

Affaires indiennes et du Nord Canada

Rapport de vérification interne préliminaire Vérification financière de l'affectation pour règlements

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

Le 9 avril 2009

Table des matières

Acronymes	1
Résumé.....	2
1.0 Introduction.....	4
1.1 Contexte	4
1.2 Processus d'affectation pour règlements	5
2.0 Objectifs.....	6
3.0 Portée	6
4.0 Approche et méthode	6
5.0 Conclusions.....	7
6.0 Observations et recommandations	8
6.1 Cadre de contrôle de gestion de l'affectation pour règlements.....	8
6.2 Conformité aux politiques du CT	9
Annexe A – Critères de la vérification	10
Annexe B – Plan d'action de la gestion	11

Acronymes

AC	Administration centrale
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
CCG	Cadre de contrôle de gestion
CT	Conseil du Trésor
DPF	Dirigeant principal des finances
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MARC	Mode alternatif de règlement des conflits
MJ	Ministère de la Justice
PEC	Paiement d'expérience commune
PEI	Processus d'évaluation indépendant
RC	Règlement des conflits
RQPIC	Résolution des questions des pensionnats indiens Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Résumé

Introduction

Au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada, le Secteur de la résolution et des affaires individuelles (SRAI), anciennement appelé Résolution des questions des pensionnats indiens Canada (RQPIC), est responsable du traitement et du règlement des séquelles des pensionnats indiens. En juin 2001, le gouvernement du Canada a mis sur pied Résolution des questions des pensionnats indiens Canada afin de cibler les efforts fédéraux déployés pour gérer et régler les réclamations liées aux sévices de manière juste et moins accusatoire.

Le 10 mai 2006, le gouvernement du Canada a annoncé l'approbation de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (la « Convention de règlement »). Le règlement prévoit un paiement d'expérience commune, soit un paiement forfaitaire offert aux anciens élèves ayant vécu dans l'un des pensionnats énumérés. La Convention de règlement prévoit en outre un processus d'évaluation indépendant (PEI), qui permet aux anciens élèves victimes de sévices sexuels, de violences physiques graves ou d'autres formes de sévices ayant entraîné de graves répercussions psychologiques de demander une indemnisation.

On a octroyé au Secteur de la résolution et des affaires individuelles des fonds de 160 millions de dollars par année pendant six exercices, soit jusqu'en 2012-2013, sous forme d'une affectation à but spécial à utiliser pour les paiements à verser à la suite des règlements à l'amiable, les paiements pour règlement de conflits, les paiements complémentaires, les paiements au titre du processus d'évaluation indépendant et le remboursement des coûts qui se rapportent aux réclamations concernant les pensionnats indiens. Seul le remboursement des coûts admissibles peut être demandé en vertu de l'affectation pour règlements. En raison d'une décision du Conseil du Trésor, une vérification financière de l'affectation pour règlements est exigée. Les dépenses effectuées en lien avec l'affectation pour règlements se sont élevées à 72 millions de dollars en 2006-2007 et à 186,4 millions de dollars en 2007-2008.

Objectifs et portée

La vérification financière de l'affectation pour règlements avait pour but de garantir la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle des fonds dépensés au titre de l'affectation pour règlements de même que le respect des modalités de la décision du CT et des politiques applicables d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et du CT.

La vérification comprenait une évaluation globale et un examen détaillé d'un échantillon de transactions tiré de l'ensemble des dépenses réclamées au titre de l'affectation pour règlements, pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008.

La vérification financière de l'affectation pour règlements n'a pas déterminé si le solde de l'affectation pour règlements, pour les exercices visés par l'examen, était complet.

Conclusion

Pour la vérification interne, on a choisi un échantillon valable sur le plan statistique afin de déterminer la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements. Selon nous, les frais réclamés au titre de l'affectation pour règlements pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008 sont exacts et complets et ils respectent les exigences de l'affectation pour règlements. À la suite de la vérification, toutefois, on a formulé des observations particulières sur le cadre de contrôle de gestion.

