



Santé
Canada

Health
Canada

Rapport de vérification définitif
Vérification des mesures d'urgence

Mars 2011

Table des matières

Sommaire	i
1. Introduction.....	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif.....	3
1.3 Portée et méthode.....	3
1.4 Énoncé d'assurance.....	4
2. Constatations, recommandations et réponses de la direction.....	5
2.1 Gouvernance et responsabilisation.....	5
2.2 Loi et politique sur la gestion des urgences.....	8
2.3 Gestion des risques.....	9
2.4 Formation.....	12
2.5 Gestion du rendement.....	14
3. Conclusion.....	17
Annexe A – Secteurs d'intérêt et critères d'évaluation.....	18

Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence.

Sommaire

La gestion des mesures d'urgence comprend la préparation, la prévention, l'intervention et le rétablissement. La préparation est l'étape de la gestion des mesures d'urgence au cours de laquelle des décisions et des mesures sont prises *avant* une urgence. Le Bureau des mesures d'urgence de la Direction générale des régions et des programmes offre un point de liaison de la coordination du Ministère lors de mesures d'urgence. Faisant partie de la même direction générale, l'équipe des Mesures et interventions d'urgence psychosociales exerce la fonction d'intervention d'urgence psychosociale en accordant un soutien aux employés fédéraux exposés à un stress traumatique à la suite d'un désastre ou d'un événement majeur.

Cette vérification avait pour objectif d'évaluer le cadre de contrôle de la gestion des mesures d'urgence en insistant sur la gouvernance, la responsabilisation, la gestion des risques et la gestion du rendement.

Bureau des mesures d'urgence

Le Bureau des mesures d'urgence coordonne l'élaboration des politiques et des plans relatifs à la préparation de mesures d'urgence et prépare les exercices, la formation et des évaluations au sein du Ministère afin de renforcer et d'intégrer les rôles et les responsabilités en matière de gestion des mesures d'urgence de toutes les directions générales de Santé Canada et travaille à y créer une plus grande culture de la gestion des urgences. Le Bureau des mesures d'urgence collabore aussi avec l'Agence de la santé publique du Canada, autres partenaires du gouvernement ainsi qu'avec des partenaires internationaux au sujet de la gestion des mesures d'urgence.

Il existe une structure de gouvernance évidente à l'échelle du portefeuille de la Santé. Cependant, au niveau du Ministère, Santé Canada est en voie de réviser et d'harmoniser les responsabilités en matière de gestion des mesures d'urgence. Une ébauche de la *Politique relative aux mesures d'urgence du portefeuille de la Santé* a été rédigée en 2007, cependant, elle doit être mise à jour pour refléter les récentes modifications qui ont été apportées à la Politique fédérale récente.

Un Plan d'intervention d'urgence pour le portefeuille de la santé a été préparé et approuvé par Santé Canada en février 2010. Même s'il est appuyé par plusieurs directions générales et plans de fonctions particuliers, il n'est pas complet. Il est nécessaire de mettre sur pied un projet d'identification et d'évaluation des risques des mesures d'urgence à la grandeur du Ministère pour faciliter l'élaboration de « plans particuliers » aux directions générales et à la fonction afin de satisfaire aux exigences législatives et politiques. Ce projet facilitera également l'élaboration et la réalisation de plans et d'exercices de formation à long terme afin de mettre les plans d'intervention d'urgence à l'essai.

Enfin, il est nécessaire de déterminer des indicateurs de rendement mesurables qui feront l'objet de surveillance et de rapports, ce qui devrait inclure l'exigence de soumettre un

rapport au niveau de la préparation aux interventions sanitaires d'urgence du portefeuille de santé.

Bien que le Bureau des mesures d'urgence ait subi plusieurs changements de nature organisationnelle ces dernières années, il applique des approches pragmatiques pour les problèmes soulevés par les mesures d'urgence du Ministère. Des efforts assidus en vue de renforcer les contrôles des mesures d'urgence aideront le Ministère à remplir ses obligations en la matière.

Mesures et interventions d'urgence psychosociales

Santé Canada a établi une équipe nationale d'intervention en cas d'urgence psychosociale. Une équipe nationale de 20 experts est disponible pour répondre aux besoins d'employés fédéraux exposés à un stress traumatique à la suite d'un désastre ou d'un événement majeur. Cette équipe offre des séances de formation au personnel et affiche un site Web communautaire pour partager de l'information. Cette initiative a remporté un grand succès. Cependant, des indicateurs de rendement mesurables sont nécessaires à cette fonction qui fera l'objet de surveillance et de rapports.

1. Introduction

1.1 Contexte

Lors d'une urgence ou d'une catastrophe, une des principales tâches du gouvernement est de contribuer à protéger la santé et la sécurité des Canadiens. À l'échelle fédérale, Sécurité publique Canada est le ministère responsable; il dirige et accueille le Centre des opérations du gouvernement, la plaque tournante du système fédéral de gestion des urgences. Il s'agit d'un centre à la fine pointe du progrès pour surveiller et coordonner l'intervention fédérale lors d'une urgence.

Le but des activités de mesures d'urgence vise à s'assurer qu'un ministère fédéral est prêt et est en mesure d'intervenir rapidement en cas d'urgence. Ces activités sont assujetties à la *Loi sur la gestion des urgences* entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009 et à la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* entrée en vigueur le 10 décembre 2009.

Dans le cas des urgences touchant la santé publique, l'Agence de la santé publique du Canada est le chef de file fédéral tandis que Santé Canada applique le *Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire*, qui englobe les activités liées à la préparation et à l'intervention aux urgences radiologiques et nucléaires. En outre, le Ministère assume des responsabilités touchant la gestion des urgences chez les populations des Premières nations et des Inuits vivant dans les réserves au sud du 60^e parallèle et les intervenants fédéraux en cas d'urgences; la protection de la santé et l'intervention lors de quarantaine pour des services de transport et complémentaires; des conseils techniques et un soutien lors de désastres chimiques, radiologiques ou nucléaires touchant l'eau potable et les aliments. D'autres responsabilités portent sur la qualité, la sécurité, l'efficacité et l'approbation des produits de santé humaine et de médicaments vétérinaires, sur une exposition au pesticide et sur les risques associés.

