



Sécurité publique
Canada

Public Safety
Canada

BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT



SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA

Vérification interne de la planification de la gestion des urgences : leadership et surveillance

Janvier 2014

Table des matières

RÉSUMÉ	I
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 CONTEXTE	1
1.2 OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	5
1.3 PORTÉE ET APPROCHE	5
1.4 ANALYSES DES RISQUES	7
1.5 OPINION DE LA VÉRIFICATION	8
1.6 CONCLUSIONS	8
1.7 ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ ET D'ASSURANCE	8
2.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	10
2.1 FONDEMENTS DES PROGRAMMES ET DE LA GESTION	10
2.1.1 MANDAT ET DIRECTIVES STRATÉGIQUES	10
2.1.2 MÉCANISMES LIÉS À L'ÉLABORATION DES DIRECTIVES ET AFFECTATION DE RESSOURCES. ...	11
2.1.3 GOUVERNANCE ET SURVEILLANCE INTERNES	15
2.1.4 ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE	17
2.2 LEADERSHIP ET SURVEILLANCE EN MATIÈRE DE GU	19
2.2.1 CLARTÉ ET COHÉRENCE DE L'ORIENTATION DONNÉE AUX INSTITUTIONS FÉDÉRALES	19
2.2.2 ACTIVITÉS DE SUIVI DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES	21
2.2.3 PROGRAMME NATIONAL D'EXERCICES	23
2.2.4 LEÇONS À TIRER	24
ANNEXE A : ANALYSE DÉTAILLÉE DES RISQUES	27
ANNEXE B : CRITÈRE DE VÉRIFICATION	29

RÉSUMÉ

Contexte

Conformément à l'article 3 de la *Loi sur la gestion des urgences* (LGU), il incombe au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile s'assurer un leadership et des fonctions de surveillance à l'échelle pangouvernementale sur les activités de gestion des urgences (GU) pour des institutions fédérales – notamment leurs plans de gestion des urgences, comprenant les instruments suivants :

- plans stratégiques de gestion des urgences
- plans de continuité des opérations
- plans d'urgence axés sur des événements particuliers.

Plus précisément, le Ministère doit :

- promouvoir une approche commune en matière de GU, notamment la planification de la GU;
- établir des politiques et des programmes, prendre des mesures et donner des conseils relativement à l'élaboration, à la tenue à jour et à la mise à l'essai de plans de GU;
- analyser et évaluer les plans des institutions fédérales;
- effectuer des exercices et organiser des séances d'information et de formation.

Sécurité publique Canada assume son rôle de chef de file et de surveillance dans ce domaine par l'entremise du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales (SGMUOR). Le Secteur existe depuis 2011 et il a, depuis ce temps, apporté de nombreuses modifications à sa structure, à ses priorités et à son rôle de direction. Le Secteur exerce ses activités dans un environnement complexe, qui se caractérise par plusieurs interdépendances, de nombreux intervenants et des priorités concurrentes et, comme il est indiqué, par le changement.

Le SGMUOR remplit son mandat au moyen d'un grand nombre de programmes précis, mis en œuvre par ses directions générales, lesquelles sont collectivement responsables des politiques, de la planification, de l'élaboration de programmes et de la prestation de services dans les régions. Ces programmes sont exécutés au moyen d'un régime de gestion qui favorise la planification, l'affectation des ressources et la surveillance du rendement. Pris collectivement, ce régime est désigné cadre de contrôle de gestion.

Objectif de la vérification

L'objectif la vérification consistait à donner une assurance raisonnable que les contrôles de gestion de base en place dans l'ensemble du SGMUOR sont adéquats et efficace afin de :

- favoriser une gestion et un processus décisionnel rigoureux, conformément aux politiques et à la législation;

- remplir le rôle du Ministère dans le cadre de la planification de la GU en matière de leadership et de surveillance des institutions fédérales, conformément à la LGU.

Résumé des constatations

L'examen du Cadre de contrôle de gestion du SGMUOR a été le point de départ de cette vérification, qui jette les bases de la saine gestion, de l'intégrité des programmes et des résultats. La vérification a permis de constater que des efforts positifs sont fructueux sont déployés pour renforcer la gouvernance au moyen de la formation de comités de gestion officiels et de la mise en place d'un processus de planification stratégique. Bien que ces efforts soient fructueux, la vérification a aussi permis de constater qu'il faut susciter des échanges de vues stratégiques plus libres et cohérents sur les principes et les fondements de la GU, de même que sur les rôles et les objectifs qui s'imposent au sein du SGMUOR en vue d'élaborer les directives du Secteur. Ce fait combiné aux améliorations nécessaires au régime de planification et de gestion du rendement du Secteur permettra de consolider l'assise en matière d'établissement de priorités et d'affectation de ressources ciblées. Cet élément était aussi au nombre des préoccupations. En particulier, la vérification a permis de constater que les priorités, les résultats attendus, les risques et le rendement passé ne permettent pas d'orienter convenablement les processus d'affectation des ressources. Les efforts visant à renforcer ces mécanismes auront des répercussions favorables, en particulier, en raison des défis budgétaires actuels que le Secteur doit surmonter. Enfin, la vérification a révélé qu'un leadership plus rigoureux, dont l'unité en matière de communication et de gestion, est nécessaire à l'appui de l'efficacité des contrôles officiels.

Le second grand secteur d'intérêt visé par la présente vérification est lié à l'adéquation et à l'efficacité des pratiques que Sécurité publique Canada a mis en œuvre pour diriger les activités des institutions fédérales dans le domaine de la planification de la GU, de même que les mécanismes qu'elles ont mis en place pour superviser les activités et les résultats institutionnels conformément à l'article 3 de la LGU.

Le rôle de direction de Sécurité publique Canada est assumé au moyen de la mise en œuvre d'une orientation et de la création et de la gestion de tribunes de discussion avec des institutions fédérales et de leur participation. La vérification a révélé que l'orientation est donnée aux institutions en harmonie avec la LGU et la Politique fédérale sur la gestion des urgences. Toutefois, il est possible de rationaliser et d'accentuer l'orientation pour augmenter la précision et réduire la complexité inutile. La vérification a aussi permis de constater que des structures pangouvernementales sont en fait en place, mais que, selon la plupart des répondants, il faut les renforcer – tant du point de vue de l'efficacité que de l'efficacités. Ces structures sont mises en place pour doter Sécurité publique Canada d'un mécanisme de communication de renseignements aux institutions fédérales. Toutefois, au chapitre de la forme et de l'utilisation actuelles, aucune tribune ne favorise un changement de fond en matière de mobilisation, d'élaboration de directives ou de vérification de signaux à l'échelon pangouvernemental sur les questions liées à la planification de la GU.

Le Ministère assume son rôle de surveillance au moyen d'un grand nombre d'activités de suivi, notamment l'évaluation des plans de continuité des opérations, des plans stratégiques de la gestion des urgences et d'exercices nationaux de plans d'urgence sélectionnés au sein des institutions. La vérification a révélé que le suivi de la planification des institutions fédérales en matière de GU est fragmenté et, dans certains cas, insuffisant. Il est possible de renforcer les

mécanismes de suivi en réinstaurant l'évaluation des plans de continuité des opérations, en renforçant le caractère rigoureux des méthodologies et en examinant des possibilités d'adopter des approches plus simplifiées et cohérentes au niveau interne.

À l'issue de l'examen du Programme d'exercices nationaux, la vérification a permis de constater que le calendrier des exercices nationaux est établi, mais que le processus d'adoption n'est pas suffisamment rigoureux de sorte que l'ensemble des données requises soit pris en considération, en particulier les renseignements sur la menace. Également, l'équipe de vérification a mis en évidence des possibilités de consolider la coordination et les échanges tant internes qu'externes relativement à l'établissement du calendrier.

Compte tenu des faiblesses indiquées en matière de suivi des institutions fédérales, l'équipe de vérification craint que le Ministère ne soit pas doté des mécanismes suffisants ou efficaces pour évaluer comme il se doit l'état de préparation des institutions fédérales en cas d'urgence. Également, l'absence de mécanismes de suivi limite la capacité du Ministère de mieux saisir les points forts et les difficultés au sein des institutions fédérales. Cette capacité devrait en soi servir de base aux directives, aux politiques et à l'orientation de Sécurité publique Canada.

Opinion de la vérification

À mon avis, l'état actuel des connaissances en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôles dans ce secteur d'activité ministérielle ne permet pas de donner une assurance raisonnable que les objectifs de Sécurité publique Canada seront réalisés. Il est possible de tirer profit des pratiques actuelles, certaines d'entre elles ayant déjà fait l'objet d'une amélioration, pour assurer une meilleure adéquation (conception) et accroître l'efficacité des contrôles internes.

Énoncé de conformité et d'assurance

La vérification est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Selon mon jugement professionnel à titre de dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation, des procédures de vérification suffisantes et adéquates ont été suivies et des éléments probants ont été recueillis à l'appui de l'exactitude de l'opinion formulée dans le présent rapport. Cette opinion repose sur une comparaison effectuée entre les conditions en vigueur au moment de la vérification et les critères de vérification établis au préalable et approuvés par la gestion. L'opinion ne vise que l'entité vérifiée.

Résumé des recommandations

- 1) Le sous-ministre adjoint (SMA) du SGMUOR devrait examiner et confirmer de nouveau la vision, la directive stratégique et la « doctrine » du Ministère en matière de GU. Cet effort devrait être de nature horizontale et déployé dans le contexte de l'orientation stratégique plus générale du ministère. Par conséquent, il faudrait enclencher le processus de façon proactive et concrète, mobiliser d'autres intervenants clés, notamment le Secteur des politiques stratégiques et le Secteur de la sécurité nationale. Le Comité chargé de la politique ministérielle devrait aussi être mobilisé.

- 2) Dès confirmation des directives stratégiques et de la « doctrine » du Ministère, le SMA du SGMUOR devrait effectuer un examen approfondi de la mission et des niveaux de ressources du Secteur. L'objectif devrait consister à déterminer clairement :
 - a) les fonctions du SGMUOR, les résultats attendus et les ressources requises;
 - b) les rôles, les responsabilités et mécanismes de responsabilisation des fonctions à l'Administration centrale (AC) et dans les bureaux régionaux selon le Modèle de gestion fonctionnel.
- 3) Le SMA du SGMUOR devrait, en consultation avec les SMA du Secteur des politiques stratégiques et du Secteur de la gestion ministérielle (SGM), modifier le processus de planification stratégique du SGMUOR de sorte :
 - qu'une analyse de la conjoncture appropriée soit effectuée;
 - qu'un ensemble de priorités communes au niveau des secteurs soit établi en fonction du rendement passé, des risques et des résultats attendus communs;
 - que des indicateurs et cibles de rendement soient définis pour les priorités établies;
 - que des stratégies relatives aux ressources humaines (RH) et financières soient définies conformément aux priorités et aux résultats attendus.
- 4) Le SMA du SGMUOR devrait améliorer la gouvernance du Secteur des façons suivantes :
 - a) concevoir et mettre en œuvre un tableau de bord du rendement du Secteur permettant de faire le suivi des progrès en fonction des plans stratégiques et opérationnels, et de faire en sorte qu'il soit examiné périodiquement par le Comité de gestion sectoriel (CGS) et le Comité de gestion financière (CGF) dans le cadre des processus officiels de surveillance et décisionnels;
 - b) améliorer et institutionnaliser les outils utilisés par le CGS et le CGF pour examiner minutieusement les mesures de dotation et autres modifications importantes (dont les directives relatives aux programmes et les décisions en matière de conception organisationnelle), afin de contraindre la direction à présenter et à défendre l'importance, la viabilité financière et les répercussions (positives et négatives) de ces changements;
 - c) collaborer avec le SGM au développement d'outils de planification financière de sorte que l'affectation ou la réaffectation des ressources découlent ou s'inspirent des éléments suivants :
 - l'harmonisation des priorités du Secteur et du Ministère
 - l'atténuation des risques ministériels ou organisationnels;
 - la réalisation de résultats attendus prédéterminés.

Lorsque des transferts sont effectués d'un secteur à l'autre, des outils améliorés devraient contraindre les gestionnaires à présenter les répercussions de ces transferts sur le programme d'où proviennent les fonds.

