Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Préparation et gestion en lien avec la COVID-19

Rapport spécial sur la gestion des situations d'urgence en Ontario – Intervention contre la pandémie

Novembre 2020

Rapport spécial

Chapitre 1 :

Gestion des situations d'urgence en Ontario – Intervention contre la pandémie

Résumé

Ce rapport fait partie d'une série de rapports dressés par notre Bureau sur la réponse de la province à COVID-19 (voir la **figure 1**). Le **chapitre 2**, intitulé *Planification des éclosions et prise de décisions*, met l'accent sur la réponse du secteur de la santé de l'Ontario à la COVID-19. Le présent rapport porte essentiellement sur le rôle et la participation du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) à la réponse à la COVID-19 pour les questions non liées au secteur de la santé et met l'accent sur la coordination provinciale.

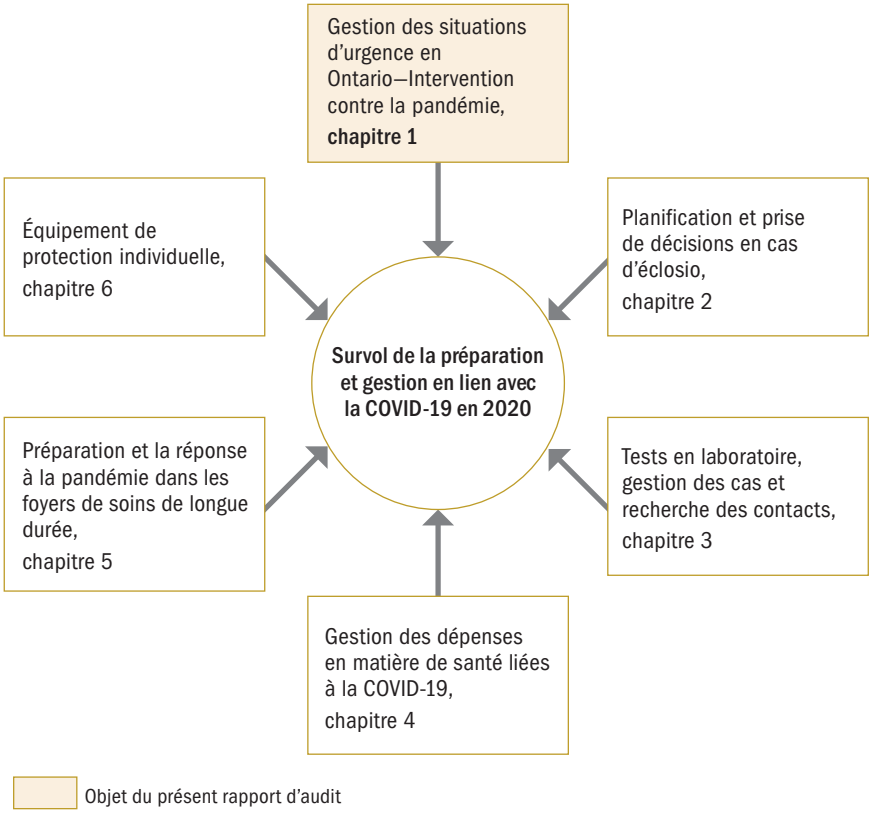
Nous comprenons que la pandémie de la COVID-19 constituait un défi pour les experts de la santé et les décideurs gouvernementaux du monde entier qui, à bien des égards, a eu une incidence et une complexité sans précédent. Les experts de la santé de l'Ontario et les décideurs du gouvernement de l'Ontario ont collaboré intensivement pour relever les défis de la pandémie. Ceux-ci se sont révélés nombreux, car l'Ontario et le Québec ont été les deux provinces les plus touchées par la première vague. Nous pouvons être reconnaissants que les pires scénarios prévus à l'hiver 2020 ne se soient pas concrétisés. Par exemple, le système de santé de l'Ontario n'a pas été dépassé pendant la première vague. Cela dit, le travail que nous avons effectué et qui a donné lieu à cette série de rapports sur la COVID-19 a révélé qu'il convient de tirer des leçons et de prendre de nouvelles approches et mesures pour aider la province à mieux continuer d'intervenir et de se remettre de cette pandémie et pour mieux se préparer aux futurs événements de ce genre.

GSUO est responsable du plan provincial d'intervention d'urgence pour l'Ontario, tandis que le ministère de la Santé est responsable des plans d'intervention en matière de santé. Avec la COVID-19, au-delà de l'intervention sanitaire consistant à diriger des mesures de santé publique d'une importance critique, GSUO devait coordonner les nombreux autres aspects de l'intervention d'urgence, comme veiller à ce que les municipalités soient informées sur-le-champ des mesures à prendre et des relations avec le gouvernement fédéral.

En 2017, notre Bureau a mené un audit sur la gestion des situations d'urgence en Ontario et a constaté que la province n'était pas bien préparée en cas d'urgence. Même si certaines mesures étaient en place pour se préparer et intervenir en cas d'urgence, la surveillance et la coordination des programmes de gestion des situations d'urgence

Figure 1 : Les six aspects clés de l'audit effectué par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

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



par le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) présentaient des lacunes. Par exemple, certaines activités et certains outils nécessaires pour préparer les ministères et les municipalités à une situation d'urgence n'étaient pas en place ou n'étaient pas utilisés efficacement. Plus précisément, les évaluations des risques et les plans d'intervention d'urgence n'avaient pas été mis à jour, les exercices de pratique des plans d'intervention d'urgence n'étaient pas effectués et les programmes de gestion des urgences n'étaient pas adaptés en fonction des leçons tirées des événements passés et des exercices de pratique. Ces faiblesses et ces lacunes rendent l'Ontario plus vulnérable aux répercussions possibles d'une urgence à grande échelle.

Nous avons conclu que GSUO et les quatre autres ministères vérifiés, y compris le ministère de la Santé, devaient améliorer considérablement leurs politiques et procédures afin que des programmes de gestion des situations d'urgence pleinement efficaces puissent intervenir rapidement au besoin pour mieux protéger le public et soutenir les activités provinciales et municipales.

En 2019, nous avons donné suite à nos recommandations qui découlent de cet audit dans le cadre de notre processus de suivi courant après 2 ans. Nous avons constaté que seulement 6 ou 15 % des mesures recommandées avaient été pleinement mises en oeuvre par les 2 ministères auxquels nos recommandations étaient adressées. Plus précisément, le ministère des Affaires municipales et du Logement (anciennement le ministère des Affaires municipales) a mis en oeuvre 2 des 3 mesures, et le ministère du Solliciteur général (dans le cadre duquel GSUO exerce ses activités) en a mis en oeuvre 4 sur 36. Des progrès avaient été réalisés à l'égard de la mise en oeuvre de 14 ou 36 % des mesures recommandées. Cependant, le ministère du Solliciteur général, qui

est responsable de GSUO, avait réalisé peu ou pas de progrès dans la mise en oeuvre de 17 ou 44 % de ses recommandations. (Deux recommandations ne seront pas mises en oeuvre du tout.) Voir l'**annexe 1** pour connaître l'état d'avancement de la mise en oeuvre des recommandations les plus liées à la COVID-19.

L'une des principales raisons pour lesquelles la mise en oeuvre rapide de ces recommandations importait était qu'elle permettrait à la province d'être mieux préparée en cas d'urgence majeure. Une telle urgence est survenue cette année avec la pandémie de COVID-19.

Le 17 mars 2020, la province a déclaré l'état d'urgence en vertu du paragraphe 7.0.1 (1) de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (Loi sur la gestion des situations d'urgence). Le 24 juillet 2020, la *Loi de 2020 sur la réouverture de l'Ontario (mesures adaptables en réponse à la COVID-19*), également connue sous le nom de projet de loi 195, est entrée en vigueur, ce qui a mis fin à l'état d'urgence provincial déclaré de la COVID-19 en vertu de la Loi sur la gestion des urgences.

Bien que l'état d'urgence déclaré ait pris fin, le projet de loi 195 donne au gouvernement de l'Ontario la souplesse nécessaire pour faire face aux risques continus de la pandémie de COVID-19. En vertu du projet de loi 195, le gouvernement de l'Ontario peut modifier, prolonger ou révoquer les décrets d'urgence existants qui ont été rendus en vertu des articles 7.0.2 et 7.1 de la Loi sur la gestion des situations d'urgence. Au 30 octobre, 34 des quelque 50 décrets initiaux demeuraient en vigueur et pouvaient être prorogés de 30 jours à la fois.

Pendant que nous effectuions notre suivi continu de notre audit de 2017, la pandémie de la COVID-19 a frappé l'Ontario. Par conséquent, nous avons élargi notre travail de suivi pour évaluer la participation de GSUO à la COVID-19. Nous nous sommes particulièrement concentrés sur la question de savoir si des mesures appropriées avaient été prises et sur les mesures qui pourraient maintenant être prises pour mieux préparer GSUO et la province aux vagues subséquentes de la pandémie et aux urgences futures. Nous avons également vérifié si les principaux intervenants assumaient les rôles requis pendant la pandémie, par exemple le ministère de la Santé, responsable des urgences en matière de santé dans la province, GSUO, responsable de la coordination provinciale en cas d'urgence et du soutien des ministères et des municipalités. Nous avons également examiné les mesures prises pendant la pandémie par les opérations de gestion des urgences d'autres provinces au Canada afin de cerner d'autres possibilités d'amélioration en ce qui concerne les mesures d'urgence dans le cadre de l'intervention en cas de pandémie de l'Ontario.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que, compte tenu du changement majeur de direction à GSUO, des plans d'urgence désuets et du manque de personnel, lorsque la pandémie de la COVID-19 a frappé l'Ontario, la province n'était pas en mesure d'activer la structure d'intervention provinciale dans son plan d'intervention d'urgence. La province a plutôt réagi à la crise en embauchant un consultant externe pour créer une structure de gouvernance. Le secrétaire du Conseil des ministres croyait qu'il était nécessaire de créer une approche pangouvernementale. Contrairement à l'Ontario, d'autres provinces ont activé leurs structures d'intervention et leurs plans d'urgence existants.

Nous avons également constaté que GSUO n'avait pas entrepris de planification détaillée des vagues ultérieures de la pandémie. Par exemple, il n'avait pas encore planifié ou discuté avec les municipalités de prévoir des événements hivernaux comme les tempêtes de verglas, les pannes d'électricité prolongées et d'autres dangers hivernaux, qui pourraient surcharger la capacité locale et nécessiter l'évacuation des résidents vers les refuges de masse et la recherche d'abris pour les sans-abri en même temps qu'un grand nombre de personnes pourraient devoir être mises en quarantaine dans leur maison ou dans d'autres installations.

Voici un aperçu des constatations importantes que nous avons faites :

Les progrès dans la mise en oeuvre des recommandations de Gestion des situations d'urgence Ontario formulées dans notre rapport d'audit de 2017 demeurent insuffisants

- **Le manque continu de progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations d'audit de 2017 expose la province à des risques accrus dans le traitement des situations d'urgence en Ontario.** GSUO a réalisé peu de progrès dans la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre audit de 2017 sur la gestion des situations d'urgence en Ontario. Près de 3 ans après la publication de nos recommandations, seulement 4 (soit 11 %) des 36 mesures recommandées dont le ministère du Solliciteur général était responsable ont été mises en oeuvre. Il importe également de souligner qu'aucune autre recommandation n'avait été mise en oeuvre depuis notre suivi de 2 ans en 2019, même si GSUO s'était engagé à mettre en oeuvre 8 des 13 mesures recommandées qui avaient réalisé des progrès avant la pandémie de COVID-19 en mars 2020. Les points suivants soulignent les domaines dans lesquels aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en oeuvre de nos recommandations d'audit de 2017.

La province n'a pas accordé suffisamment d'importance à la gestion des situations d'urgence, ce qui limite l'efficacité de GSUO pendant la COVID-19

- **Les dispositions du Plan d'intervention provincial en matière de gouvernance n'ont pas été respectées efficacement.** Selon le Plan provincial d'intervention d'urgence (Plan provincial d'intervention), le Comité du Conseil des ministres chargé de la gestion des urgences (Comité du Conseil des ministres chargé des urgences) constitue l'organe de gouvernance principal de la gestion des urgences en Ontario. L'un de ses principaux rôles consiste à élaborer la stratégie provinciale générale de gestion des situations d'urgence. Le Comité ministériel des urgences s'est réuni pour la première fois en de nombreuses années en novembre 2019. Il ne s'agissait que d'une réunion de présentation au cours de laquelle GSUO donnait un aperçu de son rôle et de son mandat ainsi que de la gestion des situations d'urgence en Ontario. Pendant la première vague de la pandémie, le Comité ministériel des urgences s'est réuni trois fois. L'intervention dans le cadre de la pandémie aurait pu être plus rapide s'il s'était agi d'un comité opérationnel.
- **GSUO n'est toujours pas en mesure d'exercer ses activités de façon efficace et ciblée dans l'ensemble de la province.** GSUO fait partie du ministère du Solliciteur général. Le commissaire à la gestion des situations d'urgence est également le sous-solliciteur général. Il partage donc son temps entre la gestion des situations d'urgence et d'autres programmes de sécurité communautaire du Ministère, y compris la Police provinciale de l'Ontario et le Bureau du commissaire des incendies. L'absence d'un commissaire à la gestion des situations d'urgence spécialisé dans ce domaine représente l'un des facteurs qui empêchent GSUO de gérer pleinement les situations d'urgence dans la province. Un deuxième facteur est que ses deux principaux postes de direction ont connu un roulement depuis notre audit de 2017. Les titulaires de ces postes n'ont donc pas eu l'occasion d'acquérir de l'expérience en leadership provincial de la gestion des urgences. Nous constatons toutefois que GSUO a maintenant un chef attitré, ce qui pourrait ajouter une certaine

stabilité et contribuer aux améliorations futures.

- **GSUO n'a pas joué un rôle essentiel durant la pandémie, même s'il était responsable du programme général de gestion des situations d'urgence en Ontario.** Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'époque (maintenant divisé en deux ministères distincts) était le responsable désigné de la COVID-19 conformément au décret daté du 15 juillet 2009 qui désigne les responsabilités en cas d'urgence. En vertu du décret, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'époque était responsable de la santé humaine, des maladies et des épidémies, ainsi que des services de santé en cas d'urgence. Toutefois, le même décret désignait également le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'époque (qui est maintenant le ministère du Solliciteur général) comme responsable de « toute situation d'urgence qui exige une coordination de la gestion provinciale des situations d'urgence ». Étant donné que la COVID-19 constituait une urgence déclarée par la province, GSUO aurait dû jouer un rôle beaucoup plus important dans l'intervention d'urgence, mais ne l'a pas fait.

L'état de préparation de la province en cas d'urgence doit encore être considérablement amélioré

- **Les plans d'intervention n'ont pas été mis à jour (même lorsque les conditions mondiales signalaient un risque de pandémie) et peuvent être utilisés comme guide étape par étape pendant l'urgence déclarée de la COVID-19.** GSUO a deux plans d'intervention d'urgence qui étaient pertinents pour l'urgence de la COVID-19. Le premier est le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence (Plan provincial d'intervention), qui sert à coordonner l'intervention provinciale générale pour toute urgence. Bien que ce plan ait été mis à jour en novembre 2019, il n'avait toujours pas été finalisé au moment de la pandémie de COVID-19, car il était en attente de traduction et de codage pour les formats accessibles. À ce jour, il n'a pas été publié sur le site Web de GSUO. GSUO s'est reporté au plan de 2008 au cours de la COVID-19 parce qu'il était accessible au public. Le deuxième plan est le Plan provincial de coordination en cas de pandémie de grippe (Plan d'intervention en cas de pandémie), qui appuie le Plan provincial d'intervention. Le Plan d'intervention en cas de pandémie n'a pas été mis à jour depuis 2006. De plus, le ministère de la Santé dispose de deux plans pertinents pour la COVID-19 qui n'ont pas été mis à jour depuis 2013. Par conséquent, bon nombre des responsabilités, pratiques et rôles étaient désuets, y compris le fait que de nombreux intervenants clés ont changé depuis la dernière mise à jour des plans. C'est l'une des raisons pour lesquelles la province n'était pas en mesure d'utiliser ces plans.
- **Aucune stratégie pluriannuelle de mise à l'essai des plans d'intervention d'urgence n'a été mise en oeuvre, et aucun exercice de pratique récent n'a été entrepris.** GSUO n'avait pas mis en oeuvre la pratique exemplaire qui consiste à mener des exercices de pratique sur les plans d'intervention d'urgence selon une stratégie pluriannuelle pour la province. Plus précisément, la pratique exemplaire exige que les administrations mettent l'accent sur la réponse de la pratique aux événements à risque élevé et suivent une approche selon laquelle la réponse devient plus complexe et plus vaste chaque année au cours de la période de mise à l'essai pluriannuelle. GSUO et le ministère de la Santé n'avaient pas non plus entrepris d'exercices de pratique au sujet

des quatre plans d'intervention d'urgence pertinents pour la COVID-19 (le Plan provincial d'intervention, le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence, le Plan provincial de pandémie et le Plan ontarien de lutte contre la pandémie d'influenza). Cela en dépit du plan d'identification des dangers et d'évaluation des risques de l'Ontario qui indique une augmentation apparente de nombreuses maladies infectieuses, y compris celles qui circulent depuis peu, et en dépit du fait que les populations à forte densité, en particulier celles dont la population est en croissance et mobile et qui ont une portée mondiale, courent un grand risque d'introduction de maladies infectieuses dans la population.

- **Le processus de surveillance de GSUO n'a pas été amélioré pour que des programmes de gestion des situations d'urgence à jour et de grande qualité soient en place dans les ministères et les municipalités.** Lorsque la COVID-19 s'est propagée en Ontario à l'hiver 2020, la surveillance des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités faisait défaut, comme c'était le cas lors de notre audit de 2017. Cela découle du fait que GSUO a interprété sa responsabilité de surveillance législative comme l'examen des listes de vérification d'autoévaluation que les ministères et les municipalités remplissent chaque année (les ministères et les municipalités sont ultimement responsables de veiller à ce que les exigences législatives soient respectées).Ces listes permettent aux ministères et aux municipalités d'évaluer leurs programmes de gestion des situations d'urgence, y compris la conformité de leurs plans d'intervention à la Loi sur la gestion des situations d'urgence et à ses règlements, et fournissent une brève explication de la façon dont chaque exigence a été respectée. GSUO, qui disposait uniquement de cet outil de surveillance limité, n'avait aucun moyen de savoir si les ministères et les municipalités confrontés à la COVID-19 avaient mis en place des programmes de gestion des situations d'urgence de qualité ou s'ils étaient prêts à intervenir en cas de pandémie. La question des plans d'intervention qui n'avaient pas été mis à jour constituait une source de préoccupation : le ministère de la Santé a indiqué à GSUO dans sa liste de contrôle de conformité de 2019 qu'il avait satisfait à l'exigence d'examiner chaque année ses plans d'intervention d'urgence et de les mettre à jour au besoin – mais nous avons constaté que ses deux plans liés à la COVID-19 (Plan d'intervention en santé et Plan en cas de pandémie) n'avaient pas été actualisés depuis 2013.
- **GSUO n'avait pas de stratégie de dotation pour intervenir dans les longues urgences à grande échelle.** Le manque de personnel formé pour aider le Centre provincial des opérations d'urgence (Centre GSUO) pendant une longue intervention d'urgence demeure un problème. Même si certains membres du personnel du programme de GSUO et du ministère du Solliciteur général travaillaient au centre de GSUO, GSUO ne disposait pas d'un plan viable pour augmenter rapidement son personnel pendant la COVID-19 – par exemple en embauchant plus d'employés ou en faisant appel à des bénévoles chevronnés – et n'avait pas non plus formé d'autres membres du personnel de la province pour les aider. Cette situation a limité le soutien et l'aide qu'il a pu fournir aux municipalités et aux ministères, et a entraîné la mise en suspens de la plupart des activités de GSUO liées au programme, comme les urgences nucléaires et la prestation de la formation nécessaire au personnel de gestion des urgences dans les municipalités.
- **Il n'y avait pas d'ententes en place pour l'équipement de protection individuelle**

(ÉPI) et les autres ressources qui pourraient être nécessaires en cas d'urgence, et elles ne sont toujours pas en place. Les ententes concernant les ressources qui pourraient être nécessaires en cas d'urgence ne sont pas en place. Cette situation a eu des répercussions importantes pendant l'intervention contre la COVID-19, car les fournitures indispensables, comme l'ÉPI, n'avaient pas fait l'objet d'un approvisionnement suffisant. En outre, des ententes n'avaient pas été conclues avec des fournisseurs pour l'achat d'ÉPI à des taux préapprouvés. Par conséquent, il y avait des pénuries de fournitures, ainsi que des hausses de prix et de la concurrence entre les organismes de la province qui avaient besoin d'ÉPI.

