

Audit des contrôles de gestion et de la gouvernance concernant la réouverture des frontières

Rapport définitif
Mai 2022



Table des matières

Liste des acronymes.....	3
Résumé.....	4
Documentation relative à la planification.....	5
Structure de gouvernance	6
Rôles et responsabilités	8
Annexe A – À propos de l’audit.....	10

Liste des acronymes

IQD – Installations de quarantaine désignées

ASPC – Agence de la santé publique du Canada

CER – Comité exécutif régional

OR – Opérations régionales

CR – Cadre de référence

Résumé

Contexte

Le Canada a fermé ses frontières à la plupart des voyages non essentiels le 21 mars 2020 en raison de la pandémie de COVID 19. Depuis ce temps, le Canada a progressivement rouvert ses frontières selon une approche en quatre étapes, en commençant le 9 août 2021 pour les citoyens américains et les résidents permanents résidant aux États-Unis entièrement vaccinés et, à partir du 7 septembre 2021, les frontières ont rouvert aux voyageurs entièrement vaccinés de n'importe quel pays qui souhaitent entrer au Canada pour effectuer un voyage discrétionnaire. La réouverture des frontières a impliqué l'Agence de santé publique du Canada (ASPC), qui a assuré la planification et l'orientation à chaque étape.

Toutes les décisions stratégiques concernant la réouverture ont été prises aux niveaux plus élevés du gouvernement. Au sein de l'Agence, l'audit visait la Direction générale de la sécurité sanitaire et des opérations régionales (DGSSOR), qui était responsable d'opérationnaliser et de mettre en œuvre certaines décisions. La coordination de la réouverture des frontières a nécessité la contribution de la Direction des opérations régionales (OR), du Centre de la biosûreté (CB), du Centre de santé des voyageurs aux frontières (CSVF), de la Direction du dépistage et du Centre des données. Les activités relatives à la réouverture des frontières au sein de la DGSSOR comprenaient la collaboration avec d'autres ministères fédéraux, telle que l'Agence des services frontaliers du Canada, et des intervenants, tels que les aéroports et les croisiéristes, pour opérationnaliser les décisions du gouvernement. Bien qu'ils ne figurent pas dans la portée de l'audit, divers organismes gouvernementaux, y compris les groupes de travail de SM, de SMA et de DG, continuent à surveiller, à fournir une orientation et à prendre des décisions afin d'appuyer les mesures frontalières.

Cet audit a été mené en même temps que la direction a coordonné la réouverture des frontières. Nous avons fourni des conseils en temps réel pendant que la direction traitait de cet environnement dynamique et compliqué.

Objectif de l'audit

L'objectif de cet audit est de déterminer si des plans et des contrôles de gestion appropriés étaient en place pour faciliter avec succès la réouverture des frontières aux voyages non essentiels.

La portée de cet audit était limitée à l'état de préparation aux points d'entrée et comprenait un examen de la structure de gouvernance connexe, des stratégies de gestion des risques, et des activités de surveillance et de rapport effectuées du 1^{er} mai 2020 au 30 septembre 2021.

Constatations

Bons processus

- La structure de gouvernance de l'Agence permet des discussions en temps opportun sur les questions clés
- Les rôles et les responsabilités des comités de l'Agence sont clairement définis dans le cadre de référence (CR)
- Une prise en compte continu des besoins en ressources aux points d'entrée par moyen de discussions et de suivis des comités
- Un processus documenté pour fournir les changements recommandés nécessaires à la réouverture des frontières
- Suivi continu des indicateurs clés et de l'évolution du contexte frontalier lors des discussions des comités

Points à améliorer

- Documenter la prise de décision du début à la fin, en particulier pour les décisions opérationnelles ou les résultats des comités
- Documenter de manière appropriée les considérations relatives aux risques et les stratégies d'atténuation dans les documents de planification et les comptes rendus de décisions des comités
- Examiner et évaluer la structure de gouvernance pour en vérifier l'adéquation et la rationalisation
- S'assurer que tous les CR des comités ont été approuvés au niveau approprié

Conclusion

Nous avons constaté que les éléments nécessaires de la planification et des contrôles de gestion étaient en place pour soutenir la réouverture des frontières aux voyages non essentiels. Les processus de planification ont été élaborés et documentés et les contrôles de gestion ont été, pour la plupart, mis en œuvre. Par exemple, des processus permettant des ajustements opérationnels et la surveillance des indicateurs clés pour le contexte frontalier en évolution étaient en place.