- d) faire en sorte que les comptes rendus de décisions des réunions du CGS et du CGF soient conservés pour suivre la chronologie du processus de surveillance et décisionnel de la direction comme il se doit, de même que la justification de ces décisions.
- 5) Le SMA du SGMUOR devrait s'assurer que les Ressources humaines vérifient la conformité aux normes de classification de la nouvelle organisation créée pour la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale.
- 6) Dans le cadre de ses priorités plus générales visant à améliorer le lieu de travail du Secteur, le SMA du SGMUOR devrait réaliser une évaluation du lieu de travail dans l'ensemble du Secteur afin d'avoir une profonde compréhension du milieu de travail informel.
- 7) Le SMA du SGMUOR devrait examiner la série de directives données aux ministères et confirmer qu'elles sont harmonisées à la vision, la mission et la directive stratégique reconfirmées en matière de GU (voir la recommandation 1). Dans la mesure du possible, l'orientation donnée aux institutions fédérales en matière de planification de la GU devrait être consolidée.
- 8) Le SMA du SGMUOR devrait accroître l'efficacité et l'efficacités des activités du Comité des SMA de gestion des urgences et du Comité des directeurs généraux de gestion des urgences en passant en revue et en ciblant leur mandat et leur composition de manière à confirmer qu'une mobilisation effective sur les principales questions est possible. Il faudrait se concentrer sur la représentation au sein des institutions comprenant des fonctions de soutien en cas d'urgence et mobiliser un plus grand nombre de personnes selon les besoins.
- 9) Le SMA du SGMUOR devrait améliorer et simplifier le processus de suivi des plans de GU des institutions fédérales. À cette fin, il devrait examiner les objectifs et les approches en matière d'évaluation du plan stratégique de gestion des urgences (PSGU) et du plan de continuité des opérations (PCO), rechercher des possibilités de sorte que le processus d'évaluation de l'état de préparation des institutions soit simplifié et efficace tout en respectant les exigences figurant dans la LGU et dans la Norme opérationnelle de sécurité pour ce qui est du PCO.
- 10) Le SMA du SGMUOR devrait améliorer et documenter le processus relatif à l'établissement du calendrier des exercices nationaux, et faire en sorte qu'il :
 - a) soit pris en considération comme il se doit et que les renseignements sur les risques soient intégrés dans l'ensemble du Ministère et du gouvernement;
 - b) veille à ce des représentants de la haute direction soient mobilisés comme il convient par l'entremise du Comité interministériel de coordination des exercices (CICE) ou au moyen d'autres mécanismes;
 - c) tienne compte des activités d'exercices sous la responsabilité d'autres ministères et organismes dans l'ensemble du gouvernement fédéral. À cette fin, la direction doit tenir à jour une liste des exercices effectués dans l'ensemble du gouvernement fédéral.
- 11) Le SMA du SGMUOR devrait regrouper les tendances et les thèmes tirés de divers mécanismes liés aux leçons à tirer de manière à donner des conseils stratégiques donnés aux

institutions fédérales en matière de planification des exercices, des politiques et de l'orientation.

- 12) Le SMA du SGMUOR devrait mettre en place un processus de sorte que les mesures correctives que les institutions fédérales ont convenu de prendre, et qui sont toujours en suspens, fassent l'objet de rapports périodiques au CSMGU.

Réponse de la direction

La fonction de gestion des urgences est complexe et elle donne un rôle unique et confie des fonctions essentielles au Ministère et au gouvernement du Canada, particulièrement en raison de l'augmentation de l'étendue des événements de gestion des urgences au Canada et de la fréquence à laquelle ils se produisent. Le travail de l'organisation est solidement ancré sur la *Loi sur la gestion des urgences (2007)*, qui sert de fondement à une approche exhaustive et tous risques liée au programme fédéral de gestion des urgences au Canada. Des documents clés, comme la Politique fédérale sur la gestion des urgences, le Plan fédéral d'intervention d'urgence (PFIU) et le Guide de la gestion des urgences, qui a été revu par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences en 2011, donnent d'autres directives. L'ensemble de lois et de politiques vise à harmoniser la réponse fédérale avec celle des provinces et des territoires, des organisations non gouvernementales et du secteur privé, et à se concentrer sur les quatre piliers (prévention et atténuation, préparation, intervention et rétablissement). Les forces de cette approche sont démontrées année après année, du point de vue opérationnel, par la gestion, par le centre des opérations du gouvernement (COG), des inondations, des feux et des incidents liés à des phénomènes météorologiques. Les dernières interventions réussies, à la suite des inondations survenues dans le Sud de l'Alberta et de l'explosion qui a touché Lac-Mégantic, qui étaient uniques en leur genre, prouvent que le Secteur et le Ministère exercent un fort leadership et une gestion rigoureuse. Cependant, malgré les efforts déployés par le Ministère pour prévenir les urgences et les crises, naturelles ou provoquées par l'homme, et pour en atténuer les conséquences, l'étendue des urgences et la fréquence à laquelle elles se produisent continuent d'augmenter. Grâce à l'élaboration de politiques, de systèmes d'intervention et de normes en vigueur à l'échelle du Canada, l'organisation joue un rôle de premier plan avant, pendant et après les urgences, s'assurant ainsi que les Canadiens sont mieux protégés.

À la suite de la publication du rapport du Bureau du vérificateur général de novembre 2009, le Ministère a fait d'importants progrès en ce qui a trait à ses réponses aux recommandations du vérificateur général sur la nécessité, entre autres, de formuler des conseils liés aux politiques et aux programmes à l'intention d'autres organismes fédéraux sur la planification de la gestion des urgences et l'évaluation de ces plans. Une définition plus précise du rôle de coordination du Ministère en vertu de la *Loi* et des mises à jour des politiques et des plans opérationnels, à l'intention d'autres ministères, sont à suivre. Le PFIU a depuis été approuvé par le gouvernement, et le Ministère continue d'accroître ses propres capacités et de collaborer avec d'autres ministères dans le cadre de sa mise en œuvre. Cependant, cette vérification subséquente a permis d'établir que la nécessité d'éliminer les principales lacunes en matière de gestion était une priorité ministérielle. Les recommandations présentées dans cette évaluation ont toutes été acceptées. Les conclusions présentées ci-dessous ont établi la voie à suivre pour les dirigeants du Secteur, et elles ont aidé à valider les fonctions et les enjeux prioritaires à court et à moyen terme. Les conclusions tirées à la suite de la vérification ont aussi contribué à établir un nouvel

aménagement organisationnel pour un nouveau secteur (Secteur de la gestion des urgences et des programmes), dont la création a été annoncée le 4 décembre 2013.

La nouvelle équipe de la haute direction s'est engagée à atteindre l'excellence en matière de gestion et à adopter les recommandations présentées dans la vérification. Des investissements en matière de planification intégrée des RH et des opérations, d'évaluation des risques et d'initiatives d'amélioration du milieu de travail seront faits, et ils seront accompagnés d'un examen exhaustif de nos priorités et de nos besoins en matière de ressources. Cela sera fait avec l'appui et les conseils de fonctions internes clés de gestion ministérielle dans les secteurs de la gestion ministérielle et des affaires du Portefeuille et des communications. La réponse du ministère nous permettra de veiller à ce que le Secteur de la gestion des urgences et des programmes (SGUP) devienne une organisation plus solide, capable de satisfaire aux exigences actuelles et aux besoins des intervenants et de répondre aux attentes liées à l'avenir. Le Secteur se penchera sur ses déficits budgétaires systémiques, élaborera une approche intégrée en matière de gestion du risque pour guider la prise de décisions et stabilisera l'organisation. La haute direction concentrera ses efforts sur la création des conditions nécessaires à la réussite, notamment :

- en élaborant un cadre stratégique des politiques et en renforçant notre engagement envers la mission, la vision et les priorités du Ministère;
- en concevant et en mettant en œuvre une structure organisationnelle simplifiée;
- en allouant des ressources aux priorités et en établissant une culture de réaffectation, de suivi et de mesure du rendement;
- en précisant les rôles et les responsabilités en éliminant le dédoublement des efforts;
- en établissant une structure de gouvernance interne plus solide et en appuyant les outils de gestion;
- en créant un milieu de travail durable et positif pour les employés, conformément aux valeurs et à l'éthique du Ministère.

Signature de la dirigeante principale de la vérification

Remerciements

La Direction de la vérification interne et de l'évaluation tient à remercier toutes les personnes ayant apporté aide et conseils au cours de la vérification.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

En vertu des pouvoirs législatifs de la *Loi sur la gestion des urgences* (LGU) et au moyen de la Politique fédérale sur la gestion des urgences, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (SP) a élaboré le Cadre de gestion des urgences (GU), qui repose sur une approche tous risques¹, comprenant quatre piliers interdépendants : prévention/atténuation, préparation, intervention et rétablissement. La préparation s'entend de la préparation en cas de catastrophe et la gestion des conséquences au moyen de mesures mises en place avant l'événement. Les institutions fédérales sont responsables individuellement aux termes des articles 3 et 6 de la LGU d'élaborer des plans de GU, de les évaluer et de les mettre à l'essai à l'appui de la préparation. Les plans de GU comprennent un grand nombre de plans, dont les suivants :

- Les **plans stratégiques de gestion des urgences (PSGU)** définissent les objectifs, l'approche et la structure d'une institution fédérale en ce qui a trait à la protection des Canadiens et du Canada contre les menaces et les dangers qui se profilent sur sa sphère de responsabilité. De plus, il précise de quelle façon l'institution contribuera à l'intervention coordonnée du gouvernement fédéral en situation d'urgence. Il s'agit d'instruments de planification liés à l'environnement externe de l'institution.
- Les **plans de continuité des opérations (PCO)** permettent la prestation ininterrompue des services ou des produits essentiels aux Canadiens en cas d'incident ou d'urgence. Alors que les PSGU visent à prévoir des menaces externes, les PCO orientent les efforts internes déployés par l'institution pour assurer la continuité des opérations en cas d'urgence ou d'incident.
- Les **plans d'urgence en cas d'événement ou d'incident particulier** sont également des plans opérationnels; ces plans visent le niveau tactique, ils orientent les activités de l'institution et ses intervenants en cas d'un incident particulier.

Aux termes de l'article 3 de la LGU, il incombe à Sécurité publique Canada d'assurer un leadership et une surveillance à l'échelon pangouvernemental sur les activités de GU des institutions fédérales – notamment leurs plans dans les catégories susmentionnées. Plus précisément, le Ministère doit :

- promouvoir une approche commune en matière de GU, notamment la planification de la GU;
- mettre en œuvre des politiques et des programmes, prendre des mesures et donner des conseils relativement à l'élaboration, à la tenue à jour et à la mise à l'essai de plans de GU;
- analyser et évaluer les plans des institutions fédérales;
- effectuer des exercices et tenir des séances d'information et de formation.

¹ La planification de la GU axée sur une approche tous risques tient compte du fait que les causes liées à des urgences peuvent varier considérablement (allant des catastrophes naturelles à des catastrophes liées à des facteurs malveillants ou intentionnels) contrairement à la plupart des effets. La planification de la GU axée sur une approche tous risques permet aux planificateurs d'aborder des fonctions communes dans un plan de base tous risques plutôt que d'élaborer un plan unique pour chaque type de danger.

En 2009, le Bureau du vérificateur général a publié un rapport sur la gestion des urgences au sein de Sécurité publique Canada. Dans ce rapport, il est énoncé que le rôle de premier plan à assumer à l'échelon fédéral s'est avéré difficile, qu'il n'y a pas d'approche uniforme en matière de gestion du risque et que les leçons apprises n'ont pas été appliquées pour améliorer les interventions d'urgence. La direction a mis en place des plans d'action, dont certains sont liés à des problèmes également soulignés dans le rapport en question, et a indiqué que certaines préoccupations sous-jacentes persistent toujours. Une représentation des liens entre les deux rapports est présentée sous pli séparé.