La province a commencé à mettre en oeuvre une nouvelle stratégie d'intervention en cas d'urgence le 11 avril 2020, après la déclaration du 17 mars 2020 de l'urgence de la COVID-19. Elle a remplacé la structure d'intervention provinciale de GSUO

- **La structure d'intervention d'urgence provinciale établie n'a pas été suivie pour la pandémie de COVID-19. Une nouvelle structure a été élaborée pendant l'urgence.** Le Plan provincial d'intervention indique qu'il doit être considéré comme le plan directeur provincial et décrit à la fois la structure et les processus que l'Ontario devrait utiliser pour gérer les interventions d'urgence, ainsi que la structure que doit employer GSUO pour coordonner une intervention provinciale en cas d'urgence. Toutefois, la structure d'intervention provinciale décrite dans le plan n'a pas été suivie pendant la COVID-19. La province a plutôt créé une toute nouvelle structure après que le secrétaire du Conseil des ministres a entrepris un approvisionnement urgent à fournisseur unique de services de consultation pour établir une stratégie d'intervention en cas de crise pour la COVID-19. La première réunion des principaux intervenants de cette nouvelle structure a eu lieu le 11 avril 2020, soit plus de 3 semaines après la déclaration d'urgence provinciale. La structure était encore en évolution jusqu'au 24 avril, date à laquelle le rapport définitif du consultant a été livré. Les améliorations se sont poursuivies pendant un certain temps après cette date.
- **Il s'agit d'un manque de mobilisation de GSUO et de ses partenaires dans les centres d'opérations d'urgence.** La pratique exemplaire habituelle pendant une situation d'urgence consiste à faire en sorte que des membres clés du personnel de gestion des urgences de divers ministères et d'autres intervenants touchés travaillent au Centre provincial des opérations d'urgence (GSUO) pendant toute l'urgence. Cela facilite la collaboration et le partage des renseignements. Cette pratique exemplaire n'a pas été suivie durant la COVID-19, car la plupart des employés du Centre de GSUO travaillaient à distance et le Centre de GSUO était exploité de façon autonome, même s'il est assez grand pour permettre l'éloignement physique. Le fait que le personnel du ministère de la Santé ne se trouvait pas au Centre de GSUO ou n'était pas connecté virtuellement constituait une source de préoccupation, tout comme l'absence de liaison entre le personnel de GSUO et le centre des opérations d'urgence du ministère de la Santé pour fournir de l'aide et du soutien. Cela les a également empêchés d'être tenus au courant des événements qui se déroulaient.
- **GSUO compte peu d'agents sur le terrain pour soutenir les municipalités en cas d'urgence.** GSUO n'a toujours pas assez d'agents sur le terrain pour soutenir les 444 municipalités de la province. Il compte

maintenant 12 postes d'agents sur le terrain (contre 10 durant l'audit de 2017), dont 2 nouveaux postes de responsables. Cependant, seulement 8 postes ont été pourvus lors de la COVID-19. Cette pénurie de personnel a eu une incidence sur le soutien que les agents sur le terrain ont pu offrir aux municipalités. Les agents sur le terrain fournissent un soutien direct aux municipalités, notamment en aidant à mettre sur pied des centres d'opérations d'urgence municipaux, en les aidant à exécuter leurs plans de continuité des activités et en répondant aux questions sur les consignes d'urgence. Ces huit agents sur le terrain étaient débordés par les autres tâches qui leur étaient confiées : ils travaillaient au Centre de GSUO, qui manquait également de personnel; ils fournissaient un soutien au gouvernement fédéral en aidant au rapatriement des Canadiens en provenance de la Chine et de navires de croisière; et ils aidaient à répondre aux éclosions dans des fermes à Windsor. Dans d'autres provinces, le nombre d'agents sur le terrain était supérieur : de 100 % en Alberta par rapport à l'Ontario (16 agents sur le terrain) et de 360 % en Colombie-Britannique (37 employés régionaux au moment de notre entrevue). L'Alberta et la Colombie-Britannique comptent environ le tiers de la population de l'Ontario. Cela signifie que l'Ontario dispose d'un agent sur le terrain pour 1,8 million de résidents (1 :1,8 million), comparativement à 1:137 000 en Colombie-Britannique et 1:273 000 en Alberta.

Meilleures pratiques relevées dans d'autres provinces

- **D'autres provinces ont suivi de meilleures pratiques lors de leur intervention d'urgence contre la COVID-19.** Nous avons examiné les mesures prises dans cinq autres provinces canadiennes et repéré de meilleures pratiques qui n'ont pas été utilisées en Ontario en prévision d'une pandémie et pendant celle-ci. Il s'agissait notamment de mettre en place des structures de gouvernance efficaces, d'offrir un soutien direct aux municipalités, de mettre en place des options de dotation accélérée pour compléter le personnel du centre des opérations d'urgence, de mettre à jour les plans et les structures d'intervention en cas d'urgence, d'effectuer des essais de pratique en cas de pandémie récemment et de mettre en place des systèmes de TI à l'échelle de la province pour appuyer l'intervention provinciale en cas d'urgence.

En conclusion, la capacité de l'Ontario à intervenir rapidement et efficacement en cas d'urgence liée à la COVID-19 aurait été nettement mieux appuyée par GSUO si des améliorations proactives et préparatoires avaient été apportées aux plans, politiques et procédures de gestion des situations d'urgence de la province au cours ces dernières années, y compris la mise en oeuvre de nos recommandations d'audit de 2017.

De plus amples renseignements sur les mesures prises par le ministère de la Santé pendant la pandémie de COVID-19 sont présentés dans notre rapport *Gestion de l'éclosion et prise de décisions*, inclus dans ce volume.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère du Solliciteur général reconnaît la valeur du travail du Bureau de la vérificatrice générale en matière de gestion des situations d'urgence en Ontario alors que nous adaptons et améliorons continuellement nos processus et nos interventions pour soutenir la sécurité et la santé des Ontariens et intervenir dans une pandémie en pleine évolution. Le calendrier de mise en oeuvre complète sera touché par l'intervention continue dans la COVID-19, les urgences saisonnières prévues (comme les feux

de forêt et les inondations) et d'autres processus pangouvernementaux, y compris l'affectation budgétaire annuelle pour les initiatives de changement.

Le Ministère s'est engagé à effectuer un examen complet du système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario après la COVID-19 afin d'évaluer les points à améliorer et de tirer parti des réussites et des leçons retenues de la gestion des situations d'urgence liées à la COVID-19.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

RÉPONSE DU BVGO

Nous reconnaissons la valeur des réponses fournies par le ministère du Solliciteur général. Toutefois, elles ne représentent rien de plus que de nouvelles promesses de mener un examen plus approfondi de leurs opérations. Les Ontariens seraient déçus de savoir que les opérations de gestion des situations d'urgence de l'Ontario doivent encore procéder à des examens avant la mise en oeuvre et la prise de mesures. Le fait de disposer d'un système établi de gestion des situations d'urgence fait et faisait partie intégrante de la protection des Ontariens en période d'urgence.

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 sur la gestion des urgences), une situation d'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. Il s'agit notamment des situations dans lesquelles des mesures immédiates sont nécessaires pour prévenir, réduire ou atténuer un danger de proportions importantes qui pourrait causer des préjudices graves à des personnes ou des dommages importants à des biens.

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 gouvernemental immédiatement supérieur.

Après une déclaration d'urgence, des consignes d'urgence peuvent être données pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des Ontariens. À titre d'exemples de consignes provinciales données dans le cadre de la COVID-19, mentionnons limiter le personnel à un seul foyer de soins de longue durée et interdire l'établissement de prix injustes pour les biens nécessaires. Des consignes d'urgence ont également été données à l'échelon fédéral pendant la pandémie, dont la fermeture de la frontière canado-américaine en vertu de l'article 58 de la *Loi sur la quarantaine* fédérale.

2.2 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. Elle compte en effet plus de 14 millions de personnes. De plus, la capacité de production d'énergie nucléaire de l'Ontario est la plus élevée en Amérique du Nord.

Les facteurs de risque et les complexités sans cesse croissants ont rendu la gestion des situations d'urgence encore plus cruciale pour la sécurité des Ontariens. 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 envers la technologie, qui est vulnérable aux cyberattaques.

2.3 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.

Les deux dernières urgences provinciales déclarées avant la COVID-19 en 2020 étaient l'éclosion du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) (de mars à juillet 2003) et la panne d'électricité (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. À la suite de l'événement du SRAS, le Comité d'experts sur le SRAS et la lutte contre les maladies infectieuses et la Commission sur le SRAS ont recommandé un certain nombre de mesures visant à améliorer l'état de préparation de l'Ontario à de futures urgences en santé publique. Ces recommandations sont abordées plus en détail dans notre rapport *Planification des éclosions et prise de décisions*.

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. Il s'agit de la prévention, de l'atténuation, de la préparation, de l'intervention et du rétablissement. Le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) est le bureau 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 (voir la **figure 2**).

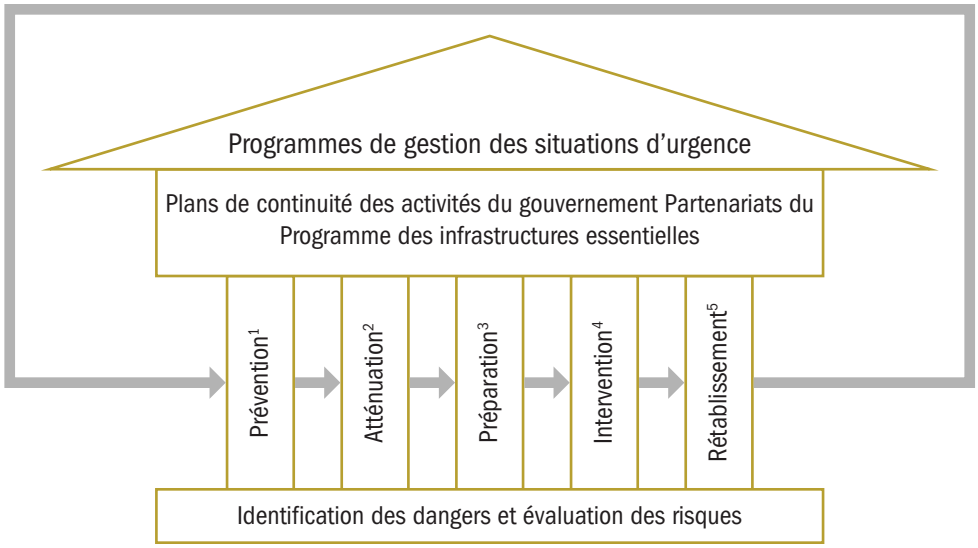
La première étape de l'élaboration d'un programme efficace de gestion des situations d'urgence consiste à cerner les dangers qui se sont manifestés ou qui pourraient se manifester, et à en évaluer les risques. Les résultats de ces travaux constituent la base de l'élaboration du programme de gestion des urgences. L'Ontario a identifié 55 dangers et a désigné un ministère responsable de chacun d'eux. D'autres types d'urgences qui ne se rapportent pas à un danger en particulier ont été confiés 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, de la Formation et du Perfectionnement des compétences).

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

Figure 2 : Les cinq composantes de la gestion des situations d'urgence en Ontario

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario au moyen des données du ministère du Solliciteur général



1. Prevention: Actions taken to prevent an emergency or disaster.
2. Mitigation: Actions taken to reduce the effects of an emergency or disaster. This may include structural or non-structural improvements to buildings and infrastructure.
3. Preparedness: Actions taken prior to an emergency or disaster to ensure an effective response. This may include implementing standards and plans, practice tests, public education and public alerts.
4. Response: Actions taken to respond to an emergency or disaster. This includes ensuring that a controlled, co-ordinated, effective and rapid response is undertaken.
5. Recovery: Actions taken to recover from an emergency or disaster and to assist individuals, businesses and communities to return to a state of normalcy. This may include environmental clean-up, return of evacuees, or financial assistance.

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 et des canaux de communication efficaces entre les principaux intervenants comme les municipalités, les ministères et les personnes clés.

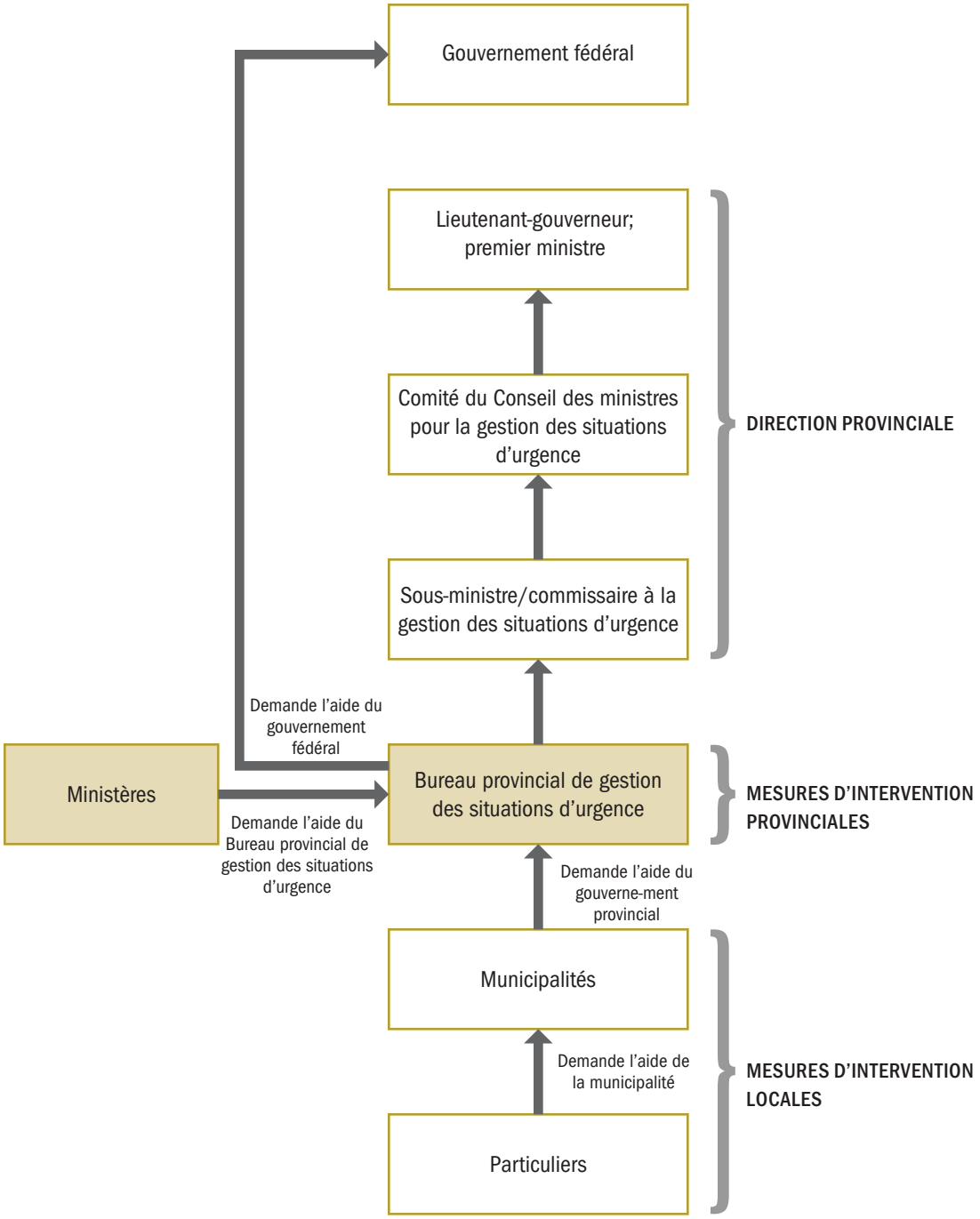
2.4.1 Rôles et responsabilités

L'Ontario a adopté une approche ascendante pour la gestion des situations d'urgence, telle qu'elle est décrite dans les principes de gestion des situations d'urgence en Ontario. Cette approche est conforme à celle utilisée par le gouvernement fédéral du Canada et d'autres provinces. Cela signifie que les municipalités (par opposition aux paliers supérieurs de gouvernement) sont responsables de la gestion de la plupart des urgences, bien qu'elles puissent demander au besoin des ressources et de l'aide au gouvernement provincial. On trouve à la **figure 3** les rôles et les 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 est un exemple

Figure 3 : Rôles et responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence en Ontario

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



Note: The provincial response structure is different for nuclear and radiological emergencies and response to First Nations events. The federal government has a fiduciary responsibility for First Nations events and the Provincial Emergency Management Office is responsible for the overall provincial off-site response to nuclear emergencies.

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.

La loi provinciale a conféré une série de responsabilités aux municipalités. Elles doivent notamment 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.

L'intervention des collectivités des Premières Nations aux prises avec des situations d'urgence représente un secteur pour lequel la province, et non les municipalités, est responsable de la gestion des urgences. La province assume cette responsabilité au nom du gouvernement fédéral en vertu d'une entente de financement avec elle.

Le ministère responsable de la gestion provinciale des situations d'urgence est le ministère du Solliciteur général, 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. Ceux-ci servent à coordonner l'intervention d'urgence provinciale générale.

Le gouvernement fédéral peut aider la province si 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. Une pandémie mondiale constitue une telle urgence. Le gouvernement fédéral est également responsable des mesures d'intervention dans le cas d'une urgence comme la guerre, des situations internationales et des urgences en eaux internationales. Il a des responsabilités précises en cas d'urgence nucléaire.

2.4.2 Le Centre provincial des opérations d'urgence (Centre de GSUO)

Le Centre provincial des opérations d'urgence (Centre de GSUO), 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 de GSUO a pour tâche de permettre une intervention coordonnée de la province face aux urgences, dans les cas où GSUO peut collaborer avec ses partenaires : ministères, municipalités, le gouvernement fédéral, des administrations à l'extérieur de l'Ontario et d'autres administrations.

Un agent de service est sur place au Centre de GSUO 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 qui pourraient avoir besoin de l'aide de la province en cas d'urgence, y compris les Premières Nations.

Depuis son ouverture, le Centre de GSUO a servi principalement à répondre à des urgences dans les collectivités des Premières Nations, comme des inondations, à aider les municipalités en cas d'urgence et à organiser des réunions.

2.4.3 Lois et normes applicables

La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (la Loi sur la gestion des situations d'urgence) 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 de l'Ontario. À cette fin, la Loi sur la gestion des urgences définit les responsabilités de préparation et d'intervention en cas d'urgence. Elle établit aussi les critères pour déclarer une urgence provinciale ou municipale.

