



Bureau de la
vérificatrice générale
Ville d'Ottawa

Bureau de la vérificatrice générale

**Vérification de la gouvernance de l'intervention
pandémique de la Ville**



Intervention pandémique

COVID-19

Février 2023

Table des matières

| | |
|---|----|
| Remerciements | 1 |
| Introduction | 2 |
| Renseignements généraux et contexte | 2 |
| Objectif et portée de la mission de vérification | 6 |
| Conclusion | 7 |
| Constatations et recommandations des vérificateurs | 8 |
| 1. La structure de l'intervention pandémique | 8 |
| 2. Les fonctions et les attributions de la Ville | 9 |
| 3. La collaboration et la coordination avec SPO | 14 |
| 4. La communication | 17 |
| Appendice 1 – À propos de cette mission de vérification | 18 |

Remerciements

L'équipe chargée de cette mission de vérification était constituée de Rhea Khanna et de Marlon Perez, du Bureau de la vérificatrice générale, qui ont travaillé sous la supervision de Joanne Gorenstein, vérificatrice générale adjointe, et sous mes ordres. Mes collègues et moi tenons à remercier ceux et celles qui ont participé à ce projet, en particulier les employés qui ont exprimé leurs avis et fait des commentaires dans le cadre de cette mission de vérification.

Cordialement,



Nathalie Gougeon, CPA, CA, CIA, CRMA, B.Comm.
Vérificatrice générale

Introduction

La Vérification de la gouvernance de l'intervention pandémique de la Ville faisait partie du plan de travail 2021 du Bureau de la vérificatrice générale (BVG), qui a été approuvé par le Conseil municipal le 27 avril 2021.

Renseignements généraux et contexte

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré la pandémie mondiale de COVID-19, et le 17 mars 2020, le gouvernement de l'Ontario (le « gouvernement ») a déclaré l'état d'urgence. Le 25 mars 2020, en raison de la propagation fulgurante de la COVID-19 dans la collectivité, le maire d'Ottawa a déclaré l'état d'urgence en vertu du paragraphe 4 (1) de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (LPCGSU).

La gestion des mesures d'urgence dans l'administration municipale

Le Programme de gestion des mesures d'urgence (GMU) est une structure-cadre destinée à aider les collectivités à réduire la vulnérabilité aux menaces et aux dangers, et à s'adapter aux catastrophes et aux urgences (les « événements »). En vertu de la LPCGSU de l'Ontario, chaque municipalité de cette province doit se doter d'un plan de mesures d'urgence municipal (le « Plan »). Le Plan de la Ville d'Ottawa (la « Ville »), qui s'inspire d'une approche universelle et qui s'étend à toutes les directions générales, se veut flexible et extensible, pour assurer l'efficacité des préparatifs, des interventions et des efforts de reprise des activités dans la région d'Ottawa. Le Plan est destiné à être appliqué par toutes les directions générales, tous les partenaires et tous les intervenants de la Ville pendant les situations planifiées ou non.

La Ville a adopté en 2010 la doctrine du Système ontarien de gestion des incidents (SGI) afin de structurer et de coordonner ses interventions d'urgence. Le SGI est une approche normalisée dans la GMU. Le personnel, les installations, l'équipement, les procédures et les activités de communication font partie d'une structure organisationnelle commune. Le SGI se fonde sur la convention selon laquelle il y a dans chaque situation certaines fonctions de gestion à exercer, sans égard au nombre de personnes disponibles ou appelées à intervenir dans les préparatifs, les interventions ou la reprise des activités.

La structure organisationnelle de gestion des mesures d'urgence de la Ville

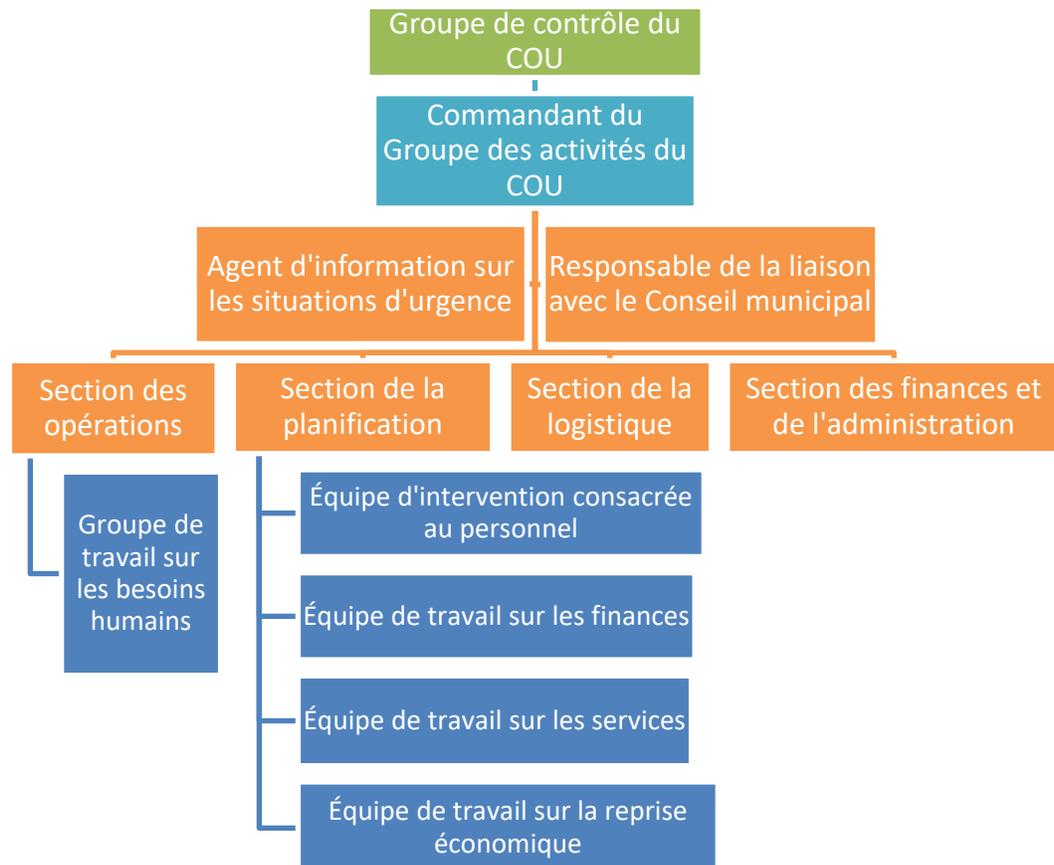
Le Bureau de gestion des mesures d'urgence (BGMU) est une direction du Service de sécurité publique. Le BGMU assure, dans le cadre du Programme de GMU, un soutien opérationnel, planificationnel, logistique et administratif.

