



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification de l'inscription à titre d'Indien (Qalipu – phase II)

**Préparé par la
Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

Avril 2015

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES.....	ii
RÉSUMÉ.....	1
1. CONTEXTE	5
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	7
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	7
4. CONCLUSION.....	9
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	10
5.1 <i>Date de mise en œuvre prévue</i>	10
5.2 <i>Décisions en suspens</i>	11
5.3 <i>Surveillance et suivi</i>	11
5.4 <i>Conservation des décisions du Comité d'inscription pour la Phase II A</i>	12
5.5 <i>Suivi des recommandations de la vérification du Système d'inscription des Indiens</i> ...	13
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	15
ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION	20
ANNEXE B : POLITIQUES ET DIRECTIVES PERTINENTES.....	21

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
AQ	Assurance de la qualité
CI	Comité d'inscription
CMO	Comité de mise en œuvre
FITN	Fédération des Indiens de Terre-Neuve
SII	Système d'inscription des Indiens
UTN	Unité de traitement nationale
UTW	Unité de traitement de Winnipeg

RÉSUMÉ

Contexte

La *Vérification de l'inscription à titre d'Indien (Qalipu – phase II)* a été incluse dans le Plan de vérification axé sur le risque pour 2014-2015 à 2016-2017, approuvé par le sous-ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) le 6 février 2014. La vérification a été demandée par le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles, pour fournir l'assurance que des mécanismes adéquats de contrôle et de régulation avaient été intégrés au processus d'évaluation des demandes. De plus, la vérification a été définie comme prioritaire, puisqu'une mise en œuvre efficace et réussie du processus d'inscription de la Première nation Qalipu est essentielle pour s'assurer que le Ministère s'acquitte de ses obligations en vertu de l'Accord entre la Couronne et la Fédération des Indiens de Terre-Neuve (FITN) sur la reconnaissance des membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq.

En juin 2008, l'Accord pour la reconnaissance de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq (l'« Accord ») a été signé par le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord Canada (alors ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada) et le président de la FITN. En l'essence, l'Accord décrit la marche à suivre pour la création d'une bande (pour les collectivités mi'kmaq de Terre-Neuve) en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et pour l'inscription de ses membres fondateurs. En date du 30 novembre 2009, au terme de la première étape du processus d'inscription, environ 26 000 demandes avaient été reçues. Au 30 novembre 2012, ce nombre atteignait 100 558 demandes.

L'augmentation importante du nombre de demandes et l'impossibilité de les examiner avant la fin du processus d'inscription ont incité le Canada et la FITN à convenir de discuter des prochaines étapes de l'étude des demandes et de la mise en œuvre de l'Accord conclu en 2008. Le 4 juillet 2013, on a annoncé un accord supplémentaire qui précisait le processus d'inscription à la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq et réglait les problèmes découlant de la mise en œuvre de l'Accord de 2008. Plus précisément, l'*Accord supplémentaire* :

- repoussait les délais fixés pour l'examen des demandes, de sorte que toutes les demandes non traitées précédemment puissent être étudiées;
- stipulait que toutes les demandes reçues à toutes les étapes du processus d'inscription, sauf celles qui avaient été rejetées, seraient examinées ou réexaminées;
- prévoyait que tous ceux dont la demande serait évaluée ou réévaluée recevraient un avis écrit et pourraient fournir des documents additionnels, au besoin;
- fournissait des éclaircissements sur l'examen de l'auto-identification du demandeur en tant que membre du groupe des Indiens mi'kmaq de Terre-Neuve;
- donnait des directives sur l'acceptation d'une personne par les collectivités mi'kmaq de Terre-Neuve, particulièrement si cette personne n'habitait pas dans une collectivité du groupe des Indiens mi'kmaq de Terre-Neuve.

Toutes les demandes à titre de membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq sont actuellement à l'étude à l'Unité de traitement de Winnipeg (UTW) et à l'Unité de traitement nationale (UTN), située au 200, rue Montcalm, à Gatineau. Le processus d'examen des dossiers par l'UTW et l'UTN consiste en une première étude du dossier et en une analyse préliminaire visant à faciliter le processus décisionnel du Comité d'inscription (CI). Les demandes reçues antérieurement aux bureaux centraux de la FITN, à Corner Brook (Terre-Neuve), ont été acheminées à l'UTW pour y être numérisées et traitées subséquemment en deux phases. La Phase I, maintenant achevée, visait à évaluer la validité des demandes. La Phase II, entreprise en novembre 2013, sert à évaluer l'admissibilité des demandeurs à devenir membres fondateurs, selon les trois critères suivants : i) auto-identification, ii) ascendance, iii) acceptation au sein du groupe.

Après l'analyse préliminaire de l'UTW ou de l'UTN, les dossiers sont renvoyés au CI, pour étude et décision. Le CI est formé de deux représentants nommés par le gouvernement du Canada, de deux représentants nommés par la FITN et d'un président indépendant, nommé conjointement par le gouvernement du Canada et la FITN. En vertu de l'*Accord supplémentaire*, toutes les demandes d'inscription doivent être examinées et une décision quant à leur admissibilité doit être rendue d'ici le 31 août 2015. Outre le CI, un autre intervenant clé dans le traitement des demandes est le Comité de mise en œuvre (CMO), formé de représentants du Canada et de la FITN afin de superviser et de coordonner la mise en œuvre de l'Accord.