Un décret pris en 2009 attribue à 13 ministères des responsabilités pour des types précis d'urgences

et/ou de services d'urgence. Les ministres concernés sont chargés de préparer les programmes de gestion des situations d'urgences et des plans d'intervention appropriés.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

3.1 Raison pour laquelle nous publions ce rapport

En 2017, notre Bureau a audité la gestion des situations d'urgence en Ontario, ce qui mettait à contribution l'ancien ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (maintenant le Solliciteur général) et quatre autres ministères dont nous avions choisi d'examiner les programmes de gestion des situations d'urgence.

Alors que nous effectuions notre suivi continu de cet audit plus tôt cette année, la pandémie de COVID-19 a frappé l'Ontario. Notre objectif dans la préparation de ce rapport consistait à élargir notre travail de suivi pour évaluer la participation de GSUO à l'intervention de la province dans le cadre de COVID-19. Il s'agissait notamment d'examiner les facteurs additionnels qui pourraient avoir contribué aux problèmes spécifiquement liés à la pandémie et les leçons apprises qui pourraient être appliquées pour prévenir ou minimiser ces problèmes à l'avenir. Les facteurs comprenaient la structure de gouvernance de la gestion des situations d'urgence (par exemple : a-t-elle amélioré la préparation aux situations d'urgence; a-t-elle favorisé et appuyé une coordination et une surveillance efficaces de la gestion des situations d'urgence dans la province?) et la dotation (par exemple : y avait-il suffisamment de personnel formé à l'interne et pour fournir du soutien aux 444 municipalités de l'Ontario?)

Nous avons également entrepris un examen de l'intervention d'urgence pour la COVID-19 par d'autres provinces canadiennes. Ainsi, nous avons pu déterminer les mesures prises qui pourraient être mises en oeuvre en Ontario avant que les vagues subséquentes de pandémie se produisent et afin de mieux nous préparer aux urgences futures.

Ce rapport est étroitement lié à notre *rapport sur la planification et la prise de décisions face à l'éclosion*, qui met l'accent sur l'intervention d'urgence du secteur de la santé de l'Ontario.

3.2 Ce que nous avons fait

Nous avons mené notre audit de juin à octobre 2020. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère et de la direction du Bureau du Conseil des ministres selon laquelle, au 13 novembre 2020, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion de ce rapport. Nous avons reçu l'information finale le 20 novembre 2020.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons :

- examiné la documentation et les rapports internes et externes pertinents;
- interviewé le personnel de GSUO et d'autres ministères ainsi que des représentants du Bureau du Conseil des ministres et du Comité du Conseil des ministres sur la gestion des urgences au sujet de leur rôle dans la COVID-19 et d'autres questions;
- examiné les rapports antérieurs pertinents de notre Bureau, y compris l'état des recommandations formulées dans ces rapports;
- sondé certaines municipalités de tailles et d'emplacements différents sur leur expérience pendant la pandémie de COVID-19;
- retenu les services d'un expert-conseil indépendant qui possède des compétences dans le domaine de la gestion des situations d'urgence pour effectuer un examen juridictionnel des mesures prises par les bureaux provinciaux de

gestion des situations d'urgence dans cinq provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Nouvelle-Écosse) au cours de la COVID-19.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 GSUO n'est pas prêt à lutter contre la COVID-19 – Manque de progrès continu de GSUO à l'égard des recommandations du rapport d'audit 2017 du Bureau de la vérificatrice générale

Dans l'ensemble, Gestion des situations d'urgence Ontario (GSUO) a réalisé peu de progrès dans la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre audit de 2017 sur la gestion des situations d'urgence en Ontario. Près de 3 ans après la publication de nos recommandations, seulement 4 (soit 11 %) des 36 mesures recommandées dont GSUO était responsable ont été mises en oeuvre. Deux des trois autres mesures qui relevaient du ministère des Affaires municipales et du Logement (le ministère des Affaires municipales pendant notre audit de 2017) ont été mises en oeuvre.

Durant notre suivi de 2019, GSUO s'est engagé à mettre pleinement en oeuvre huit autres mesures recommandées d'ici mars 2020. Il n'a pas respecté cet engagement.

Ce manque de progrès signifie que GSUO et la province ne se sont pas rapprochés d'un meilleur état de préparation aux situations d'urgence au cours des deux années et plus qui se sont écoulées entre notre formulation des recommandations et le début de la pandémie de COVID-19.

Lors de notre audit de 2017 et de nos suivis de 2019 et 2020, nous avons constaté que GSUO avait déjà commencé, puis cessé des projets et des groupes de travail, et qu'il avait rédigé des plans, des documents de travail et des chartes de projet qui n'ont jamais été mis en oeuvre ou finalisés. Par exemple, les mesures prévues suivantes ne se sont jamais concrétisées : mettre en place une équipe d'intervention tous risques, mettre en oeuvre une structure d'intervention normalisée pour la province, achever un programme pour déterminer l'infrastructure essentielle dans la province, et établir un groupe de la chaîne d'approvisionnement pour aider à fournir les ressources stratégiques nécessaires en cas d'urgence à grande échelle.

En outre, GSUO a élaboré un « Plan d'action ontarien pour la gestion des situations d'urgence » quelques jours avant le dépôt de notre rapport de 2017. Il visait à démontrer que GSUO réagit de façon proactive à nos recommandations (et, ce faisant, à éviter les impressions négatives possibles de GSUO découlant de notre rapport). Il comprenait un plan détaillé de mise en oeuvre des mesures qui donneraient suite aux recommandations formulées dans plusieurs rapports récents, dont notre rapport de 2017. [*traduction*] « L'Ontario s'est engagé à mettre en place un système de gestion des situations d'urgence efficace, souple et capable de s'adapter à la situation particulière des collectivités de la province. Notre plan de transformation de notre système de gestion des situations d'urgence qui vise à créer un modèle moderne, dynamique et résilient reposera sur quatre grands principes :

- l'amélioration de la responsabilité et de la transparence;
- un soutien accru aux municipalités et aux partenaires de la gestion des situations d'urgence;
- du leadership et une gouvernance efficaces en matière de gestion des situations d'urgence;
- une capacité accrue en cas d'urgence à grande échelle. »

Cependant, la plupart de nos recommandations n'ont pas encore été mises en oeuvre. Le fait de ne pas donner suite aux engagements et aux mesures prévues a eu une incidence sur l'état de préparation de l'Ontario à faire face à la pandémie de COVID-19 et pourrait avoir des répercussions considérables

sur la coordination et l'efficacité de l'intervention générale de la province en cas de situations d'urgence futures.

Comme la majorité de nos recommandations demeurent en cours et que certaines ne sont même pas lancées ou le sont à peine, nous nous demandons si elles seront mises en oeuvre. Si ce n'est pas le cas, nous nous interrogeons sur la mesure dans laquelle la province pourra coordonner efficacement une intervention d'urgence au moment lorsqu'elle devra le faire, par exemple si des vagues subséquentes plus importantes de COVID-19 ou d'autres problèmes surviennent.

La **figure 4** fait le point sur l'état de la mise en oeuvre de nos recommandations de 2017, et l'**annexe 1** fournit des renseignements plus détaillés sur l'état et les mesures prises à l'égard des recommandations les plus pertinentes pour la pandémie de COVID-19.

En plus de la mise en oeuvre intégrale de seulement 4 des 36 mesures recommandées par GSUO, nous avons constaté qu'en septembre 2020 :

- 18 (ou 50 %) des 36 mesures recommandées sont en voie de mise en oeuvre, tandis que peu ou pas de progrès ont été réalisés pour 12 (ou 33 %) et que 2 ne seront pas mises en oeuvre;

Figure 4a : Aperçu de l'état des recommandations pour notre audit de 2017 sur la gestion des situations d'urgence en Ontario[1]

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

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
		État des mesures recommandées				
	Nbre de mesures recommandées	Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1		1			
Recommandation 2	4		2	2		
Recommandation 3	3		3			
Recommandation 4	3	2		1		
Recommandation 5	3	1			2	
Recommandation 6	2		1	1		
Recommandation 7	2		2			
Recommandation 8	3		2	1		
Recommandation 9	4	1	2	1		
Recommandation 10	3			3		
Recommandation 11	2		2			
Recommandation 12	3		3			
Recommandation 13[2]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Recommandation 14	3			3		
Total	**36[3]**	**4**	**18**	**12**	**2**	**0**
%	**100**	**11**	**50**	**33**	**6**	**0**

1. Consultez l'**annexe 1** pour obtenir des renseignements détaillés sur les recommandations liées à la COVID-19.
2. Contrairement à toutes les autres recommandations, qui étaient adressées à Gestion des situations d'urgence Ontario et/ou au ministère du Solliciteur général (alors le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels), la recommandation 13 s'adressait au ministère des Affaires municipales de l'époque. Par conséquent, elle n'est pas pertinente dans le présent rapport et son état est exclu de l'aperçu de l'état des recommandations.
3. Les trois mesures recommandées qui étaient adressées au ministère des Affaires municipales de l'époque (que l'on trouve dans la recommandation 13 et qui sont abordées dans la note de bas de page 2) ne sont pas comprises dans ce total. Le nombre total de mesures recommandées dans notre rapport de 2017 était de 39.

Figure 4b : Changement de l'état de la mise en oeuvre entre 2019 et 2020

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

État	2019	2020	Modification
Pleinement mise en oeuvre			
Nombre de mesures	4	4	0
% du total	11	11	0
En voie de mise en oeuvre			
Nombre de mesures	13	18	5
% du total	36	50	14
Peu ou pas de progrès			
Nombre de mesures	17	12	(5)
% du total	47	33	(14)
Ne sera pas mise en oeuvre			
Nombre de mesures	2	2	0
% du total	6	6	0

- entre 2019 et 2020, le seul changement dans l'état de la mise en oeuvre était que cinq mesures recommandées sont passées de « peu ou pas de progrès » à « en voie de mise en oeuvre ».

RECOMMANDATION 1

Pour que la province puisse mieux se préparer aux vagues subséquentes de COVID-19 et à d'autres situations d'urgence futures, le ministère du Solliciteur général devrait déployer des efforts concertés afin de mettre en oeuvre rapidement et pleinement les recommandations de notre rapport d'audit de 2017.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de renforcer le système provincial de gestion des situations d'urgence, notamment en donnant suite méthodiquement aux recommandations en suspens de la vérificatrice générale. Le calendrier de mise en oeuvre complète sera touché par l'intervention continue dans la COVID-19, les urgences saisonnières prévues (comme les feux de forêt et les inondations) et d'autres processus pangouvernementaux, y compris l'affectation budgétaire annuelle pour les initiatives de changement.

Gestion des urgences Ontario (GSUO) souligne que 18 (soit 60 %) des 30 mesures découlant de l'audit de 2017 de la gestion des situations d'urgence en Ontario qui n'ont pas encore été mises en oeuvre sont « en voie de mise en oeuvre » et s'est engagé à mettre en oeuvre 6 de ces recommandations d'ici mars 2021.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

4.2 Le manque de préparation a eu une incidence sur l'intervention dans la situation d'urgence de la COVID-19

Comme peu ou pas de mesures ont été prises pour mettre en oeuvre le tiers des recommandations formulées dans notre rapport de 2017 et comme une autre tranche de 50 % était toujours en cours, GSUO et la province n'étaient pas aussi équipées qu'elles auraient pu l'être lors de la propagation de la COVID-19 en Ontario. Tel était particulièrement le cas pour les domaines de la gouvernance, de la préparation et de l'intervention, qui sont abordés plus en détail dans les sections qui suivent.

En priorisant les recommandations qu'il devrait être en mesure de mettre en oeuvre assez rapidement, GSUO pourrait être mieux en mesure d'intervenir dans les vagues ultérieures de la pandémie. Ces recommandations portent notamment sur le partage de l'information et la coordination des enjeux et des messages transmis aux ministères, aux municipalités et aux Premières Nations. Il faudra plus de temps pour mettre en oeuvre d'autres recommandations, comme l'établissement de niveaux suffisants d'employés expérimentés et formés, la mise à jour des plans d'intervention et la mise en place de structures de gouvernance efficaces. Néanmoins, la province sera mieux préparée aux urgences à venir en s'engageant à aller de l'avant dans ces domaines.

Nous avons examiné la façon dont d'autres provinces canadiennes se sont préparées et ont réagi durant la pandémie. Dans l'**annexe 2**, nous avons indiqué de nombreuses pratiques exemplaires que l'Ontario pourrait envisager de mettre en oeuvre.

4.2.1 La province n'a pas accordé assez d'importance à la gestion des situations d'urgence, ce qui a limité l'efficacité de GSUO pendant la pandémie de COVID-19

Il était ressorti de notre audit de 2017 que GSUO avait pour fonction de superviser un programme provincial de gestion des situations d'urgence comprenant des activités de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement. La priorité et l'importance moindres accordées à ce rôle important ont eu une incidence sur le niveau de services fournis par GSUO. Les situations suivantes ont affaibli sa fonction :

- GSUO relève d'un ministère, maintenant appelé le ministère du Solliciteur général (au moment de notre audit, il portait le nom de ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels). Il a été en concurrence avec d'autres priorités du Ministère pour obtenir de l'attention et des ressources, comme celles qui touchent les services policiers, les incendies et les établissements correctionnels.
- Les deux principaux postes de direction de GSUO, le commissaire et le chef, ont fait l'objet d'un roulement fréquent au cours des cinq dernières années, et le poste de commissaire était parfois vacant. Le manque de continuité dans la direction a entraîné un manque d'expérience et de connaissances essentielles.
- Le chef de la gestion des situations d'urgence, c'est-à-dire le commissaire, était également sous-ministre au Ministère et partageait donc son temps entre la gestion des situations d'urgence et de nombreuses autres responsabilités ministérielles.
- Il n'y avait pas de comité exécutif pangouvernemental, comme au niveau des sous-ministres, pour discuter de la gestion des situations d'urgence dans la province.
- La surveillance de la gestion des situations d'urgence relève du Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence (le Comité ministériel des urgences), qui est composé de huit députés provinciaux et du premier ministre. Le Comité du Conseil des ministres pour les urgences est investi du mandat important de fournir une orientation stratégique et de veiller à ce que la province soit prête à répondre aux situations d'urgence. Au moment de notre audit, il ne s'était pas réuni au cours des cinq dernières années, de sorte qu'il lui était impossible de s'acquitter de son mandat.

Nous avons examiné chacune des situations susmentionnées au cours du présent audit et avons constaté que la gouvernance et la surveillance du programme provincial de gestion des situations d'urgence avaient peu changé. Chacune de ces situations est abordée ci-après. Nous mettrons l'accent sur la situation actuelle et sur les répercussions sur l'urgence de la pandémie de COVID-19.

La gouvernance et la surveillance étaient inadéquates pour un programme efficace de gestion des urgences à l'échelle du gouvernement

Le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence (le Comité ministériel des urgences) est censé constituer l'organe principal de gouvernance de la gestion des situations d'urgence en Ontario. Il y a de nombreuses années que GSUO s'est réuni pour la dernière fois, en novembre 2019, lorsqu'il a tenu une réunion d'introduction pour donner au Comité ministériel des urgences un aperçu de son rôle et de son mandat ainsi que de la gestion des urgences en Ontario.

Le Comité ministériel des urgences s'est réuni à trois reprises pendant la première vague de la pandémie, malgré le fait que le Plan provincial d'intervention désigne le Comité ministériel des urgences comme un intervenant clé chargé d'élaborer la stratégie provinciale globale d'intervention en situation d'urgence. La première réunion a eu lieu en mars. Le ministère de la Santé et le ministère du Solliciteur général ont alors fait le point sur l'état de préparation de l'Ontario à la pandémie. Des réunions ont suivi en juin, puis une troisième fois en juillet. Elles avaient pour but de faire le point sur des questions stratégiques, comme la réouverture de la province et la stratégie de réouverture pour l'éducation. Aucun procès-verbal n'a été rédigé et il n'existe pas de document consignant des décisions prises. En revanche, nous avons constaté que l'Alberta a mis sur pied son comité ministériel de gestion des urgences en janvier 2020 et qu'elle a commencé à se réunir trois fois par semaine.

En outre, la province n'a toujours pas établi de comité de direction pour les questions touchant l'ensemble de la province. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba ont toutes un tel comité au niveau des sous-ministres.

L'une des conséquences de plans d'urgence plus anciens et non testés, ainsi que d'un système de gouvernance inactif et fragmenté pour les opérations de GSUO en Ontario et le manque de personnel formé pour aider, est que le 25 mars, le secrétaire du Conseil des ministres a entrepris un approvisionnement urgent à fournisseur unique de services de consultation au coût de 1,6 million de dollars pour élaborer une structure organisationnelle d'intervention en cas de crise pour COVID-19 (une somme supplémentaire de 3,2 millions de dollars a été versée au même consultant pour aider à la planification de la reprise de COVID-19 et à la stratégie de réouverture pour l'éducation). Le coût du consultant était supérieur aux taux standards de l'industrie. Le contrat a été signé le 3 avril 2020, soit après le début des travaux.

La première réunion des principaux intervenants de cette structure a eu lieu le 11 avril 2020, soit plus de 3 semaines après que la province a déclaré l'état d'urgence. La structure était encore en évolution jusqu'au 24 avril, date à laquelle le rapport définitif du consultant a été livré. Des améliorations ont continué à être apportées par la suite. Le secrétaire du Conseil des ministres a envoyé une note de service aux sous-ministres pour les informer de ces améliorations et mises à jour le 15 mai 2020.

La structure d'intervention en cas de crise comporte une table de coordination centrale, une deuxième couche sous quatre « tables de commande » et une troisième couche de plusieurs tables secondaires sous chaque table de commande. La Table de coordination centrale est aussi proche que la structure d'intervention en cas de crise pour ce qui est de disposer d'un Comité d'orientation stratégique des sous-ministres sur la gestion des urgences, qui représente un élément clé de la structure d'intervention du Plan provincial de lutte contre la pandémie. Cependant, seulement 9 de ses 20 membres sont en fait des sous-ministres. D'autres membres font partie du personnel politique, comme certains chefs de conseil des ministres adjoints. Il est coprésidé par le secrétaire du Conseil des ministres et le chef de conseil des ministres du premier ministre. En outre, la Table de coordination centrale ne possède aucun pouvoir décisionnel. Celui-ci appartient au premier ministre et au Conseil des ministres.

Comme il a été mentionné, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba disposaient de chacun un comité permanent de sous-ministres pour la gestion des urgences. Ce comité prenait des décisions stratégiques jusqu'à un certain niveau, en fonction des connaissances, des compétences et de l'expertise des membres. Des décisions stratégiques de haut niveau ont été prises par le Comité du Conseil des ministres.

Dans le cadre de notre audit de 2017, nous nous attendions à ce qu'une telle approche soit en place et à ce que nos recommandations cadrent avec celle-ci, en suggérant que GSUO examine les pratiques exemplaires d'autres administrations en matière de structures de gouvernance et en proposant une structure efficace au Comité ministériel des urgences et sa mise en oeuvre.

Si, de tout temps, GSUO avait bénéficié d'un meilleur soutien historique, la mise en place d'un Comité ministériel des urgences et d'un Comité des sous-ministres, comme le prévoit le cadre actuel de gestion des situations d'urgence de la province, aurait permis de préparer beaucoup mieux la province à réagir à la pandémie lorsque la province a déclaré l'état d'urgence 17 mars 2020. Une intervention d'urgence plus rapide en aurait découlé. L'approche adoptée a plutôt fait en sorte que la structure d'intervention n'a commencé à être établie que le 11 avril 2020. De plus, la structure d'intervention en cas de crise mise en oeuvre d'après les conseils du consultant n'était pas conforme à la structure d'intervention provinciale décrite dans le Plan d'intervention provincial (voir la **section 4.2.3** pour plus de détails).

GSUO n'est toujours pas en situation de diriger et coordonner efficacement la gestion des urgences à l'échelle de la province

GSUO continue à relever d'un ministère (aujourd'hui le ministère du Solliciteur général, auparavant appelé ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels). En raison du roulement continu au sein de sa direction, il était plus difficile pour GSUO d'apporter des changements, de mettre en oeuvre des recommandations et d'adopter et de mettre en oeuvre des pratiques exemplaires.