Conformément aux principes du SGI, le Centre des opérations d'urgence (COU) constitue la plaque tournante de la coordination et du soutien des activités d'intervention sur tout le territoire de la Ville. Le COU est une entité centrale chargée de prendre les décisions destinées à préserver la confiance du public, à appliquer les principes de la gestion des situations au niveau stratégique et à assurer la continuité des services essentiels de la Ville.

Dans le contexte de la pandémie, la structure du COU (soit la structure de la gouvernance pandémique) a entre autres fait intervenir les groupes clés suivants :

- le Groupe de contrôle du Centre des opérations d'urgence (GC-COU) – Présidé par le directeur municipal, ce groupe était constitué de l'équipe de la haute direction (EHD) de la Ville, de la médecin chef en santé publique (MCSP) ainsi que de certains directeurs et gestionnaires (dont des représentants de l'extérieur de l'organisation, par exemple le Service de police d'Ottawa [SPO] et la Bibliothèque publique d'Ottawa [BPO]). Le GC-COU était chargé d'encadrer les activités d'intervention et de reprise de la Ville pendant la pandémie de COVID-19. Il s'agissait entre autres de prendre des décisions stratégiques, d'établir les politiques-cadres et les objectifs municipaux, de gérer et de prioriser les ressources, et enfin, de prioriser les opérations selon l'évolution des besoins (d'après les directives du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral).
- le Groupe des activités du Centre des opérations d'urgence (GA-COU) – Mené par le commandant du COU, le GA-COU était constitué d'agents de services désignés (soit des représentants des directions générales qui avaient été désignés comme personnes-ressources initiales) et de membres du personnel de la Ville au niveau des cadres. Le GA-COU était chargé de mettre en œuvre les stratégies établies par le GC-COU, de recommander la priorisation et la continuité des opérations, de gérer les répercussions et les conséquences, en plus de jouer le rôle de point de contact pour les centres de services externes, dont les organismes fédéraux ou publics.

L'image ci-après¹ donne une vue d'ensemble élémentaire de la structure de gouvernance instituée au début de la pandémie. Veuillez noter que cette structure a changé plusieurs fois pendant la pandémie, selon les impératifs et les priorités dictés par la situation.



Pendant la pandémie, la structure de gouvernance a été étoffée pour l'étendre aux équipes et aux groupes de travail qui étaient parrainés par un directeur général (DG) et menés par une direction générale selon les dossiers qui leur étaient confiés. Ces équipes de travail devaient s'acquitter d'un mandat et de responsabilités spécifiques dans le contexte de l'intervention pandémique.

Parce qu'il fallait assurer la continuité des services et des opérations dans les différentes directions générales (dans le contexte de la pandémie), les directions

¹ Image extraite de l'exposé présenté par le directeur municipal au Conseil à sa réunion du 22 avril 2020.

générales ont mis sur pied leurs propres centres de commandement ou leurs propres équipes de travail pour leur secteur d'activité afin de s'organiser en interne. Ces centres de commandement ou équipes de travail internes se consacraient à la continuité des activités et à des opérations ciblées pour appuyer l'intervention pandémique.

La Ville d'Ottawa et Santé publique Ottawa

Puisqu'il s'agissait d'une urgence liée à la santé publique, la Ville et Santé publique Ottawa (SPO)² devaient se concerter et travailler en collaboration pour veiller à intervenir efficacement pendant la pandémie afin de venir en aide aux résidents et aux entreprises de la Ville.

