



**Bureau du vérificateur général : Rapport sur la
vérification de la préparation aux situations
d'urgence et des interventions d'urgence des
services de santé – Examen opérationnel,
déposé devant le Comité de la vérification – Le
30 novembre 2017**

Table des matières

Contexte	1
Portée et objectifs	1
Approche et méthodologie	2
Secteurs de risque	3
Principales constatations	4
Résumé et conclusion	9
Annexe A – Liste des personnes rencontrées	10
Annexe B – Liste des documents examinés	11

Contexte

Le Plan annuel de vérification de 2016 du Bureau du vérificateur général comprenait une vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé (examen opérationnel). Même si cette vérification portait essentiellement sur Santé publique Ottawa (SPO), l'examen et l'évaluation ont été menés en fonction de la gestion intégrée des mesures d'urgence par la Ville dans son ensemble.

Un programme municipal de gestion des situations d'urgence est un outil utilisé à l'échelle territoriale pour prévoir la gestion et la coordination des activités de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de récupération pour tous les dangers. Cet outil englobe l'ensemble des organisations, organismes, directions générales, entités et personnes chargés de la gestion des situations d'urgence et de la sécurité sur un territoire donné¹.

À Ottawa, la gestion des situations d'urgence nécessite la participation d'un grand nombre d'organismes à tous les ordres de gouvernement, ainsi que de plusieurs organisations non gouvernementales. Même si les diverses entités participantes ont toutes des besoins particuliers en matière de gestion des situations d'urgence, les initiatives doivent être bien coordonnées et ne peuvent être élaborées sans tenir compte du Plan de mesures d'urgence de la Ville d'Ottawa.

Portée et objectifs

L'objectif global de cette vérification était d'évaluer les activités de gestion des situations d'urgence et d'intervention de SPO. Pour ce faire, il fallait évaluer les processus utilisés pour préparer la gestion de ces situations, les surveiller et présenter des rapports sur la question.

Quant aux objectifs secondaires, les voici :

- Évaluer les activités de planification et de préparation du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO en fonction des normes établies;

¹ Cette définition est celle de l'Emergency Management Accreditation Program, un organisme sans but lucratif indépendant américain chargé d'examiner les programmes de gestion des situations d'urgence et de sécurité intérieure (www.emap.org).

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

- Évaluer les plans de gestion des mesures d'urgence de SPO pour garantir la poursuite des activités en cas d'incident majeur (pandémie ou catastrophe naturelle);
- Évaluer les plans de SPO pour ce qui est de leur exhaustivité, de leur coordination et des pratiques exemplaires;
- Évaluer la surveillance et l'examen de la planification par SPO.

Approche et méthodologie

Durant la phase de planification d'une vérification, les vérificateurs recueillent de l'information générale sur l'entité visée. À l'aide de cette information, ils effectuent une évaluation préliminaire pour se familiariser avec les activités, processus, risques et mesures de contrôle de l'entité et définir les secteurs sur lesquels se concentrera la vérification. Par des demandes de renseignements et un examen de la documentation, les vérificateurs évaluent le caractère adéquat des politiques, procédures et plans consignés actuellement en place.

Selon l'avis de pratique 2201-1 de l'Institut des auditeurs internes (IAI), le but de l'évaluation préliminaire est de déterminer et de hiérarchiser les secteurs à risque élevé qui demanderont plus d'attention au cours de la phase d'examen.

Pour évaluer les risques associés à la gestion des situations d'urgence par SPO, les activités suivantes ont été entreprises :

- Examen des politiques, plans et procédures de SPO et du programme de gestion des mesures d'urgence de la Ville, dont ceux concernant la poursuite des activités et la reprise après sinistre;
- Réalisation d'entrevues préliminaires avec les employés clés de SPO et de la direction de Sécurité et Gestion des mesures d'urgence;
- Analyse des examens indépendants de tiers sur les programmes de gestion des situations d'urgence de SPO et de la Ville d'Ottawa;
- Examen des autres documents pertinents.