Le Ministère compte encore deux sous-ministres, maintenant appelés sous-solliciteurs généraux. Le sous-solliciteur général de la sécurité communautaire supervise GSUO dans son rôle de commissaire à la gestion des situations d'urgence. Ce sous-solliciteur général divise donc son attention entre la gestion des situations d'urgence et les programmes de sécurité communautaire du Ministère. Cela comprend les services de police et d'incendie. L'actuel sous-solliciteur général occupe ce poste depuis octobre 2018. Il a été auparavant au service de la police de Toronto pendant de nombreuses années.

Trois personnes différentes ont occupé le poste de sous-ministre adjoint ou de chef depuis notre audit de 2017. Le chef actuel est entré en fonction à la fin de février 2020, soit environ trois semaines avant que la province déclare l'état d'urgence. Le chef a passé 13 ans au ministère des Transports (MTO). Depuis quelques années, il assumait des responsabilités liées au programme de gestion des situations d'urgence du MTO et au respect des exigences de la Loi sur la gestion des urgences. Contrairement à ses prédécesseurs des cinq dernières années, il n'a pas d'expérience appliquée en gestion des situations d'urgence (par exemple, avec la police, les services d'incendie ou l'armée). Cette expérience et cette expertise auraient permis à cette personne de mieux se mettre à l'oeuvre dès le début de la pandémie. Cette personne a plutôt fait face à une courbe d'apprentissage abrupte dans des circonstances sans précédent.

Un changement positif a été apporté. En effet, la Division du Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence compte maintenant deux postes de sous-ministre adjoint, l'un pour le poste de chef de la gestion des situations d'urgence et l'autre pour le commissaire des incendies. Cela met davantage l'accent sur la gestion des urgences qu'auparavant.

GSUO n'a pas joué un rôle essentiel dans l'intervention de la province en situation de pandémie

En vertu du décret 1157/2009, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (maintenant divisé en deux ministères) est désigné responsable dans les domaines de la santé humaine, des maladies et des épidémies, ainsi que des services de santé en cas d'urgence. Par conséquent, le secteur de la santé de l'Ontario a été désigné comme responsable principal pendant la pandémie de COVID-19.

Toutefois, le même décret désignait également le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'époque (qui s'appelle maintenant le ministère du Solliciteur général) comme responsable de « toute situation d'urgence qui exige une coordination de la gestion provinciale des situations d'urgence ». Étant donné que la COVID-19 était une urgence déclarée par la province, GSUO devait, en vertu du décret, jouer un rôle de premier plan dans l'intervention d'urgence. Cela ne s'est toutefois pas produit.

Les bureaux provinciaux de gestion des situations d'urgence des autres provinces participaient davantage durant la pandémie que GSUO. Ils ont collaboré activement avec les représentants du Centre des opérations d'urgence de leur ministère de la Santé à l'échange d'information, par du soutien et parfois par la prise de décisions. Ils avaient également chacun un représentant du ministère de la Santé au sein de leur centre des opérations d'urgence pour favoriser la coordination durant la COVID-19, ainsi que des représentants d'autres intervenants, notamment d'autres ministères, le gouvernement fédéral, les Premières Nations et les organismes non gouvernementaux. Ce n'était pas le cas pour GSUO.

RECOMMANDATION 2

Pour que la gestion des situations d'urgence et en particulier le Bureau provincial de gestion des situations d'urgence (GSUO) se voit accorder l'importance nécessaire pour protéger adéquatement la population de l'Ontario des urgences futures, le ministère du Solliciteur général, de concert avec la province, devrait examiner la situation de GSUO au sein du gouvernement et de la province et mettre en place des structures de gouvernance et des processus de surveillance appropriés, y compris une structure efficace de leadership et de dotation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a confiance en la direction actuelle de GSUO et considère que GSUO est bien situé au sein du Ministère.

Le Ministère s'est engagé à effectuer un examen complet du système de gestion des urgences de l'Ontario après la COVID-19 afin d'évaluer les points à améliorer et de tirer parti des réussites et des leçons retenues de la gestion des situations d'urgence liées à la COVID-19.

Dans l'intervalle (au cours des 24 prochains mois), le Ministère évaluera la capacité de GSUO, y compris sa dotation.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

RÉPONSE DU BVGO

Il est décevant que la réponse à cette recommandation soit une étude plus poussée plutôt qu'une mesure. Malheureusement, le roulement et le placement de l'effectif de gestion des situations d'urgence au sein du gouvernement ont eu des répercussions sur la direction de GSUO. GSUO travaille actuellement avec un nouveau sous-ministre adjoint qui aura probablement besoin d'acquérir de l'expérience supplémentaire dans ce rôle avant que les activités de GSUO puissent être évaluées comme étant efficaces.

L'importance de ce rôle va de pair avec l'importance du Comité du Cabinet sur la gestion des urgences au niveau stratégique et la

mise en oeuvre de notre suggestion d'un comité exécutif opérationnel sur la gestion des urgences au niveau des sous-ministres. Cet effort combiné importe pour assurer la protection des Ontariens lors d'urgences futures.

4.2.2 La province n'est toujours pas prête à intervenir s'il survient une autre urgence

Nous avions constaté dans notre audit de 2017 que malgré le fait que la province avait pris certaines mesures pour se préparer aux situations d'urgence, il y avait des lacunes dans les programmes de gestion des situations d'urgence à l'échelle de la province et dans leur surveillance et coordination par GSUO. Par exemple, certaines activités et certains outils nécessaires pour préparer les ministères et les municipalités à une situation d'urgence n'étaient ni en place ni utilisés efficacement.

Nous avons relevé certaines des mêmes lacunes au cours du présent audit : les plans d'intervention critiques pour la pandémie n'avaient pas encore été mis à jour ou finalisés aux fins d'utilisation; une stratégie pluriannuelle de mise à l'essai des plans d'intervention d'urgence n'avait pas été mise en oeuvre et des exercices de pratique pertinents n'avaient pas été menés; de plus, GSUO n'avait pas apporté d'améliorations à sa surveillance des ministères et des municipalités, qui étaient nécessaires pour mettre en place des programmes de gestion des situations d'urgence de qualité.

Plans d'intervention non mis à jour ou suivis pendant l'urgence de la COVID-19

GSUO dispose de deux plans d'intervention d'urgence critiques pour les urgences liées à la pandémie de COVID-19. Le premier est le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence (Plan provincial d'intervention), qui est censé servir à coordonner l'intervention provinciale générale pour toute urgence. Bien que le Plan d'intervention provincial ait été mis à jour en novembre 2019, il n'avait pas été finalisé lorsque la pandémie de COVID-19 a commencé, car il était en attente de traduction et de codage pour les formats accessibles. À ce jour, il n'est toujours pas accessible sur le site Web de GSUO. Comme le plan de 2008 était le seul plan accessible au public, il a plutôt été mentionné. Ce Plan d'intervention provincial doit être entièrement mis à jour tous les quatre ans conformément aux exigences internes de GSUO. Le deuxième plan est le Plan provincial de coordination en cas de pandémie de grippe (Plan provincial en cas de pandémie), qui appuie le Plan provincial d'intervention. Il n'a pas été mis à jour depuis 2006.

De plus, le ministère de la Santé dispose de deux plans pertinents pour la COVID-19 : son Plan ministériel d'intervention en cas d'urgence (Plan d'intervention en matière de santé) et son Plan ontarien de lutte contre la pandémie de grippe (Plan de lutte contre la pandémie). Aucun de ces plans n'avait été mis à jour depuis 2013. Par conséquent, bon nombre des responsabilités, des pratiques et des rôles énoncés dans les plans, ainsi que les intervenants affectés à ceux-ci, étaient désuets.

En revanche, la Colombie-Britannique a mis à jour son plan provincial de lutte contre la pandémie et son ministère de la Santé a actualisé son plan de lutte contre la pandémie de grippe en février 2020, peu après la confirmation du premier cas de COVID-19. Les plans étaient adaptés à la pandémie de COVID-19 afin que les participants aux interventions en cas de pandémie, les rôles et les responsabilités, y compris une chaîne de commandement claire, soient désignés. Le plan provincial de continuité des activités de l'Alberta a été mis à jour en 2019 après un récent test lié à la pandémie. L'Ontario n'a encore pris aucune de ces mesures.

Étant donné que les plans d'intervention sont désuets, les rôles et responsabilités des parties concernées et les mesures à prendre ne comprennent pas les renseignements à jour, les changements apportés aux programmes, les

pratiques exemplaires fondées sur les événements récents ou les améliorations nécessaires fondées sur les résultats de la mise à l'essai des plans. Par exemple, le Plan provincial de lutte contre la pandémie comprend des références aux équipes provinciales d'intervention en situation d'urgence et à un Comité stratégique des sous-ministres sur la gestion des situations d'urgence, qui n'existent pas actuellement. Il indique également que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (maintenant appelé le ministère de la Santé) et le ministère du Travail (maintenant appelé le ministère du Travail, de la Formation et du Développement des compétences) fourniront des directives sur l'ÉPI. De plus, le fait que le ministère de la Santé n'a pas mis ses plans à jour a entraîné l'établissement d'une structure d'intervention inutilement complexe pour écarter sa structure d'intervention prévue, ce dont il est question plus en détail dans notre *rapport sur la planification et la prise de décisions face à l'éclosion*.

Les plans désuets sont également d'une utilité limitée, tout comme les guides étape par étape sur ce qu'il faut faire, avec qui communiquer et où trouver des renseignements essentiels. Par conséquent, les plans n'ont pas été entièrement suivis et n'ont été utilisés que comme documents d'orientation au début de l'urgence. Cela a créé de la confusion à l'échelon municipal, car les municipalités ne savaient pas exactement qui dirigeait l'intervention et où les décisions étaient prises. De plus, elles ne recevaient pas l'aide nécessaire de GSUO. En outre, le fait de ne pas examiner et mettre à jour les plans tous les ans au besoin contrevient aux exigences de la Loi sur la gestion des situations d'urgence.

La stratégie pluriannuelle de mise à l'essai des plans d'intervention en cas d'urgence n'a pas été mise en oeuvre et aucun exercice de pratique pertinent récent n'a été entrepris

Dans notre audit de 2017, les ministères respectaient l'exigence de la Loi sur la gestion des situations d'urgence de procéder à un essai de pratique annuel pour évaluer leurs plans et procédures d'intervention d'urgence. Toutefois, le processus ne permettait pas de s'assurer qu'ils étaient adéquatement préparés à intervenir dans une urgence, car les exercices de pratique étaient des exercices de base. Nous avons également constaté qu'au cours des cinq dernières années, les seuls essais complexes avaient été réalisés en cas d'urgence nucléaire; de pandémie ou de toute autre urgence provinciale. Aucun essai complexe autre n'avait été effectué.

Par conséquent, nous avons recommandé à GSUO d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie pluriannuelle pour les exercices de pratique, conformément aux pratiques exemplaires de la province. Il s'agirait notamment de mettre l'accent sur les événements à risque élevé et d'accroître la complexité et l'ampleur des tests d'une année à l'autre. GSUO n'a pas donné suite à cette recommandation.

Nous avons examiné les exercices de pratique effectués par GSUO et par le ministère de la Santé depuis notre audit de 2017. Nous avons constaté qu'aucun des organismes n'avait entrepris d'essai des quatre plans d'intervention d'urgence pertinents pour la COVID-19 (le Plan d'intervention provincial, le Plan provincial de lutte contre la pandémie, le Plan d'intervention en matière de santé et le Plan de lutte contre la pandémie). Cela en dépit du programme d'identification des dangers et d'évaluation des risques de l'Ontario qui a noté une augmentation apparente de nombreuses maladies infectieuses, y compris celles qui circulent depuis peu, et en dépit du fait que les populations à forte densité, surtout avec une population croissante et mobile et une portée mondiale, courent un risque élevé d'introduction de maladies infectieuses dans la population.

Nous avons remarqué que GSUO et le ministère du Solliciteur général avaient effectué un test de pratique comprenant un scénario d'inondation. Ils l'ont fait en avril 2019, soit avant le début de

la saison des inondations de 2019, et le Centre de GSUO était impliqué.

L'absence de scénarios pandémiques ou d'autres scénarios provinciaux d'intervention en situation d'urgence a fait en sorte que la province n'était pas bien préparée pour intervenir dans le cadre de la COVID-19. Les exercices de pratique auraient également permis aux parties concernées de collaborer et d'apprendre à se connaître. Cela tisse des relations professionnelles et bâtit de la confiance, qui sont essentielles en cas d'urgence.

La Nouvelle-Écosse a tenu des tests de pratique annuels et des réunions régulières avant la COVID-19 avec les fournisseurs d'infrastructures essentielles avant que la COVID-19 n'affecte la Nouvelle-Écosse. Cela a facilité les communications et les discussions tout au long de la pandémie puisque des relations étaient déjà en place.

Nous avons constaté que l'Alberta tient chaque année un test provincial de pratique en gestion des situations d'urgence. Il sert à établir des relations, à clarifier les rôles et les processus et à renforcer l'intervention de l'Alberta en cas de catastrophe. En 2019, l'exercice était fondé sur un scénario de pandémie et comprenait des plans de maintien des opérations gouvernementales. Après le test, il a révisé son plan de continuité.

Pendant nos travaux, nous avons appris que l'une des façons les plus précieuses de se préparer à une pandémie (ou à tout danger) consiste à organiser des exercices (des exercices de pratique). Bien que les exercices à grande échelle aient été désignés comme une pratique exemplaire, même les exercices de simulation sont jugés utiles.

Le processus de surveillance n'a pas été amélioré pour veiller à ce que des programmes de gestion des situations d'urgence de qualité soient mis en place dans les ministères et les municipalités

Il était ressorti de notre audit de 2017 que la surveillance des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités consistait principalement à examiner une liste de contrôle d'autoévaluation de la conformité que les ministères et les municipalités devaient remplir chaque année. Les ministères et les municipalités ont également expliqué brièvement ce qu'ils avaient fait pour satisfaire à certaines exigences. Ce processus laissait à désirer, car il n'examinait pas la qualité des programmes de gestion des situations d'urgence ni la question de savoir si les ministères et les municipalités étaient vraiment prêts à intervenir en cas d'urgence.

Cette année, nous avons confirmé que GSUO n'avait pas élargi sa surveillance au-delà de l'examen des autoévaluations des ministères et des municipalités. Cela ne suffisait pas pour que GSUO sache si des programmes de gestion des situations d'urgence de qualité étaient en place ou si les ministères et les municipalités étaient adéquatement préparés à intervenir pour lutter contre la pandémie.

Même les autoévaluations limitées ne fournissaient pas toujours des renseignements exacts. Par exemple, le ministère de la Santé a déclaré de façon inexacte dans son autoévaluation de 2019 qu'il avait satisfait à l'exigence d'examiner chaque année ses plans d'intervention en cas d'urgence et de les mettre à jour au besoin. Toutefois, comme nous l'avons noté, ses deux plans liés à la COVID-19 n'avaient pas été mis à jour depuis 2013. La surveillance de GSUO n'avait pas permis de repérer cette information inexacte.

Notre rapport d'accompagnement du présent rapport, *Planification et prise de décisions face à l'éclosion*, fournit des détails sur le résultat final de l'omission par le ministère de la Santé de mettre ses plans à jour. Une structure d'intervention inutilement complexe a été mise en place pour contourner la structure d'intervention prévue.

Aucune stratégie de dotation pour les urgences considérables à grande échelle n'a été élaborée

Le manque d'employés formés à GSUO pour aider le Centre de GSUO au cours d'une longue intervention d'urgence a constitué un problème

dans notre audit de 2017 et demeure un problème. Pendant la pandémie, certains membres du personnel du programme de GSUO et certains membres du personnel du ministère du Solliciteur général ont prêté main-forte au Centre de GSUO; autrement, GSUO n'avait pas de plan viable pour accélérer rapidement sa dotation durant la COVID-19 en recrutant plus d'employés ou de bénévoles expérimentés, et il n'a pas non plus formé d'autres membres du personnel de la province pour les aider. Cette situation a limité le soutien et l'aide que GSUO a été en mesure de fournir aux municipalités et aux ministères et a fait en sorte qu'il lui était difficile de remplir son rôle de coordination provinciale durant la pandémie (voir la **section 4.2.3**). En outre, cela a eu pour effet que la majeure partie du travail de GSUO consacrée au programme, notamment aux urgences nucléaires et à la prestation de la formation nécessaire au personnel de gestion des situations d'urgence dans les municipalités, a été mise en attente. Le personnel du Centre de GSUO nous a dit qu'il disposait d'une liste de certains retraités et bénévoles municipaux qui avaient communiqué de façon proactive au cours des premiers jours de la COVID-19 pour les aider, mais qu'aucune autre mesure n'a été prise.

GSUO nous a dit qu'en l'absence d'une telle stratégie de dotation, l'Ontario avait établi une architecture intégrée d'intervention en cas de crise avec plusieurs tables de commandement intersectorielles consacrées aux efforts d'intervention interministérielle. Cette question fait l'objet de discussions additionnelles à la **section 4.2.3**.

Voici certaines des pratiques exemplaires que nous avons relevées dans d'autres provinces pour accroître la capacité de dotation :

- La Colombie-Britannique a utilisé son Système de gestion des affectations temporaires en cas d'urgence (TEAMS), qui se compose de fonctionnaires bénévoles.
- La Saskatchewan a fait appel à des membres du personnel de l'agence de la sécurité publique de la Saskatchewan, dont bon nombre ont reçu une formation polyvalente sur les responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence. Elle a également fait appel à des bénévoles de son équipe communautaire d'intervention en cas d'urgence pour venir en aide à la collectivité et a mis sur pied une équipe de réserve de la fonction publique, constituée de membres du personnel du gouvernement qui ont également apporté leur aide.
- Le Manitoba a détaché des employés du gouvernement de l'extérieur de son centre des opérations d'urgence pour prêter main-forte au centre.

Il n'y avait pas d'entente en place pour les ressources qui pourraient être nécessaires en cas d'urgence

Nous avions constaté en 2017 que GSUO et la plupart des autres ministères audités n'avaient pas conclu d'entente pour les biens et services qui pourraient être nécessaires en situation d'urgence. La mise en place d'ententes prévoyant des taux fixes réduit les retards dans l'obtention des ressources et permet de limiter les coûts à un moment critique. Nous avions également constaté que les ministères n'avaient même pas déterminé de quels types de ressources ils pourraient avoir besoin en situation d'urgence.

Nous avons constaté lors de notre audit que ces ententes n'étaient toujours pas en place. Cela a eu des répercussions importantes, particulièrement en ce qui concerne l'équipement de protection individuelle (ÉPI). Il y avait des pénuries de fournitures, les fournisseurs ont augmenté abusivement leurs prix et les organisations se livraient concurrence entre elles pour l'équipement.

Nous avons constaté en 2017 que le ministère de la Santé avait une réserve de plus de 26 000 palettes d'ÉPI et d'autres produits d'urgence médicale. Plus de 80 % de la réserve, pour laquelle il avait payé 45 millions de dollars, était expirée. Le

Ministère versait plus de 3 millions de dollars par année pour entreposer les fournitures expirées et il payait également pour disposer de certaines de ces fournitures. Dans le présent audit, la situation s'était aggravée, davantage de fournitures ayant dépassé leur date d'expiration. Un moins grand nombre des fournitures expirées étaient éliminées, de sorte que le Ministère continuait de payer pour entreposer encore plus de fournitures expirées.

Les questions relatives à la mise en réserve et à l'achat d'ÉPI sont abordées dans notre prochain rapport sur l'*Équipement de protection individuelle*.