La MCSP a généralement dirigé l'intervention pandémique. En vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* (LPPS), la MCSP a, en vertu de la loi, l'obligation d'intervenir en cas de risques pour la santé publique ou de maladies transmissibles. Elle doit entre autres exercer les pouvoirs prévus dans les lois et lui permettant de prendre des mesures locales pour contrôler l'éclosion des maladies infectieuses. Dans le même temps, le GC-COU de la Ville a, en vertu de la LPCGSU, le pouvoir de prendre des mesures pour diriger l'intervention de la municipalité dans les cas d'urgence.

L'évolution des phases opérationnelles de la COVID-19

La Ville, qui a lancé son intervention concertée en mars 2020, a mis sur pied le COU avec l'aide des directions générales de la Ville. Elle a connu quatre grandes phases de l'intervention pandémique, qui l'ont obligée à adopter ses propres objectifs, structures essentielles, activités et décisions :

- Pendant la phase 1 (de mars à décembre 2020), l'objectif du COU de la Ville a consisté, en sa qualité de chef de file, à préserver la confiance du public en apportant de l'aide aux résidents et aux entreprises éprouvés par la COVID-19 et en protégeant la santé et la sécurité des employés.
- Durant la phase 2 (de janvier à août 2021), l'objectif a consisté à coordonner la sécurité et l'efficacité de l'administration des vaccins contre la COVID-19 pour respecter le Plan du programme de vaccination contre la COVID-19 de SPO et de la Ville. Bien que la Ville ait gardé la direction opérationnelle, SPO

² Veuillez noter que SPO est une entité distincte et séparée de la Ville, qu'elle est dotée de sa propre structure de gouvernance et qu'elle a ses propres obligations de compte rendu.

s'est intégrée dans le COU de la Ville, en plus de jouer le rôle de chef de file clinicien pour le déploiement des vaccins.

- Dans la phase 3 (d'août à décembre 2021), le Centre de commandement de SPO a joué le rôle de responsable de la distribution des vaccins. La Ville a gardé pour le COU une structure modifiée et réduite afin de participer, avec SPO, à la connaissance situationnelle.
- Dans la phase 4 (de décembre 2021 à mars 2022), les efforts ont surtout porté sur l'administration des doses de rappel et sur l'aide à offrir aux employés, aux résidents et aux entreprises fragilisés par le variant Omicron de la COVID-19. La Ville et SPO ont institué une structure de commandement intégrée.

Objectif et portée de la mission de vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à apporter une assurance raisonnable sur l'efficacité de la structure de gouvernance et des mécanismes associés mis en place pour appuyer l'intervention pandémique de la Ville.

Cette mission de vérification a consisté à examiner la gouvernance et les activités liées dans l'intervention pandémique de la Ville, en particulier les structures de gouvernance établies entre la phase 1 (mars 2020) et la phase 4³ (décembre 2021). Notre mission de vérification prévoyait en outre un volet dont la portée était limitée et qui se rapportait à la collaboration entre SPO et la Ville dans le cadre de la structure de gouvernance pendant la période visée. Toutefois, nos travaux dans le cadre de la phase 3 se sont limités à la gouvernance et aux activités liées de la Ville, puisque le Centre de commandement de SPO a dirigé la distribution des vaccins durant cette phase de la pandémie.

Cette mission de vérification ne comprenait pas :

- le Programme directeur de gestion des situations d'urgence et les plans de continuité opérationnelle de la Ville;
- la structure interne de GMU et la SGI ou la gouvernance interne de SPO.

³ Veuillez noter que dans cette mission de vérification, nous n'avons pas examiné l'ensemble de la phase 4 (dont la démobilisation), qui se déroulait toujours au moment où cette vérification a été menée.

En outre, puisqu'elle était limitée à une expertise de la structure de gouvernance pandémique, cette mission de vérification n'a pas porté sur :

- l'efficacité des activités exercées et les décisions adoptées par la Ville pour réagir à la pandémie;
- la gestion du financement et des dépenses se rapportant à l'intervention pandémique de la Ville.

Veillez consulter, dans l'appendice 1 les critères détaillés de la vérification.

Conclusion

D'après les travaux effectués, il est évident que le succès de l'intervention pandémique s'explique par le travail laborieux authentique, l'ardeur et la volonté de la haute direction et du personnel dans l'ensemble de la Ville, de SPO et des organisations partenaires. La Ville a dû constamment s'adapter aux incertitudes soutenues et se retourner pour répondre à l'évolution des besoins des résidents et aux impératifs du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral à mesure que la pandémie évoluait.

Cette mission de vérification a permis de conclure que la Ville avait établi une structure de gouvernance et qu'elle s'était dotée de la marge de manœuvre pour l'étoffer et l'étendre au besoin, afin de mener une intervention pandémique efficace. Les structures mises en place ont permis de prendre les décisions et de mettre en œuvre les activités, tout en donnant à la Ville la possibilité d'assurer les services et les opérations essentiels. La clarté, la rapidité et l'ouverture de la communication sont essentielles dans les cas d'urgence, et cette mission de vérification a permis de constater qu'on avait mis en place des mécanismes efficaces pour assurer la communication interne et externe.

Dans les situations d'urgence aussi complexes que la pandémie, plusieurs décideurs interviennent dans la structure de gouvernance, ce qui peut parfois causer la confusion quand il s'agit de savoir quels groupes ou employés sont habilités à prendre les décisions. Cette mission de vérification a permis de constater que pour les éventuelles situations d'urgence dont la structure de gouvernance est complexe, on a l'occasion de mieux définir les fonctions, les attributions et les pouvoirs des différents décideurs.