1. Les mesures de contrôle des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements sont adéquates, mais, lorsqu'on a évalué leur efficacité, on a remarqué que dans 12 p. 100 des cas sélectionnés pour la vérification, on n'a pas pu trouver les documents originaux à l'appui des réclamations et il a fallu que le ministère de la Justice (MJ) remette des copies de ces documents.
2. En ce qui concerne les dossiers de l'échantillon retenu pour l'examen, 28 p. 100 de ceux-ci n'avaient pas été approuvés par le sous-ministre, conformément aux exigences, en raison de la nature des paiements. Cette erreur a été repérée par suite d'une observation faite en novembre 2006 par la vérificatrice générale et elle a été corrigée par la suite. La vérification a confirmé que tous les paiements subséquents examinés avaient été approuvés comme il se devait par le sous-ministre.

Recommandation

Afin de donner suite aux conclusions de la vérification, les responsables de la Vérification interne recommandent au directeur général des Opérations, Règlement des conflits, de tirer avantage de la base de données de suivi existante afin de s'assurer que toutes les réclamations sont prises en compte et font l'objet d'un suivi, y compris les documents de base justificatifs, pendant toute la durée du traitement de la réclamation.

Énoncé d'assurance

En tant que dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, j'estime que les procédures de vérification qui ont été menées sont suffisantes et adéquates et que les éléments de preuve recueillis soutiennent l'opinion fournie dans le présent rapport. Les conclusions se fondent sur un examen des situations qui prévalaient au moment de la vérification, d'après les critères établis pour la vérification. Il faut noter que les conclusions ne s'appliquent qu'aux domaines examinés.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

Au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada, le Secteur de la résolution et des affaires individuelles (SRAI), anciennement appelé Résolution des questions des pensionnats indiens Canada (RQPIC), est responsable du traitement et du règlement des séquelles des pensionnats indiens. En juin 2001, le gouvernement du Canada a mis sur pied Résolution des questions des pensionnats indiens Canada afin de cibler les efforts fédéraux déployés pour gérer et régler les réclamations liées aux sévices de manière juste et moins accusatoire. Afin d'offrir davantage de choix aux anciens élèves en vue du traitement de leurs réclamations, le gouvernement a mis en place en novembre 2003 le Cadre national de règlement, qui comprenait une stratégie de règlement des litiges, du soutien en matière de santé, un programme de commémoration et un processus alternatif de règlement des conflits.

Le 10 mai 2006, le gouvernement du Canada a annoncé l'approbation de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (la « Convention de règlement »). Le règlement prévoit un paiement d'expérience commune, soit un paiement forfaitaire offert aux anciens élèves ayant vécu dans l'un des pensionnats énumérés. La Convention de règlement prévoit en outre un processus d'évaluation indépendant (PEI), qui permet aux anciens élèves victimes de sévices sexuels, de violences physiques graves ou d'autres formes de sévices ayant entraîné de graves répercussions psychologiques de demander une indemnisation. La Convention de règlement comprend également des mesures collectives, dont une Commission de vérité et de réconciliation, une initiative de commémoration, le financement de la Fondation autochtone de guérison et d'autres programmes de soutien en santé.

On a octroyé au Secteur de la résolution et des affaires individuelles des fonds de 160 millions de dollars par année pendant six exercices, soit jusqu'en 2012-2013, sous forme d'une affectation à but spécial à utiliser pour les paiements à verser à la suite des règlements à l'amiable, les paiements pour règlement de conflits, les paiements complémentaires, les paiements au titre du processus d'évaluation indépendant et le remboursement des coûts qui se rapportent aux réclamations concernant les pensionnats indiens.

Seul le remboursement des coûts admissibles peut être demandé en vertu de l'affectation pour règlements. En raison d'une décision du Conseil du Trésor, une vérification financière de l'affectation pour règlements est exigée. Les dépenses effectuées concernant l'affectation pour règlements se sont élevées à 72 millions de dollars en 2006-2007 et à 186,4 millions de dollars en 2007-2008.