La Direction des mesures d'urgence et de santé au travail est responsable du Bureau des mesures d'urgence et de la fonction des mesures d'interventions d'urgence psychosociales. Les deux fonctions relèvent distinctement de l'autorité de la Direction, mais au sein de la Direction générale des régions et des programmes.

1.1.1 Bureau des mesures d'urgence

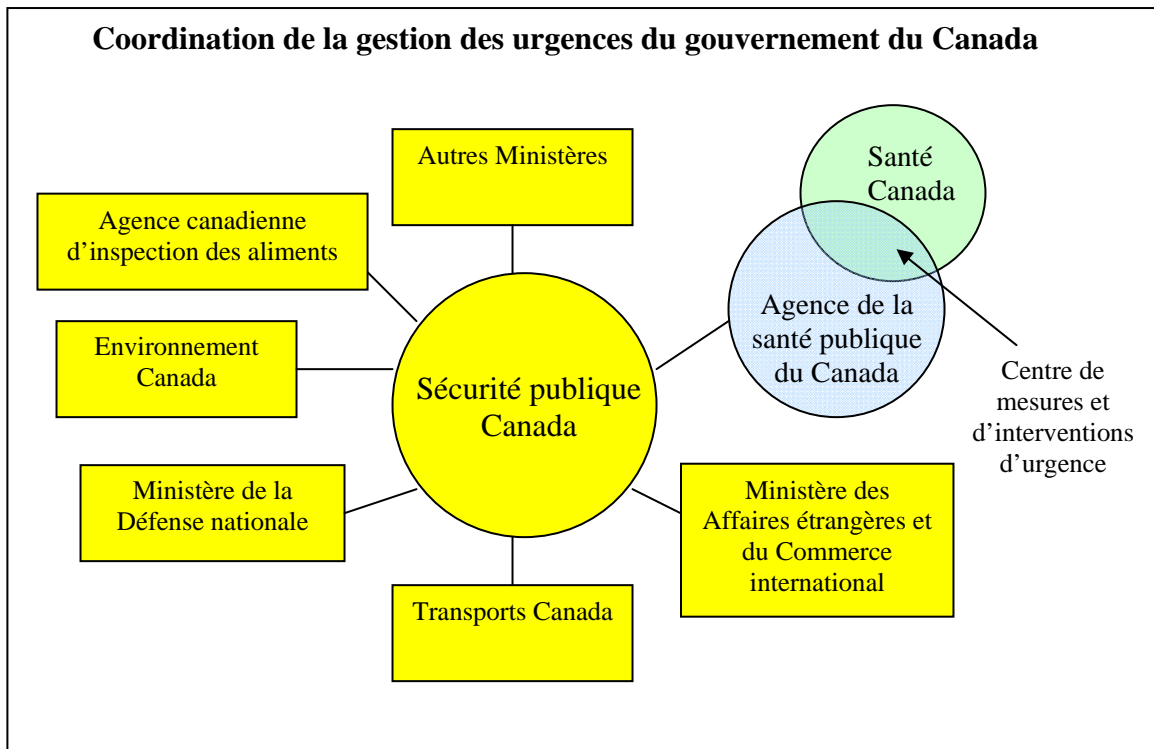
Le Bureau des mesures d'urgence est le point de liaison de la gestion des mesures d'urgence de Santé Canada. Il coordonne l'élaboration de politiques et de plans relatifs aux mesures d'urgence et prépare des exercices, la formation et des évaluations au sein du Ministère afin de renforcer et d'intégrer les rôles et les responsabilités portant sur la gestion des mesures d'urgence de toutes les directions générales dans l'ensemble du Ministère et travaille à y créer une culture de gestion de mesures d'urgence à Santé Canada. Le Bureau des mesures d'urgence collabore aussi avec l'Agence de la santé publique du Canada, autres partenaires du gouvernement ainsi qu'avec des partenaires internationaux au sujet de la gestion des mesures d'urgence. Ses frais de fonctionnement

et ses dépenses d'entretien pour l'exercice 2009-2010 se sont élevés à environ 50 000 \$ et fonctionnant avec 4 membres du personnel, les dépenses se sont élevées à environ 400 000 \$.

1.1.2 Mesures et interventions d'urgence psychosociales

Santé Canada a formé une équipe nationale d'intervenants psychosociaux (ENIPS) œuvrant dans le cadre des mesures d'urgence. Les membres de cette équipe sont embauchés par Santé Canada à la suite d'une offre à commande. Cette équipe de 20 experts de l'intervention psychosociale en cas de désastre et de la gestion des urgences aide Santé Canada à remplir son mandat, c'est-à-dire, celui de satisfaire aux besoins des fonctionnaires, des gestionnaires et des intervenants fédéraux exposés à un stress traumatique au moment d'un désastre ou d'un événement majeur. Dans le cadre de cette fonction, l'ENIPS offre un soutien, une orientation et une sélection psychosociale au cours et à la suite d'événements traumatiques. De plus, la gestion des Mesures et interventions d'urgence psychosociales offre une formation sur la résilience pré-événement aux gestionnaires et aux intervenants fédéraux et une présence pré-incident sur le site lors d'événements comme les Jeux olympiques et les conférences du G8 et du G20.

Pour assurer une capacité de pointe à l'ENIPS, une formation en premiers soins psychologiques a été donnée à environ 100 conseillers parmi les 700 membres du réseau national. Au cours de l'exercice 2009-2010, la section Mesures et interventions d'urgence psychosociales comptait 2 personnes et disposait d'un budget de 135 000 \$ en plus d'une somme de 35 000 \$ consacrés aux services extérieurs de 20 intervenants.