Nous avons identifié des faiblesses dans la documentation des décisions au niveau de la mise en œuvre, dans la gestion des risques et dans la structure de gouvernance de l'Agence, y compris l'approbation des CR des comités. Par exemple, il n'était pas certain que les comités de l'Agence en place fonctionnaient aussi efficacement qu'ils le pourraient, compte tenu de leur nombre et des similitudes entre les questions qu'ils examinent.

Documentation relative à la planification

Contexte

Pour assurer la réouverture réussie des frontières, l'ASPC avait la responsabilité d'élaborer et de coordonner une approche planifiée prenant en compte tous les partenaires, tels que les autres ministères aux niveaux fédéral, provincial, territorial et municipal. Cette planification comprenait l'élaboration de directives, ainsi que de plans et de processus de contingence afin d'assurer une transition harmonieuse vers la mise en œuvre de l'approche en plusieurs phases.

Constatations

Dans l'ensemble, la documentation relative à la planification était en place pour aider à guider les activités liées à la réouverture des frontières. Un plan présenté à la haute direction en juin 2021 comprenait une approche en trois phases pour la réouverture des frontières. Ce document fournit également le contexte, des exemples de pressions existantes, des outils d'atténuation des risques et une proposition d'approche de communication et de mobilisation des intervenants. L'approche en trois phases pour la réouverture a été déterminée par les taux de vaccination dans tout le pays au fur et à mesure de la progression de la pandémie, avec un schéma général des mesures à prendre dans chaque phase. En juillet 2021, une présentation mise à jour a été partagée au Comité interministériel des frontières du sous-ministre, qui a signalé le passage d'une approche de réouverture en trois phases à une approche en quatre phases. Cette présentation décrit les circonstances qui peuvent justifier une pause dans la réouverture des frontières ou une réduction de cette réouverture, ainsi qu'un cadre proposé avec des indicateurs et les prochaines étapes pour chaque scénario. La présentation comprend également des considérations stratégiques et de risque, une proposition d'approche de communication et les prochaines étapes.

De plus, le Plan ministériel de l'ASPC pour 2021-2022 comprenait des engagements visant à identifier et à atténuer les risques pour la santé publique liés aux voyages en maintenant une présence aux points d'entrée, en continuant à élaborer et à appliquer les décrets d'urgence de l'ASPC, en permettant aux voyageurs de se conformer aux exigences fédérales aux frontières et en continuant à surveiller les mesures prises aux frontières et à en rendre compte.

Ce que nous nous attendions à trouver

Nous pensions trouver une documentation de planification suffisante, y compris des orientations, des procédures et des recommandations, pour faciliter la transition vers la réouverture des frontières aux points d'entrée. Nous nous attendions également à confirmer que ces plans ont été élaborés, analysés ou examinés dans le cadre du processus de gouvernance approprié, et que la prise de décision a été documentée de manière adéquate. Nous nous attendions également à ce que les risques liés à la réouverture des frontières soient discutés, relevés, évalués et atténués.

Les autres documents clés pour guider l'intervention aux frontières comprennent un plan directeur pour l'efficacité organisationnelle, un plan d'action pour le soutien des ressources humaines, un cadre pour réduire l'utilisation des installations de quarantaine désignées et d'autres documents de planification logistique. La participation du Bureau de l'audit et de l'évaluation aux réunions du comité des opérations régionales a confirmé que les documents de planification opérationnelle étaient discutés selon les besoins.