Notre examen d'autres provinces a révélé que l'Alberta et le Manitoba avaient obtenu des inventaires suffisants d'ÉPI. En fait, en raison de cette préparation, l'Alberta était en mesure de prêter certaines fournitures à l'Ontario. De plus, le bureau provincial de gestion des situations d'urgence dans les cinq provinces que nous avons examinées (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Nouvelle-Écosse) a contribué à l'obtention d'ÉPI pour le personnel n'oeuvrant pas dans le secteur de la santé, comme le personnel auprès des personnes âgées, les premiers répondants, les fournisseurs de services de garde et les propriétaires agricoles. Deux des provinces (la Colombie-Britannique et le Manitoba) ont géré conjointement cette initiative avec leur ministère de la Santé afin de fournir également de l'ÉPI au secteur de la santé. Le bureau provincial de gestion des situations d'urgence dans les cinq provinces a également fourni et payé l'ÉPI pour le personnel municipal du centre des opérations d'urgence.

L'Ontario a appris très rapidement que l'ÉPI poserait problème : d'après un sondage mené en mars 2020, avant que l'état d'urgence ne soit déclaré, beaucoup de municipalités n'avaient vraiment pas assez d'ÉPI.

Dans notre sondage auprès des municipalités administré six mois plus tard, ne pas avoir suffisamment d'ÉPI et ne pas savoir où les obtenir étaient les préoccupations les plus courantes. Nous avons vu des commentaires comme les suivants :

- « Nous avons demandé à maintes reprises de l'aide pour l'acquisition de masques N95. Toutefois, on nous a dit de communiquer avec d'autres services des pompiers qui avaient des masques de type similaire dans leur réserve pour voir si nous pouvions les acheter ou les échanger pour d'autres ÉPIS. »
- « Nous avons rapidement constaté les pénuries dans la chaîne d'approvisionnement pour des articles comme les masques N95 et les gants en nitrile, le désinfectant pour les mains, etc. Nous avions un besoin urgent de ces articles pour protéger nos pompiers qui répondent aux appels médicaux. Nous avons d'abord demandé l'aide de la province, comme on nous a demandé de le faire, et nous avons attendu des réponses qui ont pris beaucoup de temps et qui, malheureusement, n'ont jamais reçu de solution valide. »
- « Les réserves d'ÉPI (masques N95) de notre hôpital étaient basses et il avait lancé un appel public à l'aide des fournisseurs de soins de santé de la collectivité. En raison de la faible rétroaction de la collectivité, nous avons demandé de l'aide au Centre provincial des opérations d'urgence (CPOU). Le CPOU avait indiqué que cette question était portée à l'attention du ministère de la Santé. »

Aucun système de TI n'est en place pour la coordination provinciale de la gestion des urgences

En 2017, GSUO n'avait pas de système provincial de technologie de l'information (TI) pour la gestion des situations d'urgence. Un système pour lequel il a dépensé 7,5 millions de dollars entre 2009-2010 et 2014-2015 n'a jamais été mis en oeuvre en raison de l'insatisfaction des utilisateurs et de défectuosités logicielles.

GSUO n'avait toujours pas de système de TI à l'échelle de la province durant la COVID-19. Il a récemment acquis un nouveau système et en est aux premières étapes de sa mise en oeuvre,

notamment à l'échelle de la province, ce qui est prévu pour mars 2022. Un système de TI efficace et fiable est un élément essentiel d'un programme provincial coordonné de gestion des situations d'urgence. Au cours de la COVID-19, un tel système aurait pu fournir aux ministères et aux municipalités des renseignements en temps réel sur les plans, l'emplacement des installations clés comme les hôpitaux et les immeubles municipaux, et les coordonnées dans un dépôt unique, central, sécurisé et partageable.

En l'absence d'un tel système, GSUO n'a pas communiqué de façon uniforme avec les intervenants durant la COVID-19. Cela a entraîné des défis dans des domaines comme le partage de l'information et la détermination des tendances et des problèmes (voir la **section 4.2.3** pour plus de détails à ce sujet).

Deux des autres provinces que nous avons examinées (l'Alberta et la Nouvelle-Écosse) disposaient de systèmes de TI de gestion des urgences pendant la COVID-19 pour utilisation dans l'ensemble du gouvernement (la Nouvelle-Écosse prévoit l'utiliser à l'échelle de la province), tandis qu'une troisième province (le Manitoba) avait un système de TI à l'échelle de la province qu'elle utilisait pour communiquer avec les gouvernements provincial et fédéral, ainsi qu'avec certaines municipalités, agences et organisations non gouvernementales. Par conséquent, ils ont pu s'en servir pour faciliter leurs efforts d'intervention et partager facilement des renseignements essentiels en temps opportun.

Il manque de l'information sur les services prioritaires dans la province

Lors de notre audit de 2017, nous avions constaté qu'il importait que les ministères disposent de plans de continuité pour maintenir les activités essentielles du gouvernement en cas d'urgence. Ces plans accordent la priorité aux activités les plus urgentes qui doivent se poursuivre ou être rétablies rapidement. Nous pensions également qu'il importait de disposer d'une liste exhaustive des services prioritaires dans la province, classés par ordre de priorité, au cas où des ressources limitées devraient être affectées advenant une urgence généralisée. Cependant, GSUO ne tenait pas une telle liste.

Pendant notre suivi de 2019, GSUO nous a informés qu'il ne mettra pas en oeuvre cette recommandation. Il a indiqué que cette information ne serait pas nécessaire au cours d'une intervention d'urgence provinciale. Toutefois, le 23 mars 2020, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Conseil du Trésor) a demandé exactement cette information à GSUO. Le Conseil du Trésor envisageait de redéployer certains employés pour appuyer les services prioritaires. GSUO n'a toutefois pas pu fournir une liste exhaustive de ces services.

À la demande du Conseil du Trésor, GSUO a dressé une liste des services prioritaires à partir des renseignements obtenus des ministères. GSUO l'a remise au Conseil du Trésor le 2 avril 2020, soit plus de deux semaines après la déclaration de situation d'urgence provinciale.

RECOMMANDATION 3

Pour que des programmes efficaces de gestion des situations d'urgence soient en place dans la province, y compris dans les ministères et les municipalités, afin de permettre à la province d'être bien préparée en cas d'urgence, le ministère du Solliciteur général devrait :

- veiller à ce que les plans d'intervention soient examinés chaque année;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'améliorer son processus annuel de surveillance de façon continue et d'assurer la conformité à celui-ci des ministères et des municipalités. Les ministères et les municipalités doivent donc examiner et mettre à jour, au besoin, les programmes de gestion des situations d'urgence.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- mettre en oeuvre une stratégie pluriannuelle provinciale pour mettre à l'essai les plans d'intervention en cas d'urgence, en accordant une attention particulière aux plans d'intervention en cas d'urgence critique dans la province;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère mettra en oeuvre cette mesure recommandée. En outre, il élaborera une stratégie de mise à l'essai périodique des plans d'intervention d'urgence au moyen de diverses méthodes. Le Ministère devra consulter ses partenaires au sujet de la stratégie pluriannuelle tout en prenant soin de ne pas submerger leur capacité actuelle d'intervenir adéquatement dans la COVID-19.

Les décisions de financement sont prises par le Conseil du Trésor et confirmées par le Conseil des ministres. La mise en oeuvre de cette mesure recommandée dépend de l'affectation des ressources par le Conseil du Trésor et de l'amélioration de la capacité de dotation existante de GSUO.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

RÉPONSE DU BVGO

La réponse ci-dessus diffère de celle que nous avons reçue lors de notre suivi de notre recommandation de 2017 (voir l'**annexe 1**), dans laquelle le ministère du Solliciteur général a fourni les renseignements suivants :

> Le Ministère a élaboré une stratégie provinciale de programme d'exercices qui servira pour tester périodiquement les plans d'intervention en cas d'urgence au moyen de diverses méthodes. La stratégie est actuellement à l'état d'ébauche et n'a pas encore été approuvée à l'interne.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- réviser le processus annuel de surveillance des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités pour y inclure l'évaluation de la qualité des programmes;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère dispose d'un processus annuel de surveillance qui exige que les ministères et les municipalités examinent et mettent à jour, au besoin, les programmes de gestion des situations d'urgence. Le Ministère continuera d'améliorer ce processus de façon continue et veillera à ce que les ministères et les municipalités s'y conforment.

Pour que le Ministère élabore une initiative durable afin de permettre à GSUO d'évaluer la qualité des programmes d'urgence des municipalités et des ministères, il devra affecter les ressources appropriées du Conseil du Trésor, obtenir les pouvoirs législatifs nécessaires et établir un mandat gouvernemental. Dans le cadre d'un examen plus vaste de la gestion des situations d'urgence après la COVID-19, le Ministère examinera cette recommandation, y compris si d'autres processus de surveillance de la gestion des situations d'urgence sont nécessaires.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- effectuer un examen exhaustif de la dotation requise au Bureau provincial de gestion des situations d'urgence et au Centre provincial des opérations d'urgence, y compris les plans de capacité de mobilisation et les équipes

spécialisées qui seront utilisées en cas d'urgence;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère procédera à un examen de la dotation de GSUO dans les 24 mois.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie les réponses fournies.

RÉPONSE DU BVGO

Étant donné que l'Ontario devrait toujours avoir un effectif efficace de gestion des situations d'urgence, la période de 24 mois est longue pour la mise en oeuvre de cette recommandation.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- déterminer les ressources essentielles nécessaires pour tous les types d'urgence, puis conclure des ententes concernant ces ressources à des taux préétablis;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme il est complexe de déterminer toutes les ressources essentielles pour tous les types de situations d'urgence, le Ministère demandera à ses partenaires interministériels d'examiner la mesure recommandée et d'élaborer les outils appropriés pour disposer des ressources nécessaires en cas d'urgence. Le Ministère mobilisera également les partenaires fédéraux appropriés et les dirigeants des Premières Nations pour appuyer l'analyse de cette mesure recommandée.

Les décisions de financement sont prises par le Conseil du Trésor et confirmées par le Conseil des ministres. La mise en oeuvre de cette recommandation dépend de l'affectation des ressources par le Conseil du Trésor.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie la réponse fournie.

RÉPONSE DU BVGO

La réponse ci-dessus diffère de celle que nous avons reçue lors de notre suivi de notre recommandation de 2017 (voir l'**annexe 1**), dans laquelle le ministère du Solliciteur général a fourni les renseignements suivants :

> Un cadre proposé sur la chaîne d'approvisionnement et la logistique en cas d'urgence a été élaboré. Il s'agit de la phase initiale de l'élaboration d'un programme qui clarifiera les rôles et les responsabilités des ministères en matière de planification, d'approvisionnement et de paiement des ressources et des services qui pourraient être nécessaires en cas d'urgence. Il déterminera également les stratégies d'approvisionnement possibles ainsi que les besoins en ressources et en services.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- mettre en oeuvre un système de TI efficace à l'échelle de la province;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'intégrer graduellement une formation pour tous les utilisateurs du nouveau système de TI de GSUO, qui a récemment été mis en oeuvre dans le but d'être utilisé à l'échelle de la province.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie la réponse fournie.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- mettre à jour annuellement les plans de continuité des activités du gouvernement et mettre en oeuvre un processus de coordination de ce travail par l'entremise du Conseil des sous-ministres du secrétaire du Conseil des ministres;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère veillera à ce que GSUO améliore ses processus afin que les plans de continuité des opérations gouvernementales des ministères soient mis à jour annuellement au moyen de son processus d'assurance de la qualité préétabli. Le Ministère collaborera avec le Bureau du secrétaire du Conseil des ministres pour coordonner annuellement les discussions sur la mise à jour de ces plans avec les sous-ministres.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie la réponse fournie.

RECOMMANDATION 3 (SUITE)

- tenir et actualiser une liste des services prioritaires dans la province par ordre de priorité et des coordonnées connexes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les ministères doivent fournir à GSUO des listes de services gouvernementaux essentiels (p. ex., systèmes, technologie, actifs et fonctions) dans le cadre de leur examen annuel de la conformité. Les ministères doivent également fournir à GSUO les coordonnées d'urgence 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. GSUO révisera ses processus pour s'assurer qu'ils le font annuellement.

GSUO collaborera avec les ministères pour compiler ces listes en une seule liste maîtresse de services gouvernementaux essentiels et de coordonnées. GSUO collaborera également avec les ministères pour officialiser un protocole qui aidera le gouvernement à établir l'ordre de priorité des services essentiels en fonction de la nature unique d'une urgence (fondée sur des caractéristiques comme la région où se trouve l'urgence, l'ampleur de l'urgence, les populations vulnérables touchées et l'urgence de l'intervention).

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie la réponse fournie.

4.2.3 Lacunes et faiblesses de longue date en matière de gestion des urgences avant la COVID-19; gouvernance, coordination et communications touchées pendant la COVID-19

En 2017, nous avons constaté que la province n'était pas en mesure de gérer une urgence prolongée. En 2020, cette urgence prolongée à grande échelle s'est produite et a testé les processus en place.

Notre examen des processus et des mesures prises par GSUO et la province durant la première vague de la COVID-19 a suscité chez nous des préoccupations. Les lacunes que nous avons relevées devraient être corrigées immédiatement avant que des vagues subséquentes de COVID-19 ne se produisent, si possible, ou au moins avant qu'une autre urgence ne survienne. Les sources de préoccupation comprennent la structure d'intervention provinciale, les activités du Centre de GSUO, la dotation, le soutien offert aux intervenants et la coordination provinciale de l'intervention, comme il en est question dans les sous-sections suivantes.

La structure provinciale d'intervention d'urgence n'est pas respectée et une nouvelle structure est plutôt élaborée

La structure de réponse provinciale décrite dans le Plan d'intervention provincial n'a pas été suivie pendant la COVID-19. La province a plutôt créé une structure en se fondant sur les conseils d'un consultant. Le secrétaire du Conseil des ministres a retenu de façon urgente les services du consultant pour établir une stratégie d'intervention en cas de crise. La structure n'a commencé à être mise en place que plus de trois semaines après que la province a déclaré l'état d'urgence. Selon GSUO, la nouvelle structure se révélait nécessaire parce que la province ne disposait pas d'une stratégie de dotation d'appoint pour réagir à la COVID-19.

La structure mise en oeuvre par le gouvernement est commentée à la **section 4.2.1**. La table principale est appelée table centrale

de coordination. La couche suivante sous la table principale comprenait quatre « tables de commande ». Sous chacune de ces dernières se trouvait une troisième couche de nombreuses sous-tables. Toutefois, ces tables et sous-tables ne possédaient aucun pouvoir décisionnel. Ce pouvoir appartenait au premier ministre et au Conseil des ministres.

Les divers représentants du gouvernement aux sous-tables ont discuté des problèmes et des mesures possibles. Ils ont fait rapport des résultats de leurs discussions à leur table de commandement, qui transmet les problèmes à la table centrale de coordination. Les mesures de suivi ont été notées dans l'ordre du jour de la prochaine réunion, mais aucun procès-verbal n'a été conservé pour consigner les discussions qui ont eu lieu lors de ces réunions. Cela va à l'encontre des directives fournies dans le rapport du consultant sur la structure d'intervention en cas de crise. Le rapport indiquait que les précisions essentielles de chaque réunion (c.-à-d. la date et l'heure, la liste des participants, le but et les sujets discutés, les décisions et la justification) devaient être consignées, et qu'un preneur de notes devait être désigné pour chaque réunion afin de dresser le procès-verbal et de le distribuer au groupe par la suite.

Parmi les quatre tables de commandement, la table de commandement de la sécurité publique (la table de sécurité publique) entretient le lien le plus étroit avec la gestion des situations d'urgence provinciales. Elle est présidée par le sous-solliciteur général, qui est également responsable de GSUO. L'une des quatre tables secondaires de la table de sécurité publique, la table secondaire de planification de la gestion des urgences, est coprésidée par le chef de GSUO. Elle a pour mandat de coordonner les efforts pangouvernementaux visant à prévoir les urgences non liées à la santé qui sont associées à la COVID-19, à intervenir dans ces cas et à les résoudre.

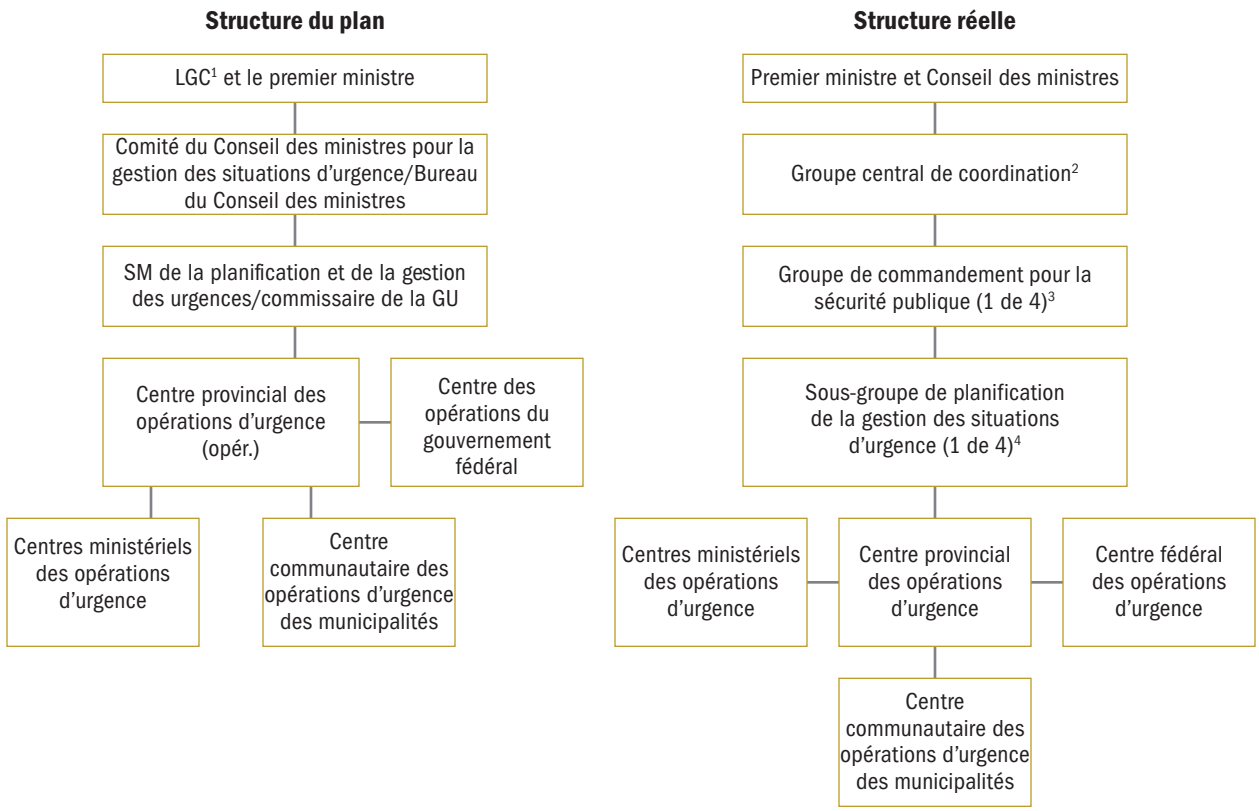
La nouvelle structure est beaucoup plus complexe que la structure d'intervention décrite dans le Plan provincial d'intervention. Elle a semé la confusion chez les représentants de la gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités, car il ne s'agissait pas de la structure à laquelle ils s'attendaient, qu'ils connaissaient et pour laquelle ils avaient reçu une formation. La structure à laquelle ils s'attendent est le Système de gestion des incidents (SGI), qui est organisé expressément pour réduire le risque de mauvaise communication, éviter la confusion et améliorer l'efficacité de l'intervention générale. La clé de cette structure réside dans l'utilisation d'un langage de commande commun et de concepts de commande à tous les niveaux d'intervention. La **figure 5** compare la structure du plan provincial d'intervention à la nouvelle structure utilisée. Les cinq autres provinces que nous avons examinées ont chacune suivi le SGI ou un processus semblable appelé SCI (système de commandement en cas d'incident) dans leur intervention d'urgence contre la COVID-19.