Lors d'un désastre, le point de vue de la gestion des urgences ou la gestion de la continuité des activités, ou les deux à la fois, peut avoir une incidence sur une organisation. La gestion des urgences se tourne vers l'extérieur concernant les responsabilités des Ministères envers son personnel et les Canadiens au cours d'une urgence. La gestion de la continuité des activités regarde à l'interne en ce qui a trait au fonctionnement du Ministère et met l'accent sur « *une collecte de procédures, de stratégies et d'information appliquées pour assurer ou restaurer les services essentiels advenant une urgence ou un désastre* ». [TRADUCTION] Une vérification de la planification de la continuité des activités de Santé Canada a aussi été complétée en 2010-11.

1.2 Objectif

L'objectif de cette vérification est d'évaluer le cadre de contrôle de la gestion des mesures d'urgence de Santé Canada en insistant sur la gouvernance, la responsabilisation, la gestion des risques et la gestion du rendement.

1.3 Portée et méthode

La vérification a examiné le cadre de gouvernance des mesures d'urgence et de l'intervention d'urgence psychosociale, notamment les politiques et la planification prévues pour accomplir le mandat des fonctions. Cette vérification a également examiné les pratiques de gestion des risques de la fonction concernant leur identification, leur

évaluation et l'intervention. Enfin, la vérification a examiné la formation, les outils et les autres ressources mis en place pour appuyer la prestation.

La période qui a fait l'objet d'un examen s'étendait du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2010. Les critères de vérification se sont inspirés de la *Loi sur la gestion des urgences*, de la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* du gouvernement du Canada et des *Contrôles de gestion de base* du Secrétariat du Conseil du Trésor. La phase de l'enquête comprenait la révision de documents, des entrevues et une analyse de la conformité aux attentes du gouvernement du Canada.

La vérification n'a cependant pas porté sur les fonctions mixtes du portefeuille de la Santé remplies par l'Agence de la santé publique du Canada puisque la fonction de l'Agence a fait dernièrement l'objet d'une vérification à l'interne. La vérification n'a pas examiné les enjeux spécifiques liés aux urgences d'origine chimique, biologique, radiologique, nucléaire ou à la suite d'une explosion, puisque le Bureau du vérificateur général l'a fait en 2009.

1.4 Énoncé d'assurance

Selon le jugement professionnel du Dirigeant principal de la vérification, des procédures suffisantes et convenables ont été suivies et la preuve a été recueillie pour appuyer l'exactitude des conclusions de la vérification. Les constatations et la conclusion de la vérification sont basées sur une comparaison des conditions qui existaient à la date de la vérification par rapport aux critères établis en accord avec la direction. De plus, la preuve a été réunie conformément aux *Normes de vérification interne pour le gouvernement du Canada* et aux *Normes internationales pour les méthodes professionnelles de vérification interne*.

2. Constatations, recommandations et réponses de la direction

2.1 Gouvernance et responsabilisation

Critère de vérification – *Il existe un cadre de gouvernance accompagné d'une orientation stratégique liée au mandat et à des rôles et responsabilités clairs.*

La Direction des mesures d'urgence et de santé au travail de la Direction générale des régions et des programmes est responsable du Bureau des mesures d'urgence et de la section des Mesures et interventions d'urgence psychosociales. Ces deux organisations relèvent distinctement de la Direction.

Bureau des mesures d'urgence

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige que les ministères « établissent des structures internes pour offrir aux ministères une gouvernance en vue des activités de gestion des mesures d'urgence et rendre ces structures cohérentes et compatibles avec les structures de gouvernance existantes à l'échelle de l'administration fédérale ». Le Bureau des mesures d'urgence de la Direction générale des régions et des programmes offre un point de liaison relatif à la responsabilité du Ministère en vertu des lois et des politiques actuelles. Le Bureau coordonne l'élaboration de plans et de politiques concernant des mesures d'urgence pour veiller à ce que Santé Canada soit « prêt » à affronter une urgence et à interagir efficacement avec son partenaire du portefeuille de la Santé et au sein du gouvernement afin d'assurer les services liés à la santé confiés en vertu de son mandat.

y Directions générales participantes au CMPU de Santé Canada	
	Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs <i>Direction des produits chimiques, de l'air et de l'eau</i> <i>Direction de la recherche et de la radioprotection</i>
	Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits <i>Direction de la planification et de la gestion des activités</i>
	Direction générale des produits de santé et des aliments <i>Bureau des programmes et des services de gestion</i> <i>Direction des politiques, de la planification et des affaires internationales</i>
	Direction générale des services de gestion <i>Direction des installations et de la sécurité</i>
	Direction générale des affaires publiques, de la consultation et des communications <i>Direction des affaires publiques et des communications stratégiques</i>
	Direction générale des régions et des programmes <i>Direction des mesures d'urgence et de santé au travail</i>
	Direction générale du contrôleur ministériel
	Services juridiques

Santé Canada interagit avec son partenaire du portefeuille de la santé par l'intermédiaire du Comité mixte sur les préparatifs d'urgences (CMPU). Ce comité a été formé pour superviser la coordination d'activités conjointes de mesures d'urgence entre l'Agence de la santé publique du Canada et Santé Canada, y compris l'élaboration de politiques, de plans et d'exercice ainsi que sur l'intervention.

Un examen de la documentation du comité a permis de constater que ses attributions étaient à jour et que son mandat, ses responsabilités et l'adhésion de ses membres étaient clairement détaillés. Par essence, le comité émet des recommandations à la haute direction sur les politiques ou sur les mesures en vue d'améliorer l'état général des mesures d'urgence et de l'intervention. À Santé Canada cette information est transmise au Comité exécutif. Le Directeur exécutif du Bureau des plans, des mesures et des interventions d'urgence relatifs à la santé de Santé Canada copréside le comité. De plus, ce comité doit être composé d'un représentant au niveau de directeur général des domaines qui ont reçu le mandat d'aborder des activités importantes de gestion des urgences (voir l'encadré précédent). Les réunions du comité auront lieu à tous les 1 ou 2 mois. Entre le 5 mars 2009 et le 7 juillet 2010 (une période de 17 mois) le comité s'est réuni à six occasions.