La majorité des documents examinés étaient de nature stratégique et ne fournissaient pas nécessairement des lignes de conduite précises, telles que des processus, des procédures opérationnelles normalisées et des indicateurs particuliers. Par conséquent, bien que des orientations aient été fournies concernant la planification et les procédures, elles n'ont pas toujours été définies.

De plus, le bureau de première responsabilité a confirmé que les décisions relatives aux documents de planification étaient prises en discutant de leur contenu lors de réunions, en combinant les contributions de divers groupes en un seul document et en soumettant les documents à la haute direction de la DGSSOR. Par conséquent, les discussions concernant la rédaction des documents de planification (p. ex., le contrôle des versions, la ventilation des contributions fournies) n'étaient pas systématiquement documentées.

Enfin, la plupart des documents examinés ne prenaient pas en compte les risques de manière cohérente. Par exemple, bien que les risques aient été pris en compte dans les deux présentations mentionnées ci-dessus, les risques n'étaient pas suffisamment documentés dans les autres documents examinés. Bien que les risques liés à la planification aient été discutés lors des réunions, rien ne prouve qu'ils aient été pris en compte lors de la rédaction ou de la révision des documents de planification.

Conclusion

Une importante documentation de planification a été mise en place, et certaines orientations ont été fournies, pour faciliter la réouverture des frontières aux voyages non essentiels. Les réunions des comités ont également porté sur le contenu et l'élaboration de ces documents de planification. Cependant, les documents étaient en grande partie de nature stratégique et ne prescrivaient pas toujours une ligne de conduite précise. En outre, les considérations liées aux risques et leur gestion, ainsi que la prise de décision, n'étaient pas toujours documentées de manière cohérente.

Recommandation 1

Nous recommandons que le vice-président de la Direction générale de la sécurité sanitaire et des opérations régionales examine les processus pour s'assurer que les lignes de conduite, les considérations liées aux risques et les décisions précises sont documentées et archivées de manière appropriée.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

Un examen des processus sera mis en œuvre pour renforcer les pratiques actuelles afin de documenter et classer les plans d'action, les considérations des risques et les décisions prises aux comités du niveau de la direction générale et du niveau des centres.

Structure de gouvernance

Contexte

La même structure de gouvernance mise en place pour la réponse à la pandémie (comités interministériels au niveau des SM et des SMA, y compris des responsables des industries comme les aéroports et les croisiéristes) a continué à fonctionner et était aussi impliquée dans la prise de décisions liées à la réouverture des frontières.

Bien que ces comités étaient importants pour la pièce stratégique globale de la réouverture des frontières, la portée de cet audit comprend seulement ce qui relève de la responsabilité de l'Agence, ainsi que le rôle des Opérations régionales. La structure de gouvernance des Opérations régionales comprend plusieurs comités en place, y compris le Comité exécutif régional (CER) et ses sous-comités de soutien qui aident à mettre en œuvre les décisions frontalières aux points d'entrée. Les sous-comités du CER fournissent des commentaires et des recommandations sur les ressources humaines, les biens immobiliers et la sécurité, les questions de politique et de mise en œuvre, la conformité et l'application, ainsi que la logistique entourant les installations de quarantaine désignées (IQD) et les lieux d'hébergement autorisés par le gouvernement.

D'autres comités sont en place à la DGSSOR pour appuyer la réouverture des frontières, notamment le Comité de mise en place des mesures frontalières, le Comité de mise en œuvre des tests aux points d'entrée terrestres, le Groupe de travail sur la gestion des données, le Comité des DG des frontières du portefeuille de la Santé, et des réunions hebdomadaires sur l'élaboration de politiques.

Ce que nous nous attendions à trouver

Nous nous attendions à ce que la structure de gouvernance en place facilite la prise de décisions et la communication de ces décisions en temps opportun. Nous nous attendions également à ce que les comités surveillent leurs décisions et les réexaminent au besoin. Enfin, nous nous attendions à ce que la structure de gouvernance facilite les discussions sur les besoins en ressources, cerne les lacunes aux points d'entrée et s'ajuste au besoin.