Les municipalités sondées ont formulé les commentaires suivants au sujet de la nouvelle structure :

- « Toutes les collectivités de la province ont reçu une formation dans le cadre d'un programme (SGI), mais la pandémie a été gérée au moyen d'un système complètement différent. Nos voies de communication habituelles pendant les urgences pour lesquelles nous avons été formés n'ont pas été suivies. »
- « Il semble que durant cette situation d'urgence, de nombreuses « tables de commande » ont été consultées, tout comme plus d'un Centre provincial des opérations d'urgence. D'un point de vue local et du point de vue des SGI, nous devons savoir quel ministère est responsable. Il semble que les différents ministères fonctionnent de façon indépendante et qu'aucun ne soit le subordonné de l'autre. Nous aimerions que la structure des SGI soit davantage établie et que cela soit mieux communiqué. »

Figure 5 : Comparaison de la structure provinciale d'intervention dans le plan provincial d'intervention en cas d'urgence (structure du plan) et de la structure réelle élaborée

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



1. Lieutenant-gouverneur en conseil
2. Le Groupe central de coordination est un organe consultatif qui conseille le premier ministre et le Conseil des ministres.
3. Le Groupe de commandement pour la sécurité publique est l'un des quatre groupes de commandement du Groupe central de coordination. C'est le seul où siège le sous-solliciteur général, qui supervise Gestion des urgences Ontario.
4. Le sous-groupe de planification de la gestion des situations d'urgence est l'un des quatre sous-groupes interfonctionnels du Groupe de commandement pour la sécurité publique. C'est le seul où siège le chef de Gestion des situations d'urgence Ontario.

- « Il y a eu une énorme participation politique dans la prise de décisions pendant la pandémie. Le processus actuel du centre des opérations d'urgence ne traite pas de cette question. »

Le Centre de GSUO était sous-utilisé, et la collaboration et les communications n'étaient pas efficaces

L'installation du Centre de GSUO provincial a pour but de coordonner à l'échelle centrale l'intervention provinciale en cas d'urgence. Ce travail de coordination exige que le personnel du Centre de GSUO collabore étroitement avec les entités partenaires, soit les ministères, les municipalités, le gouvernement fédéral, les administrations de l'extérieur de l'Ontario et autres. Dans la plupart des situations d'urgence, le personnel de gestion des urgences des ministères, les intervenants touchés et le personnel de GSUO sont en poste pour travailler au Centre de GSUO pendant l'urgence. Ils peuvent ainsi collaborer et partager facilement l'information. Cette procédure n'a pas été suivie pendant la COVID-19 : la plupart des employés du

Centre de GSUO travaillaient à distance et le Centre de GSUO fonctionnait de façon autonome.

Cela a affaibli la communication entre les parties concernées. Il y a eu des retards dans l'échange de renseignements, de la confusion au sujet de qui fait quoi quand et des difficultés à réaliser les synergies souhaitées pour faire fonctionner efficacement les opérations d'urgence. Les parties principales se sont généralement rencontrées une ou deux fois par jour par téléconférence. Cependant, ce modus operandi s'est révélé beaucoup moins efficace que les discussions en personne et la prise de décisions qui se déroulent habituellement sur-le-champ au besoin tout au long de la journée.

Dans les autres provinces que nous avons examinées (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Nouvelle-Écosse), le personnel clé des opérations d'urgence provinciales travaillait physiquement au centre des opérations à certains moments de la pandémie. En outre, les provinces avaient toutes d'autres parties, comme leur ministère de la Santé, qui assuraient une liaison active ou s'intégraient au centre des opérations, physiquement ou virtuellement, en établissant un lien continu entre elles, au moyen de technologies comme WebEx.

Le grand centre des opérations d'urgence de GSUO, qui compte 82 sièges, aurait pu accueillir facilement les ministères clés et d'autres intervenants pendant la situation d'urgence tout en maintenant l'éloignement physique. Cela aurait facilité une intervention provinciale plus efficace, engagée et coordonnée. De plus, le personnel de GSUO et du Centre de GSUO n'a participé à aucun des centres des opérations d'urgence du ministère. L'absence d'interaction étroite entre le centre des opérations d'urgence du ministère de la Santé et le personnel du Centre de GSUO ou de GSUO était particulièrement préoccupante, étant donné que le ministère de la Santé jouait un rôle de premier plan dans l'intervention en cas d'urgence en santé publique générée par la COVID-19.

Nous avons relevé les pratiques exemplaires suivantes pour une intervention provinciale coordonnée dans d'autres provinces :

- Le ministère de la Santé des cinq provinces a participé activement aux activités de son centre des opérations provincial.
- Des décideurs clés du bureau de gestion des situations d'urgence étaient présents en personne dans les centres des opérations de la Colombie-Britannique et du Manitoba. Des représentants clés des organismes se trouvaient dans le centre des opérations de la Nouvelle-Écosse.
- Les représentants des administrations municipales, et des gouvernements provinciaux et fédéral travaillaient en personne au centre des opérations de la Nouvelle-Écosse ou y étaient continuellement reliés de façon virtuelle.
- Le personnel de gestion des situations d'urgence a été intégré aux centres des opérations du ministère de la Santé et des autorités sanitaires de la Saskatchewan pour partager le processus décisionnel et transmettre l'information au centre des opérations.
- La Saskatchewan a également intégré des membres du personnel de gestion des situations d'urgence à d'autres ministères et aux grands centres communautaires des opérations d'urgence afin de permettre le partage plus rapide et efficace de l'information et de cerner rapidement les problèmes.

Le personnel de GSUO et du Centre de GSUO a été exclu des discussions et de la prise de décisions, ce qui nuit à sa capacité de coordination centralisée

La combinaison du personnel du Centre de GSUO et de GSUO travaillant à distance, ainsi que la nouvelle structure d'intervention mise en place en avril 2020, a eu une incidence négative sur le

rôle central de gestion des situations d'urgence que GSUO et le Centre de GSUO devaient assumer initialement en Ontario.

Le Centre de GSUO, qui appuie le ministère responsable, est habituellement au coeur des activités en cas d'urgence provinciale. Des représentants de diverses parties discutent des enjeux et échangent des renseignements. Ce processus décisionnel traditionnel a été interrompu lorsque la nouvelle structure a été mise en place. Le personnel de GSUO et du Centre de GSUO a été exclu des discussions principales. De plus, en raison du manque de procès-verbaux provenant des tables et des tables secondaires portant sur les questions discutées et les mesures prises, GSUO n'a pas été informé de ce qui se passait ni n'a obtenu de mise à jour, ce qui a eu une incidence sur son rôle de coordination et sur sa capacité de partager l'information. Cela les a également empêchés de contribuer de leur expertise au processus décisionnel, qui s'est déroulé principalement aux niveaux supérieurs.

Les municipalités que nous avons sondées ont formulé les commentaires suivants relativement à leur expérience avec GSUO au cours de la COVID-19 :

- « Dans la plupart des cas, GSUO était muet tout au long de la pandémie. Le leadership sous forme de messages et de soutien de haut en bas aurait permis à chacun d'entre nous de comprendre plus facilement l'interaction entre les diverses lois et les divers processus. »
- « De nombreuses autres municipalités et nous avons été très déçus du rôle de GSUO pendant cette pandémie. GSUO ne semble pas participer à la prise de décisions ou à l'orientation à l'échelle provinciale. GSUO doit participer activement à ces décisions dès le début pour pouvoir fournir le soutien et les consultations nécessaires aux municipalités. »
- « Nous aurions profité d'une voix plus forte au palier provincial pour favoriser l'opérationnalisation des nouvelles directives au moyen des bons processus en place tout en conservant des attentes appropriées avec notre communauté. »
- « Nous voulons nous assurer que GSUO peut siéger à la table du ministère de la Santé pour faire valoir les préoccupations des municipalités à cette table. »
- « On ne sait pas clairement si les problèmes que nous avons rencontrés étaient attribuables à la désorganisation de GSUO ou s'ils ne faisaient pas partie de la gestion de la pandémie. »

Personnel insuffisant pour les opérations du Centre de GSUO pendant la COVID-19

Il était ressorti de notre audit de 2017 que GSUO ne disposait pas d'un nombre suffisant d'employés formés pour assurer la viabilité du Centre de GSUO en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée. Depuis, GSUO a reçu l'approbation de 29 autres employés : 11 ont été financés par le gouvernement fédéral pour aider les Premières Nations, et 18 ont été approuvés à l'interne. À ce jour, 18 employés ont été embauchés pour ces postes. Cependant, il reste 17 postes vacants dans l'ensemble de la Direction, soit 20 % de l'affectation totale du personnel. GSUO n'avait donc pas suffisamment de personnel pour répondre aux besoins à court terme, et encore moins aux besoins à long terme de la pandémie de COVID-19. La charge de travail au Centre de GSUO a été doublée, voire triplée, certaines fonctions n'ont pas été exécutées, des quarts de travail supplémentaires ont été faits et des personnes ont travaillé pendant de longues périodes sans s'absenter. De plus, GSUO n'a pu fournir un soutien adéquat aux ministères et aux municipalités, et a suspendu d'autres travaux liés aux programmes.

Nous avons remarqué dans notre audit actuel que 54 employés de GSUO et du ministère du Solliciteur général avaient effectué un ou plusieurs quarts de travail au Centre de GSUO pendant la période examinée. Environ 20 employés travaillaient quotidiennement au Centre de GSUO

au plus fort de la pandémie. Ils accomplissaient des quarts de travail d'au plus 12 heures, la plupart travaillant pendant la journée.

Parmi les 54 employés, 46 venaient de GSUO et 8 provenaient du ministère du Solliciteur général. Des 46 employés de GSUO, 14 étaient des agents de service qui travaillaient habituellement au Centre de GSUO. Les 32 autres provenaient de divers secteurs de programme et de soutien sur le terrain de GSUO, comme le nucléaire, la formation en gestion des situations d'urgence pour la province, les agents sur le terrain, les examens de conformité et l'éducation du public. Leur déplacement vers le Centre de GSUO a laissé des lacunes dans leur travail habituel, comme les activités de gestion des situations d'urgence nucléaire.

Étant donné que l'Ontario compte plus de 14 millions d'habitants, la dotation du Centre de GSUO est faible comparativement à celle des autres provinces que nous avons examinées. Au Manitoba (qui compte 1,4 million d'habitants), 28 employés travaillaient quotidiennement dans son centre des opérations et en Colombie-Britannique (dont la population s'élève à 5 millions d'habitants), environ 55 employés travaillaient dans son centre principal des opérations et 37 autres travaillaient dans ses centres régionaux. De plus, comme il est mentionné à la **section 4.2.2**, les autres provinces ont embauché du personnel et des bénévoles supplémentaires, ce que GSUO n'a pas fait. GSUO ne disposait pas non plus d'équipes spécialisées pour améliorer son effectif.

GSUO n'a pas non plus fourni de soutiens formels au mieux-être des membres de son personnel. Bon nombre d'entre eux travaillaient de longues heures pendant une longue période. Ces mesures de soutien peuvent contribuer à atténuer le stress et l'épuisement professionnel, à cerner les problèmes et à aider les personnes aux prises avec la charge de travail. Un processus informel était plutôt en place, avec l'appui du gestionnaire au besoin. Bien qu'aucun soutien officiel n'ait été fourni, GSUO nous a dit que son personnel avait accès aux soutiens donnés par la fonction publique de l'Ontario aux employés et que la haute direction rappelait régulièrement ces soutiens au personnel. D'autres provinces avaient mis en place des processus plus formels pour favoriser le bien-être du personnel, notamment :

- collaborer avec le secteur des ressources humaines pour offrir un soutien au besoin et avoir un représentant en santé et bien-être (Colombie-Britannique);
- avoir un représentant en santé et bien-être au centre des opérations d'urgence pour appuyer le personnel (Manitoba);
- permettre au personnel de se présenter à des conférences téléphoniques de groupe avec des conseillers (Colombie-Britannique).

Manque de soutien aux municipalités

Il était ressorti de notre audit de 2017 que GSUO ne disposait pas d'un personnel sur le terrain suffisant pour soutenir adéquatement les municipalités. À l'époque, seulement 10 employés oeuvraient sur le terrain pour soutenir 444 municipalités, pour une charge moyenne de 40 à 50 municipalités chacun.

GSUO compte maintenant 12 postes d'agents sur le terrain (y compris 2 postes de chefs d'équipe). Cependant, pendant la COVID-19, seulement huit postes ont été pourvus. Cela a eu une incidence sur le soutien que les agents sur le terrain ont pu offrir aux municipalités. Ces agents ont également été affectés au Centre de GSUO. Ils ont également été déployés pour appuyer le gouvernement fédéral et apporter leur aide dans le cadre des éclosions agricoles à Windsor. Ils n'ont pu fournir aux municipalités le niveau d'aide directe que les agents sur le terrain des autres provinces ont pu offrir. Cette aide comprend le soutien aux plans d'intervention municipaux, aux centres d'opérations d'urgence municipaux et aux plans municipaux de continuité des activités. Des téléconférences ont plutôt eu lieu avec les municipalités, d'abord quotidiennement, puis deux ou trois fois par semaine. Toutefois, aucun procès-verbal n'a été dressé pendant ces

téléconférences et il n'existe aucune trace des discussions et des décisions ou mesures prises.

Le niveau de dotation des agents sur le terrain en Alberta était 100 % plus élevé que celui de GSUO, tandis que celui de la Colombie-Britannique était 360 % plus élevé. Plus précisément, comme chacune de ces provinces comptait environ le tiers de la population de l'Ontario, il y avait 16 agents sur le terrain en Alberta et 37 employés régionaux en Colombie-Britannique au moment de nos entrevues. En ce qui concerne la population, chaque agent sur le terrain de l'Ontario est chargé de 1,8 million d'habitants, comparativement à 137 000 en Colombie-Britannique et à 273 000 en Alberta.

GSUO a fourni un certain soutien aux municipalités au moyen d'un document de questions et réponses créé à partir des questions communes soulevées lors des téléconférences, des appels téléphoniques et des courriels. Le document a été distribué par courriel aux municipalités chaque fois qu'il était mis à jour. Il a également été envoyé aux ministères. Bon nombre des municipalités sondées estimaient que le document était très utile. Nous avons toutefois constaté que la plupart des autres provinces (la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba) fournissaient des renseignements encore plus utiles et les mettaient sur un site Web pour en faciliter l'accès. Par exemple, la Saskatchewan disposait d'une grande quantité de renseignements sur son site Web, comme des questions et réponses fournissant aux employés des renseignements sur les congés payés, l'obtention des notes du médecin et les fermetures de lieux de travail.

Nous avons également remarqué que d'autres provinces fournissaient une aide directe aux municipalités au fur et à mesure des problèmes et offraient le soutien suivant :

- La Colombie-Britannique comptait des agents de gestion des situations d'urgence dans six bureaux régionaux de la province. Cela leur a permis de se concentrer sur les petits groupes de municipalités et de Premières Nations dans la même région et de leur fournir un soutien.
- Le Manitoba disposait d'une unité spéciale au centre des opérations d'urgence pour répondre aux questions des ministères, des municipalités et d'autres intervenants sur l'état des urgences et les ordonnances de santé publique. Les municipalités pouvaient appeler et obtenir une réponse directe.
- La Saskatchewan a fourni du personnel supplémentaire pour aider les collectivités vulnérables du Nord.
- Les agents sur le terrain en Nouvelle-Écosse ont aidé les municipalités en appuyant leur planification et en fournissant des renseignements en temps réel sur l'état d'urgence provincial et sur les processus et procédures connexes.
- La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse ont également tenu des téléconférences régionales avec des groupes plus petits pour permettre l'interaction et le partage.

Bon nombre des municipalités sondées ont dit qu'elles n'avaient pas reçu un soutien adéquat de GSUO. Voici des exemples de leurs commentaires :

- « Lorsque nous avons demandé de l'aide, GSUO n'a pas été utile dans les délais requis. Nous avons dû nous adresser à d'autres intervenants du gouvernement pour faire avancer nos dossiers plus rapidement à des fins de prise de décisions. »
- « Un certain nombre de municipalités comme la mienne n'ont jamais suivi ce processus auparavant, et nos équipes de direction et le Conseil se tournaient vers nous en tant qu'experts du fonctionnement du processus, et nous n'avons reçu aucune aide de nos agents sur le terrain. »
- « Essentiellement, le seul avantage de GSUO et de notre agent sur le terrain a été de poser des questions au ministère compétent sans garantie de réponse. »

- « Nous avons reçu très peu de soutien direct ou d'aide de notre GSUO en ce qui concerne l'intervention contre la COVID-19. Nous croyons comprendre que les agents sur le terrain ont été informés qu'ils ne fourniraient aucune aide aux municipalités en ce qui a trait aux demandes de renseignements ou aux demandes concernant la COVID-19 et que toutes les préoccupations devraient être transmises directement au [Centre de GSUO]. »
- « J'ai des préoccupations importantes après avoir constaté l'absence d'intervention coordonnée et de soutien pendant la COVID-19 au sujet de la capacité de GSUO ou du [Centre de GSUO] de gérer, de coordonner et de diriger une intervention en cas d'événement nucléaire potentiel (remarque : GSUO et le ministère du Solliciteur général sont directement responsables de l'intervention d'urgence en cas d'incident nucléaire). »

La coordination provinciale doit être améliorée, surtout en ce qui concerne les communications et la tenue de dossiers

Le rôle principal de GSUO et du Centre de GSUO au cours d'une intervention d'urgence consiste à coordonner les activités de tous les intervenants de la province – les ministères, les municipalités, le gouvernement fédéral, les Premières Nations et d'autres intervenants, le cas échéant. Il s'agit notamment d'assurer la liaison avec eux, de faire le point sur l'information, de tenir des discussions et de cerner les nouveaux enjeux.

Même si GSUO a pris bon nombre de ces mesures, dont la tenue de téléconférences, l'envoi de rapports sur la situation et la compilation de questions et réponses communes dans un document qui était régulièrement diffusé, des améliorations s'imposaient.

Initialement, des téléconférences ont eu lieu tous les jours avec les ministères, les municipalités et le gouvernement fédéral, ce qui représente des contacts avec plus de 500 personnes. Étant donné que GSUO n'est pas autorisé par la loi à rendre obligatoire la participation, celle-ci était facultative. Il n'y avait aucun registre des participants et aucun procès-verbal n'avait été dressé. Il n'y avait donc aucun moyen d'informer les personnes qui n'étaient pas en mesure d'assister aux discussions et il n'y avait aucun compte rendu des discussions, des décisions et des mesures prises et des tâches attribuées.

Finalement, les appels ont été divisés en deux séances différentes : une pour les ministères et le gouvernement fédéral et une pour les municipalités. Les séances de la municipalité devaient tout de même accueillir plus de 400 personnes sur la ligne. Bien que les ministères aient été invités à assister aux séances municipales pour contribuer à répondre aux questions, leur participation était volontaire. Les municipalités n'ont donc pas toujours reçu l'aide nécessaire et on nous a dit qu'on n'avait toujours pas répondu à certaines questions un mois plus tard, et parfois pas du tout. GSUO a envisagé de diviser les réunions en téléconférences régionales afin de former des groupes plus petits qui pourraient discuter des enjeux locaux et partager les pratiques exemplaires. Toutefois, cela n'a pas été fait, car on estimait qu'il était plus important de transmettre un message commun.