Malgré la présence du Comité mixte sur les préparatifs d'urgences à titre d'organisme directeur du portefeuille de la Santé, l'intégration des activités de mesures d'urgence et d'intervention et leur coordination au sein du Ministère exige une attention continue, particulièrement sur la clarification des rôles et des responsabilités à l'égard des mesures d'urgence et d'intervention. Cette approche intégrée facilitera la poursuite du développement d'un cadre de gestion des urgences plus collaboratif et plus engagé au sein du Ministère. La gestion ministérielle de l'ensemble des mesures d'urgence touche non seulement à leur préparation, mais encore à la planification de la continuité des activités et à la sécurité ministérielle. Des efforts coordonnés relatifs à la gouvernance, aux rôles et responsabilités et à l'identification des risques, à l'évaluation et à l'intervention peuvent davantage renforcer la culture de la gestion des mesures d'urgence à Santé Canada.

La *revue des leçons tirées* concernant la pandémie de H1N1 de novembre 2010 reconnaît que les structures clés, les ressources, les relations, les plans et les outils étaient en place. Elle a noté que la coordination de la prise de décisions et du partage de l'information était complexe, difficile et de longue haleine et qu'il serait utile pour les efforts d'intervention futures de poursuivre la clarification des structures, des rôles et des responsabilités. Le Bureau des mesures d'urgence procède en ce moment à la révision de la structure du comité touchant la gestion des mesures d'urgence. Cette révision insistera sur des points de vue internes et externes afin de mettre en place une approche plus intégrée.

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* signale le besoin d'une capacité durable pour atteindre les objectifs décrits dans les plans particuliers de gestion des urgences, fondés sur des priorités, sur l'analyse des besoins et sur les exigences en matière de capacité. La gestion financière, telle qu'elle s'applique au Plan fédéral d'intervention d'urgence est conforme aux lignes directrices du Conseil du Trésor relatives aux dépenses lors de situations d'urgence. Selon ces lignes directrices, les ministres sont responsables devant les organismes centraux financiers et devant le Parlement des dépenses liées aux urgences de leurs ministères respectifs, des sociétés d'État et autres institutions gouvernementales. Les frais des activités de soutien de chaque ministère seront assumés temporairement au moyen d'une réaffectation de fonds ou d'un engagement et des ressources disponibles des programmes. Les ministères peuvent demander de récupérer ces frais extraordinaires.

Le Bureau des mesures d'urgence a obtenu récemment un financement permanent. Par le passé, les fonds qui lui étaient consacrés provenaient de la réserve du sous-ministre pour l'exercice 2009-2010 et ce dernier a pris le même engagement pour l'exercice 2010-11. Ce financement permettra au Bureau de réaliser le nécessaire exercice d'identification et d'évaluation des risques ministériels et d'adopter des mesures correctives pour conformer sa fonction aux attentes du gouvernement du Canada. La fonction pourra également perfectionner le personnel, aider les directions générales et les régions à élaborer des plans d'urgence et développer et participer à des exercices sur table pour mettre à l'essai sa préparation aux urgences. La vérification de la gestion des urgences de l'ASPC est arrivée aux mêmes constatations en 2010 lorsqu'elle a manifesté de l'inquiétude du fait que les budgets nominaux du Centre des mesures et d'interventions d'urgence n'avaient été approuvés que pour l'exercice 2010-11 et que cette pratique ne favorisait pas une gestion financière et une planification solides.

Recommandation 1

Il est recommandé au sous-ministre adjoint de la Direction générale des régions et des programmes et au sous-ministre adjoint de la Direction générale des services de gestion de former un partenariat afin de mieux harmoniser leurs responsabilités respectives en matière de gestion des urgences en instaurant une culture de la gestion des urgences à la grandeur du Ministère.

Réponse de la direction

La direction souscrit à la recommandation.

En collaboration avec le sous-ministre adjoint de la Direction générale des services de gestion (DGSG), le sous-ministre adjoint, de la Direction générale des régions et des programmes (DGRP), travaillera à configurer de nouveau le cadre de gestion des urgences et la gouvernance de Santé Canada en formant un nouveau comité qui intégrerait les fonctions de sécurité internes du Ministère à celles de la gestion des urgences externes.

Mesures interventions d'urgence psychosociales

La section des Mesures et interventions d'urgence psychosociales est gérée par le gestionnaire des Services d'intervention aux urgences et post-traumatique qui relèvent du directeur national, Services d'aide aux employés. Cette dernière relève du directeur général, du Bureau des mesures d'urgence et de la santé au travail de la Direction générale des régions et des programmes.

L'équipe nationale des intervenants psychosociaux œuvrant dans le cadre des mesures d'urgence offre une formation sur la résilience et le pré-événement aux employés ou aux gestionnaires afin d'atténuer le risque d'une incidence psychosociale à long terme au cours d'un événement traumatique. Ils sont aidés au besoin par 100 conseillers spécialement formés au sujet du traumatisme qui peuvent apporter un soutien

psychosocial, une orientation et un triage aux gestionnaires et employés fédéraux impliqués dans un événement traumatique. En se basant sur leur évaluation de la situation, ces professionnels utilisent une approche clinique appropriée qui répond aux besoins de la population. L'intervention peut s'adresser à un groupe ou à une personne en particulier.

Au moment et à l'endroit nécessaires, des suivis et des recommandations de services psychosociaux supplémentaires sont offerts à des employés afin qu'ils puissent gérer avec efficacité l'effet psychosocial de l'événement. Sur demande, l'équipe peut également servir comme capacité d'appoint aux autorités provinciales et municipales en leur offrant des conseils, de l'information et un soutien ainsi qu'à leurs employés.

2.2 Loi et Politique sur la gestion des urgences

Critère de vérification – Le Ministère se conforme à la Loi sur la gestion des urgences et à la Politique fédérale en matière de gestion des urgences du gouvernement du Canada.