Sécurité publique Canada exerce son rôle de leadership et de surveillance dans ce domaine par l'entremise du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales (SGMUOR). Conformément au Plan d'activités du Secteur 2013-2014, le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales :

« assure la sécurité des Canadiens et la résilience des collectivités et des institutions fédérales en élaborant des politiques et en réalisant des programmes touchant les quatre éléments de base de la gestion des urgences. En appui au rôle de chef de file du ministre de la Sécurité publique en matière de gestion des urgences, le Secteur coordonne le travail des ministères et des organismes fédéraux avant, pendant et après les situations d'urgence de sorte que les Canadiens soient mieux protégés des effets des catastrophes, des accidents et des gestes délibérés les plus graves² ».

Le Secteur est composé des cinq directions générales suivantes :

- La **Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences (DGPPGU)** agit à titre de responsable de la Politique et de la planification des activités de GU du Ministère.
- La **Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale (DGPUN)** fait la promotion d'une approche pangouvernementale commune en ce qui a trait à la planification, à la formation, aux exercices et à l'évaluation en matière de GU.
- Le **Centre des opérations du gouvernement (COG)** collabore, au nom du gouvernement du Canada, à l'appui de la coordination de l'intervention aux événements portant atteinte aux intérêts nationaux.
- La **Direction générale des opérations régionales (DGOR)** comprend cinq administrations régionales et un bureau principal situé à l'Administration centrale. La DGOR est l'organisme de prestation régionale de services (ou la réalisation de programmes) pour le Ministère. Les directeurs régionaux relèvent du directeur général des Opérations régionales, et ils collaborent avec les secteurs responsables en vertu d'un modèle de gestion fonctionnel visant la prestation de services de police

² Plan d'activités du Secteur 2013-2014, Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales.

autochtones, la prévention du crime et la gestion des urgences. La DGOR encadre et appuie la planification et l'établissement de rapports ministériels ainsi que la gestion des ressources humaines et financières au sein du Secteur.

- La **Direction générale des programmes d'aide financière** accorde une aide financière aux provinces et territoires au titre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) et d'autres programmes.

D'importants liens sont également établis avec le Secteur de la sécurité nationale, en particulier en ce qui a trait à la Direction générale des infrastructures essentielles et de la coordination stratégique (DGIE), qui a pour mandat de renforcer la résilience des infrastructures essentielles du Canada. Pour ce faire, la Direction générale coordonne les activités de gestion des risques et d'échange de renseignements avec les secteurs des infrastructures essentielles, les ministères et les organismes fédéraux, les provinces, les territoires et les alliés internationaux. Bien que le concept de résilience soit actuellement développé au moyen de l'élaboration d'une stratégie de résilience, un élément de cette stratégie est lié à l'état de préparation aux situations d'urgence, et fait ressortir la pertinence des liens entre le Secteur de la gestion des mesures d'urgence et des opérations régionales et du Secteur de la sécurité nationale.

Avant la création du SGMUOR en août 2011, les fonctions de GU étaient exercées par l'ancien Secteur de la gestion des mesures d'urgence et de la sécurité nationale (SGMUSN). En 2011, le SGMUSN a été restructuré et divisé en deux nouveaux secteurs, soit le Secteur de la sécurité nationale et le SGMUOR actuels, qui a été investi de la responsabilité d'assumer, entre autres fonctions clés, des fonctions de leadership et de surveillance pour ce qui est de la planification de la GU. À divers intervalles dans sa chronologie, le Secteur a reçu un financement de base et temporaire à l'appui des priorités liées à la GU. La plus grande partie des fonds accordés par suite de présentations n'étaient pas « réservés ». Par conséquent, le sous-ministre avait l'autorité de réaffecter des fonds à d'autres priorités, suivant les besoins, sous réserve d'exigences en matière de rapports. Les éléments suivants étaient compris :

Échéancier	Nom de la présentation	Objectif général
Octobre 2006	Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale – mise en œuvre d'initiatives de gestion des urgences et de sécurité nationale (financement temporaire)	Le financement a été accordé pour l'établissement d'un cadre d'assurance de la qualité dans le contexte de la planification de la continuité des opérations et de l'élaboration du Programme d'exercices nationaux, qui comprenait une étude de base, la planification et la réalisation des exercices nationaux prioritaires à l'appui des priorités du gouvernement.
Décembre 2006	Renforcement de la capacité de base en matière de gestion des urgences (financement de base)	Cela comprenait le financement accordé au Centre des opérations du gouvernement, la capacité régionale, la capacité en matière de politiques, la liaison internationale, les exercices nationaux et la formation à l'échelon national.

Échéancier	Nom de la présentation	Objectif général
Juin 2009	Renforcement de la capacité en matière de gestion des urgences au sein du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (financement temporaire).	Cela comprenait le Centre des opérations du gouvernement, la capacité en matière de politiques et de programmes et la continuité du gouvernement.
Décembre 2011	Financement renouvelé pour le Programme de continuité du gouvernement (financement permanent)	Le financement accordé au Programme de continuité du gouvernement au moyen de cette présentation permettait la poursuite des travaux avec des ministères fédéraux afin d'améliorer la gestion de la continuité des opérations et d'aider SP à remplir son mandat en tant que ministère responsable des activités de GU.
Septembre 2012	Mise en œuvre d'initiatives de sécurité nationale et de gestion des urgences dans le cadre du Plan d'action pour la sécurité du périmètre et la compétitivité économique (financement temporaire).	Cela comprenait le financement pour les plans et les capacités en matière de gestion des urgences.
Mars 2012	Appui à la prestation de services fédéraux essentiels du gouvernement du Canada lors des Jeux panaméricains et parapanaméricains de Toronto en 2015 (financement temporaire)	Il incombe à SP de collaborer avec les partenaires fédéraux, provinciaux et locaux visés à la coordination des exercices tous risques pangouvernementaux et plurigouvernementaux avant l'événement afin de confirmer que la structure de sécurité mise en place pour l'occasion concorde avec les structures de gestion des situations d'urgence de la collectivité et de la province hôtes et de vérifier les niveaux de préparation particuliers à l'événement.

Depuis qu'il a été structuré en un seul secteur, le SGMUOR a entrepris un certain nombre de modifications organisationnelles, y compris la mise en place du modèle de gestion fonctionnelle pour les opérations régionales et une restructuration en avril 2012. Également en 2012, dans le cadre de la restructuration, le Plan d'action pour la réduction du déficit (PAR) a été mis en œuvre, et il a eu les répercussions suivantes sur le SGMUOR :

- réductions appliquées à la géomatique, aux plans et à la logistique au Centre des opérations du gouvernement;
- réductions appliquées à la Politique en matière de gestion des urgences à la Division des sciences et de la technologie;
- élimination sous forme de contribution du Programme conjoint de protection civile,

- fermeture du Collège canadien de gestion des urgences et fin des programmes de formation exécutés dans cet établissement³.

Les modifications apportées au PARD – en particulier la fermeture du Collège – ont entraîné d’autres changements organisationnels et opérationnels au sein du Secteur, plus particulièrement à la Direction générale de la préparation aux urgences à l’échelle nationale, dont la mise en place d’une nouvelle structure organisationnelle et la planification de nouvelles directives. À cette fin, la feuille de route pour le changement portant sur les prochaines étapes de la Direction générale est cours d’élaboration.

1.2 Objectif de la vérification

L’objectif de la vérification consistait à donner une assurance raisonnable que les contrôles de gestion de base en place dans l’ensemble du SGMUOR sont adéquats et efficace de manière à :

- favoriser une gestion et un processus décisionnel rigoureux, conformément aux politiques et à la législation;
- remplir le rôle du Ministère dans le cadre de la planification de la GU en matière de leadership et de surveillance des institutions fédérales, conformément à la LGU,

Il est important de noter que les objectifs et la portée de la vérification ont été modifiés à mi-parcours de la vérification. L’objectif initial de la vérification était surtout axé sur la planification de la GU et la fonction de leadership. Les éléments probants de la vérification recueillis au début de l’étape d’examen ont contraint l’équipe de vérification à mettre davantage l’accent sur le cadre de contrôle de gestion du Secteur. Cette modification de la portée, qui a été approuvée par le sous-ministre, a mené à un ensemble modifié de secteurs d’intérêt, lesquels figurent dans la section 1.4.

1.3 Portée et approche

L’équipe de vérification a examiné deux grands secteurs d’intérêt pour déterminer avec précision la portée de la vérification. Les principales questions posées relativement à chacun d’eux se trouvent ci-après :

³ Bien que la prestation directe de formation ait pris fin en raison du PARD, des engagements ont été mis en œuvre de sorte que le gouvernement fédéral continue d’assumer un rôle relativement à l’établissement de normes et à la promotion de la formation en GU à l’intention des employés fédéraux au moyen d’un partenariat avec l’École de la fonction publique du Canada (EFPC). La responsabilité relative à l’élaboration du programme de formation, à la formation et à la gestion de la formation relève dorénavant de l’EFPC.

Secteur d'intérêt	Objectif	Pratiques examinées	Portée
Cadre de contrôle de la gestion de la GMUOR	Sécurité publique Canada met en place un cadre de contrôle de gestion adéquat et efficace pour favoriser la réalisation des objectifs du programme.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mandat, planification et rendement 2. Gouvernance 3. Planification et gestion des ressources humaines 4. Planification financière et contrôle 	Tout le Secteur, en portant intérêt à la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale (DGPUN) et aux régions en raison du nombre de modifications
Leadership et contrôles en matière de surveillance de la GU	Sécurité publique Canada assume son rôle aux termes de la LGU en élaborant des directives de façon cohérente et en supervisant systématiquement les institutions fédérales. Les leçons tirées de la supervision et des exercices nationaux sont communiquées et intégrées à la directive et à l'orientation.	<ol style="list-style-type: none"> 5. Orientation 6. Supervision des institutions fédérales 7. Exercices nationaux 8. Leçons à tirer 	Direction générale des politiques et de la planification en matière de gestion des urgences (DGPPGU) DGPUN (Programme de continuité du gouvernement et Division des exercices nationaux [DEN])

Un résumé des critères de vérification en vertu desquels la vérification a été réalisée figure à l'Annexe B.

En règle générale, la vérification a porté sur la période de 2012-2013; toutefois, compte tenu de l'évolution constante d'un certain nombre de processus, certains des essais ont été effectués selon une formule « en cours d'élaboration », les processus étant examinés à mesure de leur évolution de manière à formuler des conseils et à communiquer des points de vue opportuns à l'intention de la direction.

Il est important de noter que la vérification était uniquement axée sur les processus et mécanismes dont le Ministère est titulaire. Bien que les mécanismes de gouvernance et de communication utilisés pour mobiliser les institutions fédérales aient été examinés, ceux mis en place à l'extérieur du Ministère ont été exclus de la portée de la vérification.

Les services de WindReach Consulting Services Inc., confiés à forfait par l'intermédiaire de Murray Management Consulting, ont été retenus pour assumer la direction de la vérification et de l'équipe de vérification. La vérification a été réalisée conformément aux normes professionnelles du Cadre de référence des pratiques professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes et de la Politique de vérification interne du Conseil du Trésor. Les méthodes de vérification ont consisté en des entrevues, en un examen des documents et en des mises à l'essai pour assurer l'adéquation et l'efficacité des contrôles. Des consultations limitées

auprès d'autres ministères et organismes à caractère similaire ont été menées afin de mieux connaître les mécanismes de gouvernance permettant à SP de mobiliser les institutions fédérales.

