



Aboriginal Affairs and
Northern Development Canada

Affaires autochtones et
Développement du Nord Canada

Rapport définitif

Étude sur les leçons retenues du processus de Paiement d'expérience commune

Numéro de projet : 1570-7/13076

Février 2015

Mis à jour : juin 2017

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Table des matières

ACRONYMES	I
RÉSUMÉ	II
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 APERÇU.....	1
1.2 OBJECTIFS DE L'ÉTUDE SUR LES LEÇONS RETENUES	1
1.3 PROFIL ET CONTEXTE DU PROGRAMME DU PEC.....	2
2. CADRE DES LEÇONS RETENUES	11
2.1 QUESTIONS ET LEÇONS RETENUES.....	11
3. MÉTHODOLOGIE POUR TIRER PROFIT DES LEÇONS RETENUES	12
3.1 OBJECTIF.....	12
3.2 PORTÉE	12
3.3 MÉTHODOLOGIE.....	12
3.4 DIFFICULTÉS OU LIMITATIONS ET STRATÉGIES D'ATTÉNUATION	13
4. CONCLUSIONS SUR LES LEÇONS RETENUES : OBSERVATIONS CLÉS.....	18
5. CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE SUR LES LEÇONS RETENUES : CONCEPTION....	25
6. CONCLUSIONS SUR LES LEÇONS RETENUES : EXÉCUTION	32
7. LEÇONS RETENUES ET PRATIQUES EXEMPLAIRES.....	49
8. CONCLUSION	53
ANNEXE A – MODÈLE LOGIQUE.....	54
ANNEXE B – DIAGRAMME DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DU PEC	55
ANNEXE C – DISPOSITIONS LÉGISLATIVES	56
ANNEXE D – MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL.....	57
ANNEXE E – LISTE DES DOCUMENTS	60
ANNEXE F – CARTE INDIQUANT L'EMPLACEMENT DES PENSIONNATS INDIENS	62
ANNEXE G – PEC ET GOUVERNANCE ORGANISATIONNELLE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION INDÉPENDANT.....	63

Acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada ¹
AIPRP	Accès à l'information et protection des renseignements personnels
PEC	Paiement d'expérience commune
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
BRQPIC	Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada
DGPPC	Direction générale des politiques, des partenariats et des communications
AURELI	Accès unique de résolution de litiges

¹ Le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada (BRQPIC) est devenu un ministère fédéral en juin 2001. Le 1^{er} juin 2008, l'organisme est fusionné avec Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), maintenant Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC). Pour plus de clarté, dans le présent rapport, on parlera du « Ministère » pour désigner le BRQPIC, Résolution des questions des pensionnats indiens Canada (RQPIC), AANC et les organisations connexes qui ont assumé des responsabilités à l'égard du PEC. Dans certains cas, on parlera du BRQPIC pour mettre l'accent sur une période où ce dernier était bel et bien le ministère chargé de gérer le PEC et pour le distinguer d'AANC.

Introduction

Tout au long de la réalisation d'un projet, les intéressés en tirent des leçons et prennent conscience de ce qui, au sein de ce projet, aurait pu être amélioré. La documentation des leçons apprises, dans le cadre d'un processus d'amélioration continue, aide les administrateurs du projet à cerner les causes des problèmes qui sont survenus, le cas échéant, et à éviter qu'ils ne se reproduisent au cours des étapes ultérieures du projet ou de projets. Elle permet en outre d'établir des pratiques exemplaires qui seront utiles dans le cadre de projets comparables.

Le présent rapport est le dernier extrait de l'Étude sur les leçons retenues du processus de Paiement d'expérience commune (PEC), laquelle portait sur la réponse du Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada (BRQPIC) par suite de l'approbation de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (la Convention de règlement) par les tribunaux, en mars 2007. Cette étude visait à déterminer, dans la mesure du possible, ce qui a bien et ce qui a mal fonctionné dans la conception et la mise en œuvre de l'application de la Convention de règlement, et de faire état de ces constatations. Elle visait également à fournir des renseignements de nature à améliorer la planification et la mise en œuvre de futurs projets et à prévenir ou atténuer les risques associés à ces nouveaux projets.

Les auteurs de l'étude, réalisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) ont analysé des renseignements provenant de sources multiples. Ils ont tout d'abord examiné des documents et des dossiers internes clés, comme les évaluations réalisées par les secteurs opérationnels du BRQPIC pour déterminer l'admissibilité des demandeurs. Ils ont aussi mené des entrevues avec des membres du personnel ayant participé à la prestation des services liés au PEC et effectué une analyse documentaire sur des projets comparables à celui du PEC (au Canada et ailleurs dans le monde). Finalement, ils ont étudié divers documents administratifs et financiers.

Contexte du PEC

Dans son rapport de 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a attiré l'attention du public canadien sur les expériences vécues par les anciens élèves des pensionnats indiens. En 2001, on a créé le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada, un ministère distinct qui avait pour mandat de se pencher sur les questions relatives aux séquelles des pensionnats indiens et de gérer et régler les réclamations à cet égard. Il incombait donc au BRQPIC d'administrer les réclamations présentées par les anciens élèves des pensionnats indiens. Selon le rapport *Estimating the Residential School Attendee Population – For the Years 2001, 2005 and 2006* publié par Siggner & Associates en 2005, le nombre d'anciens élèves des pensionnats indiens toujours vivants en 2006 était estimé à 78 994.

En mai 2006, le gouvernement du Canada annonçait que la Convention de règlement avait été approuvée par toutes les parties et, en mars 2007, celle-ci était approuvée par neuf tribunaux canadiens. En vertu de cette convention, un fonds en fiducie de 1,9 milliard de dollars a été créé au titre du Paiement d'expérience commune, qui allait permettre de verser 10 000 \$ aux anciens élèves

admissibles pour leur première année complète ou partielle de résidence dans un pensionnat indien admissible, plus 3 000 \$ pour chaque année supplémentaire complète ou partielle. Conformément à la Convention de règlement, s'il restait plus de 40 millions de dollars dans le fonds en fiducie après versement de toutes les sommes au titre du Paiement d'expérience commune, ces fonds seraient offerts aux bénéficiaires du PEC qui en feraient la demande sous la forme d'un crédit personnel non monétaire pouvant aller jusqu'à 3 000 \$ par personne, à des fins d'éducation.

En août 2007, les parties à la Convention de règlement ont finalement approuvé le protocole de validation du PEC.

Il faut lire le présent rapport en tenant compte du contexte dans lequel le BRQPIC a dû mettre en œuvre le PEC et des défis qui en ont résulté pour le personnel. Par exemple, une période de consultation a suivi la décision des tribunaux, en mars 2007. Ces consultations, menées avec le Comité national d'autorisation, visaient à officialiser un cadre de processus conforme à la Convention de règlement. L'élaboration de ce cadre n'a pris fin qu'en août 2007, un mois à peine avant le lancement du PEC. Il a donc fallu concevoir et mettre en œuvre le processus du PEC dans un délai très court, tout en faisant face à divers problèmes. Dans les régions, le personnel ministériel du BRQPIC a également dû relever de nombreux défis liés à l'administration de l'initiative. Néanmoins, dans l'ensemble, le BRQPIC a réglé ces problèmes conformément au calendrier établi pour le PEC.

Questions exclues de l'évaluation

L'étude se fondait sur la définition du rôle du BRQPIC précisée dans le protocole d'entente qu'il a conclu avec Service Canada, ces deux organisations ayant conjointement administré le PEC. Elle ne portait toutefois pas sur les questions relatives à la pertinence ou à l'efficacité du PEC, et ce pour plusieurs raisons, entre autres parce que, la Convention ayant été imposée par les tribunaux, le gouvernement était légalement tenu de mettre en œuvre toutes ses composantes. Le Ministère a fait des efforts délibérés pour éviter de soumettre les bénéficiaires du PEC à de multiples processus de collecte de données, ce qui aurait été fastidieux pour eux et aurait pu être perçu comme une nouvelle forme de victimisation des anciens élèves. De plus, le point de vue des anciens élèves avait été pris en compte dans une étude réalisée par la Fondation autochtone de guérison et la pertinence et l'efficacité du PEC avaient fait l'objet d'une évaluation par Service Canada.

Constatations générales issues de l'étude sur les leçons retenues

La Convention de règlement est le premier et le plus important règlement de recours collectif de l'histoire du Canada. Elle a mis à l'épreuve les capacités du BRQPIC, et il est important de reconnaître d'entrée de jeu que les employés ont travaillé d'arrache-pied dans le but d'offrir les services liés au PEC. Ils ont fait preuve d'un grand professionnalisme et d'un engagement hors du commun et se sont employés à répondre aux besoins des anciens élèves avec un dévouement louable. Comme le révèle l'étude, le mot d'ordre qui guidait la mise en œuvre du PEC était : « Ce travail doit être accompli, point à la ligne. ». L'organisation voulait ainsi s'assurer que le Canada s'acquitterait de l'ensemble de ses obligations et engagements envers les anciens élèves et leurs familles.

Qu'est-ce qui a bien fonctionné?

L'exécution du PEC peut dans l'ensemble être considérée comme une réalisation positive, malgré les nombreux défis qui ont dû être surmontés, défis qui permettent de tirer des leçons qui seront utiles dans le cadre de futures initiatives.