Bureau des mesures d'urgence

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* s'inspire de la *Loi sur la gestion des urgences* pour déterminer les responsabilités particulières des ministères. Elle précise également les besoins particuliers liés à la gouvernance, à l'identification et à l'évaluation des risques et à l'élaboration de plans de gestion des urgences.

L'ébauche d'une Politique sur les mesures d'urgence du portefeuille de la Santé a été rédigée en 2007 décrivant les objectifs, les principaux éléments d'une intervention lors d'une urgence, les pouvoirs, les rôles et les responsabilités au niveau ministériel, du portefeuille et des directions générales. Même si elle est complète, cette politique n'a pas été officiellement approuvée ni mise en œuvre entièrement. Elle aurait avantage à être mise à jour afin de refléter la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* de 2009 et être renforcée en ajoutant les responsabilités en matière de mesures d'urgence particulières à chaque direction générale.

Comme il est souligné dans le reste du rapport de vérification, certains domaines d'activités pourraient être consolidés pour permettre à Santé Canada de se conformer à la Loi et à la Politique fédérale. Le *Plan stratégique et opérationnel 2010-2011* du Bureau des mesures d'urgence a aussi fixé les priorités et les défis à l'appui de ces constatations.

Recommandation 2

Il est recommandé au sous-ministre adjoint de la Direction générale des régions et des programmes, de collaborer avec les partenaires du portefeuille de la Santé en vue de mettre à jour et d'approuver la Politique sur les mesures d'urgence du portefeuille de la Santé.

Réponse de la direction

La direction souscrit à la recommandation.

La révision de la *Politique sur les mesures d'urgence du portefeuille de la Santé (PMUPS)* a débuté dans le cadre du plan de travail du Comité mixte sur les préparatifs d'urgences (CMPU) de la période 2010-2012.

2.3 Gestion des risques

Critère de vérification – *Les risques sont identifiés et évalués et des stratégies d'atténuation sont en place.*

Bureau des mesures d'urgence

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige d'identifier les risques sous ou liés à la responsabilité d'un Ministère. La gestion des risques est un processus systématique comprenant des pratiques et des procédures appliquées pour déterminer et gérer les risques. La vérification fait état de domaines où une meilleure gestion des risques permettrait de contribuer à la réalisation du programme, y compris l'évaluation des risques du Bureau des mesures d'urgence et l'élaboration et la mise à jour des plans d'urgences des directions générales et des régions.

Il y a eu, en 2006, une auto-évaluation détaillée à l'échelle du Ministère concernant le risque résiduel des mesures d'urgence. Même si le Ministère a déterminé et évalué ses risques ministériels concernant les mesures d'urgence, la fonction de ces mesures aurait avantage à mettre à jour son identification et son évaluation des risques. De plus, l'inclusion de mesures d'urgence, plus qu'un facteur d'atténuation du profil ministériel des risques, pourrait contribuer à l'instauration d'une culture au sein du Ministère.

En 2008, une révision approfondie du financement du programme de gestion des urgences en cas de projets antiterroristes a permis de découvrir que le risque n'était pas régulièrement évalué ni proactivement géré sur une base cohérente de programmes transversaux et de noter le besoin d'une approche et d'un processus officialisés pour identifier, évaluer et surveiller les risques. La vérification de Mesures et interventions d'urgence de 2010 de l'Agence de la santé publique du Canada en est arrivée aux mêmes constatations et il lui a été recommandé d'élaborer un plan de gestion à long terme d'une évaluation approfondie des risques et des menaces qui couvrirait « tous les dangers » à l'appui des mesures d'urgence et des efforts d'intervention, et pour respecter les obligations législatives.

Le Bureau des mesures d'urgence de Santé Canada planifie de diriger une vaste initiative ministérielle d'identification et d'évaluation afin de fournir de l'information sur des domaines de mesures d'urgence dans chaque direction générale où il est nécessaire de travailler davantage sur les besoins d'identification, d'évaluation et d'intervention.

Élaboration et entretien des plans

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige l'élaboration de plans de gestion des mesures d'urgence sous la responsabilité de l'institution fédérale qui traite de l'atténuation, de la prévention, de la préparation, de l'intervention et du rétablissement. Des plans bien élaborés tiennent compte des leçons apprises lors d'une formation antérieure et d'exercices après l'incident et comprennent des dispositions sur des communications publiques pour permettre une collaboration efficace et prendre des décisions opportunes tout au long des urgences.

Un Plan d'intervention d'urgence du portefeuille de la Santé a été élaboré et approuvé par Santé Canada en février 2010, mais plusieurs annexes traitant de certains éléments fonctionnels particuliers sont encore en voie d'élaboration. La plus grande partie du contenu de ce plan est conforme au Guide de Sécurité publique Canada, mais la tâche n'est pas encore terminée. Même si le Ministère dispose de son propre plan d'intervention en cas d'urgence, il lui faudra en préparer des plans de gestion propres à chaque direction générale et à chaque région. Tel qu'il a été signalé, le Bureau des mesures d'urgence devra aussi réaliser l'identification et l'évaluation des risques.

Le Ministère ne dispose pas actuellement d'un dépôt central pour les plans d'urgence ministériels. Ces documents « toujours d'actualité » sont présentement gardés en réserve dans chaque direction générale. Le Bureau des mesures d'urgence a accès à ces rapports, au besoin, par l'intermédiaire d'une interaction avec les homologues des directions générales cependant, il n'existe pas de liste exhaustive des plans terminés ni de l'endroit où ils sont gardés ou encore, la dernière fois qu'ils ont été révisés. La vérification a permis de découvrir des plans sur un domaine particulier comme le Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire et le Plan d'intervention en cas d'urgence chimique et un plan pour la région du Nord. Il existe également divers plans de continuité des activités destinés aux fonctions et aux directions générales qui pourraient renfermer une information pertinente pour déterminer les risques de mesures d'urgence des directions générales.