Objectif et portée de la vérification

La vérification avait pour objectif de fournir l'assurance à la haute direction que les mesures de contrôle en place pour le traitement et l'évaluation des demandes relatives à la Phase II du processus d'inscription à la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq étaient suffisantes pour garantir l'exactitude des évaluations d'admissibilité et l'intégrité de l'information recueillie dans le Système d'inscription des Indiens (SII) en lien avec le processus Qalipu – Phase II.

La portée de la vérification incluait les processus et les mesures de contrôle des Phases II A et II B conçus pour évaluer l'admissibilité des demandeurs à devenir membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq et assurer l'intégrité de l'information recueillie dans le SII en lien avec Qalipu – Phase II.

Le travail de terrain et les revues de dossiers ont été exécutés à l'administration centrale (AC) et à l'UTW entre novembre 2013 et janvier 2015.

Énoncé de conformité

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

Points forts observés

La section suivante décrit les domaines où des progrès considérables ou des points forts ont été observés pendant la vérification.

Traitement des demandes

- Les demandes sont traitées efficacement à l'UTW. Des chefs d'équipe supervisent les équipes afin que le travail soit effectué de manière continue et que les progrès fassent l'objet d'un suivi constant.
- Les progrès observés dans l'analyse préliminaire (traitement à l'UTW) de toutes les demandes étaient conformes aux directives données par le CMO et le CI.

Assurance de la qualité

- Des procédés d'assurance de la qualité (AQ) exhaustifs (p. ex. méthodes établies de contrôle d'un échantillon visant à vérifier l'exactitude du traitement des dossiers) sont en place pour garantir une analyse préliminaire adéquate et uniforme des demandes (traitement à l'UTW). Les échantillons sélectionnés et vérifiés ont permis d'établir que les mesures de contrôle étaient conçues et mises en œuvre de manière efficace.

Outils

- Une gamme d'outils et de méthodes a été élaborée pour le traitement des demandes et a paru efficace, conviviale et apte à faciliter le traitement. Ces outils et méthodes pourront être utilisés à l'avenir pour des projets de nature semblable.

Formation

- Une formation complète a été offerte à toutes les personnes ayant participé au traitement des demandes afin de faciliter une évaluation efficace et efficiente.

Communication et gouvernance

- La communication de l'information du CMO au CI ainsi qu'aux agents de traitement a été efficace, comme en témoigne le travail des agents de traitement par l'application des méthodes et des lignes directrices établies.
- Un processus efficace de remontée de l'information est appliqué dans le but de porter à l'attention du CMO, à l'occasion de ses réunions habituelles, les commentaires et les préoccupations recueillies lors de l'évaluation des demandes par le CI et l'UTW.
- La direction a mis en œuvre les leçons apprises de l'expérience tirée et des recommandations des vérifications antérieures dans le but d'améliorer le traitement continu des demandes présentées dans le cadre du processus de Qalipu.

Conclusion

En général, les mesures de contrôle du traitement des demandes relatives à la Première nation Qalipu Mi'kmaq ont été conçues et ont fonctionné de manière efficace. En ce qui concerne les dates d'achèvement visées, des progrès ont été accomplis, mais des risques demeurent quant à la réalisation en temps requis du processus d'inscription à la Première nation Qalipu. Compte tenu de la progression actuelle, il est peu probable que l'échéance du 31 août 2015 stipulée dans l'*Accord supplémentaire* soit respectée, étant donné :

- la capacité actuelle du CI de rendre des décisions par rapport au volume de dossiers restants à traiter dans le délai imparti;
- la mise de côté de dossiers (environ 500 au 31 janvier 2015) pour un traitement ultérieur, dont des dossiers concernant des personnes adoptées et d'autres nécessitant des éclaircissements du CI ou du CMO;
- des décisions du CMO qui n'ont pas encore été prises ou mises en œuvre (p. ex. processus d'AQ pour le CI et processus de saisie des décisions dans le SII).

La direction connaît ces risques et a déjà identifié, en collaboration avec la FITN, des options pour les atténuer et régler les préoccupations relatives à la prochaine échéance stipulée dans l'*Accord supplémentaire*.

Recommandations

A partir des pistes d'amélioration pour les pratiques et les processus de contrôle de gestion en place identifiées, l'équipe de vérification a formulé les recommandations suivantes :

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait, en collaboration avec la FITN, veiller à ce qu'une solution soit convenue dès que possible et mise en œuvre rapidement dans le but d'atténuer le risque associé au respect du délai imparti. De plus, les décisions qui ont déjà été prises au niveau du Comité de mise en œuvre en lien avec le processus d'assurance de la qualité du Comité d'inscription ainsi que la méthode de saisie des décisions sur les inscriptions dans le Système d'inscription des Indiens devraient être formalisées et mises en œuvre.
2. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait, en collaboration avec la FITN, veiller à ce qu'un plan de projet officiel soit mis en œuvre et utilisé pour assurer un suivi efficace du processus d'inscription à la Première nation Qalipu. Cette mesure permettra de gérer les activités de manière proactive et de traiter les retards avec efficacité. De plus, les rapports d'étape existants devraient être révisés afin de clarifier la situation des demandes partiellement évaluées et de mesurer la portée des progrès accomplis par rapport au plan général.
3. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait veiller à ce que tous les documents de décision relatifs aux membres fondateurs de la Première nation Qalipu soient conservés de manière à ce que les documents relatifs aux décisions d'inscription soient à l'abri des risques de perte ou de dommages en cas de catastrophe comme un incendie ou une inondation à l'Unité de traitement de Winnipeg. À défaut, la direction pourrait envisager de conserver hors site une copie de tous les documents non sauvegardés sur support électronique.