Conclusion

La structure de gouvernance de l'Agence a facilité la discussion en temps opportun sur les risques et les besoins en ressources, et le contexte frontalier en évolution a fait l'objet d'un suivi et de discussions lors des réunions du comité. Cependant, nous avons conclu que le processus décisionnel pendant les réunions du comité de l'Agence était limité et que les discussions se chevauchaient entre les différents comités. De plus, le suivi des documents pour la prise de décisions au sein des directions générales n'était pas facilement accessible.

Recommandation 2

Nous recommandons que le vice-président de la Direction générale de la sécurité sanitaire et des opérations régionales procède à un examen de la structure de gouvernance pour faire en sorte que les comités se chevauchent le moins possible et que l'efficacité du processus décisionnel soit optimale.

Conclusions

Structure de gouvernance – Dans l'ensemble

Dans l'ensemble, l'équipe d'audit a constaté que la structure de gouvernance en place permettrait d'appuyer la réouverture des frontières aux voyages non essentiels. Parmi les comités en place, il y avait le CER et ses sous-comités, ainsi que d'autres comités énumérés dans la section Contexte de cette page. Les comités se sont réunis à la fréquence déterminée dans leur Cadre de référence, pour faire en sorte que les questions soient traitées en temps opportun. La présence du Bureau de l'audit et de l'évaluation (BAE) aux réunions du comité a permis de constater que les questions préoccupantes ont été discutées, bien que la majorité des comités aient mis l'accent sur l'échange de renseignements plutôt que sur la prise de décisions. Nous avons noté des chevauchements entre les comités, car certains d'entre eux ont discuté des mêmes questions et avaient des membres semblables (c.-à-d., le CER et ses sous-comités).

Les comités en place ont permis à l'ASPC de soulever des risques importants, bien que les prochaines étapes ou les mesures d'atténuation n'aient pas toujours fait l'objet de discussions. L'examen des documents a révélé que divers risques ont été intégrés à certains des documents de planification examinés par l'équipe d'audit. De plus, les besoins en matière de ressources et de financement ont été déterminés de façon ponctuelle au cours des réunions du comité. Certains comités opérationnels, comme le Sous-comité des RH du CER, le Comité consultatif sur les biens immobiliers et le Groupe de travail des responsables des données recueillies aux frontières, étaient en place précisément pour discuter des besoins en matière de RH, de GI-TI et de biens immobiliers.

Les comités à l'appui de la réouverture des frontières ont surveillé continuellement l'évolution de la situation frontalière, comme l'indiquent les documents examinés et la présence du BAE aux réunions. Cependant, en général, les décisions concernant les mesures correctives n'ont pas été prises lors des réunions du comité. Les principaux enjeux ont plutôt été rapportés à la direction aux fins de suivi après les réunions. Étant donné que la prise de décisions pendant les réunions était limitée, la communication des décisions au personnel en dehors des listes des membres n'a pas été observée.

Processus décisionnel

Le processus décisionnel opérationnel consistait en grande partie à compiler les commentaires de divers groupes en un seul document, qui a ensuite été approuvé par la haute direction de la DGSSOR. Les versions et itérations précédentes des documents n'étaient pas toujours disponibles, ce qui rendait difficile pour l'équipe d'audit de suivre certains des changements du début à la fin.

Le processus de proposition pour les recommandations générales de l'ASPC sur les mesures frontalières était bien défini et documenté. Nous avons examiné trois exemples de recommandations et nous avons constaté qu'elles avaient suivi le processus, qu'elles étaient suffisamment documentées et qu'elles avaient reçu les approbations appropriées. De plus, des comptes rendus ont été fournis aux principales parties prenantes.

Réponse de la direction

La direction accepte les observations et la recommandation dans le rapport.