1.4 Analyses des risques

Sécurité publique Canada assume son rôle de direction et de surveillance dans le contexte de la conjoncture tant interne qu'externe, qui expose fondamentalement le Ministère à un grand nombre de risques à la fois opérationnels et stratégiques. Plus précisément, notons :

- **Le grand nombre d'intervenants et les nombreuses interdépendances entre eux.** L'ampleur des relations et des interdépendances au sein et à l'extérieur du Ministère n'est qu'une parmi de nombreuses complexités à l'origine des risques au sein du SGMUOR. Le Ministère doit agir de manière coordonnée et harmonisée avec d'autres intervenants du système de GU. Alors que le mandat du Ministère est énoncé dans la LGU, dans de nombreux cas, sa portée se limite des pouvoirs d'influence et de convocation, ce qui a pour effet d'accroître la complexité et les défis en matière de leadership. Par conséquent, le Ministère est intrinsèquement exposé à des risques liés à l'absence d'harmonisation des priorités et des pratiques, à des défis en matière de communication et à la clarté des rôles et des responsabilités.
- **L'environnement interne et externe évolue.** Comme il a été indiqué dans l'introduction, le Secteur a été dans un état quasi-constant de changement depuis de nombreuses années. Fait à noter, des modifications ont été apportées à la structure organisationnelle, au leadership et, dans certains cas, aux priorités. Parallèlement à la modification des facteurs opérationnels, des contraintes en matière de politique externe continuent d'être imposées en mettant l'accent sur la résilience et l'atténuation, ce qui a des incidences directes sur les priorités et les opérations du Secteur. Enfin, le Ministère s'éloigne de plus en plus d'un rôle de spécialiste pour assumer un rôle de catalyseur. Ces modifications de concert avec la diminution des ressources et les priorités concurrentes démontrent que le Secteur est exposé à de nombreux risques liés à la gestion du changement, à l'absence d'harmonisation des priorités et des ressources ainsi qu'aux risques afférents à l'efficacité opérationnelle (p. ex. risques liés à la gestion des ressources humaines et financières).
- **La nature des activités est complexe.** La discipline et la pratique dans le domaine de la gestion des urgences s'accompagnent d'exigences particulières en matière de connaissances que doivent respecter un grand nombre d'intervenants. En même temps, la gestion effectuée dans un environnement en constante évolution, extrêmement complexe sur le plan stratégique, opérationnel et politique requiert un ensemble important de compétences en leadership et en gestion. Dans ces conditions, le Secteur est par conséquent intrinsèquement exposé à des risques liés aux connaissances et au capital humain, de même qu'au leadership et à la gestion du changement.

La description détaillée des risques qui pèsent sur le Ministère en raison de ses activités figure à l'Annexe A. Ces risques ont été déterminés au cours de l'étape de planification de la vérification, et ils reposaient sur de longues entrevues et sur l'examen approfondi de la documentation. L'objectif d'une vérification axée sur le risque consiste à centrer l'examen dans

les domaines ayant le plus haut niveau de risque inhérent. De cette façon, les ressources sont utilisées de manière efficace et la valeur est optimale pour la direction.

Les objectifs, la portée et les secteurs d'intérêt de la vérification ont été déterminés en fonction de ces risques.

1.5 Opinion de la vérification

À mon avis, l'état actuel des connaissances en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôles dans ce secteur d'activité ministérielle ne permet pas de donner une assurance raisonnable que les objectifs de Sécurité publique Canada seront réalisés. Il est possible de tirer profit des pratiques actuelles, certaines d'entre elles ayant déjà fait l'objet d'une amélioration, pour assurer une meilleure adéquation (conception) et accroître l'efficacité des contrôles internes.

1.6 Conclusions

Des recommandations ont été formulées tout au long du présent rapport dans le but de proposer des mesures correctives efficaces et efficaces aux difficultés observées. Pour aller de l'avant, en plus de donner suite à des recommandations particulières, les vérificateurs invitent la direction à garder à l'esprit l'interconnexion du système de contrôle interne. Les atouts dans un domaine auront pour effet de conférer et de valoriser les atouts dans d'autres domaines. Il faut établir des « assises » de programmes solides, dont des directives stratégiques en matière de politique et de résultats attendus communs clairement énoncés, afin de définir les attentes et d'offrir le cadre propice à la prise de décisions importantes et difficiles en matière de gestion dans un environnement complexe. Ces assises doivent être combinées à d'autres fondements importants en matière de gestion, y compris un milieu propice au leadership, à la confiance, aux communications et à l'unité. Ces pratiques de concert avec une gouvernance mieux adaptée et de meilleurs contrôles en matière de gestion des ressources permettront au Ministère d'affecter ses ressources dans des domaines les plus importants, de prendre des décisions difficiles, mais éclairées, de prendre des mesures correctives en cours de route, qui seront inévitablement requises dans un environnement en constante évolution. L'intégrité du programme et du rendement suivront.

Pour tirer parti de ces avantages, la haute direction devra se livrer à une profonde réflexion, pouvant mener à plus de changement. Bien qu'il puisse être positif, le changement doit être géré de façon constructive et prudente. Étant donné que le Secteur a déjà fait l'objet d'un nombre important de changements, les vérificateurs invitent la direction à examiner les changements requis de manière cohérente et à les mettre en œuvre systématiquement et en temps opportun afin de gérer les risques inhérents à une nouvelle transformation.

1.7 Énoncé de conformité et d'assurance

La vérification est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Selon mon jugement professionnel à titre de dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation, des procédures de vérification suffisantes et adéquates ont été suivies et des

éléments probants ont été recueillis à l'appui de l'exactitude de l'opinion formulée dans le présent rapport. Cette opinion repose sur une comparaison effectuée entre les conditions en vigueur au moment de la vérification et les critères de vérification établis au préalable et approuvés par la gestion. L'opinion ne vise que l'entité vérifiée.

2.0 Constatations et recommandations

2.1 Fondements des programmes et de la gestion

L'examen du Cadre de contrôle de gestion (CCG) du SGMUOR a été le point de départ de cette vérification. Le CCG comprend un grand nombre de processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôles qui établissent collectivement les fondements de la saine gestion ainsi que de l'intégrité des programmes et des résultats. La vérification a permis de constater que des efforts fructueux ont été déployés pour renforcer les mécanismes de gouvernance et de contrôle dans certains domaines. Ces efforts sont fructueux et ils devraient être mis à profit. Les éléments suivants doivent être considérés comme des priorités concernant l'avenir.

2.1.1 Mandat et directives stratégiques

Il est indispensable d'avoir une idée précise du mandat et des directives de toute organisation complexe. Il s'agit d'un élément particulièrement essentiel pour des organisations, dont le SGMUOR, qui subissent des changements. Ainsi, l'équipe de vérification a examiné dans quelle mesure des directives claires, bien communiquées et bien comprises sont appliquées au SGMUOR. Les fondements législatifs, les directives stratégiques ainsi que les plans et priorités ont été passés en revue.

La vérification a permis de constater que les fondements législatifs se trouvent dans la LGU. Comme il fallait s'y attendre, la législation prévoit un cadre important, mais de haut niveau et élargi, pour les opérations. Bien qu'essentielle, la LGU ne suffit pas en soi pour poser les fondements de programmes, compte tenu de sa portée. Par conséquent, la Politique fédérale sur la gestion des urgences (2009), qui vise à donner une orientation stratégique à l'intention du gouvernement, du Ministère et du Secteur concernant la GU, s'inscrit en complément de la LGU. À l'issue de l'examen de la mesure dans laquelle la Politique sert d'instrument directif approprié, la vérification a révélé que la Politique fédérale ne prévoit pas les orientations stratégiques suffisantes et significatives pour guider les programmes de moindre envergure et les décisions du Secteur. Il est à noter que la Politique fédérale qui correspond à la LGU tend à être axée sur la conformité; elle n'est pas directionnelle en soi, ce qui limite la valeur de sa contribution à choisir l'angle d'approche des décisions et des directives de programmes du Secteur et des décideurs.

La vérification a révélé qu'il y a tout lieu de croire que certains efforts sont déployés au sein de la DGPPGU pour examiner et redéfinir la « doctrine en matière de GU », dont les principes, les fondements et les éléments clés de la GU et la façon dont ils sont interreliés. Comme il a été mentionné précédemment, les quatre « piliers » de la GU sont les principaux fondements de la GU; pourtant, une réflexion stratégique est en cours au sujet de ces piliers, de leurs points d'interconnexion et des liens établis vers d'autres concepts comme l'atténuation et la résilience – certains d'entre eux étant aussi liés aux directives appliquées dans le Secteur de la sécurité nationale. À l'heure actuelle, ce dialogue stratégique se limite à une série de discussions engagées par les directeurs généraux du SGMUOR. Compte tenu de leur importance et de ses répercussions sur la directive stratégique ministérielle, ces discussions devraient être plus horizontales, et mobiliser d'autres intervenants ministériels pour décider de la voie à suivre.

Outre les directives législatives et stratégiques, l'équipe de vérification a aussi examiné des plans stratégiques et opérationnels pour déterminer si les instruments de planification actuels prévoient des directives appropriées en matière d'opérations. Au cours de la période visée par la portée de la vérification, aucun plan stratégique n'était en place, bien qu'un plan triennal ait été récemment rendu public. L'élaboration de ce plan est encourageante et, même si ce plan a été établi en dehors de la période fixée par la portée de la présente vérification, les vérificateurs ont tout de même examiné son contenu de manière à donner des renseignements et des conseils opportuns à la direction. Les vérificateurs ont relevé certains points à améliorer et constaté qu'ils permettraient au SGMUOR de mettre en œuvre une orientation et des directives pertinentes s'ils faisaient l'objet d'une amélioration. Les préoccupations soulignées sont notamment les suivantes :

- le Secteur n'a ni mission ni vision;
- la multitude de directives et priorités énoncées, un grand nombre étant différents niveaux de détail (c.-à-d. stratégique par rapport à opérationnel par rapport à tactique);
- les résultats attendus ne sont pas prévus.

Ainsi, les vérificateurs craignent que le plan stratégique ne prévienne pas encore un instrument directif suffisamment significatif ou puissant.

La vérification a aussi révélé le caractère insuffisant des directives concernant d'importantes initiatives de changement. La décision d'accroître la présence régionale et l'adoption d'un modèle de gestion fonctionnel sont au nombre des préoccupations. La vérification a permis de constater que même si le modèle a été élaboré en 2011 et mis en place en 2012, certains de ses éléments clés n'ont pas été définis de manière satisfaisante, notamment les résultats attendus, le concept des opérations détaillé et les besoins en matière de ressources. Certes, il y a tout lieu de croire qu'une analyse avait été effectuée à l'appui de la transformation au moment de l'initiative, mais il semble qu'une attention insuffisante a été accordée à la définition en profondeur de l'état final ainsi que des résultats et des mécanismes de responsabilisation correspondants. Les efforts récemment déployés pour tenir compte des questions en suspens et pour définir plus explicitement le modèle de gestion fonctionnel sont source d'encouragement. Dans le cadre de ces questions de définition, le Ministère est invité à prévoir des résultats attendus précis ainsi que des rôles, des responsabilités et des mécanismes de responsabilisation concrets. Par-dessus tout, cela doit être fait en fonction de la toile de fond de la mission du Secteur et des résultats attendus, la vérification ayant révélé que ces éléments ne sont pas précisés de manière satisfaisante.

En l'absence d'un cadre commun, de directives stratégiques ou de résultats attendus communs, la vérification a permis de constater que les directives de programmes sont énoncées dans diverses sections dans l'ensemble du Secteur et qu'elles ne sont ni intégrées ni harmonisées totalement. Ces enjeux sont soulignés ci-après.

2.1.2 Mécanismes liés à l'élaboration des directives et affectation de ressources.

L'équipe de vérification a examiné les mécanismes permettant au SGMUOR de fixer ses priorités et celles des directions générales et d'affecter les ressources à ces priorités. L'équipe de vérification a permis de constater que le Secteur a élaboré des plans à divers niveaux de

L'organisation, mais que les processus de planification ainsi que les plans consécutifs et les résultats attendus sont fragmentés et non harmonisés. Plus simplement, les plans à l'échelon du Secteur et des directions générales sont élaborés de façon relativement indépendante les uns des autres; toutefois, les échanges sont limités. Également, les risques à prendre en considération de manière explicite, le rendement passé et les priorités générales n'ont pas été mis en évidence en tant que données favorisant l'élaboration des directives. En outre, la vérification a révélé que certaines directives importantes ont été élaborées de manière ponctuelle sans consultation, échange ou examen minutieux à l'échelon des directions générales. Ces facteurs augmentent grandement le risque que les priorités ne soient pas harmonisées dans l'ensemble du Secteur; il s'avère donc difficile pour le Secteur d'affecter uniformément ses ressources, et il est encore plus difficile pour le Ministère de veiller à ce que son message soit uniforme à l'échelon fédéral. Les répercussions néfastes en aval sur l'efficacité, l'efficacité, la cohésion et la crédibilité du Secteur et du Ministère résultent de ces facteurs. Par contre, des mécanismes de planification efficaces, éclairés et intégrés mis en place pour fixer des priorités communes et harmonisées à l'interne peuvent comporter une incidence positive forte. L'incidence positive que ces mécanismes ont sur la capacité d'une organisation d'affecter ses ressources limitées à des domaines hautement prioritaires est un avantage important.