Contrôles financiers, formulaires et procédures

Les documents examinés révèlent que le processus de validation et de paiement effectué au moyen du système financier de la stratégie de mise en œuvre de l'application Oracle du BRQPIC comportait deux points de contrôle clés, prévus aux articles 34 et 35 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En vertu de l'article 34, l'admissibilité ou le droit du demandeur à obtenir un paiement devait être confirmé par signature et, en vertu de l'article 33, la somme de 8 000 \$ versée dans le cadre du processus de paiement anticipé et déductible de tout paiement ultérieur au titre du PEC exigeait également une autorisation signée. Service Canada effectuait également une vérification préalable pour s'assurer que des points de contrôle adéquats étaient inclus

Gestion des opérations

Les structures, les ressources, les relations, les plans et les outils clés étaient en place. Toutefois, lorsque les ressources du BRQPIC, débordées, n'ont pas suffi à répondre à l'énorme demande qui a fait suite à la Convention de règlement, notamment aux demandes de réexamen, les responsables du BRQPIC ont accru les niveaux de ressources et ont augmenté le recours à des entrepreneurs du secteur privé dans le but de combler les besoins pressants des demandeurs.

Le personnel a fait preuve d'un dévouement et d'une endurance remarquables, tout en réagissant rapidement à des situations instables. La capacité du personnel du PEC à intervenir dans des situations urgentes a été un facteur déterminant qui a permis de garder le rythme et d'atteindre les jalons clés qui avaient été fixés (notamment la livraison des chèques aux anciens élèves). Deux défis imprévus illustrent bien les réalisations du personnel. Il s'agit tout d'abord de la soudaine avalanche de demandes présentées, puis de l'émission d'une directive du ministre, en novembre 2007, exigeant que le personnel du PEC termine le traitement de 53 000 dossiers avant le 22 décembre. L'efficacité du personnel du PEC à répondre à une telle demande témoigne de la capacité du BRQPIC à gérer de solides opérations sur le terrain et à modifier ses stratégies au fur et à mesure que la situation évoluait.

Rayonnement

La décision de mobiliser la collectivité dès le début de l'application de la Convention de règlement s'est avérée judicieuse. Les membres des collectivités ont recruté et aidé les demandeurs. Selon la majorité des répondants clés interviewés dans le cadre de l'étude, leur participation a été très utile sur le plan du rayonnement. Ainsi, les initiatives de communication du PEC ont contribué à faire en sorte que la collectivité autochtone soit bien informée des avantages offerts aux anciens élèves des pensionnats indiens dans le cadre de la Convention de règlement.

Initiative de sensibilisation

Autre exemple des mesures prises pour intégrer la collectivité dès le départ : l'initiative de sensibilisation destinée aux anciens élèves, mise en œuvre au début du processus de PEC. Dans le cadre de cette initiative, les anciens élèves ont été informés de l'importance de posséder un compte bancaire et on leur a recommandé d'agir avec prudence, d'être attentifs aux comportements des membres de leur famille et de leur collectivité et de se protéger des personnes malintentionnées qui pourraient essayer de les induire en erreur ou de profiter d'eux. Il s'agissait là d'une initiative importante qui a permis de contrôler ou, du moins, de réduire dans une certaine mesure les risques que les bénéficiaires soient trompés.

De l'avis des personnes interviewées pendant l'étude, l'initiative de sensibilisation a été une réussite. La collaboration d'un membre influent de la collectivité autochtone venu au BRQPIC pour symboliquement passer un appel au bénéficiaire auquel était destiné le tout premier chèque illustre bien cette réussite. Selon certains témoignages, lorsque ce premier appel a été passé, le bénéficiaire joint par téléphone s'est exclamé : « Vous êtes un arnaqueur! », ce qui démontre bien l'efficacité de l'initiative de sensibilisation. Certains ont aussi souligné que des membres de la Gendarmerie royale canadienne et d'autres intervenants ont veillé à protéger les anciens élèves des pensionnats indiens.

Communication

Les communications avec le personnel se sont établies très tôt et de façon étendue. L'éloignement géographique des bureaux du Ministère a néanmoins donné lieu à des difficultés et à des défis et il est arrivé que le personnel du bureau de Vancouver ne reçoive pas certains des renseignements destinés à tous les administrateurs du PEC. Par exemple, selon divers documents et témoignages, à la fin de l'été et au début de l'automne 2007, des changements apportés à l'effectif et à la structure organisationnelle ont causé de tels problèmes de communication que l'information ne se rendait pas à l'ensemble des membres du personnel de l'unité de l'analyse et de la recherche nationale. Au fil du temps toutefois, on a résolu ces difficultés et les communications se sont améliorées.

Cette amélioration est manifeste à la lecture de certains documents indiquant que le BRQPIC a tenu des séances sur les pratiques exemplaires dans le but d'améliorer les communications et d'en assurer le contrôle. Par exemple, l'unité de recherches du PEC a invité tous les chercheurs et les employés du PEC à des séances sur les pratiques exemplaires où on a donné des éclaircissements sur diverses questions relatives au processus et cerné méthodes à utiliser pour en améliorer le rendement global.

Autre réalisation clé du PEC : l'élaboration de processus administratifs et de gouvernance bien structurés. L'administration ministérielle a réuni les principaux décideurs dans le but d'assurer la reddition de comptes et le suivi et, ultimement, la réussite de l'initiative. Ainsi, les cadres supérieurs, qui étaient en communication régulière avec le personnel, ont surveillé l'évolution et la gestion des travaux, s'acquittant ainsi de leurs responsabilités publiques et financières à l'égard du PEC. Comme la production de rapports et la reddition de compte aux cadres supérieurs s'effectuaient principalement par l'entremise d'un gestionnaire, les rapports positifs qui se sont établis entre eux ont grandement facilité le processus. Les auteurs de l'étude ont notamment constaté que le directeur du bureau de Vancouver se rendait fréquemment dans la région de la capitale nationale et que, dans la mesure du possible, il informait le personnel du bureau de Vancouver de la situation relative au PEC dans cette région et inversement.

Difficultés principales

Les difficultés de la mise en œuvre du PEC étaient liées à plusieurs facteurs, dont les importants travaux qu'exigeait le système de technologie de l'information (TI) et l'instabilité de l'environnement opérationnel. En fait, de multiples facteurs concurrents ont donné lieu aux nombreuses difficultés que le PEC a affrontées. Dans l'ensemble et à des degrés divers, l'étude révèle que, même si le processus du PEC a atteint des objectifs clés en matière de mise en œuvre, certains secteurs de la gestion et de l'administration qui posaient problème (voir ci-dessous) n'ont pas reçu toute l'attention qu'ils méritaient à l'étape de la mise en œuvre du PEC.

Technologie de l'information

Les services de TI, un élément névralgique de la mise en œuvre du PEC, ont été exécutés en retard et de façon inefficace, ou n'ont tout simplement pas été fournis au cours des premières étapes, ce qui a causé des retards dans la prestation des services liés au PEC. Le PEC était assuré par deux ministères : Service Canada et le BRQPIC. Service Canada, d'une taille de beaucoup supérieure à celle du BRQPIC, imposait de multiples exigences et possédait une solide expérience en matière de prestation de services, alors que le BRQPIC était un petit ministère à mandat unique. Des protocoles rigides devaient être suivis avant de procéder à des changements dans le domaine des TI à Service Canada, notamment en ce qui concernait les modèles de lettres de réponse.

L'étape de la préparation en vue de la mise en œuvre d'une initiative nationale aussi vaste et complexe que le PEC exigeait un certain temps. Compte tenu des conséquences bien connues que pouvaient avoir les retards dans la livraison des chèques aux anciens élèves, il aurait fallu déployer plus tôt les importants efforts nécessaires à l'établissement des principales structures, avant même l'approbation de la Convention de règlement, c'est-à-dire en août 2007 au plus tard, soit un mois avant la mise en œuvre du PEC. À cela s'ajoute le fait qu'à cette époque le BRQPIC se préparait à un changement organisationnel et à son intégration au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, alors devenu Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (aujourd'hui Affaires autochtones et du Nord Canada).

Les problèmes en TI ont également affecté la coordination entre les membres du PEC, en raison de leur éloignement géographique. Les outils de TI permettent d'intégrer de multiples facteurs et entités, ce qui facilite les communications, l'uniformité et l'exécution des tâches et d'autres responsabilités. L'étude révèle toutefois que les problèmes de TI ont nui à la coordination des travaux des deux bureaux du BRQPIC, du fait notamment qu'ils n'appliquaient pas les mêmes normes.

Le Comité d'administration national

Le Comité d'administration national, un comité multipartite chargé de superviser l'administration de la Convention de règlement, a été constitué au titre d'une exigence de la Convention de règlement. Le Comité s'efforçait de prendre des décisions par consensus mais, à défaut, ses décisions devaient reposer sur le vote majoritaire de cinq de ses membres. Lorsqu'il a élargi les exigences relatives aux rapports de recherche, le Comité d'administration national a ajouté un processus supplémentaire qui s'appliquait après la première décision, qui incombait exclusivement au BRQPIC, et la décision de réexamen. De plus, comme le Comité d'administration national instruisait les appels déposés par les demandeurs dont la demande avait été rejetée, ce qui a entraîné la création d'un processus particulier

à cette fin et causé des retards. Le Comité d'administration national lui-même n'avait pas prévu le grand nombre de demandes de réexamen qui allaient lui être soumises. Le BRQPIC (c.-à-d. les responsables de la mise en œuvre du PEC) a dû assurer un suivi afin de veiller à ce qu'aucun ancien élève des pensionnats indiens ne « passe à travers les mailles » du système en raison de ce « processus alternatif ».