D'après les travaux de vérification effectués par rapport à la collaboration entre la Ville et SPO, cette mission a permis de constater que les relations nouées entre les deux organisations ont constitué un autre facteur essentiel de réussite dans cette intervention. SPO a été représentée, à tous les échelons hiérarchiques, dans la

structure de GMU de la Ville pour assurer l'efficacité de la collaboration entre les deux organisations. On a noté que parfois, il y a eu ambiguïté dans la répartition des fonctions, des attributions et des pouvoirs entre les deux organisations durant certaines phases de la pandémie. C'est pourquoi la Ville et SPO pourraient éventuellement établir un protocole d'entente (PE) fondé sur des principes et décrivant dans leurs grandes lignes les modalités selon lesquelles les deux organisations travailleront généralement de concert dans les éventuelles situations d'urgence.

Constatations et recommandations des vérificateurs

1. La structure de l'intervention pandémique

1.1 **Le Programme de GMU existant de la Ville constituait une pierre d'assise solide pour la structure de gouvernance de l'intervention pandémique et apportait la marge de manœuvre qui permettait de modifier cette structure.**

La Ville a misé sur son Programme de GMU existant, auquel elle avait fait appel dans les précédentes situations d'urgence qu'elle a dû affronter et qui a servi de pierre d'assise pour sa structure de gouvernance dans son intervention pandémique. Cette structure de gouvernance établie a permis à la Ville de se consacrer aux activités essentielles nécessaires pour réagir à la pandémie, tout en apportant l'extensibilité et la marge de manœuvre nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la pandémie.

Si la Ville a enrichi son expérience de la GMU dans les précédentes situations, il est important de noter que ces événements étaient limités dans leur durée et qu'ils constituaient des urgences spécifiques ou maîtrisées (par exemple les inondations, la tempête de verglas et l'affaissement de la chaussée de la rue Rideau). La complexité, la durée et les inconnues liées à la pandémie ont obligé la Ville à étoffer et à rehausser la structure de gouvernance de son intervention pandémique selon l'évolution des besoins et des directives du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral. Par exemple, dans la phase 1, la Section de la reprise des activités (constituée des équipes et des groupes de travail) est venue s'ajouter à la structure du COU. Ces équipes et groupes de travail ont été mis sur pied pour se consacrer à des besoins et à des impacts spécifiques, créés par la pandémie au sein de l'organisation ainsi que pour les résidents et les entreprises. Par exemple, on a mis sur pied le Groupe de travail sur les besoins humains (GTBH) afin d'évaluer les besoins et les difficultés communautaires urgents et émergents (surtout pour les populations vulnérables), d'y réagir, de diffuser

l'information et de distribuer les ressources dans la collectivité en faisant appel à différentes plateformes. Certaines équipes et certains groupes de travail ont continué d'exercer leurs activités pendant la pandémie, alors que d'autres ont été démantelés lorsque leurs activités ont été intégrées dans les opérations normales.

2. Les fonctions et les attributions de la Ville

2.1 On a l'occasion de définir plus clairement les fonctions, les attributions et les pouvoirs des décideurs lorsque la structure de gouvernance est complexe.

Le GC-COU et l'EHD

Dans une situation d'urgence typique, le GC-COU est l'organisme principal qui encadre et surveille l'intervention et les activités de reprise de la Ville. Puisqu'il s'agissait d'une urgence sanitaire et que l'intervention réclamait différents types d'activités et de décisions sur une plus longue durée, la MCSP, le GC-COU, l'EHD et le DG de la Direction générale des services de protection et d'urgence (DGSPU) devaient s'acquitter de fonctions essentielles dans la structure de gouvernance de l'intervention pandémique.

Nous croyons savoir que pendant la durée de l'intervention pandémique, les décisions ont été prises par toutes les parties visées ci-dessus et par d'autres organismes, selon la nature des décisions à prendre. Pendant la pandémie, le GC-COU et l'EHD se sont réunis et ont pris des décisions portant sur différentes questions liées aux opérations et à l'intervention pandémique de la Ville. L'EHD est présidée par le directeur municipal et est constituée de tous les DG de l'administration municipale. Le GC-COU est lui aussi présidé par le directeur municipal (avec le concours du chef des incidents du COU) et est constitué de l'ensemble des membres de l'EHD; toutefois, ce groupe comprend aussi la MCSP et d'autres représentants (dont les chefs du Service des incendies, du Service paramédic et du Service de police et la directrice du Service de sécurité publique). Nous avons appris qu'on ne savait pas toujours parfaitement qui était habilité, dans la concertation entre les deux organismes, à prendre certains types de décisions et qu'on n'avait pas non plus mis au point la documentation permettant d'apporter cette précision en bonne et due forme.