L'engagement visant à mettre à l'essai d'un plan d'activités et des RH intégré est un pas dans la bonne direction; toutefois, l'équipe de vérification a observé que le plan stratégique actuel a été élaboré sans la participation des RH. Au surplus, l'équipe de vérification craint qu'il soit impossible de définir des stratégies de RH pertinentes et ciblées tant et aussi longtemps que des directives stratégiques destinées du Secteur ne seront pas confirmées.

En complément des processus de planification du Secteur, la mesure du rendement et des processus de gestion de l'organisation constituent une autre pratique de gestion importante pour favoriser l'application de directives. Les processus à l'aide desquels une organisation prévoit, communique et évalue les résultats attendus constituent des mécanismes puissants pour tracer la voie à suivre, faire le suivi des progrès et corriger le tir au besoin. La vérification a révélé que les résultats attendus et les mesures et cibles connexes sont précisés dans le plan d'activités annuel du Secteur, mais rien ne prouve qu'ils servent de fondement à la surveillance opérationnelle et au mécanisme de responsabilisation.

Comme il a été mentionné, la vérification visait à déterminer la façon dont les directives sont élaborées et dotées de ressources adéquates. Ainsi, l'équipe de vérification a passé en revue les méthodes utilisées pour établir les plans et les priorités ainsi que les processus sur lesquels ils reposent pour affecter les ressources humaines et financières à cet égard. L'objectif consistait à vérifier si le Secteur disposait de mécanismes systématiques et normalisés d'affectation des ressources reposant sur des données appropriées et sur un processus approprié d'examen minutieux et de remise en question. Ces contrôles sont essentiels de sorte que les ressources limitées soient affectées équitablement, objectivement et de manière appropriée (c.-à-d. les secteurs où le besoin se fait le plus sentir). Ce qui est également important, ces contrôles font en sorte que les activités qui ne sont pas jugées importantes ou qui n'illustrent pas des priorités plus générales ne sont pas financées aux dépenses d'autres domaines prioritaires. L'importance de ces contrôles ne saurait être surévaluée – en particulier dans une organisation à l'instar du SGMUOR où la viabilité financière a été une source de préoccupation pendant un certain temps. Les ressources sont limitées et, dans certains cas, elles diminuent. Les organisations doivent disposer de mécanismes de sorte que les personnes et les finances soient ciblées et

harmonisées aux directives établies et aux résultats attendus officiels. S'il en était autrement, l'organisation serait exposée à des risques liés à l'intégrité des programmes et remettrait en question les principes relatifs à l'administration des fonds publics.

Bien que le contrôle de la situation financière du Secteur soit de plus en plus préoccupant, l'équipe de la vérification a conclu que les processus actuels en matière de ressources humaines et financières ne permettent pas d'exercer un contrôle suffisant dans une perspective d'affectation des ressources. Des renseignements précis sont fournis ci-après.

D'un point de vue des RH, l'organisation n'a pas encore convenablement élaboré sa vision et ses directives stratégiques pour le Secteur, ni défini les habiletés et compétences de base requises pour la nouvelle organisation. Bien que certains efforts aient été déployés dans certaines sections du Secteur pour déterminer les nouvelles compétences, les exigences n'ont pas encore été officialisées ni fixées dans une stratégie ou des directives plus générales du Secteur. En outre, le Secteur et les directions générales n'ont élaboré aucun plan en matière de ressources humaines, lié au plan stratégique ou d'activités du SGMUOR de manière à orienter et à appuyer un processus d'examen minutieux et de remise en question des décisions concernant l'investissement dans les RH (c.-à-d. dotation, formation, mutations). Comme il a déjà été mentionné, le projet visant à mettre à l'essai un plan d'activités et des RH intégré au sein du Secteur est un pas dans la bonne direction, mais encore une fois, il importe de souligner qu'il faut d'abord avoir une idée précise des directives opérationnelles et de résultats attendus au sein du Secteur.

Comme il sera indiqué dans la Section 2.1.3 intitulée « Gouvernance et surveillance internes », le Comité de gestion financière du Secteur assume un rôle de surveillance et de suivi dans le cadre des décisions en matière de RH, de la même façon que le Comité de gestion du Ministère exerce une surveillance sur la dotation dans l'ensemble du Ministère. Les vérificateurs ont examiné le caractère rigoureux des processus du Secteur pour examiner en détail les investissements en RH et ils ont conclu que les mécanismes et les outils ne sont ni adéquats ni efficaces pour évaluer et remettre en question les nouvelles embauches. Il est possible de renforcer les outils pour contraindre les gestionnaires à justifier la capacité financière, le caractère critique et raisonnable des embauches, de même que les répercussions sur la viabilité financière et l'intégrité des programmes. À n'en pas douter, les discussions tenues lors des réunions du Comité de gestion financière peuvent toutefois être axées sur ces facteurs; toutefois, comme aucun compte rendu des réunions n'est aucun conservé, les vérificateurs n'ont pas été en mesure de tirer des conclusions à ce sujet. Le fait de conserver les comptes rendus des réunions comme il convient permet non seulement de dégager une piste de vérification, mais également de suivre la chronologie des délibérations et des décisions de sorte que la direction exerce un contrôle pertinent en période de changement et de mouvement des effectifs.

L'approche du Secteur en matière de conception organisationnelle est étroitement liée aux décisions en matière de ressources humaines. Comme il a été mentionné en introduction, le Secteur a entrepris de modifier sa structure organisationnelle depuis de nombreuses années. Une autre modification organisationnelle est en cours au sein de la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale (DGPUN). Étant donné qu'il s'agit de la seule Direction générale à avoir récemment modifié sa structure, l'équipe de vérification a examiné les processus suivis pour prendre ces décisions et s'y conformer. L'équipe de vérification n'a trouvé aucun processus ou gouvernance officiels de sorte que les décisions en matière de

conception organisationnelle soient examinées, justifiées, approuvées ou liées à des stratégies opérationnelles particulières avalisées par le Secteur. Il est à noter que la nouvelle structure organisationnelle de la DGPUN a été mise en œuvre et intégrée dans les plans du Secteur, sans justification ou approbation officielle. Certains échanges ont eu lieu avec les Ressources humaines, mais aucun examen de la classification des nouveaux postes au sein de la DGPUN n'a été effectué. Bref, il faudrait accorder plus d'attention sur la normalisation des pratiques en matière de conception organisationnelle de sorte qu'une justification et les répercussions des changements organisationnels prévus soient examinées minutieusement et totalement justifiées – du point de vue des opérations et de la classification.

Les préoccupations liées à l'examen détaillé et à la justification en matière d'affectation des ressources visent la planification financière. La vérification a révélé que l'établissement du budget du Secteur ne tient pas officiellement compte des priorités, des risques et des résultats attendus – en d'autres mots, aucun processus officiel ne permet de veiller à ce que les budgets soient alloués à des priorités bien comprises, à des secteurs à risque ou des secteurs où le rendement est défaillant. Des budgets fictifs tendent à être alloués conformément aux allocations des années précédentes et augmentés en fonction des prévisions budgétaires des divisions. Tout déficit budgétaire en résultant est absorbé également à l'échelle des directions générales sans tenir compte des risques ou des résultats à produire. Ainsi, l'équipe de vérification craint que les processus ne permettent pas de financer les principales priorités du Secteur comme il se doit. L'équipe craint également, en période de contraintes en matière de ressources, qu'un financement non justifié soit accordé dans des domaines moins prioritaires, et ce, aux dépens de résultats de programmes plus urgents. Par exemple, la vérification a révélé que dans certaines sections du Secteur, des unités organisationnelles chargées de la planification des activités ministérielles et de l'administration ont été créées et dotées en personnels à un niveau plus élevé que certains secteurs de programmes de base. Aucun élément concret probant n'a permis de démontrer que la direction a pris en considération les répercussions de ces décisions. Non seulement cet exemple ne satisfait-il pas aux critères relatifs au caractère raisonnable, mais il remet aussi en question l'efficacité de la gouvernance entourant les décisions en matière d'affectation des ressources.

Même si des améliorations doivent être apportées aux processus d'affectation, l'équipe de vérification a observé que des processus et des contrôles sont en place pour suivre de près les budgets du Secteur tout au long de l'exercice. Plus précisément, notons :

- Un rapport sur les écarts est produit toutes les deux semaines, il est examiné et il fait l'objet de discussions tous les mois lors des réunions du CGF pour déterminer les contraintes de financement.
- Le conseiller en gestion financière (CGF) présente un rapprochement détaillé entre les rapports sur les écarts du Secteur et les rapports financiers de fin de mois que le SGM transmet au SGMUOR. Cela favorise l'intégrité des renseignements financiers que le Secteur utilise pour suivre de près ses budgets.
- Les ressources internes que le SGMUOR souhaite réaffecter entre les directions générales sont officialisées (au moyen du formulaire de transfert du Secteur), examinées par les directeurs généraux et le CGF, puis officiellement approuvées par les DG avant d'être transmises au Secteur de la gestion ministérielle pour traitement.

- En ce qui a trait aux réaffectations au sein d'une direction générale, les directeurs généraux ont le pouvoir d'effectuer des transferts internes même si le CGF examine ces transferts pour en assurer la conformité avec les décisions du Comité de gestion financière.

Toutefois, comme il a été indiqué, quelle que soit la nature des transferts ou des réaffectations, rien d'officiel ne permet d'examiner les répercussions sur les opérations, les priorités ou les résultats attendus.

Les répondants du Secteur de la gestion ministérielle interviewés, en particulier le CGF du SGMUOR, ont indiqué que la capacité de remettre en question et de soulever des problèmes sur les réaffectations semble forte.

Enfin, l'approche actuelle en matière de gestion du déficit est une autre grande préoccupation concernant les contrôles de gestion financière. Jusqu'à ce jour, le SGMUOR fait face à une situation financière intenable au chapitre des dépenses salariales. Pour l'exercice visé par la portée de la vérification (exercice 2012-2013), le Secteur disposait d'un budget salarial de 19,2 M\$, mais qu'il prévoyait environ 23,2 M\$ pour les employés nommés pour une période indéterminée. La vérification a révélé que le déficit est compensé au moyen d'un transfert des sommes de F et E vers les salaires et du recours à un financement temporaire. Aucun mécanisme ne permet d'évaluer les répercussions du transfert des sommes de F et E vers les salaires et aucune orientation ne précise ce qu'il convient de faire. Au surplus, même si la direction effectue le transfert des sommes de F et E pour respecter les engagements salariaux, la non-utilisation des fonds se poursuit. Plus préoccupant encore, l'équipe de vérification n'a pas été en mesure de déterminer une stratégie à long terme visant à traiter en profondeur les problèmes structurels. Ce fait, combiné à la faiblesse des contrôles en matière de planification et d'affectation des ressources, accroît considérablement le risque lié à la viabilité des programmes, lequel pourrait être exacerbé en raison des coupures déjà approuvées dans le cadre du PARD qui devraient être imposées au cours de l'année à venir.

2.1.3 Gouvernance et surveillance internes

La structure de gouvernance et les processus connexes sont d'autres éléments clés du cadre de contrôle de gestion d'une organisation. Collectivement, les renseignements pris en considération par les organismes de gouvernance du Secteur et les examens minutieux qu'ils effectuent favorisent la surveillance, la diligence raisonnable et l'administration. Au sein du SGMUOR, le Comité de gestion sectoriel (CGS), le Comité élargi de gestion du Secteur et le Comité de gestion financière (CGF) assument des responsabilités en matière de gouvernance, y compris l'élaboration de directives, l'examen minutieux et la remise en question des décisions, de même que la surveillance et le suivi. Ces mécanismes sont essentiels – en particulier, en période de changements et de contraintes en matière de ressources.

La vérification a révélé que la création de la structure des comités susmentionnés en 2011 a été positive. La composition de ces comités est appropriée; toutefois, l'équipe de vérification n'a pas permis de tirer des conclusions sur l'efficacité de ces comités dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de surveillance puisqu'aucun compte rendu de discussions et de

décisions n'est conservé. À l'issue de l'examen des résultats découlant des entrevues menées, la vérification a révélé que le CGF assume une fonction d'examen et de remise en question des décisions majeures, dont la dotation, mais encore une fois, l'équipe de vérification n'est pas en mesure de confirmer la qualité ou la pertinence de cette fonction.