1.2 Processus d'affectation pour règlements

La responsabilité du règlement des réclamations qui donnent lieu à des paiements au titre de l'affectation pour règlements incombe à la fois au ministère des Finances, à AINC et au ministère de la Justice.

Les rôles et responsabilités sont indiqués à l'annexe J de la décision du CT, qui précise les méthodes de gestion de l'affectation pour règlements et les conditions à respecter pour qu'une indemnité soit versée aux demandeurs.

1.2.1 Processus de règlement des réclamations

Le règlement des réclamations comprend plusieurs étapes qui portent notamment sur une participation et une coordination avec le MJ et la production de rapports trimestriels sur l'état de l'affectation pour règlements à l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Canada et du ministère des Finances.

La première étape du processus consiste à vérifier les réclamations en fonction des critères d'admissibilité du programme et des méthodes de gestion établies par le SCT. La réclamation peut ensuite être réglée de deux façons : litige (qui comprend les règlements à l'amiable) et le MARC, qui a été remplacé par le PEI en septembre 2007.

1.2.2 Litige

Dans le cas des litiges, le MJ prépare une évaluation du risque juridique afin de déterminer la probabilité d'en arriver à un règlement à l'amiable et il formule une recommandation au sujet de la plage du règlement. La recommandation sur le règlement est examinée et approuvée par un comité d'examen par les pairs, qui est coprésidé par des représentants de la direction d'AINC et du MJ. Cette recommandation, une fois qu'elle a été approuvée, constitue le mandat en vue du règlement des réclamations par le MJ. Le MJ présente à l'avocat du demandeur une offre de règlement conforme au mandat approuvé. Si on n'arrive pas à s'entendre, la réclamation est présentée à un juge et un règlement définitif est déterminé par le juge qui préside l'audience. Si on en arrive à un règlement à l'amiable, le demandeur signe une lettre d'acceptation et il envoie celle-ci au MJ, qui prépare ensuite un rapport de règlement précisant le résultat des négociations. Le MJ envoie une lettre à AINC accompagnée des documents justificatifs afin de demander le paiement à effectuer. Avant le versement des fonds, le demandeur doit signer une renonciation légale ou un engagement à ne pas entamer de poursuites.

1.2.3 Mode alternatif de règlement des conflits

Le MARC est une méthode non accusatoire en vertu de laquelle les réclamations sont regroupées en deux catégories : modèle A et modèle B. Les réclamations de modèle A comprennent les cas de sévices physiques mineurs et le plafond des règlements est fixé à 3 500 \$ et à 500 \$ pour les frais juridiques. Les réclamations de modèle B portent sur les cas plus graves de sévices physiques ou sexuels et le règlement se fonde sur la gravité des sévices commis. Le plafond des règlements de modèle B a été fixé à 350 000 \$ et un montant supplémentaire de 15 p. 100 du règlement est prévu pour les frais juridiques.

En ce qui concerne les réclamations réglées à l'aide du processus de MARC, le demandeur, une fois qu'il a été approuvé par le Bureau de règlement, est dirigé vers le Secrétariat d'adjudication, qui fixe une audience officielle et assigne un adjudicateur. La réclamation est alors réglée à l'audience, après quoi l'adjudicateur rédige une lettre de décision et établit le montant du règlement en se fondant sur la grille d'indemnisation à cote numérique qui figure dans la Convention de règlement. Un collègue adjudicateur passe en revue la lettre de décision afin de déterminer si elle est complète et exacte avant son envoi au demandeur. Le demandeur signe une renonciation, puis AINC verse l'indemnité.

1.2.4 Processus d'évaluation indépendant

Le PEI est identique au processus de MARC, sauf que la distinction entre les réclamations de modèle A et de modèle B n'existe plus. Parmi les autres changements apportés, mentionnons la portée nationale, plutôt que régionale, de la grille d'indemnisation et l'indépendance du Secrétariat d'adjudication par rapport aux Opérations, Règlement des conflits, qui a pour tâche d'effectuer les recherches et de verser les paiements relatifs aux réclamations.

2.0 Objectifs

La vérification financière de l'affectation pour règlements avait pour but de garantir la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements.