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations, accepte les recommandations contenues dans le rapport et a élaboré un plan d'action de la direction afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. CONTEXTE

La *Vérification de l'inscription à titre d'Indien (Qalipu – phase II)* a été incluse dans le Plan de vérification axé sur le risque pour 2014-2015 à 2016-2017, approuvé par le sous-ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) le 6 février 2014. La vérification a été demandée par le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles, pour fournir l'assurance que des mécanismes adéquats de contrôle et de régulation avaient été intégrés au processus d'évaluation des demandes. De plus, la vérification a été définie comme prioritaire, puisqu'une mise en œuvre efficace et réussie du processus d'inscription de la Première Nation Qalipu est essentielle pour s'assurer que le Ministère s'acquitte de ses obligations en vertu de l'Accord entre la Couronne et la Fédération des Indiens de Terre-Neuve (FITN) sur la reconnaissance des membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq.

Bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq

En 1989, la Fédération des Indiens de Terre-Neuve (FITN), qui représente environ 7 800 membres des neuf collectivités mi'kmaq de Terre-Neuve, ainsi que les chefs de six groupes affiliés ont entrepris des procédures devant la Cour fédérale pour demander à être inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Les négociations officielles entre la FITN et le gouvernement du Canada pour la création d'une bande sans terre de réserve se sont déroulées de 2004 à 2006. En juin 2008, l'Accord pour la reconnaissance de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq a été signé par le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord Canada (alors ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada) et le président de la FITN. En l'essence, l'Accord décrit la marche à suivre pour la création d'une bande (pour les collectivités mi'kmaq de Terre-Neuve) en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et pour l'inscription de ses membres fondateurs. En date du 30 novembre 2009, au terme de la première étape du processus d'inscription, environ 26 000 demandes avaient été reçues. Au 30 novembre 2012, ce nombre atteignait 100 558 demandes.

L'augmentation importante du nombre de demandes et l'impossibilité de les examiner avant la fin du processus d'inscription ont incité le Canada et la FITN à convenir de discuter des prochaines étapes de l'étude des demandes et de la mise en œuvre de l'Accord conclu en 2008. Le 4 juillet 2013, on a annoncé un accord supplémentaire qui précisait le processus d'inscription à la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq et réglait les problèmes découlant de la mise en œuvre de l'Accord de 2008. Plus précisément, l'*Accord supplémentaire* :

- repoussait les délais fixés pour l'examen des demandes, de sorte que toutes les demandes non traitées précédemment puissent être étudiées;
- stipulait que toutes les demandes reçues à toutes les étapes du processus d'inscription, sauf celles qui avaient été rejetées, seraient examinées ou réexaminées;

- prévoyait que tous ceux dont la demande serait évaluée ou réévaluée recevraient un avis écrit et pourraient fournir des documents additionnels, au besoin;
- fournissait des éclaircissements sur l'examen de l'auto-identification du demandeur en tant que membre du groupe des Indiens mi'kmaq de Terre-Neuve;
- donnait des directives sur l'acceptation d'une personne par les collectivités mi'kmaq de Terre-Neuve particulièrement si cette personne n'habitait pas dans une collectivité du groupe des Indiens mi'kmaq de Terre-Neuve.

Toutes les demandes à titre de membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq sont traitées par l'UTW et l'UTN, qui regroupent plusieurs agents à l'inscription physiquement basés à Winnipeg et à Gatineau. Les demandes reçues antérieurement aux bureaux centraux de la FITN, à Corner Brook (Terre-Neuve), ont été acheminées à l'UTW pour y être numérisées et traitées subséquemment en deux phases. La Phase I, maintenant achevée, visait à évaluer la validité des demandes. La Phase II, entreprise en novembre 2013, sert à évaluer l'admissibilité des demandeurs à devenir membres fondateurs, selon les trois critères suivants : i) auto-identification, ii) ascendance, iii) acceptation au sein du groupe.

La Phase II a été divisée en deux phases secondaires : Phases II A et II B. La Phase II A a permis l'étude d'environ 24 000 demandes originalement acceptées, leurs auteurs étant alors reconnus comme membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq et Indiens inscrits.

L'*Accord supplémentaire* donnait aux demandeurs l'occasion de fournir un complément d'information avant le traitement de leur demande, soit entre novembre 2013 et février 2014. Durant cette période, l'UTW a reçu plus de 1,5 million de documents. Avant le début de l'évaluation de ces demandes (Phase II B), l'Unité a numérisé chaque élément d'information. Après une analyse préliminaire de l'UTW, les dossiers sont renvoyés au CI pour étude et décisions. Le CI est formé de deux représentants nommés par le gouvernement du Canada, de deux représentants nommés par la FITN et d'un président indépendant, nommé conjointement par le gouvernement du Canada et la FITN. En vertu de l'*Accord supplémentaire*, toutes les demandes d'inscription doivent être examinées et une décision quant à leur admissibilité doit être rendue d'ici le 31 août 2015. Outre le CI, un autre intervenant clé dans le traitement des demandes est le CMO, chargé de superviser et de coordonner la mise en œuvre de l'*Accord* et de conseiller les parties sur des questions relatives à l'établissement de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

La vérification avait pour objectif de fournir l'assurance à la haute direction que les mesures de contrôle en place pour le traitement et l'évaluation des demandes relatives à la Phase II du processus d'inscription à la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq étaient suffisantes pour garantir l'exactitude des évaluations d'admissibilité et l'intégrité de l'information recueillie dans le Système d'inscription des Indiens (SII) en lien avec le processus Qalipu – Phase II.