À l'aide de l'information recueillie lors de l'évaluation préliminaire, les risques et les mesures de contrôle connexes ont été définis dans les énoncés de risque. Ensuite, d'après l'analyse des mesures d'atténuation en place, une cote de risque inhérent a été

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

attribuée à chaque risque recensé. Le résultat de cette évaluation préliminaire a été résumé dans une évaluation des risques détaillée.

Pour garantir la qualité de cette évaluation des risques, nous avons retenu, pour l'évaluation préliminaire, les services d'une experte en la matière afin d'en savoir plus sur les risques et les défis associés à la gestion des mesures d'urgence. Cette experte possède 28 ans d'expérience variée en gestion des mesures d'urgence, en sécurité nationale et en collectivité du renseignement au Canada. Elle a occupé trois postes au niveau de sous-ministre : sous-secrétaire (renseignement de sécurité) au Bureau du Conseil privé, sous-ministre déléguée au ministère de la Défense nationale, et conseillère spéciale en sécurité à Transports Canada. Au fil de sa carrière dans la fonction publique, elle a assumé maintes importantes tâches de gestion des mesures d'urgence. Son expérience en la matière a été capitale pour l'examen et l'analyse des principaux aspects du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO.

Secteurs de risque

Huit risques ont été recensés au cours de l'évaluation préliminaire. Ces risques ont trait au travail du comité directeur et du comité consultatif du Programme de gestion des situations d'urgence de la Ville, de Sécurité et Gestion des mesures d'urgence et de Santé publique Ottawa. Les secteurs de risque examinés étaient les suivants :

- Clarté de la gouvernance, de l'encadrement et des directives;
- Respect de la législation;
- Clarté des rôles, des responsabilités et des pouvoirs délégués;
- Détection des situations d'urgence;
- Plans officiels de gestion des mesures d'urgence;
- Coordination entre SPO, le comité consultatif du Programme de gestion des situations d'urgences, Sécurité et Gestion des mesures d'urgence et les partenaires externes;
- Préparation des participants aux interventions d'urgence, notamment surveillance et évaluation des résultats, et offre de formation;
- Préparation de SPO au maintien de l'offre de services de santé publique aux résidents pendant les interventions et la reprise à la suite de situations d'urgence qui nuisent aux activités normales.

Principales constatations

1. Clarté de la gouvernance, de l'encadrement et des directives

Le comité directeur du Programme de gestion des situations d'urgence de la Ville d'Ottawa (dont fait partie SPO) a mis en place un cadre stratégique et opérationnel fondé sur la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, le *Règlement sur la planification et l'intervention d'urgence* d'Ottawa et l'Emergency Management Accreditation Program.

Le comité directeur est épaulé par le comité consultatif sur le Programme de gestion des situations d'urgence. Ce dernier tient des réunions mensuelles et compte bon nombre des membres du comité directeur ainsi que des membres externes, provenant notamment du Service de police d'Ottawa, des hôpitaux d'Ottawa, de Centraide (2-1-1), de la Croix-Rouge et de l'Armée du Salut.

La Politique du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO, qui traite de la gouvernance, décrit les responsabilités de l'Équipe de direction de SPO, du Conseil de santé, du Comité de gestion des situations d'urgence de SPO et des équipes, directions et membres du personnel qui ont des rôles opérationnels précis.

2. Respect de la législation et de la réglementation

- Selon la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (1990)*, chaque municipalité doit élaborer et mettre en œuvre un programme de gestion des situations d'urgence qui prévoit un plan de mesures d'urgence, des programmes et exercices de formation, des initiatives de sensibilisation du public et l'infrastructure nécessaire aux interventions en situation d'urgence. Le Plan de mesures d'urgence de la Ville d'Ottawa de 2015 délègue les responsabilités de coordination afférentes à certaines directions générales de la Ville, par exemple en faisant en sorte que SPO et le médecin chef en santé publique soient responsables de la coordination des interventions à la suite des urgences en santé publique qui présentent un risque pour la santé ou découlent d'une maladie transmissible.
- Nous pouvons confirmer que SPO a un programme de gestion des situations d'urgence complet et à jour qui semble comporter les éléments prévus dans la *Loi*

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence. Selon Agrément Canada², SPO a un programme rigoureux.