Plan d'urgence

À l'étape qui a précédé l'approbation de la Convention de règlement, il n'existait aucun plan d'urgence. Les auteurs de l'étude n'ont trouvé aucun document démontrant l'existence d'un plan d'urgence entre mai 2006, lorsque le gouvernement du Canada a annoncé que toutes les parties approuvaient la Convention de règlement, et mars 2007, lorsque la Convention a été approuvée par neuf tribunaux canadiens. En outre, la plupart des réponses du BRQPIC à la Convention de règlement ont été mises en œuvre simultanément et en temps réel, dans le but de satisfaire aux exigences de la Convention. L'élaboration d'un plan d'urgence, même non définitif, avant l'application de la Convention de règlement, aurait été extrêmement utile dans le cadre des travaux du PEC.

L'application de la Convention de règlement a donné lieu à un projet d'une ampleur colossale. De façon générale, l'étude a permis de conclure que le BRQPIC (le personnel du PEC) a assuré un contrôle interne efficace de la majorité des activités clés associées à la prestation des services liés au PEC. Il a toutefois fallu apporter des mesures correctives dans certains domaines. À cette fin, les responsables ont pris des décisions et révisé des pratiques qui ont permis de renforcer la reddition de comptes générale et d'améliorer la gestion des processus du BRQPIC. À l'heure actuelle, le PEC en est à réduire graduellement ses activités, lesquelles devraient prendre fin lorsque les tribunaux auront rendu une décision pour chacune des demandes d'ajout d'écoles à la liste des écoles visées par la Convention de règlement.

1. Introduction

1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a réalisé une étude sur les leçons retenues du processus de Paiement d'expérience commune (PEC). Cette étude a été réalisée dans le but d'obtenir une évaluation indépendante de la manière dont le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada (BRQPIC) s'est acquitté de ses responsabilités à l'égard du PEC, l'une des composantes de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. L'étude des leçons retenues de l'expérience du PEC devrait guider et orienter les futures initiatives gouvernementales dans le cadre desquelles des paiements compensatoires semblables à ceux du PEC seront versés.

La Fondation autochtone de guérison a effectué des études sur l'incidence des paiements forfaitaires compensatoires versés en 2007² et sur celle du versement du PEC aux bénéficiaires en 2010³. De plus, Service Canada (qui relève d'Emploi et Développement social Canada) a procédé à une évaluation de ses responsabilités dans le cadre du PEC en mai 2013⁴. L'étude sur les leçons retenues produites par AANC servira de complément à ces études en mettant l'accent sur l'application de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (appelée ci-après la « Convention de règlement ») par le BRQPIC et en examinant de quelle manière le Bureau a conçu et assumé ses responsabilités à l'égard du PEC. L'étude porte sur la période allant de l'exercice 2007-2008 à l'exercice 2012-2013.

1.2 Objectifs de l'étude sur les leçons retenues

L'objectif général de l'étude consistait à informer le gouvernement du Canada des leçons et des pratiques exemplaires issues de l'exécution du PEC afin de guider la conception et la réalisation d'éventuels autres programmes de paiements compensatoires. La réalisation d'une « étude sur les leçons retenues » consiste à recueillir, documenter et analyser les réactions aux événements clés survenus pendant la conception et la mise en œuvre d'un programme dans le but d'aider à la réalisation future de programmes comparables.

Pendant le cycle de vie de chaque projet et de chaque programme, on tire des leçons et on découvre des occasions d'amélioration en documentant les pratiques exemplaires qui ont été mises au point et appliquées. La recension des leçons retenues fait partie intégrante du processus d'amélioration continue appliqué dans le cadre de tout projet ou programme; cette pratique aide les administrateurs à cerner les causes profondes des problèmes survenus pendant la prestation du programme. Elle permet aussi de ne pas faire face aux mêmes problèmes dans le cadre d'autres programmes de nature semblable.

² Fondation autochtone de guérison, *Projet de recherche sur le paiement forfaitaire compensatoire : le cercle se referme*, 2007.

³ Fondation autochtone de guérison, *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, 2010.

⁴ Emploi et Développement social Canada, *Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*, 14 mai 2013.

Questions exclues de l'évaluation

La présente étude se fonde sur la définition du rôle du BRQPIC (qui fait désormais partie d'AANC) précisée dans le protocole d'entente qu'il a conclu avec Service Canada, ces deux organisations ayant conjointement administré le PEC. L'étude ne portait pas sur les questions relatives à la pertinence ou à l'efficacité du PEC car : i) ce dernier relevait d'une convention de règlement imposée par les tribunaux que le gouvernement était tenu d'appliquer intégralement; et ii) il a été décidé, en raison de la nature délicate du sujet, de ne pas demander aux bénéficiaires du PEC de participer directement à une étude menée par le gouvernement. La pertinence et l'efficacité du PEC ont été examinées dans le cadre d'une évaluation réalisée par Service Canada et la Fondation autochtone de guérison s'est penchée sur les points de vue des anciens élèves des pensionnats indiens dans certaines études.

1.3 Profil et contexte du programme du PEC

Contexte, histoire, justification et motivation – Convention de règlement relative aux pensionnats indiens

Le gouvernement du Canada a commencé à participer à la mise sur pied et à l'administration des pensionnats indiens en 1874. Il administrait pratiquement toutes les écoles conjointement avec différentes organisations religieuses, notamment les Églises anglicane, presbytérienne, unie et catholique romaine. Les pensionnats indiens⁵ étaient des pensionnats où les enfants autochtones étaient placés en résidence par le Canada ou en vertu de son autorité, à des fins d'éducation. Le gouvernement du Canada était conjointement responsable du fonctionnement du pensionnat et de la garde des enfants qui le fréquentaient. Environ 150 000 enfants autochtones ont été retirés de leurs foyers et séparés de leurs familles et de leurs collectivités pour être placés dans un pensionnat. On comptait plus de 139 pensionnats répartis dans les provinces et territoires, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Bien que la plupart des pensionnats indiens aient cessé d'exister vers le milieu des années 1970, le dernier pensionnat dirigé par le gouvernement fédéral a fermé ses portes à la fin des années 1990.

Dans son rapport de 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a attiré l'attention du public canadien sur les expériences vécues par les anciens élèves des pensionnats indiens. En 2001, on a créé le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada (BRQPIC), un ministère distinct qui avait pour mandat de se pencher sur les questions relatives aux séquelles des pensionnats indiens et de gérer et régler les réclamations à cet égard. Selon le rapport *Estimating the Residential School Attendee Population – For the Years 2001, 2005 et 2006* publié par Siggner & Associates en 2005, le nombre d'anciens élèves des pensionnats indiens toujours vivants en 2006 était estimé à 78 994. Tous étaient autochtones.

⁵ Comme l'ont reconnu le Canada et l'ensemble des parties à la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (avocats des anciens élèves, avocats des Églises, Assemblée des Premières Nations et autres organisations autochtones).

Le nombre de litiges allant en augmentant, le gouvernement fédéral a commencé à étudier d'autres méthodes afin d'en arriver à un règlement. Cependant, le Mode alternatif de règlement des conflits, tout comme les litiges, s'est avéré difficile à mettre en œuvre. Le 30 mai 2005, le gouvernement du Canada a nommé l'honorable Frank Iacobucci pour travailler avec les avocats et d'autres représentants des anciens élèves, comme l'Assemblée des Premières Nations et diverses organisations autochtones, et les avocats des Églises, afin de conclure une entente qui n'aborderait pas seulement les cas de sévices, mais aussi les torts généraux découlant de l'épisode des pensionnats indiens.

La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens

En mai 2006, le gouvernement du Canada a annoncé que la Convention de règlement avait été approuvée par toutes les parties. La Convention est à ce jour le plus grand règlement de recours collectif de l'histoire du Canada. En septembre 2006, le gouvernement du Canada a approuvé le versement de 3,2 milliards de dollars, sur sept ans, en application de la Convention de règlement.

En mars 2007, la Convention de règlement a été approuvée par neuf tribunaux provinciaux du Canada. La mise en œuvre de ce règlement historique devait constituer une résolution juste et durable en ce qui a trait aux séquelles des pensionnats indiens, et faire en sorte que les anciens élèves bénéficient des mesures individuelles et collectives énoncées dans la Convention de règlement. Les mesures destinées à pallier les séquelles du régime des pensionnats indiens étaient les suivantes :

- Le versement du PEC à tous les anciens élèves admissibles qui ont vécu dans des pensionnats indiens reconnus;
- Le Processus d'évaluation indépendant, un processus non accusatoire axé sur le demandeur visant le règlement extrajudiciaire des allégations de sévices sexuels, de sévices physiques graves et d'autres actes répréhensibles commis à l'endroit des élèves dans les pensionnats indiens;
- La Commission de vérité et réconciliation, chargée de tenir sept activités nationales, d'appuyer les événements communautaires, de créer un dossier historique public et de sensibiliser le public au sujet du régime des pensionnats indiens et de ses répercussions;
- L'initiative de commémoration, une initiative d'une valeur de 20 millions de dollars appuyant la tenue d'activités locales, régionales et nationales destinées à honorer les anciens élèves des pensionnats indiens, leurs familles et leurs collectivités, à perpétuer leur souvenir, à leur rendre hommage et à informer et sensibiliser le public; et
- Des mesures d'appui à la guérison, comme le Programme de soutien en santé – Résolution des questions des pensionnats indiens, et une dotation à la Fondation autochtone de guérison.