Malgré la présence de quelques plans, il semble que les mesures d'urgence actuelles sont fortement « guidées par les événements ». Cette situation a aussi été soulignée dans le cas de l'Agence, partenaire de Santé Canada. Récemment, l'attention a été concentrée sur l'intervention lors d'événements à grande échelle comme les Jeux olympiques et les conférences du G8 et du G20. Le Ministère a donc géré les risques au gré des événements. Néanmoins, le fait que ces « exercices réels » constituent un véritable test de la capacité du Ministère à assurer des services de mesures d'urgence, Santé Canada, dans son ensemble, tirera profit à élaborer certains plans fondamentaux pour répondre aux exigences de la Loi et de la Politique.

La Politique du portefeuille de la santé précise le besoin de « réviser les plans actuels afin de s'assurer qu'ils satisfont aux exigences de la Politique tout comme une mise à jour permanente des plans pour s'assurer qu'ils reflètent les contextes en évolution de la Politique et que les plans sont validés au moyen d'exercices de mesures d'urgence et qu'ils sont mis à l'essai régulièrement ». [TRADUCTION] Afin de développer davantage

une culture ministérielle de la gestion des mesures d'urgence, il est nécessaire de mettre l'accent sur l'identification de leurs exigences opérationnelles, sur les risques associés à l'accomplissement de ces exigences et sur les plans pour y parvenir.

Recommandation 3

Il est recommandé au sous-ministre adjoint de la Direction générale des régions et des programmes de collaborer avec les autres sous ministres adjoints de Santé Canada pour mener une initiative d'identification et d'évaluation des mesures d'urgence afin de déterminer les gestes à poser pour satisfaire aux exigences législatives et politiques.

Réponse de la direction

La direction souscrit à la recommandation.

Le directeur exécutif, Bureau des plans, des mesures et des interventions d'urgence relatives à la santé (BPMIURS), commencera, par l'intermédiaire du Bureau des mesures d'urgence (BMU), à collaborer avec les directions générales de Santé Canada pour réaliser une initiative d'identification et d'évaluation qui fournira de l'information sur les mesures d'urgence propres à chaque direction générale.

Le directeur exécutif, BPMIURS, collaborera avec le partenaire du portefeuille de la Santé pour élaborer une évaluation des menaces et des risques, et un cadre de plan de gestion stratégique des mesures d'urgence.

Communication

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige que les plans de gestion des mesures d'urgence renferment des dispositions relatives aux communications publiques afin d'obtenir une collaboration efficace et de prendre des décisions opportunes tout au long de chaque étape d'une urgence. En 2003, le Ministère, conjointement avec l'Agence de la santé publique du Canada, a rédigé les *Lignes directrices relatives aux communications en cas de crise et d'urgence* qui ont été mises à jour en 2008. Le document décrit une stratégie, des principes directeurs et les rôles et responsabilités pour traiter une urgence et les communications en temps de crise. Il comprend une interaction avec les provinces, les territoires, les médias et la population. Des dispositions relatives aux communications font partie des plans révisés des mesures d'urgence.

Un examen des sites Internet et Intranet du Ministère permet de découvrir un trésor d'information mis à la disposition du personnel et du public sur les mesures d'urgence régulières et psychosociales et sur l'intervention. Ils contiennent des guides pour les employés, les gestionnaires et les intervenants sur les façons d'affronter les traumatismes et les urgences de masse. Il y a eu une Semaine de la sécurité civile parrainée par le Ministère en mai 2010 au cours de laquelle les employés ont pris connaissance des gestes qu'ils pouvaient poser pour protéger leur famille et eux-mêmes au cours des 72 premières

heures. Des liens Intranet fournissaient une information diversifiée sur certains sujets comme la préparation d'une trousse familiale en cas d'urgence, des conseils sur les mesures d'urgence et la gestion des urgences au Canada. Il y eut également des kiosques où l'on pouvait se procurer l'information sur copie imprimée.

En 2008, le Comité sénatorial sur les mesures d'urgence au Canada a signalé que, malgré la présence d'une énorme quantité d'informations exactes sur les sites Web du gouvernement, leur organisation et leur accessibilité soulevaient des doutes. Ceci est un problème continu à Santé Canada puisque l'information liée aux mesures d'urgence est répartie en plusieurs endroits et les liens pour accéder à certains documents particuliers ne fonctionnent plus. Il n'est donc pas évident que l'information sur le site Web de Santé Canada atteigne son audience cible puisque les statistiques sur l'accès à ce site ne sont pas facilement disponibles. Il a été démontré au cours de la vérification que les statistiques sur Internet n'étaient disponibles que depuis janvier 2010 et qu'elles affichaient une circulation minimale sur des mesures d'urgence liée aux pages Web. La disponibilité d'une telle information aiderait à l'élaboration de plans de gestion des urgences qui renfermeraient une composante de communication. Elle renseignerait également le public cible sur le niveau d'accessibilité de l'information ministérielle relative aux urgences et si des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour promouvoir l'existence de cette information sur le site Web. Une surveillance active et la promotion du contenu du site Web de Santé Canada sur des mesures d'urgence peuvent accroître la sensibilité des employés et l'information au public.

2.4 Formation

Critère de vérification – Les fonctions de mesures d'urgence et psychosociales procurent aux employés la formation, les outils et les ressources nécessaires au développement de la capacité.

Bureau des mesures d'urgence

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige de mener ou de participer à des exercices pour mettre à l'essai et pour appliquer des plans de mesures d'urgence et des activités à la grandeur du Ministère, et de participer à la formation en gestion des urgences et en intervention. La Politique sur les mesures d'urgence du portefeuille de la Santé identifie clairement l'importance de la formation et de la participation aux exercices et souligne les rôles et les responsabilités de la direction et du personnel. Le Ministère a eu récemment des possibilités de participer à des exercices et à des scénarios de la vraie vie liés aux mesures d'urgence, notamment les Jeux olympiques de 2010, la grippe pandémique H1N1 et les conférences du G8 et du G20. Un prix du sous-ministre a été décerné au Comité de coordination du H1N1 en reconnaissance de leur contribution à la gestion réussie dans l'intervention de Santé Canada au H1N1. En collaboration avec le comité, le BMU a supervisé les activités du Ministère reliées au H1N1 et a coordonné la fourniture d'une capacité de déploiement rapide.

