du ministère et de diriger les mesures) et un coordonnateur ministériel de la gestion des situations d'urgence.</li> <li>En outre, 13 ministères différents ont été désignés pour traiter un type précis de situation d'urgence. À ce titre, ils doivent établir un plan de mesures d'urgence pour le type d'urgence qui leur a été assigné. Voir les <b>annexes 1 et 2</b>.</li> </ul>
Municipalités	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gèrent les urgences locales (jouent un rôle de premier plan dans l'intervention d'urgence à l'échelle locale).</li> <li>Les programmes d'urgence comprennent la création de programmes communautaires de gestion des situations d'urgence et de plans de mesures d'urgence, la formation de groupes de contrôle de la gestion municipale des situations d'urgence (responsables de surveiller et de contrôler l'intervention d'urgence, d'établir des centres des opérations d'urgence et de nommer un coordonnateur communautaire de la gestion des situations d'urgence).</li> <li>Les urgences sont déclarées par le président du conseil; la province doit en être avisée.</li> </ul>
Particuliers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les particuliers doivent être autosuffisants pendant 72 heures en cas d'urgence.</li> </ul>

## Annexe 5 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les fonctions de gestion des situations d'urgence de la province, y compris celles qui relèvent des ministères et des municipalités, font l'objet d'une surveillance et d'une coordination suffisantes pour assurer le respect des exigences prévues par la Loi et protéger les Ontariens.
2. Les plans de gestion des situations d'urgence reposent sur un processus exhaustif d'identification et d'évaluation des risques, et les responsabilités en matière de traitement des divers types de situations d'urgence ont été clairement assignées aux parties compétentes. Les plans sont examinés périodiquement, mis à l'épreuve et mis à jour en conséquence, compte tenu des enseignements tirés des exercices de pratique et de l'expérience passée.
3. Les plans et programmes de gestion des situations d'urgence de la province prévoient des objectifs clairs qui concordent avec le mandat global de la gestion provinciale des situations d'urgence. Des indicateurs et des cibles de rendement sont établis, surveillés et comparés aux résultats réels afin de veiller à ce que les objectifs soient atteints et que des mesures correctives soient prises en temps opportun lorsque des problèmes apparaissent.
4. Les systèmes d'information sur la gestion des situations d'urgence fournissent des renseignements opportuns, exacts et complets afin de faciliter la gestion des urgences, la mesure du rendement et la production de rapports publics.
5. Les programmes et fonctions de gestion des situations d'urgence sont gérés de façon efficace, et les biens et les services sont acquis de façon économique et conformément aux exigences gouvernementales.