Le PEC

Le « paiement d'expérience commune » est un montant forfaitaire versé à un candidat admissible au PEC, conformément à l'article 5 de la Convention de règlement.

En vertu de la Convention de règlement, un fonds en fiducie de 1,9 milliard de dollars a été créé au titre du Paiement d'expérience commune, qui consistait en un versement de 10 000 \$ aux anciens élèves admissibles pour leur première année complète ou partielle de résidence dans un pensionnat indien admissible, plus 3 000 \$ pour chaque année supplémentaire complète ou partielle.

Conformément à la Convention de règlement, s'il restait plus de 40 millions de dollars dans le fonds de fiducie après le versement de toutes les sommes au titre du Paiement d'expérience commune, ces

fonds étaient offerts aux bénéficiaires du PEC qui en faisaient la demande, sous la forme d'un crédit personnel non monétaire pouvant aller jusqu'à 3 000 \$ par personne, à des fins d'éducation. Toute somme résiduelle du fonds en fiducie après l'attribution des crédits personnels sera transférée au Indian Brotherhood Trust Fund (fonds fiduciaire de la fraternité des Indiens) et à la Inuvialuit Education Foundation (fondation de l'éducation inuvialuit) et servira à des programmes d'éducation.

Candidat admissible au PEC

Le terme « candidat admissible au PEC » désigne tout ancien élève qui a vécu dans un pensionnat indien avant le 31 décembre 1997 et qui était toujours vivant le 30 mai 2005, qui ne s'est pas exclu d'un recours collectif ou qui n'est pas réputé s'en être exclu pendant le délai d'exclusion, ou qui est membre du recours collectif Cloud à titre d'élève⁶.

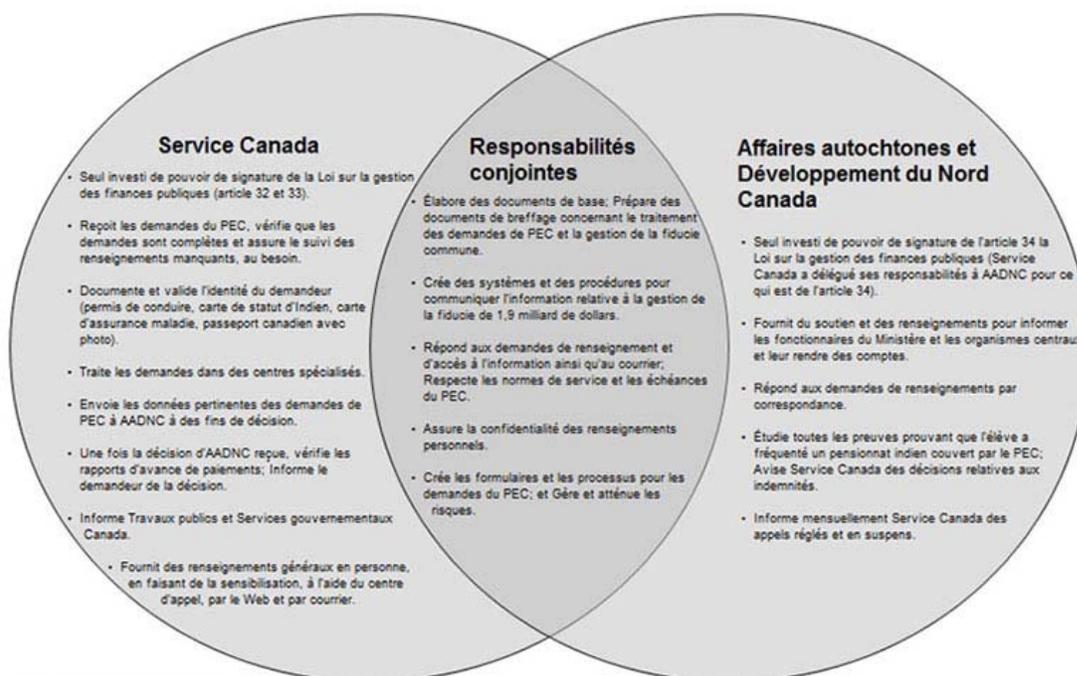
Le processus d'indemnisation commençait au moment où un ancien élève remplissait un formulaire de demande de PEC et se terminait lorsque le paiement lui était versé ou que le candidat était informé du rejet de sa demande. Les principaux éléments du processus du PEC étaient les suivants :

1. *Demande initiale au titre du PEC* : Formulaire de demande où les candidats devaient fournir les renseignements essentiels nécessaires pour que le BRQPIC puisse confirmer leurs années de résidence dans un ou plusieurs pensionnats reconnus. Toutes les demandes de PEC étaient traitées par Service Canada, qui les transmettait ensuite au BRQPIC. Ce dernier les vérifiait puis rendait une décision sur l'admissibilité du candidat. Une fois les demandes traitées par le BRQPIC, Service Canada transmettait les résultats de l'examen ou la décision du BRQPIC aux demandeurs, par la poste, et il émettait les paiements destinés aux candidats admissibles.
2. *Demande de réexamen* : Les demandeurs dont la demande de PEC avait été rejetée ou qui étaient insatisfaits de la décision concernant le paiement avaient la possibilité de demander le réexamen de leur demande initiale. Le BRQPIC révisait alors en profondeur les recherches et les résultats de la première demande, puis effectuait des recherches supplémentaires (recherche de documents et/ou communication avec le demandeur). Il incombait à Service Canada de poster les lettres de décision et d'émettre les paiements.
3. *Demande d'appel à l'égard du PEC soumise au Comité d'administration national* : Les candidats qui recevaient une décision défavorable par suite de leur demande de réexamen pouvaient soumettre une demande d'appel au Comité d'administration national. Avant de se pencher sur l'appel, le BRQPIC procédait à un examen détaillé de la demande originale et de la demande de réexamen et effectuait des recherches supplémentaires pour intégrer au dossier les nouveaux renseignements obtenus lors du processus d'appel (recherche de documents et/ou communication avec le demandeur).
4. *Appel devant les tribunaux, ou étape finale* : Les demandeurs dont la demande d'appel avait été rejetée par le Comité d'administration national pouvaient interjeter appel auprès d'un tribunal. Un rapport sommaire était ensuite rédigé et soumis à la Cour, avec les documents pertinents, aux fins de l'examen et de la décision finaux.

⁶ Le terme « membres du recours collectif Cloud » désigne toutes les personnes qui font partie des groupes autorisés dans le recours collectif Cloud. Le recours collectif Cloud fait référence à l'affaire *Marlene C. Cloud et autres c. le Procureur général du Canada et autres*. (C40771) autorisée par une ordonnance émise à Toronto le 16 février 2005 par la Cour d'appel de l'Ontario.

Selon la Convention de fiducie annexée à la Convention de règlement, le fiduciaire, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, était représenté par les ministres responsables d'AANC (auparavant le Bureau de la Résolution des questions des pensionnats indiens Canada) et d'Emploi et Développement social Canada. Le BRQPIC administrait le paiement forfaitaire au titre du PEC en collaboration avec Service Canada, qui avait l'expertise voulue pour traiter les demandes, venir en aide aux demandeurs et émettre les paiements. Le principal rôle du BRQPIC consistait à valider le nombre d'années pendant lesquelles les demandeurs avaient fréquenté un pensionnat indien et à autoriser Service Canada à émettre les paiements, dont le montant était établi en fonction des résultats des recherches. Les rôles et les responsabilités respectifs du Ministère et de Service Canada, aux fins de la conception et de l'exécution du PEC, ont été définis dans un protocole d'entente. Le schéma ci-dessous résume les rôles et les responsabilités du BRQPIC et de Service Canada.

Schéma 1 (selon le protocole d'entente)



* Loi sur la gestion des finances publiques
 ** Service Canada a sous-délégué ses responsabilités de l'article 34 à AADNC

Paiement anticipé

Le 10 mai 2006, le BRQPIC a mis en œuvre un Programme de paiement anticipé qui lui permettait de verser plus rapidement certaines sommes aux candidats admissibles. Tous les anciens élèves qui avaient vécu dans un pensionnat indien reconnu et qui étaient âgés de 65 ans ou plus au 30 mai 2005 étaient admissibles au paiement anticipé. La somme de 8 000 \$ versée aux demandeurs dans le cadre de ce programme devait être déduite de tout paiement ultérieur au titre du PEC. Lorsque le Programme de paiement anticipé a pris fin, le 31 décembre 2006, le BRQPIC avait reçu 13 547 demandes, quelque 10 300 paiements avaient été versés aux bénéficiaires et 3 210 demandes avaient été jugées inadmissibles au paiement anticipé.

Gestion du PEC par le BRQPIC

Le BRQPIC, l'un des ministères cités à l'annexe IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, a été établi par décret (P.C. 2001-994) le 4 juin 2001. Le BRQPIC a été chargé de se pencher sur les questions relatives aux séquelles des pensionnats indiens et de régler ces questions. À titre de ministère, le BRQPIC avait un seul résultat stratégique à atteindre : promouvoir la réconciliation entre les anciens élèves des pensionnats indiens et le gouvernement du Canada.

Au début de 2007, la structure organisationnelle du BRQPIC se composait des sept directions générales suivantes, dont six relevait directement de la sous-ministre adjointe.