L'équipe de commandement

Dans la phase 2, on a mis sur pied le Groupe de travail sur la distribution des vaccins (GTDV) pour prioriser la campagne de vaccination. Ce groupe était constitué de

directeurs représentant les principales directions générales de la Ville, ainsi que de représentants de SPO et des hôpitaux partenaires. Son mandat consistait à « s'assurer que toutes les ressources de la Ville étaient disponibles et prêtes à promouvoir la vaccination des résidents contre la COVID-19 à mesure que les vaccins approuvés étaient mis à leur disposition... ». Peu après la création du GTDV, on a constaté que la campagne de vaccination serait, dans son ampleur et son envergure, beaucoup plus importante que prévu. En misant sur la souplesse apportée par la doctrine du SGI, on a pris la décision de confier le GTDV à l'équipe de commandement. Cette équipe était constituée de directeurs (et, dans certains cas, de leurs délégués) dans l'ensemble de l'administration municipale, de l'équipe de liaison de SPO, de l'agent d'information sur les situations d'urgence, des chefs des incidents du GA-COU ainsi que des représentants des hôpitaux partenaires.

L'équipe de commandement faisait officiellement partie de la structure de gouvernance qui réunissait le GC-COU et le GA-COU. Cette équipe se consacrait à la planification (dont la continuité des opérations et la gestion des conséquences) et à l'administration se rapportant à la distribution des vaccins.

Nous croyons savoir que la création de l'équipe de commandement a semé la confusion chez certaines personnes. Les pouvoirs, la portée et la justification de cette équipe n'ont pas été consignés par écrit ni communiqués à tous les échelons hiérarchiques dans le cadre de l'intervention pandémique. À l'origine, on a créé le cadre de référence du GTDV; toutefois, ce document n'a pas été mis à jour quand on a mené la transition avec l'équipe de commandement pour en établir les fonctions, les attributions et les pouvoirs.

Dans les situations dans lesquelles la structure de gouvernance de la GMU est modifiée ou rehaussée, il est essentiel d'établir, de consigner et de communiquer clairement les fonctions, les attributions et les pouvoirs. On peut ainsi s'entendre et se concerter pour respecter efficacement les exigences et les priorités stratégiques et opérationnelles dans les situations d'urgence. On risquait d'intégrer, dans les groupes chargés de l'intervention pandémique de la Ville, des pouvoirs en double ou qui se chevauchaient, ce qui aurait pu donner lieu à des décisions ou à des consignes inefficaces ou contradictoires pendant l'intervention pandémique.

RECOMMANDATION 1 – CONSIGNER ET COMMUNIQUER LES FONCTIONS, LES ATTRIBUTIONS ET LES POUVOIRS DES PRINCIPAUX DÉCIDEURS LORSQUE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE EST COMPLEXE.

Dans les éventuelles situations dans lesquelles la structure de gouvernance est complexe, le DG de la DGSPU devrait établir et consigner les fonctions, les attributions et les pouvoirs des principaux décideurs en cause et communiquer cette information à tous les échelons hiérarchiques de la structure. En outre, il faudrait définir clairement les pouvoirs décisionnels parmi les organismes de gouvernance pour bien s'entendre dans l'ensemble de la Ville et éviter le recoupement potentiel des efforts ou des consignes contradictoires.

RÉPONSE DE LA DIRECTION 1

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Si le Programme de gestion des mesures d'urgence (GMU) prévoit déjà des documents spécifiques pour guider les décisions à prendre, dont la Matrice de délégation des pouvoirs du Programme de GMU du GC-COU, le BGMU mettra au point, désormais, un cadre de référence pour tous les éléments non standards intégrés par le GC-COU dans la structure de gouvernance du SGI pendant les situations d'urgence.

D'ici le deuxième trimestre de 2023, cet engagement sera enchâssé, sous une forme provisoire, dans la documentation du Programme de GMU en demandant l'approbation formelle du Comité directeur du Programme de GMU à sa prochaine assemblée annuelle, qui aura lieu à la fin du quatrième trimestre de 2023.

2.2 La Ville a des occasions de se pencher sur l'aide complémentaire à apporter au BGMU pour les éventuels événements qui s'inscrivent dans la durée ou qui se chevauchent.

Dans le contexte de la pandémie, le BGMU était chargé d'appuyer la structure de gouvernance du COU à tous les échelons hiérarchiques et de veiller à ce que l'on continue de respecter toutes les exigences de la documentation, des lois et de la conformité.

Le BGMU est un groupe relativement modeste, constitué de cinq ou six employés à temps plein. Les besoins de l'intervention pandémique étaient considérables pour ce

groupe, auquel on s'en remettait massivement durant la pandémie. La tâche est devenue encore plus lourde pour cette petite équipe pendant la pandémie, puisqu'elle devait planifier et mobiliser les interventions dans les autres situations d'urgence de la Ville (dont la panne d'électricité, la tempête derecho et le Convoi de la liberté), tout en continuant d'apporter son concours aux activités de l'intervention pandémique et en s'acquittant de toutes les obligations prévues dans les lois ou relatives à la conformité. Nous avons constaté qu'il y a des occasions d'alléger la pression imposée au BGMU dans les éventuels événements et de lui permettre de se consacrer aux éléments opérationnels et programmatiques afin de renforcer la GMU dans l'administration municipale.