- La **Loi sur la protection et la promotion de la santé (1990)** accorde aux conseils de santé le pouvoir d'intervenir en cas d'urgence en santé publique. D'après les documents que nous avons examinés, le Conseil de santé d'Ottawa et le médecin chef en santé publique semblent s'occuper directement du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO et des interventions en cas d'urgence en santé publique.
- Les **Normes de santé publique de l'Ontario (2008)** précisent les programmes et services de santé publique fondamentaux dont la prestation doit être assurée par les conseils de santé. Le Plan de mesures d'urgence de SPO semble respecter les exigences formulées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dans les Normes de santé publique de l'Ontario.
- Le **Protocole de préparation aux situations d'urgence en santé publique de l'Ontario (2015)** indique comment les conseils de santé doivent appliquer les Normes de santé publique, dont les exigences spécifiques aux plans d'intervention en situation d'urgence et aux plans de continuité des opérations. Nous avons déterminé que la documentation préparée par SPO en vue de la mise en œuvre des plans était adéquate, notamment celle concernant les plans de continuité des opérations.

Le Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence de l'Ontario a officiellement confirmé, le 2 mars 2016, que la Ville d'Ottawa avait respecté la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* et son règlement d'application, le Règlement de l'Ontario 380/04, en 2015. Cette confirmation faisait suite à une auto-évaluation et à la présentation d'un rapport par la Ville, qui ont tous deux été examinés par le Bureau. Ce processus est le même pour toutes les municipalités de l'Ontario.

Les municipalités ontariennes ne sont pas tenues de respecter les normes Z1600-14, Programme de gestion des urgences et de la continuité, et Z731-03, Planification des mesures et interventions d'urgence, de l'Association canadienne de normalisation.

² Agrément Canada est un organisme sans but lucratif indépendant qui s'occupe de l'agrément des organismes de santé depuis 1958. Plus de 1 000 organisations et de 7 000 établissements et services de santé de tout le pays ont reçu l'agrément de cet organisme.

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

Toutefois, ces normes sont fortement suivies par les responsables des mesures d'urgence au Canada. Le Plan de mesures d'urgence de SPO inclut ces deux normes dans la liste des lois provinciales et fédérales qu'il doit respecter.

3. Clarté des rôles, des responsabilités et des pouvoirs délégués

Le Plan de mesures d'urgence de la Ville d'Ottawa énonce les rôles et responsabilités associés aux fonctions d'urgence et précise notamment qui est le responsable unique lors de chaque situation et qui sont les coordonnateurs, ou les personnes de soutien. Le Plan précise que SPO doit « assurer la direction, la coordination et le suivi » de la fonction « Santé publique » et coordonner les services de santé publique dans la municipalité.

Le Plan de mesures d'urgence de SPO semble complet, à jour et harmonisé avec celui de la Ville et les pratiques exemplaires en planification d'urgence. Il s'agit d'une entrée en matière pour les plans détaillés concernant les conditions climatiques extrêmes, les incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires, les évacuations en région nordique, etc.

Nous concluons que la Politique du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO est claire, concise et complète pour ce qui est de la définition des objectifs, paramètres et éléments généraux du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO, ainsi que des responsabilités de l'Équipe de direction, du Conseil de santé d'Ottawa, du Comité de gestion des situations d'urgence de SPO, de l'équipe d'intervention des mesures d'urgence en matière de santé, des directions de SPO, du personnel en disponibilité et de tous les employés de SPO.