1. Paiement d'expérience commune et recherche
2. Secrétariat du processus d'évaluation indépendant
3. Opérations, Règlement des conflits
4. Direction générale des politiques, des partenariats et des communications
5. Services corporatifs
6. Ressources humaines
7. Vérification et évaluation

Structure de gouvernance du PEC

Le comité de gestion du BRQPIC, qui réunissait tous les directeurs généraux et un certain nombre de directeurs, était présidé par l'administrateur général. Les membres du comité se rencontraient toutes les semaines pour discuter de questions opérationnelles et des questions connexes relatives aux ressources humaines.

Plusieurs ministères avaient joué un rôle dans la gestion du système des pensionnats indiens, mais c'est le BRQPIC qui a été chargé de coordonner les activités relatives à la Convention de règlement.

Le ministre responsable de la Convention de règlement, dont le PEC était une composante, était le ministre responsable du BRQPIC. Il devait orienter et diriger les efforts du gouvernement fédéral en matière de gestion et de règlement des allégations d'abus et s'occuper du dossier des séquelles du régime des pensionnats indiens. Depuis la fusion du BRQPIC et d'AANC, en juin 2008, le ministre d'AANC est responsable du PEC.

Le 1^{er} juin 2008, la responsabilité d'encadrer la mise en œuvre efficace et en temps opportun de la Convention de règlement a été transférée au Secteur de la résolution et des affaires individuelles d'AANC. À cette fin, le Secteur assure la liaison avec tous les autres interlocuteurs associés au programme (Service Canada et Crawford) et avec les tribunaux, qu'il informe des efforts déployés pour appliquer la Convention de règlement.

Gestion du PEC

Bureau de la Résolution des questions des pensionnats indiens du Canada (maintenant AANC)

Comme il a été mentionné, le protocole d'entente conclu par les deux ministères définissait clairement leurs rôles et leurs responsabilités respectifs. Le BRQPIC devait coordonner l'envoi des avis aux anciens élèves; établir les critères d'admissibilité au processus de demande; vérifier les demandes en effectuant des recherches par diverses méthodes (documents historiques, entrevues);

travailler avec les demandeurs de PEC afin de vérifier les renseignements fournis dans les formulaires de demande; confirmer le montant des paiements; autoriser le versement des paiements; gérer le processus de réexamen dans les cas où les candidats au PEC pouvaient fournir des renseignements supplémentaires à l'appui de leur demande et qu'ils demandaient le réexamen de décisions antérieures; et tenir les candidats au courant de l'état de leur demande et répondre aux demandes de renseignements des candidats.

Les activités du PEC étaient coordonnées par deux unités du Secteur de la résolution et des affaires individuelles.

1. L'unité de coordination du PEC : Cette unité était responsable de la coordination et de la mise en œuvre générale des responsabilités du Ministère à l'égard du PEC. Elle était le principal agent de liaison entre le Ministère et Service Canada et avec le BRQPIC, le ministère de la Justice et le Comité d'administration national quant aux questions relatives à la mise en œuvre du PEC.
2. L'unité de l'analyse et de la recherche nationale : Les principales fonctions de cette unité consistaient à réunir des documents permettant de confirmer la fréquentation des pensionnats indiens, à faire des recherches (électroniques et manuelles) dans ses collections de documents et ses bases de données, à relever les lacunes dans les documents ainsi que les renseignements qui posaient problème et qui étaient susceptibles d'exiger un suivi auprès des anciens élèves, à déterminer l'admissibilité des candidats, à autoriser le versement de tous les paiements faits au titre de l'article 34 et à produire des rapports réguliers sur la gestion du rendement.

Partenaires, bénéficiaires et intervenants

Partenaires

Service Canada (qui relève d'Emploi et Développement social Canada) était le principal partenaire du BRQPIC dans l'administration du PEC. De façon générale, il incombait à Service Canada de recevoir et de traiter toutes les demandes de PEC, de confirmer l'identité des demandeurs, d'aider les candidats au PEC à remplir les formulaires, d'émettre les paiements destinés aux candidats jugés admissibles et d'assurer la surveillance financière de l'administration du fonds en fiducie.

Santé Canada gérait le Programme de soutien en santé – Résolution des questions des pensionnats indiens, qui fournissait des services de counselling professionnels, des services auxiliaires offerts par des travailleurs des collectivités autochtones, dont plusieurs parlaient des langues autochtones, des services de soutien adaptés à la culture offerts par des aînés, ainsi que des services de transport donnant accès aux ressources non offertes dans la collectivité des demandeurs. Les candidats au PEC étaient admissibles à ces services de soutien en vertu de la Convention de règlement.

Le *ministère de la Justice* représentait le Canada dans le cadre des négociations qui ont mené à la Convention de règlement et les avocats du Ministère représentaient le Canada au sein du Comité d'administration national multipartite. Le gouvernement fédéral comptait également parmi les accusés dans le litige qui a précédé la Convention de règlement. Le ministère de la Justice a en outre conseillé et représenté le Canada dans le cadre des appels soumis au Comité d'administration national et des appels interjetés en vue de demander l'ajout d'autres pensionnats indiens à l'article 12 de la Convention de règlement.

La société *Crawford Class Action Services* a été mandatée par les tribunaux pour surveiller la conformité du Canada à la Convention de règlement (il n'était donc pas nécessaire de passer un marché et il incombait au gouvernement du Canada de payer pour les services fournis par l'entreprise). Crawford est responsable du site Web officiel où sont diffusés des renseignements et des mises à jour sur tous les éléments de la Convention de règlement ainsi que des lignes téléphoniques sans frais fournissant des renseignements généraux sur la Convention de règlement et des lignes téléphoniques réservées aux demandeurs de PEC et à ceux qui ont recours au Processus d'évaluation indépendant. Il était également responsable du Centre de réponse du PEC, notamment du fonctionnement d'un centre d'appels chargé de fournir des renseignements généraux et des mises à jour sur les demandes au PEC à toutes les étapes du processus. Ce centre d'appels était chargé de recevoir des documents et de traiter les renseignements supplémentaires fournis par les candidats. Crawford servait également d'*administrateur des appels concernant le PEC* et de courroie de transmission des renseignements destinés au Comité d'administration national et au BRQPIC ou provenant de ces organismes. Crawford informait le BRQPIC et les demandeurs des décisions du Comité d'administration national et de l'issue des appels relatifs au PEC soumis aux tribunaux.

Le *Comité d'administration national*. Ce comité multipartite supervisait l'administration de la Convention de règlement. Il a été mandaté dans le cadre de la Convention de règlement pour interpréter les ordonnances d'approbation⁷ et veiller à ce qu'elles soient appliquées convenablement, en plus d'examiner les appels dans le cadre du programme de PEC. Le Comité était formé d'avocats représentant chacune des parties (le gouvernement du Canada, les organismes religieux, l'Assemblée des Premières Nations, le National Consortium, le Merchant Law Group et les Inuits) et d'un avocat indépendant. Le Comité s'efforçait de prendre ses décisions par voie de consensus. À défaut de consensus, les décisions requéraient un vote majoritaire de cinq membres. Lorsque la mise en œuvre d'une décision exigeait un financement supplémentaire, le gouvernement du Canada devait voter en faveur de certaines questions de financement qui pouvaient être renvoyées aux tribunaux. Le Comité d'administration national examinait les appels interjetés à l'égard des décisions de réexamen du programme de PEC. Crawford servait de point de contact pour les appels soumis au Comité d'administration national.

Hilsoft Notifications, embauchée dans le cadre d'une ordonnance de la cour, a géré la mise en œuvre des plans de notification informant les membres du groupe de leur admissibilité en vertu de la Convention de règlement et du PEC, le processus d'évaluation indépendant et d'autres mesures qui leur étaient destinées. Le Plan de notification soulignait les efforts qui seraient déployés pour fournir une notification convenable aux personnes inscrites au *Recours collectif* relatif aux pensionnats indiens, y compris la notification des audiences dans neuf collectivités (phase I) et la notification du processus de l'option de refus et de réclamation (phase II). La société Hilsoft a également été embauchée par le BRQPIC chaque fois qu'un Plan de notification s'avérait nécessaire au cours de la mise en œuvre de la Convention de règlement, notamment lors de l'ajout d'un nouveau pensionnat indien en vertu de l'article 12 (Demande d'ajout d'établissement) ou pour rappeler aux membres du groupe les délais appliqués au PEC et au processus d'évaluation indépendant.

⁷ Ordonnances d'approbation : les jugements ou les ordonnances par lesquels les tribunaux autorisent les recours collectifs et approuvent la Convention de règlement comme étant juste, raisonnable et dans l'intérêt supérieur des membres des recours collectifs et des membres du recours collectif Cloud aux fins de règlement des recours collectifs.

Dona Cona, soumissionnaire sélectionné en réponse à un appel d'offres, a été embauché par le BRQPIC pour répondre aux demandes en lien avec le Paiement d'expérience commune. La société a fourni un centre d'appel et des agents mandatés pour venir en aide aux demandeurs en leur fournissant les renseignements nécessaires pour qu'ils soient en mesure de traiter les demandes et d'assurer le service de ligne d'écoute téléphonique au nom du BRQPIC.