3.0 Portée

La vérification comprenait une évaluation globale et un examen détaillé d'un échantillon de transaction tiré de l'ensemble des dépenses réclamées au titre de l'affectation pour règlements, pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008.

La vérification financière de l'affectation pour règlements n'a pas déterminé si le solde de l'affectation pour règlements, pour les exercices visés par l'examen, était complet.

4.0 Approche et méthode

La vérification a été menée conformément aux exigences décrites dans la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor et aux normes de l'Institut de vérification interne (IVI) pour l'exercice professionnel de la vérification interne. On a effectué une vérification suffisante et adéquate et des preuves ont été recueillies afin de démontrer le bienfondé des opinions exprimées dans le présent rapport.

L'équipe de vérification a évalué le cadre de contrôle de gestion en place afin de s'assurer que les dépenses réclamées au titre de l'affectation pour règlements étaient conformes aux exigences de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens.

La phase de planification de la vérification a comporté diverses activités, notamment : un examen des documents, des entrevues avec des gestionnaires de Résolution et affaires individuelles et du Secteur du dirigeant principal des finances, ainsi que la définition et l'évaluation du cadre de contrôle de gestion des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements.

On a établi les critères de la vérification d'après les renseignements recueillis à la phase de planification et d'évaluation des risques qui a été réalisée par l'équipe de vérification en décembre 2008 et janvier 2009. Les critères de la vérification ont permis d'élaborer la méthode de vérification et le programme de vérification détaillé en vue de la phase de réalisation. Les critères de la vérification sont précisés à l'annexe A.

Par suite d'un examen de la population des transactions des deux exercices visés par la vérification et en se fondant sur l'hypothèse d'une population homogène, un échantillon aléatoire de 100 transactions qui représente un niveau de confiance de 95 p. 100 (plus ou moins un intervalle de confiance de 10 p. 100) a été choisi parmi l'ensemble de 8 902 transactions (2 161 en 2006-2007 et 6 741 en 2007-2008).

On a choisi un échantillon d'une taille valable sur le plan statistique afin de déterminer la pertinence et l'efficacité des mesures de contrôle des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements. On a ainsi confirmé que les réclamations étaient admissibles conformément aux exigences de l'affectation pour règlements, qu'elles ont été réglées en conformité avec la Convention de règlement, qu'elles comprenaient des preuves adéquates à l'appui de la demande et des versements correspondants, qu'elles avaient reçu les approbations nécessaires aux phases de traitement des réclamations et de paiement et qu'elles étaient conformes aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le travail de vérification a été effectué à l'administration centrale en janvier et février 2009.

5.0 Conclusions

Selon nous, les mesures de contrôle des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements sont adéquates. Toutefois, des observations particulières sur l'efficacité du cadre de contrôle de gestion ont été formulées et sont présentées à la section 6.0 ci-après.

6.0 Observations et recommandations

6.1 Cadre de contrôle de gestion de l'affectation pour règlements

Le cadre de contrôle de gestion des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements est adéquat. Toutefois, pour 12 p. 100 des dossiers examinés, les documents originaux à l'appui des versements étaient introuvables et il a fallu demander des copies du MJ, qui les a fait parvenir.

L'examen du cadre de contrôle de gestion des paiements effectués au titre de l'affectation pour règlements a révélé qu'on a conçu des mesures de contrôle essentielles et adéquates pour atténuer le risque de non-conformité aux politiques et aux procédures du CT et d'AINC. Les rôles et les responsabilités sont bien compris. On a élaboré des processus afin de garantir une séparation adéquate des fonctions et un examen destiné à vérifier la pertinence, l'intégralité et le bienfondé des réclamations réglées. En outre, la direction vérifie la situation financière de l'affectation pour règlements chaque trimestre et des rapports sont présentés à cet égard au SCT et au ministère des Finances.