La Ville a dû affronter une situation d'urgence significative et a même dû, dans certains cas, mener plusieurs actions de front depuis dans les dix dernières années. Compte tenu du paysage d'Ottawa et de la multiplication des catastrophes naturelles en raison des dérèglements climatiques, les situations d'urgence sont irrémédiables et peuvent continuer de se multiplier. C'est pourquoi il y a un risque que le BGMU ne soit pas en mesure de gérer efficacement ni d'aider la Ville dans les éventuels événements, surtout dans ceux qui s'inscrivent dans la durée ou qui se déroulent de front.

RECOMMANDATION 2 – CONTINUER D'ÉTOFFER LA CAPACITÉ D'AIDER LE BGMU.

Le DG de la DGSPU devrait continuer d'étoffer la capacité permettant d'aider le BGMU :

- en recensant et en formant, dans toute l'administration municipale, des employés pour leur confier des fonctions essentielles auprès du COU (par exemple les chefs de section et les chefs des incidents);
- en prévoyant une capacité de redondance ou de repli au sein du BGMU;
- en dotant le BGMU des compétences (du point de vue des stratégies et des politiques, entre autres) nécessaires pour mieux étayer et améliorer les activités de GMU dans l'administration municipale;
- en réaffectant, dans les cas où cette réaffectation est avantageuse et possible, les responsabilités du BGMU (par exemple en faisant appel à des compétences externes dans les cas nécessaires).

RÉPONSE DE LA DIRECTION 2

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Les récentes situations d'urgence ont donné au BGMU l'occasion d'évaluer ses besoins opérationnels afin de pérenniser les opérations pour des durées prolongées, tout en continuant de produire ses résultats programmatiques essentiels.

La direction a déjà temporairement augmenté l'effectif du BGMU en le dotant de deux (2) ETP supplémentaires. On mène actuellement une analyse pour éclairer les autres améliorations à apporter au programme et les efforts destinés à développer la capacité d'aider le BGMU. Nous mettrons en lumière, à intervalles réguliers, les nouvelles mesures adoptées dans le cadre du programme dans le Rapport annuel du Service de sécurité publique à l'intention du Comité et du Conseil municipal.

Le prochain Rapport annuel devrait être déposé à la fin du quatrième trimestre de 2023.

2.3 On a des occasions de renforcer la communication pour étayer les transitions et les démobilisations.

Dans le cadre de la démobilisation ou de la transition dans la structure du COU, on s'attendrait à ce qu'on institue un processus et à ce qu'on le diffuse pour s'assurer que tous les intervenants sont au courant de la démobilisation et de la transition, qu'ils connaissent les changements intervenus dans les responsabilités et les pouvoirs, et qu'ils s'entendent sur les attentes auxquelles il faut répondre.

Pendant la planification de la transition avec la phase 3 et à l'issue de cette phase (dans laquelle SPO a pris en charge le déploiement des vaccins), on a noté que les attentes n'ont pas toujours été communiquées à ces points de transition essentiels, ce qui a semé la confusion chez certaines personnes. Si on ne communique pas clairement pour décrire les activités à exercer afin d'assurer la démobilisation ou la transition, il y a un risque de malentendus à propos des responsabilités et des pouvoirs, ce qui se répercute sur l'efficacité du changement.

RECOMMANDATION 3 – RENFORCER LA COMMUNICATION POUR ASSURER LES TRANSITIONS ET LES DÉMOBILISATIONS.

Le DG de la DGSPU devrait communiquer en bonne et due forme les attentes dans le processus de transition du COU afin de les préciser à l'intention de tous les intervenants.

RÉPONSE DE LA DIRECTION 3

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La démobilisation est un élément essentiel du SGI, dont fait état le Guide de rétablissement du Programme de gestion des mesures d'urgence (GMU) de la Ville.

Le BGMU reconnaît qu'il faut en priorité communiquer le plus tôt possible les prochains changements aux intervenants (à tous les échelons), surtout quand il est question d'une intervention d'urgence prolongée. C'est pourquoi on apportera des modifications au Guide de rétablissement du Programme de GMU afin de s'assurer que le commandant du COU priorise la clarté et la proactivité de la communication avec les intervenants aux principaux points de transition de l'intervention et aussi pour que le commandant du COU dispose des ressources nécessaires pour le faire efficacement.

Les modifications ainsi apportées au Guide de rétablissement du Programme de GMU seront soumises à l'approbation du Comité directeur du Programme de GMU à sa prochaine réunion annuelle, qui aura lieu à la fin du quatrième trimestre de 2023.

3. La collaboration et la coordination avec SPO

3.1 On connaissait généralement, même si elle n'a pas été consignée en bonne et due forme, la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre SPO et la Ville relativement à la pandémie.

La collaboration et les relations nouées entre la Ville et SPO ont été un facteur de succès déterminant de l'intervention pandémique. On a constaté que dès le début de la pandémie, on savait clairement que SPO était le responsable technique de l'intervention pandémique, puisqu'il s'agissait d'une urgence sanitaire, et que la Ville intervenait pour épauler SPO, tout en assurant ses services et opérations essentiels. Afin d'assurer l'efficacité de la collaboration et de la coordination, SPO était représentée

à différents titres, pendant la pandémie, dans la structure de gestion des mesures d'urgence de la Ville, et parfois, les deux organisations ont mis sur pied une structure intégrée.