Le *programme d'administration des successions et du patrimoine d'AANC* leur est également venu en aide, car il a souvent été tenu (en vertu de la *Loi sur les Indiens*) d'administrer temporairement les successions et le patrimoine de personnes qui résidaient ordinairement dans une réserve et qui sont décédées sans testament ou dont les capacités mentales ont été jugées insuffisantes au titre de la *Loi sur les Indiens*. Des demandes ont également été formulées dans le cadre de ce programme au nom des anciens élèves ou des membres de leurs familles.

Les *fiduciaires et garants provinciaux du bien public*, à l'instar des responsables de l'administration des successions et du patrimoine d'AANC, ont fait des demandes en tant que représentants personnels des anciens élèves qui relevaient de la compétence d'AANC.

Bénéficiaires

Les anciens élèves des pensionnats indiens ont été les bénéficiaires directs du PEC, tandis que les familles et les collectivités des anciens élèves ont été considérées comme des bénéficiaires indirects.

Intervenants

Les parties à la Convention de règlement, de même que les représentants de l'Assemblée des Premières Nations et des Inuits, ont été les intervenants clés de l'administration du PEC.

De plus, les intervenants ont inclus 140 organisations autochtones nationales, régionales et locales financées par le Programme d'information publique et de défense des intérêts qui soutient l'échange de renseignements et qui veille à ce que les collectivités autochtones, et plus particulièrement les anciens élèves et leurs familles, soient mis au courant de tous les aspects de la Convention de règlement.

Modèle logique et activités de programme du PEC

Une première ébauche du modèle logique du PEC (annexe A) a été élaborée en collaboration avec les responsables du PEC. Cette version préliminaire présente les principales activités, les extrants et les résultats attendus dans l'immédiat et à plus long terme. Au cours de la période couverte par la présente étude, les activités entreprises par le PEC ont été principalement axées sur un résultat clé à court terme, soit l'indemnisation des anciens élèves admissibles qui ont résidé dans un pensionnat indien.

Liens avec l'architecture des activités de programme et les résultats stratégiques d'AANC

Actuellement, le programme « *Résolution des questions des pensionnats* » relève du Résultat stratégique : « Les gens » (le bien-être des personnes, des familles et des collectivités des Premières Nations et des Inuits) et il est soutenu par plusieurs sous-activités, incluant le PEC.

Objectifs et résultats escomptés du PEC

Les objectifs et les résultats escomptés en lien avec le PEC sont énoncés dans la Convention de règlement. L'objectif général est de remédier de manière durable aux séquelles laissées par les pensionnats indiens. Collectivement, les composantes de la Convention de règlement visaient à reconnaître le rôle que le Canada a joué dans l'administration des pensionnats indiens et à soutenir les moyens engagés pour aider les survivants, leurs familles et leurs collectivités à guérir des séquelles laissées par ces pensionnats.

Ressources du PEC

Le financement que le Ministère a alloué au PEC (dépenses engagées de 2007-2008 à 2012-2013) est le suivant :

Tableau 1

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total
Employés à temps plein (administration centrale)	3 428 075	3 519 459	1 925 130	2 069 601	1 614 463	1 366 631	13 923 359
Crédit 1 (<i>financement temporaire</i>) Fonctionnement et entretien	22 099 512	22 446 759	18 386 132	12 629 589	6 558 339	4 994 325	87 114 656
Total	25 527 587	25 966 218	20 311 262	14 699 190	8 172 802	6 360 956	101 038 015

Remarque : Le total des dépenses liées au PEC représente les produits livrables immédiatement, en plus des dépenses consenties à ce titre par la Direction nationale de recherche et d'analyse⁸.

Au 30 septembre 2014, plus de 1,6 milliard de dollars ont été versés à plus de 79 200 anciens élèves à même le Fonds de la somme désignée.

⁸ Il est à noter que ces chiffres n'incluent pas les paiements directs versés aux anciens étudiants au titre du Fonds de la somme désignée, un fonds fiduciaire établi pour le PEC.

2. Cadre des leçons retenues

La présente section donne un aperçu des enjeux analysés dans le cadre de cette étude.

2.1 Questions et leçons retenues

L'une des composantes clés du succès de l'évaluation d'un programme réside dans les leçons retenues. En vertu de la *Politique sur l'évaluation* de 2009 du Conseil du Trésor, une évaluation devrait explorer cinq questions fondamentales relatives à la pertinence (la nécessité de poursuivre le programme, la concordance avec les priorités du gouvernement, la cohérence avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral) et au rendement (l'atteinte des résultats attendus et la démonstration de l'efficacité et de la rentabilité).

Toutefois, cette étude est particulière en ce sens que l'accent est mis principalement sur les leçons apprises et les pratiques exemplaires en vue de documenter d'éventuelles initiatives futures. Ainsi, les principaux enjeux qui ont été examinés dans le cadre de cette étude ont été la conception et la prestation de services, l'efficacité (utilisation des ressources), les leçons retenues et les pratiques exemplaires.

Conception et prestation – Un programme bien conçu oriente le processus de mise en œuvre, facilite la surveillance de la mise en œuvre et fournit une base solide pour l'évaluation du rendement. Les problèmes associés à la conception du programme sont principalement évalués à l'aide du modèle logique du programme. Par exemple, la conception du PEC a été examinée de manière à établir des liens entre les composantes de l'initiative.

Efficacité du programme – L'efficacité est axée sur la conversion de ressources (intrants) en extrants qui, en retour, facilitent l'atteinte des résultats attendus. Par exemple, on a examiné les extrants produits dans la réalisation des résultats attendus en tenant compte de la quantité, de la qualité, de l'opportunité et de la pertinence des extrants produits. De plus, on a cherché à comprendre pourquoi la direction a choisi telle approche de la conception et de la prestation de services à la lumière du contexte, des risques et des estimations du PEC et on a analysé les processus utilisés pour produire ces extrants. Ainsi, cet aspect de l'efficacité du programme peut s'appuyer sur la démarcation entre la logique et la théorie des programmes, en plus d'y être étroitement lié.

Leçons retenues – Ceci s'attendait à mettre en lumière les forces ou les faiblesses de la préparation, de la conception et de la mise en œuvre qui affectent souvent le rendement, les résultats et les répercussions.

Pratiques exemplaires – Il s'agit d'une méthode, une technique ou un processus éprouvés pour atteindre un résultat donné dans des circonstances particulières et de manière efficace (la mise en œuvre de la Convention de règlement a contribué à l'atteinte du résultat stratégique).

3. Méthodologie pour tirer profit des leçons retenues

La présente section fournit des renseignements détaillés sur la méthodologie utilisée dans le cadre de la présente étude.

3.1 Objectif

Cette étude visait d'abord et avant tout à déterminer les leçons apprises et les pratiques exemplaires utilisées en se fondant sur le rôle du Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada (BRQPIC) dans la mise en œuvre (conception, prestation et efficacité) du PEC.

3.2 Portée

L'étude couvrait les exercices financiers de 2007-2008 à 2012-2013. Elle comprenait les activités du BRQPIC relativement au PEC, à l'exclusion de celles entreprises par d'autres ministères et organismes partenaires ou intervenants. Toutefois, l'étude a reconnu la nature horizontale et multiministérielle ou multiorganisme du PEC, ainsi que le prescrit la Convention de règlement.

Les problèmes ont été résolus dans le cadre d'une série de questions précises auxquelles une réponse a été fournie à la section 4.

3.3 Méthodologie

Un mandat initial élaboré en consultation avec le Secteur de la résolution et des affaires individuelles constituait la base de la méthodologie de la présente étude. Les principales constatations, conclusions et recommandations présentées dans le rapport ont été tirées de sources multiples et analysées au moyen des trois méthodes suivantes :

1. **Recension des documents, des dossiers et des données** : les documents, les dossiers et les données fournis par les responsables du PEC ont été analysés. Ils comprenaient notamment : un protocole d'entente lié au PEC, un rapport ministériel sur le rendement, des rapports sur les plans et les priorités, des discours du Trône et des rapports trimestriels et annuels. Ces documents ont aidé à résoudre les questions touchant le temps de traitement et les coûts administratifs. Les données d'intérêt portaient notamment sur le nombre de demandes reçues, traitées ou rejetées, le temps nécessaire pour vérifier l'admissibilité, le montant de la rémunération et le temps nécessaire pour obtenir les approbations.
2. **Entrevues avec les répondants clés** : entrevues par téléphone et en personne avec les intervenants internes et externes. Neuf entrevues ont été réalisées avec les représentants d'AANC et de Service Canada. Bien que le nombre de personnes interviewées ait été relativement peu élevé, compte tenu de l'accent mis sur les leçons apprises et les pratiques exemplaires, cela a permis de rassembler des idées et des points de vue en lien avec les futures initiatives.