Les Lignes directrices sur l'intensification des interventions du Programme municipal de gestion des situations d'urgence prévoient un mécanisme d'intensification clair et bien défini et précisent clairement que c'est le Groupe de contrôle du Centre des opérations d'urgence de la Ville, dont fait partie le médecin chef en santé publique, qui a le pouvoir décisionnel final en cas d'urgence.

4. Détection des situations d'urgence

SPO participe chaque année à l'Identification des dangers et évaluation des risques du Service paramédic d'Ottawa. Cet exercice vise à déceler les aléas naturels, les risques technologiques et les risques de cause humaine qui représentent les plus grands dangers pour la Ville, par leur fréquence et leurs répercussions.

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

Selon l'experte en la matière que nous avons interrogée, la Ville d'Ottawa et SPO sont à l'avant-garde sur les plans de la surveillance et de l'évaluation des dangers et des risques. Le Plan de mesures d'urgence de SPO contient une liste détaillée de 11 mécanismes de surveillance, des données afférentes à fournir pour chaque mécanisme, et des unités chargées d'assurer la surveillance. La Ville, quant à elle, utilise un processus sophistiqué – le meilleur de sa catégorie – pour identifier et classer par ordre de priorité les dangers possibles au moyen d'une analyse qualitative des risques qui tient compte des probabilités, des conséquences et de la capacité d'intervention. SPO participe activement à ce processus annuel.

5. Plans officiels pour soutenir la prestation des services d'urgence

Comme point de référence aux plans officiels préparés par SPO, l'experte en la matière a décrit le Plan d'intervention interorganismes d'Ottawa en cas de pandémie de grippe de 2014 comme étant « professionnel, clair, complet et convivial », ce qui démontre que des plans sont en place pour soutenir la prestation des services d'urgence. De plus, le Plan de mesures d'urgence de la Ville d'Ottawa exige que l'agent de service de SPO soit prêt à intervenir en tout temps, jour et nuit, et qu'une liste de service soit dressée pour les autres membres du personnel en disponibilité. SPO a mis cette exigence en application dans son Guide pour service sur appel de 21 pages daté de juin 2016.

6. Coordination entre SPO, le Service paramédic d'Ottawa et les partenaires externes

Comme il a été mentionné, la Ville et SPO ont de nombreux comités en place dont les mandats, rôles et responsabilités en gestion des mesures d'urgence sont clairement consignés. Ces comités facilitent la planification et la coordination des mesures d'urgence à l'échelle municipale et comprennent d'autres ordres de gouvernement ainsi que des entités non gouvernementales, comme des fournisseurs de services publics et de services de communication.

Dans son rapport d'agrément de 2016, Agrément Canada déclare que « les plans de préparation aux situations d'urgence de Santé publique Ottawa sont harmonisés à ceux de la Ville d'Ottawa et des autres partenaires communautaires, dont les hôpitaux ». La Ville fait partie du Comité de la planification des mesures d'urgence des hôpitaux d'Ottawa.

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

Il était manifeste pour les vérificateurs que les employés clés de SPO et du Service paramédic d'Ottawa communiquent efficacement les uns avec les autres et travaillent en collégialité, et que tous les intervenants reconnaissent les rôles et les responsabilités de chacun et ont la même vision de la préparation aux situations d'urgence à l'échelle municipale. Ces faits ont été confirmés lors des rencontres avec les membres du personnel du Service paramédic d'Ottawa et de SPO.

7. Préparation des participants aux interventions d'urgence, notamment surveillance et évaluation des résultats, et offre de formation

Chaque année par le Bureau de gestion des mesures d'urgence d'Ottawa participe à une simulation. La Ville organise un exercice de préparation aux situations d'urgence à grand déploiement en mai 2017, auquel SPO participera. SPO a aussi tenu, en 2016, quatre exercices sur table sur le sujet.

Après chaque incident nécessitant une intervention accrue de SPO, un compte-rendu après action est rédigé. Ce compte-rendu décrit l'incident, les mesures prises et le dénouement, contient des recommandations pour améliorer les interventions à venir, et favorise l'inclusion des leçons tirées dans les plans. Un registre de l'amélioration de la qualité permet de faire activement le suivi des progrès réalisés en vue de la mise en œuvre des recommandations.