Pendant la pandémie, il s'est produit des cas dans lesquels les priorités de chacune de ces deux organisations n'étaient pas nécessairement concertées parfaitement. Or, compte tenu de la mission commune absolue des deux organisations, qui devaient aider les résidents d'Ottawa et les employés de la Ville pendant la pandémie, on s'est penché sur les problèmes dans le cadre de l'effort de collaboration réunissant les deux organisations à tous les échelons de la structure de gouvernance formelle.

Si la répartition, entre SPO et la Ville, de fonctions et d'attributions spécifiques était constatée sous différentes formes (par exemple, SPO avait mis au point le Plan de mesures d'urgence interne, ainsi que le Plan d'intervention interorganismes d'Ottawa en cas de pandémie de grippe, qui prévoit des lignes de conduite générales pour l'organisation en ce qui concerne les fonctions et les activités de SPO, de la Ville et de ses partenaires dans le contexte d'une urgence sanitaire), l'équipe de vérificateurs n'a pas trouvé de document décrivant en bonne et due forme la répartition, entre la Ville et SPO, des fonctions, des attributions et des pouvoirs spécifiques liés à l'intervention pandémique. Pendant cette mission de vérification, nous avons appris qu'il y avait parfois eu de la confusion quand il s'agissait de savoir quelle organisation devait exercer ses attributions et pouvoirs durant certaines phases de la pandémie. En raison de la durée de la pandémie et des changements constants que devaient affronter la Ville et SPO, il fallait s'y attendre à certaines étapes de l'intervention.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, compte tenu du paysage d'Ottawa, les événements d'urgence sont irrémédiables et pourraient continuer de devenir plus complexes. Les types de situations d'urgence dans lesquelles la Ville et SPO devront se concerter, dans les fonctions de direction ou de soutien, pour intervenir efficacement, sont nombreux. Dans les cas où il est nécessaire de se concerter et de collaborer, l'imprécision des fonctions, des attributions et des attentes à l'endroit des deux organisations crée un risque d'inefficacité et d'inefficience de l'intervention dans les situations d'urgence.

RECOMMANDATION 4 – METTRE AU POINT UN PROTOCOLE D'ENTENTE OU UN AUTRE ACCORD ENTRE LA VILLE ET SPO.

Le DG de la DGSPU devrait se concerter avec la MCSP afin de mettre au point un protocole d'entente (PE) fondé sur des principes, ou un accord comparable, entre la Ville et SPO, afin de décrire dans leurs grandes lignes les modalités selon lesquelles les deux organisations travailleront généralement de concert dans différents types de situations d'urgence que la Ville pourrait éventuellement affronter.

Compte tenu de l'expérience vécue pendant la COVID-19, ce protocole d'entente ou cet accord devrait comprendre les principes directeurs et décrire dans leurs grandes lignes les fonctions, les attributions et les pouvoirs généraux des deux organisations dans les situations d'urgence. Ce PE ou cet autre accord constituerait un document prépondérant, qui pourrait devenir le point de départ pour les autres considérations et détails, selon la situation d'urgence spécifique à affronter.

RÉPONSE DE LA DIRECTION 4

La direction est d'accord avec cette recommandation et est en mesure d'affirmer que SPO a été consultée sur cette recommandation et sur la réponse proposée ci-après par la direction.

Le Plan de mesures d'urgence (PMU) de la Ville dresse la liste des fonctions d'aide en cas d'urgence et des tâches correspondantes qui sont attribuées aux directions générales et aux services d'après leur mandat, leur expertise et les ressources dont ils disposent. Compte tenu de l'importance des services d'aide et de soutien dans les interventions d'urgence, surtout pour les populations prioritaires et celles qui courent de plus grands risques, le BGMU et SPO évalueront et mettront à jour le PMU et les autres documents pertinents du Programme de gestion des mesures d'urgence pour veiller à ce que les fonctions, les attributions et les responsabilités de soutien soient claires pour toutes les parties en cause.

On mettra au point une analyse faisant la synthèse des mises à jour à apporter aux documents du Programme de gestion des mesures d'urgence de la Ville relativement à cette recommandation. En outre, tous les changements à apporter au Programme de gestion des mesures d'urgence seront soumis à l'approbation du Comité directeur

du Programme de GMU à sa prochaine réunion annuelle, qui aura lieu à la fin du quatrième trimestre de 2023.

4. La communication

4.1 Les structures et les mécanismes en place pour assurer la communication (interne et externe) pendant la pandémie étaient efficaces.

La structure du SGI vise à permettre et à favoriser l'échange de l'information et la coordination dans les interventions d'urgence. Dans la structure du COU, on a fait appel à plusieurs mécanismes et outils pour assurer l'échange de l'information à tous les échelons hiérarchiques de la Ville, avec SPO et avec des organisations indépendantes de la Ville. Surtout, on a constaté que la fonction du responsable de la liaison avec le Conseil municipal et le Réseau des agents de service étaient des éléments clés de la structure de l'intervention pandémique qui ont permis et favorisé l'échange de l'information.