En Ontario, les téléconférences municipales ont eu lieu en après-midi. Certaines municipalités ont indiqué dans notre sondage qu'à ce moment-là l'information était ancienne et qu'elles l'avaient déjà reçue par d'autres moyens. De plus, les Premières Nations n'ont pas été incluses dans les téléconférences même si GSUO avait le mandat de les appuyer.

Nous avons également constaté ce qui suit concernant les mesures prises et non prises par GSUO pour coordonner l'intervention provinciale contre la COVID-19 :

- Il était difficile pour le personnel de GSUO et du Centre de GSUO d'essayer de saisir les

nouveaux enjeux et les nouvelles tendances parce qu'aucun système ou processus n'était en place pour saisir cette information. L'agent de service a reçu de l'information de plusieurs canaux : téléconférences, discussions avec les agents sur le terrain, appels téléphoniques et courriels. Il n'y avait pas de façon systématique de signaler et de colliger les problèmes. Le destinataire a simplement utilisé son jugement pour évaluer l'importance de l'information. Un système de TI provincial aurait été utile pour suivre et consolider centralement l'information. Elle pourrait ensuite être analysée et les principaux enjeux pourraient être cernés.

- Un outil de suivi ministériel a été élaboré pour permettre aux ministères de signaler les problèmes critiques et émergents au Centre de GSUO et à la haute direction. Toutefois, il n'a pas été utilisé de façon uniforme et a fini par cesser de l'être.
- Tous les jours, le Centre de GSUO a envoyé aux ministères et aux municipalités des rapports de connaissance de la situation, contenant des renseignements sur tous les problèmes existants et potentiels, les catastrophes, les urgences et les alertes dans la province (pas seulement sur la COVID-19), et des sommaires de situation d'incident contenant des renseignements propres à la COVID-19, comme de nouvelles commandes d'urgence et de nouvelles annonces. De plus, les deux documents renfermaient des renseignements semblables sur les municipalités et les Premières Nations qui avaient déclaré une urgence et sur les ordonnances d'urgence existantes, et ils comprenaient des liens vers les sites Web des partenaires pertinents (c.-à-d. partenaires provinciaux, fédéraux et internationaux), ainsi que des annonces et des mises à jour récentes. Nous avons toutefois constaté que ces documents ne répondaient pas aux besoins des municipalités, puisque l'information provinciale et ministérielle incluse était de très haut niveau et avait souvent déjà été partagée ailleurs, comme dans des documents ministériels ou des communiqués de presse. Ils n'incluaient pas les problèmes soulevés par les municipalités, ce qui rendait difficile pour celles-ci de collaborer aux préoccupations communes. Les rapports d'étape des groupes de travail et des groupes d'action ministériels sur la gestion des urgences manquaient également. Plusieurs municipalités ont mentionné des préoccupations similaires au sujet de cette information dans le sondage que nous avons mené.
- Plusieurs groupes de travail ont été formés dans la province pour discuter des enjeux liés à la COVID-19. Ils comprenaient le groupe de gestion des éclosions chez les travailleurs agricoles, les partenaires du plan de continuité des opérations et le groupe des installations.
- Il n'y avait pas de ligne téléphonique que le public pouvait utiliser pour des problèmes non liés à la santé.

Nous avons relevé les pratiques exemplaires suivantes en matière de coordination provinciale adoptées par d'autres provinces :

- Les appels quotidiens et la réception des rapports de connaissance de la situation ont contribué à tenir les gens informés lorsque la situation évoluait rapidement (Colombie-Britannique, Manitoba et Saskatchewan).
- Des conférences téléphoniques avec tous les ministères, organismes et partenaires fédéraux ont été organisées sept jours sur sept. L'information y était partagée, puis colligée et diffusée quotidiennement (Saskatchewan).
- Le bureau de gestion des urgences de la province (Colombie-Britannique, Manitoba et Saskatchewan) a doté le public d'une ligne

pour répondre à des préoccupations non liées à la santé.

- La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont tenu des téléconférences distinctes pour les Premières Nations.

Les leçons retenues ne sont pas prises en compte pour les vagues subséquentes de la COVID-19

Lors de notre audit de 2017, nous avions constaté que la discipline de la gestion des situations d'urgence suit habituellement un cycle d'amélioration continue. Cela comprend :

- évaluer les situations d'urgence ou les exercices de pratique visant à vérifier 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;
- apporter les mises à jour requises aux programmes de gestion des situations d'urgence et aux plans de mesures d'urgence;
- faire le suivi des résultats de la mise en oeuvre des recommandations reçues et en faire rapport à la direction.

Lors de l'intervention de GSUO contre la COVID-19, le Centre de GSUO a été pleinement activé du 17 mars au 1er août 2020. « Pleinement activé » est le niveau d'opérations le plus élevé, qui comprend du personnel 24 heures sur 24 et du personnel déployé dans toute la mesure possible. Nous avons toutefois constaté que depuis la fin de l'activation complète au début du mois d'août, GSUO n'a pas examiné ses opérations d'intervention initiale liées à la COVID-19 afin de déterminer ce qui a bien fonctionné et ce qu'il convenait d'améliorer pour se préparer aux vagues subséquentes et pour mieux collaborer et assurer la liaison avec les ministères, les municipalités et les autres intervenants.

Nous avons remarqué que le Manitoba et la Colombie-Britannique ont entrepris un tel examen des « leçons retenues » en vue de modifier les pratiques ou d'introduire de nouveaux programmes ou des services supplémentaires au besoin. En fait, l'un des bureaux régionaux de la Colombie-Britannique a jugé l'examen si important qu'il l'a confié à un organisme gouvernemental régional équipé pour faire un travail minutieux. Son examen comprend des sondages et des entrevues avec toutes les municipalités et les Premières Nations de la région afin d'obtenir leurs commentaires sur leur expérience avec le bureau régional ainsi qu'avec le bureau provincial de gestion des situations d'urgence pendant la pandémie.

RECOMMANDATION 4

Pour permettre une intervention d'urgence provinciale efficace et coordonnée au cours des vagues subséquentes de la COVID-19 et des urgences futures, le ministère du Solliciteur général devrait :

- adopter les pratiques exemplaires relevées dans d'autres administrations, comme veiller à ce que toutes les parties soient mobilisées et collaborent au centre provincial des opérations d'urgence, fournir un soutien direct aux municipalités et fournir des renseignements en temps opportun;

RÉPONSE DU MINISTÈRE

L'intervention de l'Ontario en cas de pandémie, y compris les structures conçues pour la soutenir, continue d'évoluer et de s'adapter aux besoins changeants de l'Ontario. Notre réponse a bénéficié des récents conseils d'un consultant sur les pratiques exemplaires internationales.

La table de coordination centrale, qui est un comité interne de coordination présidé par le secrétaire du Conseil des ministres et le chef de cabinet du premier ministre, facilite une approche intégrée pour appuyer l'intervention du gouvernement contre la COVID-19.

Le Ministère s'est engagé à effectuer un examen complet du système de gestion des urgences de l'Ontario après la COVID-19 afin d'évaluer les points à améliorer et de tirer parti des réussites et des leçons retenues de la gestion des situations d'urgence liées à la COVID-19.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie la réponse fournie.

RÉPONSE DU BVGO

La structure actuelle d'intervention, y compris la table de coordination centrale, n'est pas celle qui est actuellement décrite dans le plan provincial d'intervention d'urgence. Si la province entend suivre cette structure à l'avenir, elle devrait mettre à jour son plan provincial d'intervention d'urgence en conséquence. Toutefois, la structure actuelle n'est pas conforme aux principes connus de gestion des situations d'urgence, car elle ne respecte pas le Système de gestion des incidents, et la table de coordination centrale n'est pas un organe décisionnel et n'influe pas directement sur la planification des interventions d'urgence.

RECOMMANDATION 4 (SUITE)

- déterminer les changements nécessaires pour rendre sa structure d'intervention provinciale aussi efficace que possible et les mettre en oeuvre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à effectuer un examen complet du système de gestion des urgences de l'Ontario après la COVID-19 afin d'évaluer les points à améliorer et de tirer parti des réussites et des leçons retenues de la gestion des situations d'urgence liées à la COVID-19.

Le Bureau du Conseil des ministres a examiné et appuie la réponse fournie.

RÉPONSE DU BVGO

Je décide d'étudier plus à fond l'établissement d'une structure d'intervention à l'avenir; celle-ci devrait être opportune et assortie d'une échéance établie.

Annexe 1 : Suivi des recommandations de notre audit de 2017 sur la gestion des situations d'urgence en Ontario qui sont pertinentes pour la pandémie de COVID-19

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

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
1	Le Comité du Conseil des ministres pour la gestion des situations d'urgence était responsable de l'orientation stratégique générale de la préparation de la province aux urgences. Toutefois, il ne se réunissait pas régulièrement et n'avait pas délégué cette responsabilité à quiconque. Il lui a donc été difficile de remplir ses responsabilités et de démontrer que la province était prête à faire face à une urgence.	Nous recommandons que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère), par l'entremise du Bureau provincial de gestion des situations d'urgence, examine les pratiques exemplaires d'autres administrations et recommande au Comité du Conseil des ministres sur la gestion des situations d'urgence une structure de gouvernance qui favorise et appuie une surveillance efficace de la gestion des urgences au sein de la province et qui augmente la préparation aux situations d'urgence, et de mettre en oeuvre cette structure avec l'approbation du Comité du Conseil des ministres.	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Le Ministère a envoyé un sondage à chacune des provinces en juin 2020 pour déterminer les pratiques exemplaires en matière de gestion des situations d'urgence. Il n'a toutefois pas encore terminé l'analyse des résultats du sondage. Il a également lancé un examen interne de la gestion des situations d'urgence qui alimentera les résultats du sondage. L'examen a été amorcé avant la déclaration provinciale d'une urgence et ne comprendra pas un examen de la réponse pangouvernementale à la COVID-19 de la province, qui se poursuit. Après cet examen, et un examen subséquent de l'intervention du gouvernement contre la COVID-19, une nouvelle structure de gouvernance sera proposée au Comité du Conseil des ministres sur la gestion des situations d'urgence et au Conseil des ministres.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
2	Le chef de la gestion des situations d'urgence était légalement responsable des activités quotidiennes de gestion des situations d'urgence. Il devait surveiller, coordonner et appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités. Toutefois, la loi ne donnait pas au chef le pouvoir principal d'appliquer les exigences légales des ministères et des municipalités. Au lieu de cela, le chef ne pouvait qu'encourager et demander la collaboration des ministères et des municipalités devant s'acquitter de leurs obligations légales.	**2.1** 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, devrait : • 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;	**Peu ou pas de progrès** Le Ministère a entrepris un examen interne de la gestion des situations d'urgence qui comprendra une évaluation des pouvoirs du chef. L'examen a été amorcé avant la déclaration provinciale d'une urgence. Un examen de la réponse du gouvernement à la COVID-19 aidera à déterminer si d'autres changements doivent être apportés aux pouvoirs du chef.
	Le principal mécanisme de surveillance des programmes de gestion des situations d'urgence des ministères et des municipalités consistait en une autoévaluation reposant sur une liste de contrôle. Ce processus ne tenait pas compte de la qualité des programmes de gestion des situations d'urgence en place.	**2.2** • mettre en place un processus de surveillance axé sur la qualité et la pertinence des programmes de gestion des situations d'urgence en vigueur;	**Peu ou pas de progrès** L'examen interne de la gestion des situations d'urgence en cours comprendra le processus de surveillance des ministères et des municipalités. Le ministère entend mettre en oeuvre un nouveau processus en fonction des résultats de l'examen.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
3	Les 444 municipalités ontariennes sont les premières à intervenir en cas d'urgence à l'échelle locale. Toutefois, dans bien des cas, ils ont besoin du soutien de la province. Le Ministère fournissait ce soutien par l'intermédiaire de 10 agents sur le terrain répartis dans la province. Cela représentait une responsabilité moyenne de 40 à 50 municipalités pour chaque agent sur le terrain. Lors de nos entrevues avec les municipalités, nous avons constaté que le besoin d'aide variait considérablement et que la plupart des petites municipalités avaient besoin d'un niveau élevé d'aide. De nombreuses petites municipalités nous ont dit que le Ministère n'offrait pas assez de soutien.	**3.1** 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 (GSUO), devrait : • 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 qui se préparent aux urgences;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2023** Le Ministère a reçu l'approbation et le financement du gouvernement fédéral pour 11 employés affectés aux services d'intervention d'urgence dans les réserves des Premières Nations. Il a également reçu l'approbation interne pour 18 employés supplémentaires. Un total de 18 employés ont été embauchés sur les 29 postes approuvés. Le Ministère envisage un examen général de la dotation après la pandémie, motivé par ses propres besoins internes et sa capacité d'aider les municipalités.
	Les municipalités et les ministères n'ont pas reçu l'appui de la province sous forme de modèles centralisés et de lignes directrices pour des éléments comme les plans d'intervention en cas d'urgence et les tests de pratique.	**3.2** • 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;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Un examen des pratiques exemplaires nationales et internationales en matière de programmes de gestion des situations d'urgence a été effectué. L'information issue de l'examen servira à mettre à jour les ressources centrales, les soutiens et les pratiques exemplaires qu'il fournit aux ministères. De plus, les guides du programme ministériel de gestion des situations d'urgence sont examinés annuellement, mis à jour au besoin et diffusés aux ministères pour les aider à élaborer leurs programmes de gestion des situations d'urgence. Un projet a été lancé pour mettre à jour à la fois les ressources disponibles pour appuyer les programmes municipaux (y compris les modèles, les exemples d'exercices et un guide) et la plateforme sur laquelle elles sont accessibles. GSUO prévoit de mettre à jour la plateforme d'ici décembre 2020, tandis que les ressources qu'elle contient seront continuellement mises à jour.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
	La province n'avait pas encore mis en place de système de technologie de l'information (TI) coordonné pour la gestion des situations d'urgence, même si elle avait consacré environ 7,5 millions de dollars à l'élaboration d'un tel système.	**3.3** • 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.	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Un logiciel de gestion des situations d'urgence en ligne a été acquis et le Ministère travaille avec le fournisseur à la planification de la configuration et de la mise en oeuvre. La formation sur le système pour le personnel provincial devrait être terminée d'ici décembre 2020. La formation et le déploiement auprès d'autres utilisateurs, y compris le personnel municipal, fédéral et des Premières Nations, se feront progressivement d'ici mars 2022.
5	Le Ministère ne disposait pas de renseignements complets sur les infrastructures essentielles de la province afin de pouvoir déterminer un ordre de priorité et d'assurer leur protection en cas d'urgence; le Ministère ne tenait pas non plus de liste exhaustive des services essentiels de la province, classés par ordre de priorité. De plus, certains plans de continuité des activités du gouvernement n'avaient pas été établis.	**5.1** 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, devrait : • 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;	**Ne sera pas mise en oeuvre** Le Ministère n'envisage pas de mettre en oeuvre cette recommandation. L'infrastructure essentielle et les services prioritaires sont déterminés au niveau des directions et des unités d'un ministère pendant l'élaboration des plans de continuité des activités qui sont utilisés localement. Le Ministère nous a dit qu'il n'a pas besoin d'une liste complète de ces renseignements ni de copies de ces plans, car cette information ne lui serait d'aucune utilité durant une intervention provinciale en cas d'urgence.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
	Les ministères visités ne disposaient pas de pratiques de surveillance adéquates pour leurs plans de continuité, ce qui entraînait le risque qu'ils n'aient pas désigné tous les services essentiels et planifié adéquatement pour les maintenir. Les ministères avaient besoin de niveaux d'approbation différents des plans de continuité des activités de leurs directions générales; en raison de cette pratique, le personnel de direction pouvait ignorer si des plans avaient été préparés pour tous les services prioritaires ou si les plans étaient à jour.	**5.2** • 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;	**Pleinement mise en oeuvre** Le Guide du programme de gestion des situations d'urgence, qui aide les ministères à mettre en oeuvre leurs programmes de gestion des situations d'urgence, a été révisé afin d'inclure des renseignements sur les composantes qu'un plan de continuité des opérations devrait inclure, des renseignements sur la façon d'attribuer les responsabilités des employés et les renseignements sur la façon de déterminer les fonctions essentielles. Le Ministère dispose aussi d'un conseiller auprès de la clientèle pour travailler en coopération avec les ministères afin d'appuyer leurs programmes de continuité des activités.
	La loi n'exigeait pas que les municipalités aient des plans de continuité des activités, même si il est tout aussi important pour eux de continuer à offrir des services essentiels à leurs résidents et à leurs entreprises en cas d'urgence.	**5.3** • envisager d'obliger les municipalités à établir des plans de continuité de leurs activités.	Ne sera pas mise en oeuvre Le Ministère ne prévoit pas de mettre en oeuvre cette recommandation, car il est convaincu que les municipalités tiennent compte de l'infrastructure essentielle et l'intègrent à leurs plans d'urgence.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
7	Les deux plans provinciaux d'intervention en cas d'urgence, le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence et le plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire devaient être entièrement mis à jour tous les quatre ans. Nous avons toutefois constaté qu'ils ne l'avaient pas été depuis 2008 et 2009, respectivement. Ces plans et ceux du Ministère doivent également être examinés chaque année et mis à jour, au besoin, afin d'y intégrer les changements apportés aux programmes, les pratiques exemplaires actuelles, les résultats des exercices de pratique et l'expérience tirée des situations d'urgence d'importance. Nous avons constaté que bon nombre des plans n'avaient pas été mis à jour depuis plusieurs années et que rien n'indiquait qu'ils faisaient l'objet d'un examen annuel.	**7.1** 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, devrait 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;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Le plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire a été mis à jour et a été approuvé par le Conseil des ministres. Le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence mis à jour a été approuvé par le solliciteur général en décembre 2019, mais il n'a pas été finalisé en raison des activités prioritaires entreprises pendant la pandémie de COVID-19. La version en place au moment de la pandémie était celle de 2008. Le Ministère a collaboré avec d'autres ministères pendant la pandémie pour élaborer des plans de gestion des épidémies pandémiques et a assuré le suivi de ces plans pendant le processus d'examen de la conformité de 2020. Toutefois, aucun processus n'a été mis en place pour donner l'assurance que les plans d'urgence sont examinés annuellement et mis à jour au besoin pour tenir compte des événements récents et des pratiques exemplaires. Le Ministère s'appuie plutôt sur le processus d'autoévaluation qui fait partie de son examen annuel de la conformité, soit le même processus que celui que nous avons observé pendant l'audit.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
	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. Les pratiques exemplaires en matière d'exercices de pratique dictent que ces exercices devraient simuler des événements comportant de grands risques et des conséquences graves, et que l'efficacité des plans devrait être vérifiée selon une approche pluriannuelle, habituellement sur trois à cinq ans. Nous avons toutefois constaté que les ministères visités mettaient l'accent sur le respect de l'exigence législative de mener un exercice de pratique par année plutôt qu'à se préparer le mieux possible à répondre aux situations d'urgence.	**7.2** • mettre en oeuvre une stratégie d'essai pluriannuelle fondée sur des événements comportant de grands risques et de fortes conséquences qui met périodiquement à l'essai les plans d'intervention en cas d'urgence au moyen de diverses méthodes d'essai.	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2021** Le Ministère a élaboré une stratégie provinciale de programme d'exercices qui servira à mettre à l'essai périodiquement les plans d'intervention en cas d'urgence au moyen de diverses méthodes. La stratégie est actuellement à l'état d'ébauche et n'a pas encore été approuvée à l'interne. Le Ministère a également élaboré un questionnaire provisoire d'évaluation des besoins pour aider à cerner les besoins des ministères et des municipalités en matière d'exercices de pratique.
8	En 2017, nous avions observé qu'il n'y avait pas de critères provinciaux ou ministériels précisant quand et par qui les rapports sur les leçons apprises devaient être établis au chapitre des exercices de pratique ou des situations d'urgence survenues par le passé. Nous avions examiné les exercices de pratique menés entre 2012 et 2016 dans les ministères que nous avions visités, et constaté que seulement la moitié d'entre eux avaient fait l'objet d'un rapport.	**8.1** 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, devrait 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 retenues;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Le Ministère a élaboré un processus provisoire pour les rapports sur les leçons retenues, mais la finalisation du processus a été retardée en raison des priorités d'intervention liées à la COVID-19. À l'heure actuelle, le processus provisoire comprend des critères normalisés qui précisent quand le Ministère devrait remplir les rapports sur les leçons retenues, mais il n'indique pas quand d'autres ministères devraient les remplir.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
	Aucun des ministères visités ne disposait d'un processus pour s'assurer que les recommandations des rapports sur les leçons retenues sur les tests de pratique et les situations d'urgence réelles étaient mises en oeuvre. Par conséquent, nous avons relevé des cas de problèmes récurrents lors de récentes situations d'urgence dans la province.	**8.2** • intégrer les recommandations formulées dans ces rapports aux programmes de gestion des situations d'urgence;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Le Ministère a élaboré un processus provisoire pour les rapports sur les leçons retenues, mais la finalisation du processus a été retardée en raison des priorités d'intervention liées à la COVID-19. Le processus provisoire décrit un plan de mise en oeuvre des recommandations dans les rapports sur les leçons retenues du Ministère en incluant les mesures en suspens dans son plan d'activités. Toutefois, le processus provisoire ne comprend pas la façon dont le Ministère prévoit de collaborer avec les ministères pour mettre en oeuvre les recommandations contenues dans leurs rapports.
	Aucun des ministères visités ne disposait d'un processus de suivi et de rapport sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations dans les rapports sur les leçons retenues afin d'assurer des améliorations.	**8.3** • assurer le suivi des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations et en faire rapport périodiquement.	**Peu ou pas de progrès** Le Ministère n'a pas mis en place de processus officiel pour faire le suivi des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations issues des rapports sur les leçons retenues ou pour en faire rapport. Il collabore plutôt avec les ministères, au besoin, pour assurer le suivi de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans ces rapports et en rendre compte périodiquement. Dans le rapport de suivi biennal de 2019, le Ministère nous a dit qu'il prévoyait d'élaborer un système de suivi de l'état de la mise en oeuvre des recommandations, mais qu'il n'envisage plus de le faire.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
11	L'Ontario n'avait pas sanctionné d'approche d'intervention uniformisée aux fins de gestion des situations d'urgence, y compris une structure organisationnelle, des fonctions, des processus et une terminologie uniformisée à mettre en oeuvre à tous les niveaux d'intervention ainsi qu'entre organisations.	**11.1** 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), devrait : • approuver et sanctionner une approche normalisée d'intervention en cas d'urgence pour la province;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2021** Le Ministère avait repris le projet de système de gestion des incidents, lancé en 2009, ce système constituant une approche normalisée d'intervention en cas d'urgence. À ce jour, il a effectué une analyse des systèmes d'intervention en cas d'incident par les administrations afin d'assurer l'harmonisation avec les pratiques exemplaires des administrations voisines. Il a également élaboré un document d'orientation sur le Système de gestion des incidents, qui servira d'approche normalisée d'intervention d'urgence pour la province. Le document est provisoire et n'a pas été approuvé.
	Le Ministère ne disposait pas de suffisamment d'employés dûment formés pour pouvoir assurer jour et nuit la continuité des activités du Centre provincial des opérations d'urgence (CPOU) en cas d'urgence à grande échelle et de longue durée (plus de deux semaines) ou de plusieurs urgences simultanées.	**11.2** • 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.	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2023** Le Ministère prévoit d'élaborer une stratégie de capacité d'intensification pour l'Ontario fondée sur l'élaboration d'un programme d'équipe de gestion des incidents tous risques. On a rédigé un document de travail qui servira à élaborer un cadre pour le programme. Pendant l'intervention liée à la COVID-19, en l'absence d'une stratégie de dotation en capacité d'intensification mise en oeuvre, l'Ontario a établi une architecture intégrée d'intervention en cas de crise avec plusieurs groupes de commandement intersectoriels pour déployer des efforts d'intervention interministériels.