La participation des employés de Santé Canada à une formation sur les mesures d'urgence est inscrite et intégrée par le Bureau des mesures d'urgence conjointement avec l'Agence

de la santé publique du Canada. Ces données peuvent contribuer à déterminer les besoins futurs de formation et la base des connaissances actuelles en gestion des urgences au sein du Ministère. Le portefeuille de la Santé a récemment accompli des progrès en franchissant un pas vers la formation en ligne au moyen de cours de gestion des urgences. Ces cours de formation peuvent aider à répondre à la demande d'accessibilité et d'une formation flexible tout en ciblant un plus grand nombre d'employés du Ministère afin de créer un fondement élargi de la connaissance de la gestion des urgences.

Dans une vérification complétée par l'Agence de la santé publique du Canada sur les mesures d'urgence, il a été signalé que cette dernière n'avait pas encore élaboré de plan de formation et d'exercices à long terme ni mené une évaluation approfondie des besoins en matière de formation. De plus, elle n'avait pas encore planifié ni mené un exercice à grande échelle qui contribuerait à mettre à l'essai et à valider les plans, les politiques et les normes de procédures opérationnelles de mesures d'urgence et d'intervention. Il a été également signalé qu'une solution à ces problèmes aiderait l'Agence à passer de l'approche réactive actuelle de formation et d'exercices à une approche plus proactive.

Une situation semblable existe au Ministère puisqu'il n'y a pas de plans de formation à long terme pour identifier et répondre aux besoins ministériels de formation en mesure d'urgence au portefeuille de la Santé. De plus, en 2008, un examen approfondi a fait ressortir le besoin de formation et d'exercices pour la haute direction afin d'accroître la compréhension de leurs rôles et de leurs responsabilités lors d'une urgence, ce qui aiderait à renforcer la culture de la gestion des urgences entre les directions générales. Lors d'une réunion récente du Comité mixte sur les préparatifs d'urgence, une décision a été prise pour «réactiver» le sous-comité de la formation et des exercices afin de répondre aux recommandations de la vérification interne de l'Agence. Plusieurs objectifs ont été fixés, notamment la préparation d'un plan de formation pluriannuel, la prestation de cours et des possibilités d'apprentissage sur place et en ligne ainsi que des stratégies de promotion de la formation en mesure d'urgence au portefeuille de la Santé.

Recommandation 4

Il est recommandé au sous-ministre adjoint de la Direction générale des régions et des programmes, de collaborer avec les partenaires du portefeuille de la Santé à l'élaboration et à la prestation d'un plan de formation et d'exercices à long terme.

Réponse de la direction

La direction souscrit à la recommandation.

Le directeur exécutif, Bureau des plans, des mesures et des interventions d'urgence relatives à la santé (BPMIURS), collaborera avec le partenaire du portefeuille à la préparation d'une charte de projet concernant le programme de formation du portefeuille, y compris l'établissement d'un plan de formation, la prestation de cours et des possibilités d'apprentissage sur place et en ligne de cinq ans afin de créer une base élargie de la connaissance des mesures d'urgence au sein du Ministère.

Mesures et interventions d'urgence psychosociales (MIUP)

Divers modèles de formation au sujet de l'intervention ont été élaborés pour les membres de l'équipe et le personnel des MIUP, y compris la formation au cours de réunions annuelles et à l'aide du matériel électronique disponible. La direction a également noté que de la formation supplémentaire à l'intention d'intervenants psychosociaux à forfait afin qu'ils collaborent durant les exercices et qu'ils acquièrent une formation pour conseiller, au téléphone et par courriel, dans des situations où ils ne peuvent être physiquement présents serait utile. De plus, chaque membre possède une trousse de secours renfermant l'information nécessaire pour agir en cas d'urgence. Il existe un site Web communautaire à l'intention du personnel. Il y a également des procédures opératoires normalisées qui sont en ce moment mises à jour afin d'offrir des directives supplémentaires. En outre, un site Web à l'intention du personnel renferme une information liée à certains sujets comme la disponibilité des membres de l'équipe advenant une urgence, des dossiers sur une formation importante et une information opérationnelle et plusieurs articles pertinents pour les membres.

En 2008, un examen approfondi a permis de découvrir que la couverture obtenue relative à la prestation d'éducation et de formation était très élevée et fait partie d'une grande réussite des MIUP. Cependant, cette formation des gestionnaires et des employés fédéraux n'est disponible que grâce à un financement spécial d'événement comme les Jeux olympiques, les conférences du G8 et du G20 ou sur demande par un Ministère au moyen du recouvrement des coûts. (les services d'aide aux employés ont à leur disposition une autorisation de crédit net pour récupérer leurs frais lors de la prestation de services au sein de la fonction publique fédérale.) Les MIUP ne reçoivent pas les ressources suffisantes de l'Initiative de sécurité publique pour faire la promotion adéquate d'une formation pré-événement ou pour la donner de façon systématique aux services publics.

Les MIUP parrainent, sans frais supplémentaires pour Santé Canada, un projet de recherche étalé sur cinq ans en vue de faire progresser la connaissance et la technologie de la formation des intervenants en cas d'urgence. Le projet permettra de créer un dépôt en direct et un laboratoire virtuel destinés à la formation et à la recherche pour gérer les désastres en insistant spécialement sur les aspects et les implications psychosociaux.

2.5 Gestion du rendement

Critère de vérification – Les mesures d'urgence et les fonctions psychosociales, sur des mesures de rendement liées aux résultats prévus, ont été identifiées et signalées.