2.2 Portée de la vérification

La portée de la vérification incluait les processus et les mesures de contrôle des Phases II A et II B conçus pour évaluer l'admissibilité des demandeurs à devenir membres fondateurs de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq et assurer l'intégrité de l'information recueillie dans le SII en lien avec Qalipu – Phase II. La vérification comprenait aussi un suivi des recommandations relatives à Qalipu – Phase I issues de la vérification antérieure du Système d'inscription des Indiens.

Le travail de terrain et les revues de dossiers ont été exécutés à l'AC et à l'UTW et ont couvert la Phase II du processus d'inscription à la Première nation Qalipu, de novembre 2013 à janvier 2015.

La vérification n'a pas inclus une évaluation des processus d'inscription des Indiens outre ceux directement liés au processus d'inscription de la Première nation Qalipu, comme les activités d'inscription dans les bureaux régionaux et les bureaux des bandes ainsi que les processus de délivrance de certificats. La vérification n'a pas non plus inclus un examen de la nouvelle Unité intégrée et sécurisée de l'inscription et de la certification dont la réorganisation de la Direction générale des affaires individuelles et le regroupement des processus d'inscription et de délivrance des certificats selon une approche de guichet unique et qui feront l'objet d'une vérification distincte durant l'exercice 2015-2016.

La vérification ne visait pas à déterminer la justesse des décisions prises au niveau des évaluations individuelles, mais plutôt à évaluer le processus utilisé pour rendre les décisions. Aussi, bien que l'intention ait été d'évaluer l'intégrité de la décision finale dans le SII, cela n'a pas été possible puisque la saisie des décisions dans le SII n'a pas encore commencé.

3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification interne a été effectuée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et a observé les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes* ainsi que les *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*. Les vérificateurs

ont examiné suffisamment d'éléments probants pertinents et ont obtenu suffisamment d'informations pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de leurs conclusions.

La méthodologie utilisée pour la présente vérification incluait différentes procédures de vérification nécessaires à l'atteinte des objectifs. L'approche retenue comprenait notamment les éléments suivants :

- entrevues avec des intervenants clés à l'AC et à l'UTW;
- examen de la documentation pertinente pour l'inscription dans le cadre de Qalipu – Phase II;
- passage en revue des processus d'inscription de la Première nation Qalipu Mi'kmaq et des processus du Système d'inscription des Indiens à l'AC et à l'UTW;
- test d'un échantillon de contrôles manuels et automatisés dont la méthodologie d'échantillonnage est énoncée dans le plan de travail.

Pour élaborer une méthode d'échantillonnage satisfaisant aux critères de vérification énoncés à l'annexe A, des échantillons d'utilisateurs et de documents ont été choisis pour être testés. La méthode de sélection des échantillons est décrite ci-dessous.

Visites des lieux

Compte tenu de l'objectif d'évaluer la pertinence et l'efficacité du processus et des mesures de contrôle de l'application de TI, des visites ont été effectuées aux endroits suivants :

- l'administration centrale d'AADNC, dans la région de la capitale nationale;
- l'Unité de traitement de Winnipeg, à Winnipeg (Manitoba);
- l'Unité de traitement nationale, au 200 rue Montcalm, à Gatineau (Québec).

Sélection de la taille des échantillons

Un autre élément de la méthode a été la détermination de la taille des échantillons à vérifier à l'UTW expressément, en lien avec les agents de traitement et les dossiers de demande.

Pour le personnel de l'UTW chargé de traiter les demandes d'inscription à la Première nation Qalipu, un échantillon de cinq agents de traitement a été sélectionné pour déterminer si le personnel chargé du traitement des formulaires de demande détenait les autorisations de sécurité appropriées, s'il était autorisé à accéder au SII, s'il avait reçu une formation et si ses erreurs, consignées dans les rapports d'AQ, avaient été réglées.

Quant aux dossiers de demande, les 27 échantillons suivants ont été sélectionnés pour être revus durant la phase du travail de terrain :

- dossiers pour lesquels les décisions du CI ont été prises – échantillon de 8 dossiers;
- dossiers déjà inscrits à la Phase I – échantillon de 5 dossiers;
- dossiers pas encore traités – échantillon de 5 dossiers (pour observation du traitement sur place);
- dossiers des demandeurs qui n'étaient pas vivants à la date du décret de reconnaissance – échantillon de 2 dossiers;
- dossiers pour lesquels les critères d'auto-identification ont été respectés – échantillon de 7 dossiers.

Les tests suivants ont été appliqués à tous les dossiers échantillonnés :

- le numéro d'identification unique a été associé au numéro de la boîte contenant les documents de demandes originaux;
- les documents de demande correspondants ont été associés au SII;
- les critères clés de validité, d'admissibilité et d'auto-identification ont été appliqués conformément au processus convenu pour l'évaluation des demandes;
- les décisions rendues (le cas échéant) par le CI étaient conformes à l'analyse préliminaire de l'UTW.