La structure de gouvernance des opérations régionales a été rapidement adaptée pour faire face à la pandémie et la croissance de l'organisation et que des modifications sont nécessaires non seulement pour

réduire le chevauchement et optimiser la prise de décisions, mais aussi pour rééquilibrer l'orientation aux autres programmes livrés et aligner les nouvelles structures organisationnelles de l'ASPC et de la DGSSOR.

Un examen de la structure de gouvernance des opérations régionales a déjà commencé afin de limiter le chevauchement, préciser les rôles et responsabilités, ainsi que d'optimiser la prise de décisions par le comité exécutif régional (volet 1) et inclure un nombre limité des sous-comités (volet 2) avec un cadre de référence clair et approuvé, des pratiques solides de gestion de la documentation et la participation des partenaires internes clés provenant d'autres centres au sein de la DGSSOR, de l'ASPC et de SC.



Santé Canada et l'Agence
de la santé publique du Canada

Health Canada and the Public
Health Agency of Canada

Rôles et responsabilités

Contexte

L'ASPC est responsable de la mise en œuvre des changements opérationnels avec l'aide des différents comités en place. Dans le contexte de la réouverture des frontières, les comités avaient la responsabilité de surveiller la mise en œuvre des mesures frontalières liées à la COVID-19 par l'ASPC :

- Obtenir des contrats pour des IQD ou des lieux d'hébergement autorisés par le gouvernement;
- Faire en sorte qu'il y ait des ressources suffisantes aux points d'entrée;
- Obtenir le financement approprié;
- Rédiger des directives appropriées pour les voyageurs;
- Surveiller la mise en œuvre des mesures frontalières par l'ASPC;
- Participer aux discussions au sein de l'Agence, dans l'ensemble de la fonction publique et avec les parties prenantes concernées.

Ce que nous nous attendions à trouver

Nous nous attendions à trouver des rôles et des responsabilités définis au sein de la DGSSOR pour appuyer la réouverture des frontières. Nous nous attendions également à ce que les membres du comité soient informés de leurs rôles et responsabilités.

Conclusions

En général, les rôles, les responsabilités et les obligations des structures de gouvernance liées à la réouverture des frontières aux voyages non essentiels ont été jugés clairs, bien communiqués et compris. L'équipe a examiné le cadre de référence (CR) et les comptes rendus des décisions (CRD) de huit comités au sein des Opérations régionales qui ont participé à la réouverture des frontières. En raison de la complexité de la réouverture des frontières, les responsabilités étaient largement partagées entre les équipes de l'ASPC et d'autres ministères.

Compte tenu de la nature réactive et dynamique de la pandémie de COVID-19, la majorité des comités évalués par l'équipe d'audit ont été créés au cours de la dernière année, le plus ancien ayant été créé en décembre 2020. De plus, un comité existant avait modifié son CR pour refléter un changement dans ses activités en vue d'une réponse à la pandémie. Bien que tous les documents étaient à jour, aucun des CR n'a été finalisé. Au cours des réunions du comité auxquelles a assisté l'équipe d'audit, la vision et le rôle des comités ont encore fait l'objet de discussions, ce qui souligne le fait que l'objectif des différents comités décrits dans le CR n'est pas définitif et continue de changer. En général, les comités se sont réunis à la fréquence déterminée dans leur CR, pour faire en sorte que les questions soient traitées en temps opportun.

Dans la structure de gouvernance, le Comité exécutif régional (CER) était un comité de niveau 1 et était responsable du leadership, de la responsabilité et de la prise de décisions pour les Opérations régionales. Les rôles et responsabilités de ce comité ont été clairement définis dans le CR et bien compris par les membres.