Afin d'aider à la surveillance et à la production de rapports sur les versements effectués au titre de l'affectation pour règlements, la Direction du règlement des différends et des opérations a mis en place une base de données de suivi afin de surveiller les réclamations à chaque stade de l'approbation du paiement et le moment auquel les paiements sont effectués. Cette base de données donne également des renseignements en vue de la préparation des rapports mensuels sur le solde de l'affectation pour règlements qui sont remis au sous-ministre. Récemment, on a élargi la base de données afin d'offrir d'autres mesures de contrôle destinées à prévenir les paiements en double et d'améliorer la budgétisation et la prévision des fonds de l'affectation pour règlements.

Bien que le cadre de contrôle de gestion des fonds versés au titre de l'affectation pour règlements soit adéquat, la vérification a établi que pour 12 p. 100 des dossiers retenus pour l'examen, les documents originaux à l'appui des versements étaient introuvables et il a fallu que le MJ produise des copies de ces documents.

Étant donné qu'AINC est responsable envers le Parlement de l'administration des fonds de l'affectation pour règlements, le Ministère doit étayer ses opérations et prouver que les fonds ont été versés en conformité avec les modalités approuvées par le CT. De plus, puisque ces documents sont classés « protégé B » et contiennent des renseignements délicats sur le demandeur, on doit prévoir une surveillance afin de garantir une gestion adéquate des dossiers.

Après avoir reçu du MJ les documents à l'appui, on disposait de preuves suffisantes pour confirmer l'exactitude et l'intégralité des paiements versés de même que le respect des exigences de l'affectation pour règlements.

Recommandation :

1. Le directeur général des Opérations, Règlement des conflits, doit tirer avantage de la base de données de suivi existante afin de s'assurer que toutes les réclamations et les documents originaux à l'appui sont pris en compte, pendant toute la durée du traitement de la réclamation.

6.2 Conformité aux politiques du CT

En ce qui concerne les réclamations examinées qui dataient d'avant novembre 2006, les paiements effectués n'avaient pas été approuvés par le sous-ministre, comme l'exige la Politique du CT sur les paiements à titre gracieux.

Selon la Politique du CT sur les paiements à titre gracieux, seul le sous-ministre est autorisé à approuver et à verser les montants découlant du règlement des réclamations contre l'État. La vérification a révélé que pour 28 p. 100 des dossiers examinés, les paiements avaient été approuvés par une personne qui ne disposait pas du pouvoir délégué pour approuver les paiements liés aux réclamations. En novembre 2006, cette erreur a été signalée par la vérificatrice générale. Par la suite, toutes les demandes de paiement de ce type ont été envoyées au sous-ministre afin qu'il les approuve. La vérification a confirmé que tous les paiements examinés qui ont été effectués après novembre 2006 avaient été approuvés par le sous-ministre.

Recommandation :

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Annexe A – Critères de la vérification

1. On a établi et appliqué de manière cohérente des mesures de contrôle adéquates afin de s'assurer que les fonds au titre de l'affectation pour règlements soient versés en conformité avec la lettre de décision du CT et les politiques connexes, tout en maintenant un processus d'approbation et des pouvoirs de signature adéquats.
 - a. Des mesures de contrôle opérationnelles et financières adéquates sont en place (et étayées à l'aide de documents suffisants) pour garantir le respect de la lettre de décision du CT.
 - b. L'approbation, la vérification et le versement des indemnités respectent les politiques correspondantes d'AINC et du CT et ont fait l'objet d'une approbation de la part du responsable délégué en question (LGFP, articles 33 et 34).

Annexe B – Plan d'action de la gestion

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. Le directeur général des Opérations, Règlement des conflits devrait tirer avantage de la base de données de suivi existante pour s'assurer que l'ensemble des réclamations et des documents originaux à l'appui sont pris en compte pendant toute la durée du traitement de la réclamation.</p>	<p>La base de données permet maintenant de s'assurer que l'on a pris en compte l'ensemble des réclamations et des documents originaux à l'appui lorsqu'un adjudicateur rend une décision ou qu'on en vient à une entente avec le demandeur.</p>	<p>Directeur général des Opérations, Règlement des conflits</p>	<p>1^{er} avril 2009</p>