Indicateurs de rendement

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige que le Ministère « développe et mette en application des stratégies de mesure du rendement continues (mesures/méthodologies) dont les établissements emploieront afin d'assurer que les données relatives à la performance rassemblées sont crédibles et fiables afin d'effectivement soutenir l'évaluation ».

Bureau des mesures d'urgence

Des facteurs clés de réussite de haut niveau liés aux mesures d'urgence ont été élaborés. Cependant, il est nécessaire d'identifier un plus grand nombre d'indicateurs de rendement mesurables relatifs aux résultats prévus du programme de mesures d'urgence.

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* signale les exigences relatives à la révision des plans de mesures d'urgence, à la surveillance de la conformité et de la mise en application de la Politique, à la présentation d'un rapport sur les activités aux deux ans et à la direction d'exercices de leçons apprises sur la formation et l'analyse après les exercices. Le Ministère réalise des comptes rendus d'après action sur des exercices particuliers qui se sont déployés lors des Jeux olympiques, de la grippe pandémique H1N1 et des conférences du G8 et du G20. Par contre, rien ne prouve que les leçons apprises lors de ces événements particuliers ont été harmonisées et communiquées de manière à ce que des mesures correctives soient appliquées. Les constatations de la vérification de l'ASPC sur les mesures d'urgence en 2010 étaient semblables à celles du rapport sénatorial sur les mesures d'urgence au Canada de 2008.

La *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* exige aussi que les ministères transmettent de l'information sur leurs activités liées à la politique aux deux ans et ce rapport est dû en 2011. Selon un examen approfondi en 2008, il était difficile d'évaluer la contribution relative des programmes ministériels de mesures d'urgence. La mise en place d'indicateurs de rendement améliorés aidera à la préparation de rapports sur le rendement du Ministère.

Mesures et interventions d'urgence psychosociales

Au sein de MIUP, il existe des indicateurs de rendement mesurables touchant la consultation générale et la consultation traumatologique qui portent sur la satisfaction de la clientèle et au respect des normes de service. Il n'existe donc aucune mesure particulière liée aux mesures et interventions d'urgence psychosociales.

Recommandation 5

Il est recommandé au sous-ministre adjoint de la Direction générale des régions et des programmes, de développer des indicateurs de rendement mesurables pour les fonctions qui font l'objet de surveillance et de rapports.

Réponse de la direction

La direction souscrit à la recommandation.

Le directeur exécutif du BPMIRUS, entreprendra la tâche de développer des indicateurs de rendement ministériels sur les mesures d'urgence et sur l'intervention.

Le directeur national du BSAE, DMUST, développera des indicateurs de rendement mesurables qui traiteront des capacités de préparation et d'intervention (formation pré-

incident, information aux gestionnaires et aux employés et préparation et intervention aux incidents) de l'équipe des Mesures et interventions d'urgence psychosociales.

3. Conclusion

Le Bureau des mesures d'urgence et les Mesures et interventions d'urgence psychosociales remplissent des rôles clés qui permettent au Ministère d'assumer ses responsabilités en matière de gestion des urgences.

Bureau des mesures d'urgence

Bien que le Bureau des mesures d'urgence ait subi plusieurs changements organisationnels ces dernières années, il fait appel à des approches pragmatiques en vue de progresser dans la recherche de solutions aux principaux problèmes soulevés par les mesures d'urgence du Ministère. Il existe une structure de gouvernance évidente à l'échelle du portefeuille de la Santé; cependant, au niveau du Ministère, Santé Canada est en voie de réviser et d'harmoniser les responsabilités en matière de gestion des mesures d'urgence. Même si l'ébauche d'une politique relative à ces mesures du portefeuille de la Santé a été rédigée en 2007, elle doit être mise à jour pour refléter la politique fédérale récente.

Un plan d'intervention d'urgence pour le portefeuille de la Santé a été préparé et approuvé, et il a reçu l'appui de plusieurs directions générales et des plans de la fonction particuliers. Il est nécessaire de mettre sur pied un projet d'identification et d'évaluation des risques des mesures d'urgence à la grandeur du Ministère pour faciliter l'élaboration de plans particuliers aux directions générales et à la fonction et pour satisfaire aux exigences législatives et politiques. Ce projet facilitera également la préparation et la réalisation de plans et d'exercices à long terme pour les mettre à l'essai. Enfin, il est en outre nécessaire de déterminer un plus grand nombre d'indicateurs de rendement mesurables qui feront l'objet d'une surveillance et de rapports.

Mesures et interventions d'urgence psychosociales

Même si la section des Mesures et interventions d'urgence psychosociales fonctionne avec des ressources limitées, elle réalise des activités qui illustrent son engagement constant à veiller à ce que ces ressources soient disponibles et formées à assumer leurs responsabilités dans l'exercice de la fonction d'intervention nationale psychosociale lors d'urgences. Elle a embauché une équipe nationale d'experts prête à intervenir lors d'urgences et a procuré une formation et un site Web communautaire dont la grande réussite a été reconnue. Il est nécessaire d'élaborer des indicateurs de rendement mesurables qui feront l'objet d'une surveillance et de rapports.

Annexe A – Secteurs d'intérêt et critères d'évaluation

Critères
Gouvernance et responsabilisation
Il existe un cadre de gouvernance accompagné d'une orientation stratégique liée au mandat et à des rôles et responsabilités clairs.
Politique et planification
Le Ministère se conforme à la <i>Loi sur la gestion des urgences</i> et à la <i>Politique fédérale en matière de gestion des urgences</i> du gouvernement du Canada.
Gestion des risques
Les risques sont identifiés et évalués et des stratégies d'atténuation sont en place.
Formation
Les fonctions de mesures d'urgence et psychosociales offrent aux employés la formation, les outils et les ressources nécessaires au développement d'une capacité.
Rapport sur le rendement
Les mesures d'urgence et les fonctions psychosociales sur des mesures de rendement liées aux résultats prévus ont été identifiées et signalées.