3. Recension des écrits et analyse comparative internationale : un examen des écrits a été effectué à la fois sur les pratiques nationales et internationales en lien avec les procédures de redressement et les conventions de règlement, le tout étant axé sur l'ouverture, la planification, l'exécution, la surveillance, le contrôle et la fermeture des dossiers. Les forces et les faiblesses ont été examinées à chacune de ces étapes. Six analyses comparatives ont été effectuées :

- Le programme d'indemnisation des anciens élèves de Jericho (Colombie-Britannique)
- Le programme d'indemnisation du Shelburne Youth Training Centre (Nouvelle-Écosse)
- Le programme d'indemnisation de Grandview Training School for Girls (Ontario)
- Le programme d'indemnisation de Kingsclear Training School (Nouveau-Brunswick)
- Le programme d'indemnisation de Sir James Whitney School for the Deaf (Ontario)
- Le fonds de Tasmanie pour les générations volées (Australie)

3.4 Difficultés ou limitations et stratégies d'atténuation

L'étude a été précisément conçue pour éviter que les expériences vécues par les anciens étudiants des pensionnats indiens ne se reproduisent. Comme pour toute étude faisant appel à des méthodologies, les limites associées à celle-ci comprenaient notamment :

- La nature et la complexité du PEC et l'obligation de ne pas interroger les demandeurs pour les raisons énoncées précédemment (p. ex., la sensibilité de la question). En outre, les résultats des entrevues en général comportaient des limites, notamment du fait que les renseignements obtenus des personnes interviewées étaient fondés sur des impressions. L'équipe d'évaluation a également été confrontée à des problèmes de disponibilité, d'autant plus que les répondants clés interviewés ne souhaitaient pas nécessairement participer à l'étude.
- La nature « horizontale » complexe et à multiples facettes du PEC. Le PEC était une initiative horizontale complexe lancée à l'échelle nationale, accompagnée d'importantes variantes entre les provinces et mettant en cause toute une gamme d'acteurs et des groupes d'intervenants clés. En fait, abstraction faite de ces limitations, le rôle qu'a dû jouer le BRQPIC constituait un défi en soi.
- L'impossibilité de vérifier dans le cadre de cette étude si les plaintes formulées contre les centres d'appels étaient précisément dirigées contre le BRQPIC ou Service Canada ou les lignes téléphoniques du PEC exploitées par d'autres organisations gouvernementales ou non gouvernementales.
- La difficulté de distinguer le rôle du BRQPIC, étant donné la complexité de la mise en œuvre et de la participation des différents partenaires.

Mesure d'atténuation

Les limites méthodologiques étaient essentiellement liées à la nature particulière du processus de PEC et elles furent reconnues dès le début de l'étude. Or, l'étude a été conçue pour atténuer ces limites autant que possible. Par exemple, tous les éléments de preuve ont été utilisés pour en arriver à la conclusion que le processus de PEC renforçait la fiabilité et la validité des résultats. De plus, il a été possible dans le cadre de l'étude de forger et d'adapter des questions en fonction des personnes

susceptibles de participer aux entrevues. Par ailleurs, l'étude a permis d'observer l'évolution et l'intégration des services du PEC à ceux de Service Canada et du Comité d'administration national. Enfin, des outils de collecte de données normalisées ont été utilisés et, en ce sens, la méthodologie a respecté les exigences de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor et les normes qui y sont associées.

Recension des écrits (études comparatives)

Une recension des écrits a été entreprise dès le départ afin d'obtenir de l'information conceptuelle et empirique sur le contexte de l'étude. Après avoir consulté d'autres initiatives en matière d'indemnisation, l'étude a pu établir la mesure dans laquelle les comparaisons pouvaient être faites, compte tenu des différences quant à la portée et à l'importance de ces initiatives. Au Canada, le PEC était la plus importante initiative d'indemnisation jamais entreprise par le gouvernement. Dans la mesure du possible, l'étude a évalué attentivement la pertinence des renseignements et des données recueillies dans le cadre de la recension des écrits.

Pour déterminer la « pertinence » de l'étude, on a examiné la mesure dans laquelle les données secondaires permettaient de résoudre le problème ainsi que la compatibilité des données recueillies par rapport aux exigences. Par exemple, les données secondaires disponibles au niveau provincial n'ont pas été utiles pour ce genre d'étude, car les données devaient être comparables à l'échelle nationale. En outre, les échelles de mesure n'étaient pas compatibles : l'étude devait utiliser des données sur environ 90 000 bénéficiaires, alors que les données secondaires ne portaient que sur des centaines de bénéficiaires, ce qui n'était pas suffisant. Enfin, le temps a une incidence importante sur la pertinence des données et, comme en font foi les cas examinés, les données secondaires remontaient parfois jusqu'à 1995, alors que l'étude sur le PEC aurait privilégié des données recueillies de une à trois années avant la publication. Pour ces raisons, il a été difficile de trouver un groupe témoin pour évaluer le PEC. D'autres initiatives ont été examinées dans le cadre de cette étude, mettant en lumière le caractère unique des efforts consentis pour le PEC.

La recension des écrits a permis de mieux comprendre la conception et la prestation du processus de PEC. Elle a montré, par exemple, qu'au moment où l'étude a été réalisée, aucune initiative ne pouvait être évaluée par rapport au PEC. Le processus de PEC variait énormément selon le périmètre géographique, selon le bénéficiaire ou les populations ciblées et selon les ressources disponibles. En outre, les cas examinés variaient selon les exigences au chapitre de la prestation des services et selon la complexité des services offerts. Les paragraphes suivants sont un résumé de la recension des écrits.

Études comparables

Six initiatives d'indemnisation à l'échelle nationale et internationale ont été analysées dans le cadre de la recension des écrits⁹ :

- *Jericho Hill School* (une école pour enfants sourds qui a bénéficié d'un programme d'indemnisation en 1995 pour les victimes de sévices dans cet établissement).
- Le *Shelburne Youth Training Centre* a indemnisé des anciens élèves qui ont subi des sévices physiques et sexuels.
- L'*Ontario Grandview Training School for Girls* (s'adressait à des élèves sous la tutelle de l'État; la mise en œuvre d'une stratégie extrajudiciaire a commencé en 1992 pour se poursuivre jusqu'en septembre 1998).
- Le *New Brunswick Kingsclear Compensation for Victims of Institutional Sexual Abuse Program* (mis en œuvre en 1995-1996 et réinstauré en 1999; l'établissement hébergeait des orphelins et des jeunes délinquants).
- *Sir James Whitney* (première école provinciale pour personnes sourdes, à Belleville, en Ontario, qui offre des programmes résidentiels et de jour pour les élèves du primaire et du secondaire; l'école a été mandatée pour mettre en place un processus de règlement extrajudiciaire des différends qui a été mis en œuvre de mai 1998 à mars 2000, tandis que le délai d'application du processus de règlement extrajudiciaire avait été fixé à décembre 1999).
- *Fonds de Tasmanie pour les générations volées* (a trait aux politiques et aux pratiques des anciens gouvernements de Tasmanie à l'égard des aborigènes tasmaniens; les demandes ont été reçues sur une période de six mois à compter du 15 janvier 2007).

L'examen a permis d'établir que le programme d'indemnisation des anciens élèves de Jericho, en Colombie-Britannique, le programme d'indemnisation du Shelburne Youth Training Centre, en Nouvelle-Écosse, et le programme d'indemnisation de Grandview Training School for Girls, en Ontario, s'apparentaient à celui du PEC à certains égards (par exemple, la conception, la prestation des services et les mesures de contrôle et de surveillance). Cependant, il y a lieu de mentionner que les budgets mis de côté pour les bénéficiaires dans ces cas ont été beaucoup plus modestes, sans compter que le type de bénéficiaires n'était pas le même, renforçant du coup le caractère unique du PEC.

Similarités

Sur le plan de la conception et de la planification des programmes d'indemnisation, les consultations effectuées auprès des collectivités touchées ont été perçues comme des points forts. Dans ces cas, l'approche du PEC présentait de nombreuses similarités avec celle utilisée dans les trois programmes mentionnés précédemment. L'examen a montré, pour ce qui est de la « sensibilisation », par exemple, qu'en faisant appel aux membres de la collectivité locale pour inscrire des participants au programme ou venir en aide aux demandeurs, l'approche a été perçue comme étant positive. Les collectivités autochtones ont participé très tôt à la mise en œuvre du programme de PEC, tandis que les membres des collectivités locales ont participé au recrutement de demandeurs et leur sont venus

⁹ Le programme d'indemnisation des anciens élèves de Jericho (Colombie-Britannique), le programme d'indemnisation de Shelburne Youth Training Centre (Nouvelle-Écosse), le programme d'indemnisation de Grandview Training School for Girls (Ontario), le programme d'indemnisation de Kingsclear Training School (Nouveau-Brunswick), le programme d'indemnisation de Sir James Whitney School for the Deaf (Ontario), le fonds de Tasmanie pour les générations volées (Australie).

en aide. Par ailleurs, la recension des écrits a relevé le besoin pressant de la mise en place d'un plan d'intervention; les cas examinés ont montré que les programmes n'en avaient pas et que le nombre de demandeurs avait été sous-estimé, ce qui a eu un effet négatif sur les coûts, la prestation de services et l'interopérabilité.

Quant à l'initiative visant la sensibilisation, les écrits recensés ont permis de constater que l'utilisation de ressources humaines a été perçue comme étant très utile et que les demandeurs ont privilégié les services offerts en personne. Par ailleurs, le recours à des comités de décision plutôt qu'à des individus pour gérer le processus a également été perçu comme étant avantageux de par la légitimité que l'initiative conférait au processus, tout en renforçant la cohérence et la prise de décision. La recension des écrits a montré que la transparence des intervenants et les renseignements fournis aux demandeurs sur l'évolution de l'analyse des demandes ont été grandement appréciés. Le rôle qu'ont joué le BRQPIC, en collaboration avec Service Canada, le Comité d'administration national et d'autres parties dans la mise en place du PEC a renforcé le souci de transparence et de légitimité.