Un autre élément important de la gouvernance consiste à avoir une idée précise des rôles et des responsabilités organisationnels et fonctionnels, qui jettent les bases des mécanismes de responsabilisation et opérationnels efficaces et efficients. Ainsi, l'équipe de vérification a examiné la mesure dans laquelle les rôles et les responsabilités dans l'ensemble du SGMUOR sont clairs, harmonisés et bien communiqués. La vérification a révélé que certains rôles et responsabilités importants des directions générales se chevauchent et qu'ils ne sont pas toujours clairs. La situation est aggravée en raison de communications internes insuffisantes et du cloisonnement des unités organisationnelles. Ce problème sera traité en profondeur ci-après dans la Section 2.1.4 intitulée « Environnement de contrôle ». Voici les domaines de chevauchement :

- **Directives stratégiques** : alors que la DGPPGU a reçu officiellement le mandat d'assumer le rôle de responsable des politiques, la DGPUN assume aussi un rôle en matière d'élaboration de directives et de normes à l'intention de la collectivité fédérale. Même s'il n'est pas toujours possible de tracer des lignes de démarcation claires, la coordination entre les groupes qui élaborent et communiquent des directives est essentielle. L'équipe de vérification a observé qu'en ce moment, des liens ne sont pas suffisamment établis entre la DGPUN et la DGPPGU au chapitre de l'élaboration de directives. Par exemple, la Division de la politique au sein de la DGPPGU ne tient pas suffisamment compte des opérations; il est donc plus difficile d'illustrer les leçons opérationnelles dans les directives stratégiques. Comme il a aussi été indiqué, au sein de la DGPUN, un certain nombre de directives sont élaborées unilatéralement par suite d'une discussion ponctuelle avec le SMA, le SM ou des membres du cabinet du ministre. Des liens plus systématiques doivent être établis entre les fonctions de la DGPPGU de sorte qu'elles soient harmonisées et cohérentes.
- **Planification de la GU** : les rôles et responsabilités relatifs à la planification de la GU ne sont pas clairs à l'interne. Il semble que cet état de choses soit attribuable au fait que les responsabilités en matière de planification de la GU sont communiquées et, surtout, il ne semble pas y avoir une compréhension commune de la planification de la GU ou de la définition à cet égard. Comme il a déjà été mentionné, des efforts sont déployés pour adopter une « doctrine » commune en matière de planification de la GU et pour consolider les rôles et les responsabilités; toutefois, ces efforts n'ont pas encore donné de résultats.
- **Exercices** : la DGPUN par l'entremise de la Division des exercices nationaux a le mandat d'assumer le rôle de responsable des exercices nationaux. D'autres directions générales au sein du SGMUOR et d'autres secteurs (notamment la sécurité nationale) prennent part aux exercices dans la mesure où ils disposent de plans d'urgence propres à des événements. Bien que cela soit approprié, la vérification a permis de constater que les directives sur les exercices proviennent, dans certains cas de la DGPPGU, qui

peut potentiellement commettre des erreurs de communication et d'harmonisation des directives dans l'ensemble des institutions fédérales.

Des préoccupations à l'instar de celles susmentionnées, ont pour effet d'augmenter le risque que l'autorité fonctionnelle du Ministère dans le domaine de la planification de la GU ne soit pas claire ou cohérente, ce qui pourrait avoir des conséquences au chapitre de la capacité du Ministère de diriger les activités des institutions fédérales. Il est essentiel de savoir qui s'exprime au nom de Sécurité publique Canada; il est tout aussi indispensable que les messages transmis soient cohérents.

La vérification a révélé que la situation décrite ci-dessus peut être en partie attribuable aux cloisonnements internes persistants et à des communications inefficaces entre les directions générales. Ces questions sont décrites ci-dessous.

2.1.4 Environnement de contrôle

La série de pratiques qui forment collectivement « l'environnement de contrôle » est un élément important du cadre de contrôle de gestion. Souvent désignés comme étant des contrôles « non officiels » ou « souples », des éléments comme la confiance, la communication, les valeurs et le « ton donné par la direction » jettent les bases sur lesquelles des mécanismes de contrôle plus officiels sont activés. Un environnement de contrôle stable et solide favorise un engagement à l'égard de pratiques officielles. Dans de nombreux cas, lorsque des organisations sont en mutation ou en période d'incertitude, l'environnement de contrôle peut aussi prévoir d'importants mécanismes de compensation de contrôles officiels changeants ou affaiblis. Ainsi, l'examen de l'environnement de contrôle a été considéré comme étant un élément très important de la présente vérification.

La vérification a révélé que l'état actuel de l'environnement de contrôle n'est pas solide. Les membres du personnel et de la direction interviewés dans l'ensemble du Secteur ont indiqué que la confiance est minée de façon importante, que les communications sont mauvaises et fait encore plus préoccupant, que l'équipe de direction du Secteur manque d'unité et de cohésion. Sur le plan collectif, ces facteurs ont pour effet de remettre en question l'état de gouvernance de manière importante dans l'ensemble du Secteur, et d'aller à l'encontre des échanges, de la coopération et des communications qui sont nécessaires pour assurer l'efficacité de la surveillance et des opérations. Fondamentalement, l'état actuel n'est pas conforme aux valeurs ministérielles officiellement définies et adoptées en 2012. La mesure corrective se trouve dans un leadership fort et définitif. Le ton donné par la direction, bien que difficile à mesurer, est essentiel pour unifier une équipe, établir des attentes en matière de comportement approprié et pour assurer une gestion efficace lorsque le comportement attendu ne se concrétise pas. Le leadership de la haute direction, notamment la précision des directives et la portée de la surveillance, ne semble pas être adapté au profil de risque du Secteur.

L'équipe de vérification a aussi observé que, dans une large mesure, le sens moral est très faible. Ce fait peut être attribuable à un grand nombre de facteurs, mais il est plus vraisemblablement attribuable à l'état constant de changement et à l'absence de directives précises. Les problèmes susmentionnés en matière de gestion et de leadership peuvent également être des facteurs aggravants – ou ils peuvent à tout le moins, nuire à leur résolution. La répercussion du manque de sens moral sur les contrôles officiels est aussi au nombre des préoccupations. La participation et la mobilisation des employés sont essentielles de sorte que

les contrôles officiels et les processus opérationnels soient appliqués comme il est prévu. Il est important de noter que la gestion a indiqué dans le Plan stratégique que les problèmes sur le lieu de travail sont prioritaires. Cette mesure est encourageante. Toutefois, l'équipe de vérification craint toujours que l'état actuel du sens moral des employés puisse avoir des répercussions en aval sur l'efficacité des processus de contrôle officiels dans l'ensemble du Secteur.

Recommandations

- 1) Le sous-ministre adjoint (SMA) du SGMUOR devrait examiner et confirmer de nouveau la vision, la directive stratégique et la « doctrine » du Ministère en matière de GU. Cet effort devrait être de nature horizontale et déployé dans le contexte de l'orientation stratégique plus générale du ministère. Par conséquent, il faudrait enclencher le processus de façon proactive et concrète, mobiliser d'autres intervenants clés, notamment le Secteur des politiques stratégiques et le Secteur de la sécurité nationale. Le Comité chargé de la politique ministérielle devrait aussi être mobilisé.
- 2) Dès confirmation des directives stratégiques et de la « doctrine » du Ministère, le SMA du SGMUOR devrait effectuer un examen approfondi de la mission et des niveaux de ressources du Secteur. L'objectif devrait consister à déterminer clairement :
 - a) les fonctions du SGMUOR, les résultats attendus et les ressources requises;
 - b) les rôles, les responsabilités et mécanismes de responsabilisation des fonctions à l'Administration centrale (AC) et dans les bureaux régionaux selon le Modèle de gestion fonctionnel.
- 3) Le SMA du SGMUOR devrait, en consultation avec les SMA du Secteur des politiques stratégiques et du Secteur de la gestion ministérielle (SGM), modifier le processus de planification stratégique du SGMUOR de sorte :
 - qu'une analyse de la conjoncture appropriée soit effectuée;
 - qu'un ensemble de priorités communes au niveau des secteurs soit établi en fonction du rendement passé, des risques et des résultats attendus communs;
 - que des indicateurs et cibles de rendement soient définis pour les priorités établies;
 - que des stratégies relatives aux ressources humaines (RH) et financières soient définies conformément aux priorités et aux résultats attendus.
- 4) Le SMA du SGMUOR devrait améliorer la gouvernance du Secteur des façons suivantes :
 - a) concevoir et mettre en œuvre un tableau de bord du rendement du Secteur permettant de faire le suivi des progrès en fonction des plans stratégiques et opérationnels, et de faire en sorte qu'il soit examiné périodiquement par le Comité de gestion sectoriel (CGS) et le Comité de gestion financière (CGF) dans le cadre des processus officiels de surveillance et décisionnels;

- b) améliorer et institutionnaliser les outils utilisés par le CGS et le CGF pour examiner minutieusement les mesures de dotation et autres modifications importantes (dont les directives relatives aux programmes et les décisions en matière de conception organisationnelle), afin de contraindre la direction à présenter et à défendre l'importance, la viabilité financière et les répercussions (positives et négatives) de ces changements;
- c) collaborer avec le SGM au développement d'outils de planification financière de sorte que l'affectation ou la réaffectation des ressources découlent ou s'inspirent des éléments suivants :
 - o l'harmonisation des priorités du Secteur et du Ministère
 - o l'atténuation des risques ministériels ou organisationnels;
 - o la réalisation de résultats attendus prédéterminés.

Lorsque des transferts sont effectués d'un secteur à l'autre, des outils améliorés devraient contraindre les gestionnaires à présenter les répercussions de ces transferts sur le programme d'où proviennent les fonds.

- d) faire en sorte que les comptes rendus de décisions des réunions du CGS et du CGF soient conservés pour suivre la chronologie du processus de surveillance et décisionnel de la direction comme il se doit, de même que la justification de ces décisions.
- 5) Le SMA du SGMUOR devrait s'assurer que les Ressources humaines vérifient la conformité aux normes de classification de la nouvelle organisation créée pour la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale.
- 6) Dans le cadre de ses priorités plus générales visant à améliorer le lieu de travail du Secteur, le SMA du SGMUOR devrait réaliser une évaluation du lieu de travail dans l'ensemble du Secteur afin d'avoir une profonde compréhension du milieu de travail informel.

2.2 Leadership et surveillance en matière de GU

Le second grand secteur d'intérêt visé par la présente vérification est lié à l'adéquation et à l'efficacité des pratiques que Sécurité publique Canada a mis en œuvre pour diriger les activités des institutions fédérales dans le domaine de la planification de la GU, de même que les mécanismes qu'elles ont mis en place pour superviser les activités et les résultats institutionnels conformément à l'article 3 de la LGU. Les constatations figurent ci-après.

2.2.1 Clarté et cohérence de l'orientation donnée aux institutions fédérales

L'équipe de vérification s'attendait à constater que le Ministère avait déterminé une orientation claire et cohérente à l'intention des institutions fédérales en matière de planification de la GU.

En l'absence d'une telle orientation, il y a un risque accru que les institutions fédérales n'exercent pas leurs responsabilités en vertu de la LGU de manière appropriée ou uniforme. La vérification a révélé que divers types et formes de documents d'orientation sont fournis par Sécurité publique Canada pour favoriser la planification directe des activités de GU des institutions fédérales, y compris le Guide pour la planification de la GU, le Guide du programme de planification de la continuité des opérations et le Plan fédéral d'intervention d'urgence. L'équipe de vérification a évalué le caractère uniforme de l'orientation avec les dispositions de la LGU et le niveau d'harmonisation des divers documents d'orientation entre eux. La vérification a permis de conclure que bien que l'orientation soit en règle générale harmonisée à la LGU et la Politique fédérale sur la gestion des urgences, sa forme est fragmentée. En particulier, il n'y a aucun document d'orientation général en matière de planification de la GU précisant l'ensemble des exigences relatives à la planification de la GU d'une institution donnée et établissant des liens entre ces exigences. Les institutions fédérales font donc face à une conjoncture inutilement complexe et potentiellement inefficace en raison de ce fait et de l'absence de directives stratégiques et d'instruments concernant les définitions. Cette situation est exacerbée du fait des préoccupations susmentionnées sur les rôles et responsabilités fonctionnels mal définis au sein de SP en matière de planification de la GU.