4. CONCLUSION

En général, les mesures de contrôle du traitement des demandes relatives à la Première nation Qalipu Mi'kmaq ont été conçues et ont fonctionné de manière efficace. De plus, des progrès significatifs ou des points forts ont été relevés au cours de la vérification dans des domaines comme la formation, les outils, l'AQ aux unités de traitement, les communications et la gouvernance. En ce qui concerne les dates d'achèvement visées, des progrès ont été accomplis, mais des risques demeurent quant à la réalisation en temps voulu du processus d'inscription à la Première nation Qalipu. Compte tenu de la progression actuelle, il est peu probable que l'échéance du 31 août 2015 stipulée dans l'*Accord supplémentaire* soit respectée, étant donné :

- la capacité actuelle du CI de rendre des décisions par rapport au volume de dossiers restants à traiter dans le délai imparti;
- la mise de côté de dossiers (environ 500 au 31 janvier 2015) pour traitement ultérieur, dont des dossiers concernant des personnes adoptées et d'autres nécessitant des éclaircissements du CI ou du CMO;
- des décisions du CMO qui n'ont pas encore été prises ou mises en œuvre (p. ex. processus d'AQ pour le CI et processus de saisie des décisions dans le SII).

La direction connaît ces risques et a déjà identifié, en collaboration avec la FITN, des options pour les atténuer et régler les problèmes relatifs à la prochaine échéance stipulée dans l'*Accord supplémentaire*.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À partir d'un ensemble d'éléments de preuve recueillis lors de revues documentaires, d'analyses et d'entrevues, l'équipe de vérification a évalué chaque critère de vérification et tiré une conclusion sur chacun d'eux. Dans les cas où un écart a été observé entre la pratique et ce que prévoit le critère de vérification, le risque associé à l'écart a été évalué et utilisé pour établir une conclusion et étayer des recommandations en vue d'améliorer la situation.

5.1 *Date de mise en œuvre prévue*

Selon l'*Accord supplémentaire*, le processus d'inscription à la Première nation Qalipu doit être achevé d'ici le 31 août 2015. Durant la vérification, il a été établi que compte tenu du volume des demandes évaluées à ce jour et du rythme actuel du traitement, il ne sera pas possible de traiter toutes les demandes d'inscription à la Première nation Qalipu d'ici l'échéance du 31 août 2015. Deux obstacles principaux ont été dégagés.

- i. Nous avons été informés que le rythme actuel des décisions rendues par le CI était d'environ 2 000 dossiers par mois au moment de nos tests (janvier 2015). À ce moment, près de 17 000 décisions avaient été rendues, ce qui signifiait qu'environ 77 000 demandes devaient encore être évaluées et faire l'objet d'une décision d'ici le 31 août 2015. Il a aussi été établi que le CI allait devoir constituer des arbres généalogiques (aux fins de l'évaluation du critère d'ascendance) pour un nombre encore indéterminé de demandes, ce qui allait prolonger le temps de traitement au cours de l'évaluation.

Nous avons appris que la direction du Secteur de la résolution et des affaires individuelles, en collaboration avec la FITN, a déjà préparé diverses options pour régler les problèmes liés à la prochaine échéance stipulée dans l'*Accord supplémentaire* et qu'une décision sur les prochaines étapes est en attente.

- ii. Conformément à la stratégie de mise en œuvre, les dossiers suivants ont été intentionnellement mis de côté (c'est-à-dire qu'ils ne seront pas traités plus avant pour le moment), et seront traités plus tard :
 - dossiers satisfaisant aux critères d'auto-identification – Ces dossiers doivent être conservés dans un fichier électronique sécurisé distinct (appelé « classeur » à l'interne) pour la prochaine étape de traitement (acceptation au sein du groupe et ascendance);
 - dossiers relatifs aux personnes adoptées – Ces dossiers doivent être conservés dans un « classeur » distinct jusqu'à ce que les procédures de traitement applicables aient été définies et mises en œuvre;
 - dossiers nécessitant des éclaircissements du CI ou du CMO – Ces dossiers doivent être conservés dans un « classeur » distinct pour être évalués plus en détail en raison du manque de clarté des documents, de la nature particulière des cas comportant des documents inédits à ce jour, etc.

Comme indiqué plus haut, ces conditions posent le risque que, compte tenu du volume de demandes, il ne soit pas possible d'évaluer ces demandes restantes et de prendre des décisions à leur égard dans le délai imparti.

Recommandation

Voir la recommandation à la section 5.2 ci-dessous.

5.2 Décisions en suspens

Durant la vérification, nous avons constaté que deux décisions de supervision du CMO ont influé sur la progression des évaluations des demandes d'inscription à la Première nation Qalipu qui ont été prises mais pas encore formalisées comme celles concernant le processus d'AQ relatif aux décisions du CI. Le défaut de mettre en œuvre ces décisions entretient le risque que l'évaluation de ces demandes ne soit pas achevée dans le délai prescrit dans l'*Accord supplémentaire*. Plus précisément :

- la décision de mettre en œuvre un processus d'AQ pour garantir que les décisions sont rendues de manière uniforme par tous les membres du CI a été prise par le CMO. Nous avons constaté que le travail de conception de ce processus a été entrepris par la FITN et qu'une première version a été déposée. Cependant, ce processus doit encore être établi officiellement et mis en œuvre;
- alors qu'il a été établi que des membres choisis du personnel de l'UTW saisiront les décisions du CI dans le SII, ce processus doit encore être confirmé, établi officiellement et mis en œuvre parallèlement au processus d'AQ visant à garantir que les décisions saisies dans le SII sont celles des listes séquentielles signées du CI et de la version électronique des listes, qui servira à générer les lettres aux demandeurs;
- bien que la direction du Secteur de la résolution et des affaires individuelles ait préparé des options pour l'achèvement du traitement dans un délai donné, il reste encore à décider de l'option à retenir.