Tous les autres comités étaient en dessous du CER dans la structure de gouvernance. En tant que comités de niveau 2, ces sous-comités relevaient directement du CER. Le processus de création des sous-comités et des groupes de travail était adaptable et leur structure répondait aux besoins actuels au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Des sous-comités et des groupes de travail ont été créés au besoin, et certains d'entre eux ont été officialisés après plusieurs discussions ponctuelles sur un sujet particulier. La création de ces sous-comités ou même de ces groupes de travail ne venait pas toujours du CER, mais aussi d'autres comités ou même de sous-comité, en fonction des besoins à ce moment donné. Bien que cette réponse rapide et souple ait permis de réagir rapidement à la situation en constante évolution causée par la COVID-19, elle pourrait entraîner un certain chevauchement entre les rôles et les responsabilités des comités. Par exemple, la présence du BAE aux réunions du comité a démontré que les mêmes questions ont fait l'objet de discussions dans plusieurs comités et que certains comités avaient des membres semblables (c.-à-d., le CER et ses sous-comités), ce qui a créé des redondances possibles et une utilisation inefficace de ressources limitées. De plus, il ne semble pas y avoir de tableau de gouvernance à jour pour tous les comités qui participent à la réouverture des frontières au sein des Opérations régionales. Trois documents ont été fournis à l'équipe d'audit, qui englobe certains des comités concernés, mais ils étaient désuets et ne donnaient pas un aperçu complet de la structure de gouvernance en vue de la réouverture des frontières.

Conclusion

Les rôles, les responsabilités et les obligations des comités décrits dans le CR étaient clairs, communiqués lors des réunions des comités et communiqués par l'entremise des CRD. Certaines des mêmes questions ont été examinées par plusieurs comités, ce qui a entraîné des redondances possibles et une utilisation inefficace des ressources. Malgré la récente mise à jour des CR, ils portaient toujours la mention de projet et n'avaient pas été approuvés.

Recommandation 3

Nous recommandons que le vice-président de la Direction générale de la sécurité sanitaire et des opérations régionales finalise et fasse approuver le CR par le niveau d'autorité approprié.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation.

Tel que souligne la recommandation 2, la direction accepte les observations et la recommandation du rapport qui visent la structure de gouvernance des opérations régionales.

Un examen de la structure de gouvernance des opérations régionales a déjà commencé afin de limiter le chevauchement, préciser les rôles et responsabilités, ainsi que d'optimiser la prise de décisions par le comité



exécutif régional (volet 1) et inclure un nombre limité des sous-comités (volet 2) avec un cadre de référence approuvé.



Santé Canada et l'Agence
de la santé publique du Canada

Health Canada and the Public
Health Agency of Canada

Annexe A – À propos de l’audit

1. Objectif de l’audit

Établir si un plan et des contrôles de gestion appropriés étaient en place pour faciliter la réouverture des frontières aux voyages non essentiels.

2. Portée de l’audit

La portée de l’audit s’est limitée aux points d’entrée pour les voyages non essentiels, à la gouvernance, à la gestion des risques, au suivi et à l’établissement de rapports, du 1^{er} mai 2020 au 30 septembre 2021. Cela comprenait des dossiers, des documents et des données concernant les décisions prises pour la réouverture des frontières pendant cette période.

3. Méthode d’audit

L’approche d’audit comprenait notamment les éléments suivants :

- Entrevues avec la haute direction et les employés
- Examen de la documentation pertinente et des contrôles connexes
- Observation des réunions pertinentes

4. Déclaration de conformité

Cet audit a été réalisé conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l’audit interne* et est validé par les résultats du programme d’amélioration et d’assurance de la qualité du Bureau de l’audit et de l’évaluation.

Les critères d’audit ont été tirés des contrôles de gestion de base du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Cadre de gestion du risque d’entreprise du Comité des hauts fonctionnaires. L’audit s’est effectuée en fonction des critères suivants :

Audit de l’état de préparation des points d’entrées à la réouverture des frontières aux voyages non essentiels	
Critères d’audit	
1	Des documents de planification, des procédures et des directives existent au sein de l’ASPC pour permettre la réouverture des frontières aux voyages non essentiels.
2	Les rôles, les responsabilités et les obligations des structures de gouvernance liées à la réouverture des frontières aux voyages non essentiels sont clairs et communiqués.
3	La structure de gouvernance en place facilite la prise de décisions et la communication en temps opportun des décisions prises.