Dans la Section 2.1.3 du présent rapport intitulée « Gouvernance et supervision internes », l'équipe de vérification a indiqué que des liens de nature officielle et non officielle ne sont pas établis comme il convient entre les fonctions opérationnelles et stratégiques au sein du SGMUOR. Même s'il est entendu que les deux domaines sont distincts en raison de la répartition du travail, il faut établir un plus grand nombre de liens de sorte que les leçons tirées des évaluations et des exercices soient intégrées à l'orientation et à la politique.

L'orientation donnée aux institutions fédérales prend de nombreuses formes, outre une orientation et des directives écrites. Les structures interministérielles qui regroupent l'ensemble des parties et qui offrent une tribune propice aux échanges de vues et de renseignements sont également importantes. Les principales tribunes sont les structures de comité, notamment les comités de gestion des urgences (CGU), qui sont maintenant formés au niveau des sous-ministres (SM), des sous-ministres adjoints (SMA) et des directeurs généraux (DG). Pour éprouver l'efficacité de ces mécanismes, l'équipe de vérification a réalisé un examen direct de ces structures de gouvernance et formulé des demandes de renseignements à ce sujet. En outre, l'équipe de vérification s'est penchée sur les résultats d'une évaluation récente du programme⁴ qui traitent de l'état de la gouvernance interministérielle.

L'équipe de vérification a observé que les structures sont en fait en place, mais qu'aux dires de la plupart des répondants, il faut les renforcer – tant du point de vue de l'efficacité que de l'efficacités. Ces structures sont mises en place pour doter Sécurité publique Canada d'un mécanisme de communication de renseignements aux institutions fédérales. Il a été indiqué que le Comité des sous-ministres sur la gestion des urgences (Comité des SM sur la GU) relativement nouveau permet particulièrement de mobiliser la haute direction en ce qui a trait à des problèmes urgents et à des priorités nouvelles et de favoriser le dialogue. L'équipe de vérification se préoccupe du fait que les comités aux échelons inférieurs ne sont pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être. Elle a en outre noté certaines possibilités d'accroître

⁴ Rapport d'évaluation : <http://www.securitepublique.gc.ca/abt/dpr/eval/mrgnc-prvntn-fra.aspx>

l'efficacité, de mener à bien l'objectif et de maximiser l'utilité des tribunes et des discussions qui y sont engagées.

En particulier, la vérification a révélé que l'ampleur du Comité des SMA sur la GU ne favorise pas l'efficacité en tant que mécanisme de communication et de mobilisation bidirectionnel. Des problèmes se posent de la même manière pour le Comité de gestion des urgences des directeurs généraux (Comité des DG sur la GU). Par conséquent, les SMA et les DG envoient souvent des délégués, ce qui limite la mobilisation auprès de la haute direction dans l'ensemble du gouvernement relativement aux principales décisions et directives. En résumé, aucune tribune ne favorise un changement de fond en matière de mobilisation, d'élaboration de directives ou de vérification de signaux à l'échelon pangouvernemental sur les questions liées à la planification de la GU.

Également, alors que le Comité des DG sur la GU est formé de sorte que les directeurs généraux engagent des discussions sur la GU, un comité des DG analogue récemment formé, mais sous une forme différente, se concentre sur les interventions en cas d'incident (il s'agit d'un sous-ensemble de la GU). La composition et les discussions du Comité des directeurs généraux sur les interventions en cas d'incident sont mieux ciblées. Toutefois, le rôle de ce comité relativement à celui du Comité des DG sur la GU n'est pas entièrement différent. Il est possible de préciser davantage le rôle de ce comité afin d'éviter le chevauchement et le double emploi.

D'autres tribunes favorisent la mobilisation interministérielle, dans certains cas relativement à des sujets mieux ciblés, dont la planification des exercices nationaux. Le Comité interministériel de coordination des exercices (CICE), présidé par Sécurité publique Canada, a pour mandat de promouvoir, coordonner et faciliter l'élaboration, la conception, l'exécution et l'évaluation des exercices organisationnels, fédéraux, nationaux et internationaux conformément aux exigences de la *Loi sur la protection civile*⁵. L'équipe de vérification a conclu qu'il est possible de renforcer la gouvernance et la mobilisation relativement aux exercices grâce une meilleure représentation de la haute direction et à la possibilité d'une mobilisation importante des membres sur la planification d'exercices. Ce problème sera traité en profondeur dans la Section 2.2.3 intitulée « Exercices nationaux ».

2.2.2 Activités de suivi des institutions fédérales

À l'instar de toute autorité fonctionnelle, Sécurité publique Canada n'élabore pas seulement des directives en matière de planification de la GU, mais il lui incombe également de contrôler la mesure dans laquelle les directives sont appliquées. Le fondement législatif de cette fonction se trouve à l'alinéa 4c) de la LGU, qui énonce que le mandat du ministre consiste à « analyser et à évaluer les plans de gestion des urgences des institutions gouvernementales ». Dans l'optique de ce mandat, l'équipe de vérification a évalué dans quelle mesure le Ministère planifie et fait efficacement le suivi des activités des institutions fédérales et de leurs plans de GU. En particulier, la mesure dans laquelle le suivi du Ministère est planifié en fonction des risques a été évaluée. L'équipe a aussi mesuré le caractère rigoureux des pratiques de suivi mises en œuvre. Les processus d'évaluation du PSGU et les mécanismes de suivi du PCO faisaient partie de la portée des fonctions de suivi. Le Programme d'exercices nationaux, qui est à la fois un mécanisme de suivi et de leçons à tirer, est examiné séparément ci-dessous.

⁵Mandat du Comité interministériel de coordination des exercices

La vérification a révélé que le suivi de la planification des institutions fédérales en matière de GU est fragmenté et, dans certains cas, insuffisant. D'un point de vue positif, l'évaluation des PSGU est réalisée périodiquement et l'établissement des priorités repose sur des critères établis. Bien que les critères ne soient pas axés sur les risques, le processus fait en sorte que les ministères et les organismes qui assument des fonctions de soutien en cas d'urgence (FSU) soient d'abord classés par ordre de priorité à des fins d'évaluation. L'équipe de vérification a observé que la méthodologie utilisée pour évaluer les PSGU était source de préoccupation. L'accent est mis sur la structure, la conception et l'intégralité du document du PSGU plutôt que sur son efficacité opérationnelle. Bien que les ministères et les organismes aient l'obligation de mettre leur propre PSGU à l'épreuve, aucun des plans des ministères ou organismes faisant partie de l'échantillon de vérification⁶ n'a été mis à l'essai.

Étant donné que les PCO sont également considérés comme des plans de GU, Sécurité publique Canada doit aussi suivre de près les institutions fédérales en ce qui a trait à leur activité dans le cadre du PCO. L'autorité à cet égard figure dans la Politique du gouvernement sur la sécurité et dans la Norme de sécurité opérationnelle – Programme de planification de la continuité des activités (PPCA) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). À l'instar des évaluations des PSGU, la responsabilité en matière de suivi du Programme de planification de la continuité des activités est assumée dans le cadre du Programme de continuité du gouvernement, au sein de la Direction générale de la préparation aux urgences à l'échelle nationale. Depuis 2007, des renseignements ont été recueillis sur la planification de la continuité des opérations du Ministère au moyen du processus relatif au Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du SCT. Toutefois, en 2010, le SCT a interrompu l'évaluation de la composante de gestion 8 (Sécurité), qui permettait d'évaluer les renseignements sur le PPCA. Par conséquent, depuis ce temps, aucune mesure de suivi n'a été prise à cet égard. Malgré cette interruption, il incombe toujours à Sécurité publique Canada d'exercer cette activité de suivi.

À cet effet, même si le processus relatif au CRG a été relancé à ce chapitre, l'équipe de vérification craint que le suivi au moyen de l'autoévaluation du CRG en soit, ne soit pas suffisant sur le plan méthodologique pour évaluer l'efficacité opérationnelle de la planification de la continuité des opérations dans l'ensemble du gouvernement. L'équipe a aussi observé que des discussions sont en cours pour lier l'évaluation du PSGU au CRG. Dans cette optique, l'évaluation du CRG en tant que principal moyen pour évaluer les PSGU des institutions est aussi une source de préoccupation.

Compte tenu des faiblesses indiquées en matière de suivi des institutions fédérales, l'équipe de vérification craint que le Ministère ne soit pas doté des mécanismes suffisants ou efficaces pour évaluer comme il se doit l'état de préparation des institutions fédérales en cas d'urgence. Également, l'absence de mécanismes de suivi limite la capacité du Ministère de mieux saisir les points forts et les difficultés au sein des institutions fédérales. Cette capacité devrait en soi servir de base aux directives, aux politiques et à l'orientation de Sécurité publique Canada. Fait à noter, il est entendu que la possibilité de « redynamiser » le Programme de continuité du gouvernement est envisagée, mais ce processus pourrait également comprendre la mise à jour du modèle logique et des résultats attendus. L'équipe de vérification encourage vivement ce

⁶ L'échantillon de vérification était composé de 5 des 13 fonctions de soutien en cas d'urgence, soit : Gendarmerie royale du Canada, Transports Canada, Commission canadienne de sûreté nucléaire, Agence des services frontaliers du Canada et ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

processus et le considère comme un exercice utile pour mieux définir les priorités et les directives de programmes.

2.2.3 Programme national d'exercices

Un mécanisme essentiel permettant de vérifier l'efficacité opérationnelle des plans consiste à mettre les plans de gestion des urgences à l'épreuve et à l'accroître dans les cas où l'efficacité n'est pas optimale. Il s'agit d'une responsabilité partagée. Les institutions fédérales sont responsables individuellement de mettre leurs plans de GU à l'essai. Aux termes de l'alinéa 4n) de la LGU, Sécurité publique Canada a pour mandat législatif d'organiser des exercices. Pour satisfaire à cette exigence, le Ministère a été établi en 2006, le Programme national d'exercices, dont l'objectif consistait à optimiser la capacité de préparation, de prévention, d'atténuation, d'intervention et de rétablissement en cas d'urgence.

Ainsi, la vérification visait à déterminer si le Ministère a appliqué une stratégie systématique pour planifier et effectuer des exercices dans les domaines d'intérêt national. La vérification a révélé des possibilités importantes de bonifier le Programme national d'exercices.

Tout d'abord, la vérification a porté sur l'examen de l'exactitude de la définition des rôles et des responsabilités au sein de Sécurité publique Canada. Comme il a été indiqué dans la Section 2.1.3 intitulée « Gouvernance et surveillance internes », la vérification a permis de conclure qu'une directive fonctionnelle, qui devrait être mise en œuvre par la Division des exercices nationaux, peut faire l'objet d'une amélioration; il en va de même au chapitre du leadership exercé par ce groupe.

La vérification a aussi révélé que le calendrier des exercices nationaux a été établi, mais l'équipe de vérification a conclu que le processus d'établissement n'est pas suffisamment rigoureux de sorte que l'ensemble des données requises soit pris en considération, en particulier les renseignements sur la menace. L'équipe a également mis en évidence des possibilités de consolider la coordination et les échanges tant internes qu'externes relativement à l'établissement du calendrier. En outre, l'équipe de vérification a mis en évidence des possibilités de consolider la coordination et les échanges tant internes qu'externes relativement à l'établissement du calendrier. Au sein de Sécurité publique Canada, le processus d'harmonisation et de coordination des intervenants internes (DGPUN : DEN, DGPPGU, COG, SN) n'est pas toujours optimal, d'où les occasions manquées en matière d'échange de renseignements qui pourraient être pertinents pour déterminer les plans pouvant être utiles, les éléments de risque, et par conséquent, les plans qui doivent être mis à l'essai à l'échelon national. Dans le même ordre d'idées, bien que les processus d'échange de renseignements et les tribunes d'approbation soient en place à l'échelon interministériel (c.-à-d. CICE et CSMAGU), ils ne permettent pas une mobilisation importante des institutions fédérales au chapitre de l'établissement d'un calendrier des exercices nationaux. À cet effet, il semble qu'il n'y a pas suffisamment de mécanismes en place pour saisir le sens des programmes d'exercice établis dans les institutions fédérales et pour les harmoniser. Même s'il est entendu que Sécurité publique Canada ne peut pas participer activement à tous les exercices sous la responsabilité des institutions fédérales, les résultats de ces exercices permettent néanmoins à Sécurité publique Canada d'obtenir d'importants renseignements à l'appui de l'établissement d'un calendrier et de leçons à retenir à l'avenir.