Recommandation

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait, en collaboration avec la FITN, veiller à ce qu'une solution soit convenue dès que possible et mise en œuvre rapidement dans le but d'atténuer le risque associé au respect du délai imparti. De plus, les décisions qui ont déjà été prises au niveau du Comité de mise en œuvre en lien avec le processus d'assurance de la qualité du Comité d'inscription ainsi que la méthode de saisie des décisions sur les inscriptions dans le Système d'inscription des Indiens devraient être formalisées et mises en œuvre.

5.3 Surveillance et suivi

Durant la vérification, nous avons constaté qu'aucun mécanisme de surveillance formel (p. ex. plan de projet documenté) n'était en place pour donner un aperçu de l'ensemble du processus

d'inscription à la Première nation Qalipu et permettre de gérer les échéances de bout en bout. Il a été constaté, cependant, qu'une surveillance continue est en place et que certaines activités et leur état d'avancement sont consignés dans un document. Bien qu'un plan de travail général ait été élaboré, l'absence d'un plan de projet détaillé pose un risque pour la gestion globale du projet au regard des échéances, de la durée prévue des activités et de la gestion proactive des goulots d'étranglement à prévoir et des événements imprévus. De plus, en cas de retard au niveau des tâches individuelles, la direction risque de ne pas pouvoir intervenir à temps.

La direction s'est dite consciente de la nécessité de disposer d'un plan de projet détaillé et officiel et en élaborera un dès qu'une décision aura été prise quant à l'option à retenir pour assurer l'achèvement à temps des travaux (voir 5.1 et 5.2). Nous avons aussi constaté que bien qu'un rapport d'étape mensuel soit préparé et soumis à la haute direction, l'information qu'il contient au sujet des demandes partiellement évaluées est incomplète, puisque le rapport n'indique pas le niveau d'effort particulier que requièrent ces demandes ni l'échéance stipulée dans l'*Accord supplémentaire*, pas plus que les progrès accomplis par rapport au plan général. Nous avons appris que le modèle du rapport était initialement conçu pour répondre à des besoins particuliers de la haute direction en matière d'information, qu'il a été révisé à plusieurs reprises et que les prochaines versions devraient contenir plus d'information qui permettra l'évaluation des progrès par rapport aux objectifs fixés.

Recommandation

2. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait, en collaboration avec la FITN, veiller à ce qu'un plan de projet officiel soit mis en œuvre et utilisé pour assurer un suivi efficace du processus d'inscription à la Première nation Qalipu. Cette mesure permettra de gérer les activités de manière proactive et de traiter les retards avec efficacité. De plus, les rapports d'étape existants devraient être révisés afin de clarifier la situation des demandes partiellement évaluées et de mesurer la portée des progrès accomplis par rapport au plan général.

5.4 Conservation des décisions du Comité d'inscription pour la Phase II A

Nous avons constaté que les « listes de décisions » dans lesquelles le CI décrivait les décisions rendues pour les demandes de la Phase II A sont conservées dans une armoire fermée à clé qui n'est pas considérée comme ignifuge. Nous avons aussi constaté qu'il n'existait pas de copies de sauvegarde électroniques ou papier de la documentation à l'appui des décisions (c'est-à-dire que le seul exemplaire était conservé sur place, dans l'armoire verrouillée). Cela signifie qu'en cas d'incendie, les pièces à l'appui des décisions relatives à ces demandes pourraient être perdues.

Recommandation

3. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait veiller à ce que tous les documents de décision relatifs aux membres fondateurs

de la Première nation Qalipu soient conservés de manière à ce que les documents relatifs aux décisions d'inscription soient à l'abri des risques de perte ou de dommages en cas de catastrophe comme un incendie ou une inondation à l'Unité de traitement de Winnipeg. À défaut, la direction pourrait envisager de conserver hors site une copie de tous les documents non sauvegardés sur support électronique.

5.5 Suivi des recommandations de la vérification du Système d'inscription des Indiens (SII)

Une vérification du SII a été réalisée en 2013-2014. Nous avons revu la recommandation de cette vérification relative au processus d'inscription à la Première nation Qalipu et constaté que, bien que des lacunes connues aient été corrigées et que des améliorations aient été apportées, un problème était resté non résolu à l'issue de notre vérification. Les mesures prises à la suite de la recommandation relative au processus d'inscription à la Première nation Qalipu mentionnée dans la vérification du SII sont résumées ci-dessous.

Recommandation – Vérification de 2013 du Secteur de la résolution et des affaires individuelles	Suivi – 2015
<p>1. Le sous-ministre adjoint, Résolution et affaires individuelles, devrait s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une procédure de surveillance efficace a été mise en place pour garantir la séparation des tâches entre les agents de l'inscription des Indiens qui entrent les données dans le SII et les personnes qui effectuent les vérifications de la qualité des données entrées. Une surveillance devrait aussi être exercée sur la décision finale du Comité d'inscription pour garantir que la décision rendue pour chaque demande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq est saisie correctement dans le SII. • Les leçons apprises du processus de traitement des demandes de la Première nation Qalipu Mi'kmaq sont consignées et intégrées aux futurs projets d'inscription; par exemple, lors de l'envoi de dossiers de demande, des manifestes devraient être créés et porter des numéros d'identification 	<ul style="list-style-type: none"> • Nous avons constaté une séparation des tâches entre le personnel affecté au traitement et celui de l'AQ. Au moment des tests, la surveillance de la décision finale du CI, dernière étape du processus, n'avait pas encore été mise en œuvre. Cette question est abordée ci-dessus à la section 5.2. <i>Pas encore réglé.</i> • Nous avons constaté que les leçons tirées du processus des demandes d'inscription à la Première nation Qalipu peuvent servir à un prochain processus d'inscription. Par exemple, le concept de la liste de vérification relative au traitement pourra être utilisé dans de futurs projets. Nous avons aussi constaté qu'une liste ou un