8. Préparation de SPO au maintien de l'offre de services de santé publique aux résidents pendant les interventions et la reprise à la suite de situations d'urgence qui nuisent aux activités normales

Le plan de continuité des activités de SPO appuie la prise de décisions nécessaires au maintien des services essentiels lorsque les activités normales sont perturbées, par exemple lors d'une épidémie, d'une panne d'électricité ou d'un séisme. Il nomme les employés pouvant être redéployés vers les services essentiels ou l'intervention d'urgence. Le Plan de mesures d'urgence de SPO encadre la récupération immédiate et les processus associés de démobilisation, de débriefage, de rapport et d'amélioration de la qualité.

De l'avis de l'experte en la matière, les plans de continuité des activités et de récupération de SPO sont détaillés, bien structurés et harmonisés avec les plans et les responsabilités de la Ville et des partenaires; ils couvrent toutes les activités qui doivent

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

être entreprises pour poursuivre l'offre des services de première importance pendant les interruptions des activités normales et à la suite d'une intervention d'urgence.

Résumé et conclusion

D'après notre examen de la documentation, nos recherches et nos entrevues, nous concluons que le Programme de gestion des situations d'urgence de SPO répond aux exigences et aux normes pertinentes sur tous aspects clés, ou les surpasse. Le Programme est à jour, détaillé, géré de façon professionnelle et semble correspondre au programme général de gestion des situations d'urgence de la Ville d'Ottawa et aux programmes des partenaires externes clés. Dans son rapport de septembre 2016, Agrément Canada tirait les mêmes conclusions.

Le programme de préparation aux catastrophes de la Ville a aussi été reconnu par l'Emergency Management Accreditation Program, un organisme sans but lucratif indépendant qui favorise l'excellence et la responsabilisation dans les programmes de gestion des situations d'urgence et de sécurité intérieure en fixant des normes à appliquer lors de l'examen par les pairs du processus d'agrément. Cet organisme a reconnu les programmes de gestion des situations d'urgence de nombreux États, comtés, municipalités et grandes universités aux États-Unis. Ottawa est la seule municipalité canadienne dont le programme a été reconnu.

D'après la vérification du Bureau du vérificateur général et de l'avis de l'experte en la matière, les niveaux de risque résiduel pour les secteurs visés par le rapport sont faibles. Nous avons approfondi plus qu'à l'accoutumée notre évaluation des risques pour nous assurer que nos constatations étaient bien fondées.

Ainsi, selon nous, il serait peu utile d'approfondir la vérification du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO.

Annexe A – Liste des personnes rencontrées

Directeur général, Direction générale des services de protection et d'urgence

Gestionnaire, Sécurité et Gestion des mesures d'urgence, Direction générale des services de protection et d'urgence

Chef adjoint, Service paramédic d'Ottawa

Médecin chef en santé publique, Santé publique Ottawa

Gestionnaire de programme, Planification et Aide à la décision, Santé publique Ottawa

Directrice adjointe et infirmière en chef, Santé publique Ottawa

Agente de gestion de programme et de projet, Santé publique Ottawa

Chef de l'information et vice-président, Qualité, performance organisationnelle et services d'appui aux patients, Hôpital Montfort

Gestionnaire, Amélioration continue de la qualité, Bureau de santé de l'est de l'Ontario

Directrice du secrétariat des visiteurs, Agrément Canada

Annexe B – Liste des documents examinés

Documents du gouvernement du Canada

Un cadre de sécurité civile pour le Canada (2011)

Préparation du Canada en cas de grippe pandémique : Guide de planification pour le secteur de la santé (décembre 2015)

Documents du gouvernement de l'Ontario

Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (1990)

Loi sur la protection et la promotion de la santé (1990)

Normes de santé publique de l'Ontario (2008)

Protocole de préparation aux situations d'urgence en santé publique de l'Ontario (2015)