2.2.4 Leçons à tirer

Sur le plan collectif, les évaluations des PSGU, du PCO et des exercices nationaux fournissent des renseignements à Sécurité publique Canada et aux institutions fédérales sur l'état de préparation du gouvernement en cas d'urgence. Ainsi, les effets de rétroaction de ces mécanismes constituent des mesures de contrôles puissantes qui permettent au Ministère de tirer des leçons, de les communiquer dans l'ensemble du gouvernement et de relever constamment le niveau de préparation du gouvernement du Canada. Dans ce contexte, l'équipe de vérification a examiné les mécanismes en place pour tirer des leçons et les communiquer. En outre, l'équipe de vérification a évalué dans quelle mesure ces leçons sont intégrées aux politiques et aux directives pangouvernementales.

Comme il a été indiqué dans la Section 2.2.2 intitulée « Activités de suivi des institutions fédérales », le PCO n'a fait l'objet d'aucune évaluation au cours des deux dernières années. Par conséquent, aucune leçon d'apprentissage, tendance ou analyse n'a été dégagée ou communiquée. Par conséquent, Sécurité publique Canada ne dispose pas d'informations actualisées sur la mesure dans laquelle les institutions fédérales sont prêtes à poursuivre leurs opérations internes en cas d'urgence.

L'équipe de vérification a aussi observé que les résultats de l'évaluation des PSGU (dont les points à améliorer) sont officiellement présentés aux hauts dirigeants des institutions. En outre, les résultats regroupés dans un rapport sommaire de haut niveau, qui est présenté au CSMGU et au sous-ministre de Sécurité publique Canada. Des résultats détaillés sur les institutions ayant fait l'objet d'une évaluation sont également mis à la disposition du sous-ministre du Ministère. Par voie de conséquence, les éléments probants indiquent qu'il y a certains de ces effets de rétroaction, bien que les observations susmentionnées sur le caractère rigoureux de la méthodologie d'évaluation du PSGU soulèvent des préoccupations persistantes quant à la pertinence des renseignements fournis aux ministères.

Enfin, l'équipe de vérification a examiné la mesure dans laquelle les leçons des exercices nationaux sont tirées et communiquées aux intervenants concernés. La vérification a révélé qu'il y a un processus officiel relatif aux leçons tirées sous la forme de rapports après action⁷. Le ministère responsable est chargé de préparer le rapport après action. Ces rapports sont adaptés aux exercices, et ils ne font pas l'objet de résumés, par comparaison à d'autres rapports ou analyses des tendances ou des problèmes ou risques systémiques qui sont présentés sous forme regroupée. Sécurité publique Canada documentent, au moyen du Processus d'amélioration de la capacité, les mesures correctives adaptées aux exercices que les institutions responsables ont convenu de prendre. Ces mesures sont communiquées au Comité interministériel de coordination des exercices. Néanmoins, à l'instar des rapports après action, aucune analyse des tendances n'est réalisée. Également, aucune liste générale des mesures correctives en suspens n'est dressée par le Ministère relativement aux mesures et au suivi des activités des institutions fédérales ou à la surveillance exercée par le CGU. Fait important, Sécurité publique Canada n'a pas l'autorité nécessaire pour s'assurer que les recommandations visant les institutions sont mises en œuvre comme il est prévu.

⁷ Des rapports après action sont requis pour documenter les résultats d'un exercice. En cas d'urgence réelle, des rapports après incident sont préparés.

En résumé, l'équipe de vérification a conclu qu'il n'y a pas suffisamment de mécanismes en place pour tirer parti des renseignements découlant des mécanismes de contrôle et les communiquer. Ces mécanismes en soi ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être, ce qui diminue non seulement l'efficacité du contrôle exercé, mais également la possibilité pour Sécurité publique Canada d'appliquer les leçons tirées et d'intégrer les renseignements à ses directives, ses politiques et ses orientations.

Recommandations

- 7) Le SMA du SGMUOR devrait examiner la série de directives données aux ministères et confirmer qu'elles sont harmonisées à la vision, la mission et la directive stratégique reconfirmées en matière de GU (voir la recommandation 1). Dans la mesure du possible, l'orientation donnée aux institutions fédérales en matière de planification de la GU devrait être consolidée.
- 8) Le SMA du SGMUOR devrait accroître l'efficiency et l'efficacité des activités du Comité des SMA de gestion des urgences et du Comité des directeurs généraux de gestion des urgences en passant en revue et en ciblant leur mandat et leur composition fin de confirmer qu'une mobilisation effective sur les principales questions est possible. Il faudrait se concentrer sur la représentation au sein des institutions comprenant des fonctions de soutien en cas d'urgence et mobiliser un plus grand nombre de personnes selon les besoins.
- 9) Le SMA du SGMUOR devrait améliorer et simplifier le processus de suivi des plans de GU des institutions fédérales. À cette fin, il devrait examiner les objectifs et les approches en matière d'évaluation du plan stratégique de gestion des urgences (PSGU) et du plan de continuité des opérations (PCO), rechercher des possibilités de sorte que le processus d'évaluation de l'état de préparation des institutions soit simplifié et efficace tout en respectant les exigences figurant dans la LGU et dans la Norme opérationnelle de sécurité pour ce qui est du PCO.
- 10) Le SMA du SGMUOR devrait améliorer et documenter le processus relatif à l'établissement du calendrier des exercices nationaux, et faire en sorte qu'il :
 - a) soit pris en considération comme il se doit et que les renseignements sur les risques soient intégrés dans l'ensemble du Ministère et du gouvernement;
 - b) veille à ce des représentants de la haute direction soient mobilisés comme il convient par l'entremise du Comité interministériel de coordination des exercices (CICE) ou au moyen d'autres mécanismes;
 - c) tienne compte des activités d'exercices sous la responsabilité d'autres ministères et organismes dans l'ensemble du gouvernement fédéral. À cette fin, la direction doit tenir à jour une liste des exercices effectués dans l'ensemble du gouvernement fédéral.
- 11) Le SMA du SGMUOR devrait regrouper les tendances et les thèmes tirés de divers mécanismes liés aux leçons à tirer de manière à donner des conseils stratégiques donnés aux institutions fédérales en matière de planification des exercices, des politiques et d'orientation.

- 12) Le SMA du SGMUOR devrait mettre en place un processus de sorte que les mesures correctives que les institutions fédérales ont convenu de prendre, et qui sont toujours en suspens, fassent l'objet de rapports périodiques au CSM.

Annexe A : Analyse détaillée des risques

Le tableau suivant résume les principaux risques ayant été déterminés comme étant intrinsèquement pertinents pour Sécurité publique Canada dans les domaines de l'élaboration des politiques, de l'établissement des priorités et de la planification.

Secteurs de risques et situation de risque possible
Risques relatifs aux processus
Il y a un risque que les débats de fond soient insuffisants ou que la fonction de remise en question ne soit pas exercée comme il se doit en ce qui a trait aux questions, aux options stratégiques et aux priorités en émergence.
Il y a un risque que les processus d'élaboration de directives ne permettent pas de recueillir des données complètes.
L'élaboration des directives sur une base bilatérale plutôt qu'horizontales (à l'échelon du Ministère ou du Portefeuille) peut donner lieu à un manque de transparence et de remise en question dans le cadre de la communication et de l'application des directives.
Risques culturels
La culture organisationnelle et les pratiques opérationnelles ne permettent pas un échange optimal des renseignements et la mobilisation des intervenants concernés.
Risques liés aux renseignements concernant la prise de décisions
Il y a un risque que les personnes chargées de l'élaboration de directives ou de surveiller leur élaboration n'aient pas accès à des renseignements suffisants à l'appui de leurs rôles.
Il y a un risque que les données relatives au processus d'élaboration des directives ne soient pas pertinentes, utiles ou importantes à l'appui de la gestion.
Risques liés à l'harmonisation
Il y a un risque que les rôles, responsabilités, processus décisionnels ou pouvoirs soient imprécis ou non harmonisés.
Il y a un risque que la coordination des intervenants visés par des politiques, l'établissement des priorités ou la planification soit insuffisante et qu'elle mène à des directives incompatibles entre elles et contradictoires ou qui ne traitent pas pleinement du problème sous-jacent.
Il y a un risque que les interactions et les liaisons avec les organismes du Portefeuille ne soient pas harmonisées ou qu'elles manquent de coordination et qu'elles mènent à un chevauchement ou à un dédoublement des possibilités ou encore à une occasion manquée de recueillir et d'examiner des renseignements complets.
Il y a un risque que les directives individuelles soient élaborées sans reposer sur une analyse de fond ou

Secteurs de risques et situation de risque possible
horizontale et qu'elles mènent par conséquent à des directives incompatibles entre elles et contradictoires ou qui ne traitent pas pleinement du problème sous-jacent.
Il y a un risque que les directives et les ressources connexes ne tiennent pas compte des impératifs prioritaires, ce qui peut donner lieu à une conception de programme sous-optimale, inefficace ou inefficent.
Il y a un risque que les impératifs stratégiques ne soient pas pris en compte comme il se doit dans les priorités ou plans ministériels.
Les priorités ne feront pas l'objet de ressources suffisantes; il en résultera des difficultés liées à la mise en œuvre.
Risque lié aux ressources humaines
Il y a un risque que la capacité ou la fonctionnalité en matière d'élaboration de politiques ne soit pas suffisante.
Risques liés à la communication
Les directives ne seront pas efficacement communiquées, ce qui donnera lieu à des mesures non harmonisées ou divergentes au sein du Ministère ou du Portefeuille

Tableau 1 – Analyses des risques

Annexe B : Critère de vérification

CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION	
Sécurité publique Canada met en place un cadre de contrôle de gestion adéquat et efficace de manière à favoriser la réalisation des objectifs de programmes.	
1. Mandat, planification et rendement	Le SGMUOR définit et communique les directives, les plans et les mécanismes de responsabilisation, son mandat et les priorités générales axés sur les résultats.
2. Gouvernance	Un régime de gouvernance bien défini est appliqué au Secteur, au Ministère et à l'échelon du gouvernement pour favoriser l'échange des renseignements, la coordination et la communication des directives et les mécanismes de surveillance (résultats du Secteur et du gouvernement)
3. Planification et gestion des RH	Le SGMUOR affecte ses ressources humaines d'une façon harmonisée aux priorités établies et conformément aux politiques et aux directives en matière de RH.
4. Planification et suivi des finances	Des contrôles de gestion financière adéquats et efficaces sont en place conformément aux politiques et à la législation afin d'assurer l'harmonisation des directives (p. ex. engagements dans le cadre du PARD, mandat et présentations au Conseil du Trésor).
LEADERSHIP ET CONTRÔLES EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE DE LA GU	
Sécurité publique Canada exerce son rôle en vertu du LGU en élaborant des directives cohérentes et en surveillant systématiquement les activités des institutions fédérales. Les leçons tirées de la surveillance et des exercices nationaux sont communiquées et intégrées aux directives et à l'orientation.	
5. Orientation	Le Ministère élabore une orientation claire et uniforme à l'intention des institutions fédérales en matière de planification de la GU.
6. Surveillance des institutions fédérales	Sécurité publique Canada établit des plans et des mécanismes de contrôle, d'évaluation et d'analyse des plans de GU des institutions fédérales au moyen d'une méthodologie rigoureuse axée sur les risques. Des plans de contrôle et d'évaluation sont mis en œuvre.
7. Exercices nationaux	Sécurité publique Canada applique une approche systématique afin de favoriser la planification et la pratique d'exercices dans des secteurs d'intérêt national.
8. Leçons tirées	Les leçons tirées des activités de surveillance et des exercices nationaux sont communiquées et intégrées à la directive et à l'orientation.

Tableau 2 – Critères de vérification