<p>uniques de manière à ce que les demandes envoyées puissent être rapprochées avec rigueur et exhaustivité.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les demandes d'inscription sont stockées conformément aux <i>Normes pour la protection et la manipulation de l'information</i> d'AADNC, et l'accès logique aux données numérisées est restreint conformément au principe du droit d'accès minimal. 	<p>journal des questions envoyées par l'UTW au CI et au CMO pour avis ou suivi représente une leçon apprise de la vérification du SII antérieure.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nous avons constaté que l'accès logique au SII ainsi qu'aux demandes numérisées et aux documents papier conservés sur place était limité et que l'information était conservée conformément aux <i>Normes pour la protection et la manipulation de l'information</i> d'AADNC et au principe du droit d'accès minimal.
---	--

Recommandation

Voir la recommandation à la section 5.2 ci-dessus.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse/actions de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait, en collaboration avec la FITN, veiller à ce qu'une solution soit convenue dès que possible et mise en œuvre rapidement dans le but d'atténuer le risque associé au respect du délai imparti. De plus, les décisions qui ont déjà été prises au niveau du Comité de mise en œuvre en lien avec le processus d'assurance de la qualité du Comité d'inscription ainsi que la méthode de saisie des décisions sur les inscriptions dans le Système d'inscription des Indiens devraient être formalisées et mises en œuvre.</p>	<p>Le 2 avril 2015, le gouvernement du Canada et la Fédération des Indiens de Terre-Neuve ont convenu de doubler le nombre de membres du Comité d'inscription à la Première nation Qalipu Mi'kmaq. Les nouveaux membres poursuivront l'examen des dossiers conformément à l'Accord de 2008 et à l'Accord supplémentaire de 2013, de la même manière que les membres existants. Les quatre nouveaux membres permettront de conserver une représentation égale entre les Mi'kmaq et le gouvernement du Canada.</p> <p>Les parties ont convenu de repousser la date limite pour permettre au Comité d'inscription d'étudier les 94 000 demandes admissibles d'inscription à la Première nation Qalipu Mi'kmaq. La nouvelle date limite pour l'étude des demandes par le Comité d'inscription est le 30 juin 2016. La nouvelle date pour trancher les appels est le 31 janvier 2017.</p> <p>La Direction générale des affaires individuelles du Secteur de la résolution et des affaires individuelles a élaboré, en collaboration avec la FITN, un plan</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Secteur de la résolution et des affaires individuelles</p> <p>Directeur général, Direction générale des affaires individuelles</p>	<p>Terminé – 2 avril 2015</p> <p>Mai 2015</p>

Recommandations	Réponse/actions de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
	<p>d'action pour mettre en œuvre ces décisions et surveiller la progression des activités vers les objectifs établis. La direction du Secteur surveillera étroitement la mise en œuvre du plan d'action et présentera un rapport bimensuel à la FITN et à la haute direction d'AADNC.</p> <p>En juin 2014, le Comité de mise en œuvre a demandé qu'un processus d'assurance de la qualité soit instauré. La FITN et le Secteur de la résolution et des affaires individuelles ont élaboré, au début de 2015, un processus qui fait actuellement l'objet d'un essai pilote destiné à en assurer l'efficacité avant son lancement officiel. Le Comité de mise en œuvre reçoit des rapports mensuels sur le processus d'assurance de la qualité appliqué aux décisions du Comité d'inscription.</p> <p>En juillet 2014, le Comité de mise en œuvre a abordé la question du processus de saisie des décisions dans le Système d'inscription des Indiens et a décidé que toutes les décisions du Comité d'inscription – y compris celles de non-admissibilité – seraient saisies dans le Système d'inscription des Indiens. Pour mettre en œuvre ce processus, la direction du Secteur de la résolution et des affaires individuelles mènera des</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Secteur de la résolution et des affaires individuelles</p> <p>Directeur général, Direction générale des affaires individuelles</p>	<p>Juin 2015</p> <p>Juin 2015</p>

Recommandations	Réponse/actions de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
	<p>consultations avec le registraire des Indiens au printemps 2015 pour s'assurer de l'application de mécanismes de suivi appropriés et de la conformité à la délégation de pouvoir en vertu de la <i>Loi sur les Indiens</i>. Entre-temps, toutes les décisions rendues par le Comité d'inscription, bien qu'elles n'aient pas été encore été saisies dans le Système d'inscription des Indiens, sont documentées et conservées sous forme électronique dans le SGGID. Les décisions futures du Comité d'inscription seront aussi sauvegardées de la même manière après chaque réunion du Comité d'inscription.</p>		
<p>2. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait, en collaboration avec la FITN, veiller à ce qu'un plan de projet officiel soit mis en œuvre et utilisé pour assurer un suivi efficace du processus d'inscription à la Première nation Qalipu. Cette mesure permettra de gérer les activités de manière proactive et de traiter les retards avec efficacité. De plus, les rapports d'étape existants devraient être révisés afin de clarifier la situation des demandes</p>	<p>La direction du Secteur de la résolution et des affaires individuelles et la FITN amélioreront le plan de travail général existant, qui inclut les activités en suspens et leur état d'avancement, en élaborant un plan de projet plus détaillé pour suivre la progression des activités du processus d'inscription par rapport aux délais respectifs prescrits.</p> <p>Ce plan de projet détaillé actualisé, qui reflète la décision d'accroître le nombre de membres du Comité d'inscription et reporte les échéances, sera achevé et mis</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Secteur de la résolution et des affaires individuelles</p>	<p>Mai 2015</p>