No de recommandation	Problème signalé dans le rapport d'audit	Recommandation	État de la mise en oeuvre et mesures prises
12	La plupart des autres ministères que nous avions visités avaient conclu peu d'ententes concernant la fourniture de biens et de services pouvant être requis en cas d'urgence, et la plupart n'avaient pas même déterminé de quels types de ressources ils pourraient avoir besoin.	**12.1 et 12.2** Pour que la province soit prête à intervenir dans les situations d'urgence de manière 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 (GSUO), devrait : • 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; • travailler avec les ministères pour que toute entente pertinente visant les services 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 services;	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2022** Un cadre proposé pour la chaîne d'approvisionnement et la logistique en cas d'urgence a été élaboré. Il s'agit de la phase initiale de l'élaboration d'un programme qui clarifiera les rôles et les responsabilités des ministères en matière de planification, d'acquisition et de paiement des ressources et des services qui pourraient être nécessaires en cas d'urgence. Il déterminera également les stratégies d'approvisionnement possibles ainsi que les besoins en ressources et en services. Le Ministère s'est également joint au Northern Emergency Management Assistance Compact, qui fournit un cadre de partage des ressources entre les administrations membres en cas d'urgence ou de catastrophe.
	Le Ministère ne disposait pas d'une équipe provinciale d'intervention spécialisée pour pouvoir prendre les mesures qui s'imposent à la suite de n'importe quel type de situation d'urgence.	**12.3** • mettre sur pied sa propre équipe d'intervention spécialisée.	**En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2023** Le Ministère a rédigé un document de travail qui décrit les options de création d'un cadre pour un programme d'équipe de gestion des incidents tous risques. Il attend l'approbation du financement du programme. L'objectif du programme consiste à permettre au besoin de déployer des équipes d'intervention pour soutenir les centres d'opérations d'urgence provinciaux, ministériels, municipaux et des Premières Nations.

Annexe 2 : Meilleures pratiques en matière de mesures de gestion des situations d'urgence adoptées par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse

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

Domaine	Province	Meilleure pratique	État de la pratique en Ontario (entièrement en place/partiellement en place/pas en place)
Surveillance par la haute direction	C.-B., ALB., MAN.	Un comité de sous-ministres était en place pour prendre des décisions stratégiques.	**Partiellement en place** L'Ontario ne disposait pas d'un comité de sous-ministres, mais à la suite des conseils d'un consultant, il a mis en place un Groupe central de coordination en période de COVID-19, groupe auquel participaient plusieurs sous-ministres. Toutefois, ce Groupe ne possédait aucun pouvoir décisionnel.
Mise à jour des plans d'intervention	C.-B.	Mise à jour de son plan provincial en cas de pandémie et de celui de son ministère de la Santé en février 2020, peu après la confirmation du premier cas, afin de les adapter à la COVID-19 et de mieux cerner les rôles et les responsabilités, dont une chaîne de commandement claire.	**Partiellement en place** Trois des quatre plans d'intervention pertinents liés à la COVID-19 n'avaient pas été mis à jour récemment (un ne l'avait pas été depuis 2006). Le plan provincial d'intervention d'urgence a récemment été mis à jour en novembre 2019; toutefois, il n'avait pas été finalisé au moment de la pandémie, de sorte que la version de 2008 était en place à ce moment-là.
	Alb.	Révision de son plan de continuité des activités existant après un récent test de pandémie.	
Tests de pratique	Alb.	Tient chaque année un test provincial des pratiques de gestion des situations d'urgence pour établir des relations, clarifier les rôles et les processus et renforcer l'intervention en cas de catastrophe en Alberta. En 2019, le test de pratique était basé sur un scénario de pandémie.	**Pas en place** Ni le ministère de la Santé ni GSUO n'avaient effectué de tests de pratique récents liés à l'un ou l'autre des quatre plans d'intervention pertinents à la pandémie de COVID-19.
	N.-É.	Des tests de pratique annuels et des réunions régulières ont eu lieu avant la COVID-19 avec les fournisseurs d'infrastructures essentielles. Cela a facilité les communications et les discussions tout au long de la pandémie, car des relations étaient déjà en place.	

Domaine	Province	Meilleure pratique	État de la pratique en Ontario (entièrement en place/partiellement en place/pas en place)
Capacité de dotation accrue	C.-B.	A utilisé son Système de gestion des affectations temporaires en cas d'urgence (TEAMS), qui se compose de fonctionnaires bénévoles.	**Pas en place** Outre certains employés choisis du ministère du Solliciteur général, GSUO n'a fait appel à aucune autre personne pour accroître sa capacité de dotation au centre des opérations provincial.
	Sask.	A eu recours à du personnel de l'Agence de sécurité publique de la Saskatchewan, de nombreux pompiers régionaux ayant reçu une formation croisée pour s'acquitter de responsabilités de direction en cas d'urgence. A également fait appel à ses bénévoles de l'équipe communautaire d'intervention d'urgence pour aider la collectivité et disposait d'une équipe de la Réserve de la fonction publique, composée d'employés compétents du gouvernement, qui a également aidé, et de bénévoles de l'équipe communautaire d'intervention d'urgence pour aider la collectivité.	
	Man.	Détachement d'employés du gouvernement de l'extérieur de son centre des opérations d'urgence pour prêter main-forte au centre.	
Équipement de protection individuelle (ÉPI)	C.-B., ALB., SASK., MAN., N.-É.	Avons participé à l'obtention de l'ÉPI pour le personnel qui n'est pas du secteur de la santé.	**Pas en place** GSUO n'a pas participé à l'obtention d'ÉPI pour le personnel du secteur de la santé ou pour le personnel qui ne fait pas partie de ce secteur. L'Ontario a connu des pénuries de fournitures, des prix abusifs et de la concurrence pour les fournitures entre les organismes en raison de l'absence de fournitures adéquates d'ÉPI en place.
	ALB., MAN.	Ont obtenu des stocks suffisants d'ÉPI. Par conséquent, l'Alberta était en mesure de prêter des fournitures à l'Ontario.	
	C.-B., MAN.	Ont géré conjointement l'ÉPI avec le ministère de la Santé aussi pour le secteur de la santé.	
	C.-B., ALB., SASK., MAN., N.-É.	Ont fourni et payé l'ÉPI pour le personnel du centre municipal des opérations d'urgence.	
Système informatique de gestion des situations d'urgence	ALB., N.-É.	Disposaient d'un système informatique de gestion des situations d'urgence pendant la COVID-19 pour les aider à intervenir dans l'ensemble du gouvernement. Cela leur a également permis de partager facilement des informations essentielles en temps opportun.	**Partiellement en place** GSUO ne disposait pas d'un système informatique provincial de gestion des situations d'urgence durant la COVID-19. Bien qu'il ait récemment acquis un nouveau système et qu'il ait commencé à l'utiliser, il ne l'avait pas encore mis en oeuvre à l'échelle de la province.
	Man.	Disposait d'un système informatique provincial qu'il utilisait pour communiquer avec les gouvernements provincial et fédéral ainsi qu'avec certaines municipalités, agences et organisations non gouvernementales.	

Domaine	Province	Meilleure pratique	État de la pratique en Ontario (entièrement en place/partiellement en place/pas en place)
Structure d'intervention	C.-B., ALB., SASK., MAN., N.-É.	Chacune des cinq provinces suivait une structure d'intervention commune (soit le Système de gestion des incidents ou le Système de commandement en cas d'incidents). Il s'agit de structures d'intervention communes qui permettent de réduire le risque de mauvaise communication, d'éviter la confusion et d'améliorer l'efficacité de l'intervention dans son ensemble en utilisant un langage et des concepts de commandement communs à tous les niveaux de l'intervention.	**Pas en place** L'Ontario n'a pas suivi une structure d'intervention commune. Il a plutôt fait appel à un consultant pendant la pandémie, puis a mis en place une structure d'intervention différente qui lui a été recommandée.
Mobilisation des parties concernées par l'intervention	C.-B., SASK., MAN., N.-É.	Le ministère de la Santé était actif, du moins virtuellement, au centre provincial des opérations d'urgence (CPOU).	**Pas en place** Aucune autre partie n'a participé activement au Centre de GSUO tout au long de la journée. Il a plutôt tenu des téléconférences avec les ministères, les municipalités et le gouvernement fédéral une ou deux fois par jour au plus fort de la pandémie.
	C.-B., MAN.	Les principaux décideurs étaient physiquement présents ou virtuellement reliés au CPOU. Cela a réduit les retards potentiels.	
	N.-É.	Tous les représentants gouvernementaux (municipaux, provinciaux et fédéraux) étaient virtuellement liés au CPOU. Cela a contribué à une relation de travail positive.	
	Sask.	Le personnel du CPOU a été intégré à son ministère de la Santé et à ses centres d'opérations des autorités sanitaires afin de partager la prise de décisions et de transmettre l'information au CPOU. Le personnel du CPOU a également été intégré à d'autres ministères et à d'importants centres d'opérations municipales.	
Bien-être et efficacité du personnel	C.-B.	A collaboré avec les secteurs des ressources humaines pour fournir du soutien au besoin, et présence d'un représentant de la santé et du mieux-être.	**Partiellement en place** GSUO n'a fourni aucun soutien officiel au mieux-être à son personnel pour l'aider à lutter contre le stress et l'épuisement professionnel. Il a plutôt eu recours à un processus informel, avec le soutien du gestionnaire au besoin. Il a également rappelé au personnel les mesures de soutien offertes aux employés de la fonction publique de l'Ontario.
	Man.	Un représentant de la santé et du bien-être était présent dans son centre des opérations d'urgence pour soutenir le personnel.	
	C.-B.	A demandé à son personnel de s'informer au moyen de conférences téléphoniques de groupe avec des conseillers.	
Structure d'intervention	C.-B., ALB., SASK., MAN., N.-É.	Chacune des cinq provinces suivait une structure d'intervention commune (soit le Système de gestion des incidents ou le Système de commandement en cas d'incidents). Il s'agit de structures d'intervention communes qui permettent de réduire le risque de mauvaise communication, d'éviter la confusion et d'améliorer l'efficacité de l'intervention dans son ensemble en utilisant un langage et des concepts de commandement communs à tous les niveaux de l'intervention.	**Pas en place** L'Ontario n'a pas suivi une structure d'intervention commune. Il a plutôt fait appel à un consultant pendant la pandémie, puis a mis en place une structure d'intervention différente qui lui a été recommandée.

Domaine	Province	Meilleure pratique	État de la pratique en Ontario (entièrement en place/partiellement en place/pas en place)
Mobilisation des parties concernées par l'intervention	C.-B., SASK., MAN., N.-É.	Le ministère de la Santé était actif, du moins virtuellement, au centre provincial des opérations d'urgence (CPOU).	**Pas en place** Aucune autre partie n'a participé activement au Centre de GSUO tout au long de la journée. Il a plutôt tenu des téléconférences avec les ministères, les municipalités et le gouvernement fédéral une ou deux fois par jour au plus fort de la pandémie.
	C.-B., MAN.	Les principaux décideurs étaient physiquement présents ou virtuellement reliés au CPOU. Cela a réduit les retards potentiels.	
	N.-É.	Tous les représentants gouvernementaux (municipaux, provinciaux et fédéraux) étaient virtuellement liés au CPOU. Cela a contribué à une relation de travail positive.	
	Sask.	Le personnel du CPOU a été intégré à son ministère de la Santé et à ses centres d'opérations des autorités sanitaires afin de partager la prise de décisions et de transmettre l'information au CPOU. Le personnel du CPOU a également été intégré à d'autres ministères et à d'importants centres d'opérations municipales.	
Bien-être et efficacité du personnel	C.-B.	A collaboré avec les secteurs des ressources humaines pour fournir du soutien au besoin, et présence d'un représentant de la santé et du mieux-être.	**Partiellement en place** GSUO n'a fourni aucun soutien officiel au mieux-être à son personnel pour l'aider à lutter contre le stress et l'épuisement professionnel. Il a plutôt eu recours à un processus informel, avec le soutien du gestionnaire au besoin. Il a également rappelé au personnel les mesures de soutien offertes aux employés de la fonction publique de l'Ontario.
	Man.	Un représentant de la santé et du bien-être était présent dans son centre des opérations d'urgence pour soutenir le personnel.	
	C.-B.	A demandé à son personnel de s'informer au moyen de conférences téléphoniques de groupe avec des conseillers.	

Domaine	Province	Meilleure pratique	État de la pratique en Ontario (entièrement en place/partiellement en place/pas en place)
Soutien aux municipalités	C.-B., ALB., SASK., MAN., N.-É.	Ont fourni du soutien direct aux municipalités au fur et à mesure des problèmes.	**Partiellement en place** GSUO n'a pas fourni d'aide directe aux 444 municipalités de l'Ontario (sauf dans quelques cas, comme pour les éclosions dans des fermes dans la région de Windsor). GSUO avait une liste de questions fréquemment posées et de réponses acheminées par courriel aux municipalités et aux ministères. Des téléconférences régionales ou en petits groupes n'ont pas eu lieu pour discuter de questions semblables.
	C.-B., ALB., SASK., MAN.	Ont fourni des réponses aux questions courantes sur un site Web.	
	Sask.	A fourni du personnel supplémentaire pour aider les collectivités vulnérables du Nord.	
	C.-B.	Des agents de gestion des situations d'urgence se trouvaient dans six bureaux régionaux de la province pour se concentrer sur les petits groupes de municipalités et de Premières Nations de la région et leur fournir un soutien.	
	Man.	Disposait d'une unité spéciale au CPOU pour répondre aux questions des ministères, des municipalités et d'autres intervenants sur l'état des urgences et les ordonnances de santé publique. Les municipalités pouvaient appeler et obtenir une réponse directe.	
	N.-É.	Des agents sur le terrain ont aidé les municipalités à appuyer leur planification et à fournir des renseignements en temps réel sur l'état d'urgence provincial et les processus et procédures connexes.	
	C.-B., SASK., N.-É.	Ont tenu des téléconférences régionales avec de petits groupes pour permettre l'interaction et le partage.	
Coordonnateur provincial	C.-B., SASK., MAN.	Effectuaient des appels quotidiens et préparaient des rapports de connaissance de la situation pour tenir les gens au courant de l'évolution rapide de la situation.	**Partiellement en place** Des téléconférences courantes ont eu lieu avec les ministères, les municipalités et le gouvernement fédéral, mais elles n'ont pas été consignées et les procès-verbaux n'ont pas été pris pour consultation future. Les Premières Nations n'ont pas pris part aux téléconférences. L'Ontario n'avait pas de ligne téléphonique non sanitaire pour aider le public à obtenir des réponses à ses questions. Des rapports de connaissance de la situation étaient publiés quotidiennement, mais ils ne répondaient pas aux besoins des municipalités.
	Sask.	Tenue de conférences téléphoniques quotidiennes (sept jours par semaine) avec tous les ministères, organismes et partenaires fédéraux pour échanger de l'information. Les données colligées étaient diffusées quotidiennement, ce qui a donné lieu à des gains d'efficience.	
	C.-B., SASK., MAN.	Disposaient d'une ligne téléphonique non sanitaire pour le public; elle était dotée en personnel par le bureau de gestion des situations d'urgence de la province.	
	C.-B., SASK.	Tenaient des téléconférences distinctes pour les Premières Nations.	
Examen des leçons retenues	C.-B., MAN.	Ont entrepris un examen afin de tenir compte des leçons retenues lors de leur intervention initiale. Cela permettra de modifier les pratiques et de mettre en place de nouveaux programmes ou services supplémentaires pour les vagues subséquentes potentielles de la pandémie.	**Pas en place** GSUO n'a pas entrepris d'examen des leçons retenues pour se préparer aux vagues subséquentes de la pandémie.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4868-4854-6 (PDF)

Photo en couverture :
© iStockphoto.com/Akarawut Lohacharoenvanich