Lettre du commissaire des incendies de l'Ontario au maire (2 mars 2016)

Documents de la Ville d'Ottawa

Plan de mesures d'urgence de la Ville d'Ottawa (décembre 2015)

Plan de rétablissement de la Ville d'Ottawa (2014)

Plan d'intervention interorganismes d'Ottawa en cas de pandémie de grippe (novembre 2014)

Mandat du Programme municipal de gestion des situations d'urgence, version 7 (16 décembre 2016)

Procès-verbaux des réunions du comité directeur du Programme municipal de gestion des situations d'urgence (11 décembre 2015 et 16 décembre 2016)

Procès-verbaux des réunions du groupe de travail du Programme municipal de gestion des situations d'urgence (14 janvier 2015 et 11 février 2016)

Lignes directrices sur l'intensification des interventions, version 2 (16 décembre 2016)

Matrice de délégation des pouvoirs du Groupe de contrôle du Centre des opérations d'urgence, version 1 (16 décembre 2016)

Documents de planification de l'exercice à grand déploiement de 2017 (C3)

Règlement n° 2011-277 (Plan de gestion des mesures d'urgence)

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

Débriefage sur la sécurité publique et le terrorisme / Monument commémoratif de guerre du Canada – Colline du Parlement (22 octobre 2014)

Compte-rendu après action – Exercice « Le changement approche! » (7 avril 2016)

Plan sur la sécurité publique et compte-rendu après action – Sommet des leaders nord-américains 2016 (juin 2016)

Compte-rendu après action – Exercice « Double trouble » du Groupe de contrôle du Centre des opérations d'urgence (22 janvier 2016)

Détermination des dangers, de l'évaluation des risques et de l'analyse des répercussions du Bureau de gestion des mesures d'urgence, version finale 1.0 (2016)

Documents de Santé publique Ottawa

Plan de mesures d'urgence de Santé publique Ottawa (décembre 2015)

Politique du Programme de gestion des situations d'urgence de SPO (26 mai 2016)

Plan de continuité des activités de SPO (décembre 2015)

Guide pour service sur appel de SPO (juin 2016)

Registre de l'amélioration de la qualité pour des interventions accrues de SPO (2016)

Rapport annuel de Santé publique Ottawa (2016)

Rapport annuel sur la préparation aux situations d'urgence et les interventions d'urgence de SPO présenté à la haute direction (24 novembre 2016)

Compte-rendu après action – Rougeole (septembre 2016)

Compte-rendu après action – Hépatite (novembre 2016)

Mandat du Conseil sur la qualité et la sécurité de SPO (janvier 2016)

Plan d'intervention d'urgence en santé pour les populations prioritaires de SPO (septembre 2013)

Plan d'action provisoire de SPO en cas d'incident chimique, biologique, radiologique, nucléaire ou explosif (novembre 2016)

Rapport sur la vérification de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence des services de santé – Examen opérationnel

Documents de l'Association canadienne de normalisation

Norme Z1600-14, Programme de gestion des urgences et de la continuité

Norme Z731-03, Planification des mesures et interventions d'urgence

Documents d'Agrément Canada

Rapport d'agrément – Santé publique Ottawa (septembre 2016)

Rapport d'agrément de base – Santé publique Ottawa (juillet 2014)

Leadership – Petits organismes de santé extra-hospitaliers, version 10 (octobre 2015)

Normes : Services de santé publique, version 10 (novembre 2015)

Lignes directrices sur les décisions en matière d'agrément (décembre 2015)

Publication trimestrielle du Programme d'agrément Qmentum (automne 2014)

Mise à jour sur le Programme d'agrément Qmentum (janvier 2017)

Compétences essentielles des visiteurs

Profils de Sheila Sears et Meaghan Thumath, évaluateuses

Documents de l'Emergency Management Accreditation Program (en anglais seulement)

Guide du demandeur

Normes de gestion des mesures d'urgence (2013)