Recommandations	Réponse/actions de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>partiellement évaluées et de mesurer la portée des progrès accomplis par rapport au plan général.</p>	<p>en œuvre à compter de mai 2015. La direction du Secteur surveillera de près la mise en œuvre du plan de projet et présentera un rapport bimensuel à la FITN et à la haute direction d'AADNC.</p> <p>Depuis novembre 2014 (tôt dans la seconde phase du processus d'examen de Qalipu), des rapports d'étape ont été préparés par le Comité d'inscription et l'Unité de traitement de Winnipeg après chaque réunion du Comité d'inscription.</p> <p>Depuis février 2015, ces rapports d'étape comprennent les demandes partiellement évaluées. L'Unité de traitement de Winnipeg tient aussi un registre quotidien de la progression des dossiers et fait rapport chaque semaine à la haute direction.</p> <p>Les prévisions en matière de traitement des demandes ont été révisées compte tenu de la décision récente de reporter l'échéance et d'augmenter le nombre de membres du Comité d'inscription et, à compter de mai 2015, les rapports refléteront les progrès par rapport aux objectifs actualisés.</p>		<p>Terminé – février 2015</p> <p>Mai 2015</p>

Recommandations	Réponse/actions de la direction	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>3. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la résolution et des affaires individuelles devrait veiller à ce que tous les documents de décision relatifs aux membres fondateurs de la Première nation Qalipu soient conservés de manière à ce que les documents relatifs aux décisions d'inscription soient à l'abri des risques de perte ou de dommages en cas de catastrophe comme un incendie ou une inondation à l'Unité de traitement de Winnipeg. À défaut, la direction pourrait envisager de conserver hors site une copie de tous les documents non sauvegardés sur support électronique.</p>	<p>Tous les documents qui appuient les décisions sont conservés dans une armoire fermée à clé conformément aux exigences ministérielles relatives à l'information de niveau Protégé B. Les documents sont conservés dans un endroit à accès contrôlé, accessible seulement à un nombre restreint d'employés du Ministère détenant une autorisation de sécurité.</p> <p>En date de mars 2015, toutes les décisions prises à ce jour par le Comité d'inscription ont été numérisées et conservées sous forme électronique dans le système ministériel de gestion des documents (SGGID). Les prochaines décisions rendues par le Comité d'inscription seront aussi sauvegardées de la même manière après chaque réunion.</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Secteur de la résolution et des affaires individuelles</p>	<p>Terminé – avril 2015</p>

ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Les critères suivants ont été élaborés à la lumière des objectifs établis, afin de fournir un degré d'assurance que les objectifs de la vérification seront atteints.

<i>Processus d'inscription à la Première nation Qalipu – Phase II</i>	
Critère 1 :	Le centre de traitement des demandes (c'est-à-dire l'UTW) est capable de gérer un fort volume de demandes d'inscription à la Première nation Qalipu Mi'kmaq (y compris le retard accumulé).
Critère 2 :	Gestion efficace de l'information et des documents à l'appui pour l'évaluation des demandes à l'UTW.
Critère 3 :	Concordance entre les lois et les politiques ainsi que les processus et la technologie à l'appui de l'évaluation des demandes d'inscription à la Première nation Qalipu.
Critère 4 :	Amélioration continue des processus tout au long du déroulement de Qalipu – Phase II, afin de tirer parti des leçons apprises et de s'adapter aux demandes.
Critère 5 :	Capacité de faire le suivi des demandes et de répondre aux questions des demandeurs par le centre d'appels.
Critère 6 :	Le processus appliqué pour évaluer si un demandeur est accepté en tant que membre fondateur de la Première nation Qalipu Mi'kmaq a été conçu efficacement pour garantir des évaluations adéquates.
Critère 7 :	Administration d'une formation suffisante et adéquate (éthique, reconnaissance de faux documents ou de fausses informations) aux personnes qui travaillent dans le cadre du processus d'évaluation des demandes d'inscription à la Première nation Qalipu.
Critère 8 :	Les demandeurs dont la demande a été traitée dans le cadre de la Phase II ont satisfait aux critères d'admissibilité en soumettant les documents pertinents.
Critère 9 :	La décision du CI est saisie de façon exacte dans le SII.
Critère 10 :	Établissement de protocoles de communication garantissant l'uniformité et l'harmonisation des processus de réflexion et de remontée de l'information concernant les risques relatifs aux évaluations des demandes d'inscription à la Première nation Qalipu.

ANNEXE B : POLITIQUES ET DIRECTIVES PERTINENTES

Les sources autorisées suivantes (c.-à-d. politiques et directives) ont été examinées et ont servi de base pour la vérification :

1. *Accord pour la reconnaissance de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq*
2. *Accord supplémentaire*
3. Cadre de référence du Comité de mise en œuvre
4. Directives du Comité de mise en œuvre au Comité d'inscription
5. Documents, procédures, ordinogrammes et aide-mémoire relatifs au processus
6. Documents de formation
7. Définition de la GRC relative au stockage des données
8. Directive sur la divulgation de l'information relative aux demandeurs
9. Autorisations de sécurité du personnel qui traite les demandes
10. Procès-verbaux des réunions du Comité de mise en œuvre
11. Rapports d'étape