Dans la phase 2, on a créé la Section de l'information sur les situations d'urgence dans la structure du SGI afin de coordonner et de simplifier les efforts de communication au sein de la Ville et avec SPO. On a créé cette section en s'en remettant aux conseils du gouvernement provincial et en sachant qu'il fallait intégrer vigoureusement la Ville et SPO pour pouvoir communiquer efficacement, rapidement et clairement (tout en veillant à tenir compte du point de vue des deux organisations dans l'élaboration et l'examen des produits). Le Centre d'information sur les situations d'urgence existant, mené par les Services de l'information du public et des relations avec les médias (SIPRM), a évolué pour devenir cette section, qui regroupait, en plus des SIPRM, le Centre d'appels 311, la fonction du responsable de la liaison avec le Conseil municipal, l'équipe des communications de SPO et l'équipe des communications internes de la Ville.

La Ville et SPO ont mis au point, pour communiquer avec le COU, un processus conjoint d'approbation à suivre par les deux organisations pour tous les produits de communication élaborés dans le cadre de l'intervention du COU. Ce processus visait à assurer l'exactitude et à tenir compte des points de vue des deux organisations dans les produits de communication. La Ville et SPO ont travaillé de concert à la mise au point de différents produits, dont les points de presse et les exposés destinés aux médias, les messages d'intérêt public (MIP) et les réponses à apporter à certaines demandes de renseignements.

Appendice 1 – À propos de cette mission de vérification

Les objectifs et les critères de la mission de vérification

Cette mission de vérification visait à donner une assurance raisonnable sur l'efficacité de la structure de gouvernance et des mécanismes associés mis en place pour permettre à la Ville d'intervenir pendant la pandémie.

Les critères énumérés ci-après ont été mis au point en s'inspirant des saines pratiques de la gouvernance.

| Structure de l'intervention pandémique | |
|--|---|
| 1.1 | Le Programme de gestion des mesures d'urgence de la Ville constituait une pierre d'assise pour l'établissement de la structure de gouvernance de son intervention pandémique. |
| 1.2 | La structure de gouvernance de l'intervention pandémique était suffisamment souple pour s'adapter aux besoins de la Ville à mesure qu'ils évoluaient dans les différentes phases de la pandémie. |
| Fonctions et attributions de la Ville | |
| 2.1 | Les fonctions, les attributions et les pouvoirs dans les activités liées à la pandémie ont été clairement établis, communiqués et consignés. |
| Collaboration et coordination avec Santé publique Ottawa | |
| 3.1 | Dans la gouvernance de l'intervention pandémique, la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre Santé publique Ottawa et la Ville a été clairement établie, consignée et comprise par les intervenants compétents. |
| 3.2 | La collaboration entre la Ville et Santé publique Ottawa dans la structure de gouvernance de l'intervention pandémique a permis de prendre rapidement et efficacement les décisions. |

| Communication | |
|---------------|--|
| 4.1 | On a mis en place des mécanismes pour assurer l'échange de l'information parmi toutes les équipes et à tous les niveaux hiérarchiques de la structure de gouvernance de l'intervention pandémique de la Ville. |
| 4.2 | On a coordonné la diffusion de l'information destinée au Conseil municipal, au public et aux autres intervenants essentiels relativement à l'intervention pandémique de la Ville. |

Portée

Cette mission de vérification a consisté à examiner la gouvernance et les activités liées de l'intervention pandémique de la Ville, soit essentiellement les structures de gouvernance établies entre la phase 1 (mars 2020) et la phase 4 (décembre 2021). Notre mission de vérification prévoyait aussi un volet dont la portée était limitée et qui était consacré à la collaboration entre SPO et la Ville dans la structure de gouvernance pendant la période en cause. Or, nos travaux relativement à la phase 3 se sont limités à la gouvernance et aux activités liées de la Ville, puisque le Centre de commandement de SPO a pris en charge la distribution des vaccins durant cette phase de la pandémie.

Cette mission de vérification n'a pas porté sur :

- le Programme de gestion des mesures d'urgence et les plans de continuité des opérations prépondérants de la Ville;
- la structure de gestion des mesures d'urgence et le SGI interne de SPO, ni sa gouvernance interne.

En outre, puisque nous nous sommes limités à une expertise de la structure de gouvernance de la pandémie, cette mission de vérification n'a pas porté sur :

- l'efficacité des activités exercées et des décisions adoptées par la Ville pour réagir à la pandémie;
- la gestion du financement et des dépenses se rapportant à l'intervention pandémique de la Ville.

Approche et méthodologie de la mission de vérification

Les membres du personnel de la vérification ont appliqué les procédures suivantes pour mener cette mission :

- examiner les documents pertinents (dont les cadres de référence, les chartes et les procès-verbaux des réunions);
- interviewer les intervenants représentant la Ville et SPO et faire le point avec eux;
- procéder à des examens et à des sondages détaillés;
- interviewer les représentants de municipalités comparables (analyse comparative);
- procéder à d'autres analyses et sondages dans les cas jugés nécessaires.

Visitez-nous en ligne (www.bvgottawa.ca).

Suivez-nous sur Twitter ([@bvgottawa](https://twitter.com/bvgottawa)).

La **Ligne directe de fraude et d'abus** est un service confidentiel et anonyme, grâce auquel les employés de la Ville d'Ottawa et le grand public peuvent signaler les cas présumés ou constatés de fraude ou d'abus à raison de 24 heures sur 24 et de sept jours sur sept.

www.ottawa.fraudwaste-fraudeabus.ca / 1-866-959-9309