Quant aux mesures de contrôle et de surveillance tout au long du processus, la recension des écrits a montré que la collaboration (entre les ministères ou entre le gouvernement et les organisations communautaires) a été perçue comme étant propice à la planification, la supervision et la prestation de services, de même qu'à la mise en œuvre des programmes d'indemnisation supplémentaires. Le protocole d'entente avec Service Canada a assuré la mise en place de mécanismes appropriés de contrôle et de surveillance du processus de PEC.

Différences

Le *Jericho Individual Compensation Program* a indemnisé des gens qui ont été gravement affectés par leur séjour à la Jericho Hill School, en Colombie-Britannique. Des indemnités monétaires ont été offertes dans le cadre de ce programme pour la douleur et la souffrance engendrées par les sévices sexuels uniquement, y compris l'agression entre les pairs, tandis que le PEC a élargi ses interventions au-delà des sévices individuels. Au total, 377 demandes d'indemnisation ont été déposées et en date du 20 septembre 1999, le comité d'indemnisation avait rendu une décision à l'égard de 233 de ces demandes, pour un total de 8 138 000 \$, soit une moyenne de 35 610 \$ par personne. Des indemnisations consenties, 38 % étaient de moins de 25 000 \$, 44 % allaient de 25 000 \$ à 59 000 \$ et 18 % s'élevaient à 60 000 \$.

Le *programme d'indemnisation du Shelburne Youth Training Centre* a indemnisé les anciens élèves qui ont été victimes de sévices physiques et sexuels. La différence entre ce programme et le PEC est également très claire. Un total de 1 260 demandes ont été reçues dans le cadre de ce programme, et après une année de négociations avec environ vingt avocats représentant les victimes, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a signé une convention de règlement en mai 1996 qui établissait le fonds d'indemnisation à 33 millions de dollars. L'indemnisation versée variait de 5 000 \$ pour des sévices physiques ou sexuels mineurs à 120 000 \$ pour les cas les plus graves.

Le *programme d'indemnisation du Grandview Training School for Girls* a indemnisé les anciennes élèves victimes de sévices au cours de leur séjour à l'école de formation. Le gouvernement de l'Ontario a financé la totalité des indemnisations et la valeur moyenne des montants octroyés a été de 37 000 \$. Les dépenses du gouvernement en indemnités et avantages, de 1992 à 1998, se sont élevées à 16,4 millions de dollars et 134 femmes ont bénéficié du programme.

Compte tenu du nombre de demandes et de leur complexité, il a également fallu plus de temps pour la mise en œuvre du programme de PEC dans son intégralité qu'il en a fallu pour les autres initiatives mentionnées précédemment.

Le tableau ci-dessous illustre les différences entre les trois règlements énoncés plus haut et le processus de PEC.

Tableau 2 : Comparaison de quatre initiatives

	Type de bénéficiaire	Budget	Nombre de demandes	Moyenne par bénéficiaire	Durée
Paiement d'expérience commune	Anciens élèves	1 900 000 000 \$	105 542	19 412 \$	2007-2015
Programme d'indemnisation des anciens élèves de Jericho Hill	Anciens élèves	8 138 000 \$	377	35 610 \$	1998-2000
Programme d'indemnisation du Shelburne Youth Training Centre	Anciens élèves	33 000 000 \$	1 181	30 902 \$	1996-1997
Programme d'indemnisation de Grandview Training School for Girls	Anciens élèves	37 000 000 \$	134	37 000 \$	1992-1998

4. Conclusions sur les leçons retenues : observations clés

La présente section fournit les observations clés découlant de cette étude. Ces observations mettent en lumière la particularité des difficultés rencontrées par le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada. La Convention de règlement est le résultat d'un règlement de recours collectif approuvé par la Cour qui lie toutes les parties. La Cour était habilitée à tenir le gouvernement du Canada responsable de s'être dégagé de ses responsabilités dans le cadre de la Convention de règlement. En juin 2008, le BRQPIC était le principal organisme fédéral responsable de la supervision de la mise en œuvre de la Convention de règlement.

La Cour

Une entente de principe juridiquement contraignante pour l'ensemble des parties a été approuvée par la Cour en novembre 2005. La Cour a continué à superviser la Convention de règlement. Cela est important, car l'approche de la prestation des services liés au PEC qui a fait suite à des consultations menées entre le BRQPIC et les parties intéressées devait être approuvée par la Cour avant sa mise en œuvre.

Les préoccupations relatives à l'administration du programme soulevées par la Cour ont été palliées par la nomination d'un *amicus curiae* ou d'un « ami de la Cour ». Cette personne, financée par le gouvernement, s'est vu confier l'autorité de veiller au respect de la Convention de règlement par le Canada. Ainsi, l'*ami de la Cour* avait pleinement accès à tous les aspects de la Convention de règlement, y compris l'administration du PEC et du processus d'évaluation indépendant, à simple fin d'en faire rapport à la Cour. Ainsi, la Cour pouvait, dès réception d'un avis ou d'un renseignement de l'*ami de la Cour*, exiger des parties à la Convention de règlement qu'elles se conforment aux modalités de celle-ci, s'il s'avérait qu'une infraction avait été commise.

Par ailleurs, le gouvernement a géré le financement et la mise en œuvre de la Convention de règlement en fournissant du soutien ministériel aux organismes responsables de l'ensemble des obligations découlant de la Convention, y compris le processus d'évaluation indépendant, la mise en place de la Commission de vérité et réconciliation, les demandes visant l'ajout de nouveaux établissements en tant que pensionnats indiens en vertu de l'article 12 de la Convention de règlement, le financement de la Fondation autochtone de guérison, la mise en œuvre de services de soutien en santé mentale, l'établissement d'un fonds qui servira à la tenue d'activités de commémoration et le PEC (le BRQPIC et Service Canada étant conjointement responsables de l'administration du PEC). Cela signifiait que si le gouvernement du Canada ne répondait pas aux exigences et aux échéanciers des services prescrits ou s'il ne fournissait pas les ressources exigées, la Cour pouvait prendre des mesures à cet égard. La Cour pouvait donc faire appel à un large éventail d'ordonnances de conformité, depuis l'imposition d'une ordonnance visant à rectifier une lacune précise, en passant par l'exercice de son autorité pour retirer le Canada en tant qu'administrateur, si la prestation des services organisationnels se révélait insatisfaisante, mais une telle intervention était jugée peu probable. De plus, la Cour était en mesure d'imposer des ordonnances additionnelles, lorsque cette mesure était jugée nécessaire pour assurer la mise en œuvre intégrale et en temps voulu de la Convention de règlement. Ainsi, bien que le BRQPIC ait agi à titre d'organisme responsable, il n'exerçait pas un contrôle total sur la suite à donner à la Convention de règlement.

Défis liés à la gestion des ressources humaines

Le personnel ou les ressources humaines jouent un rôle clé au sein d'une organisation, car ce sont les gens qui assurent l'essentiel du travail. Les divers gestionnaires d'une organisation, y compris les professionnels des ressources humaines, ont l'importante responsabilité de recruter, maintenir et structurer les gens de manière à ce qu'ils puissent mener à bien ces activités. Il faut non seulement recruter, embaucher et gérer des employés, mais, entre autres choses, il faut coordonner le versement de prestations aux employés et leur proposer des stratégies de formation et de perfectionnement.

À l'interne, lorsque la Cour a approuvé la Convention de règlement, le BRQPIC a dû s'attaquer à des problèmes de ressources humaines. Il a dû faire face à des changements et à des défis constants tout au long de la mise en œuvre de la Convention de règlement. Par exemple, le BRQPIC n'avait pas la capacité organisationnelle (sur le plan des ressources humaines et de la mise en œuvre) pour répondre au nombre élevé de demandes. L'approbation de la Convention de règlement a entraîné une charge de travail accrue pour le BRQPIC qui est passé de deux volets de travail, lesquels étaient liés à la résolution de plaintes pour sévices subis dans un pensionnat indien (le mode de règlement extrajudiciaire et le service de contentieux), aux cinq composantes de la Convention de règlement, incluant le PEC. Les deux volets de travail ont été poursuivis pendant un certain temps après la mise en œuvre de la Convention de règlement, si bien que le BRQPIC n'a pas pu entreprendre les travaux de conception et de mise en œuvre du PEC dès le départ, et qu'il a ajouté ce volet à l'infrastructure de règlement des revendications et à la culture organisationnelle existantes.

Entre autres enjeux opérationnels et commerciaux ayant des répercussions sur les priorités des employés et sur les priorités en matière de dotation au gouvernement fédéral en 2006, citons le « rétablissement de l'équilibre fiscal au Canada » qui visait à résorber le déséquilibre fiscal avec les provinces et l'éventuelle réaffectation des ressources pour traiter cette priorité. Ces priorités pangouvernementales ont repoussé les limites de la capacité des ressources humaines du BRQPIC, car elles devaient répondre à cette nouvelle demande, tout en préparant la Convention de règlement, dont l'incidence demeurait imprécise à ce moment pour l'ensemble des parties concernées.

Un autre enjeu exigeant l'attention de l'ensemble des ministères fédéraux avait trait à la modernisation du système de classification prévue par le gouvernement du Canada, qui visait à renforcer et à moderniser la fonction publique pour en faire un des dix meilleurs employeurs au Canada. Le processus de conversion du groupe Économique et services de sciences sociales signifiait que certaines catégories d'employés du gouvernement fédéral risquaient de voir leur poste d'attache reclassifié dans d'autres groupes professionnels. D'autres problèmes ont été soulevés, notamment en ce qui touche le besoin pour les employés de savoir quel serait l'impact de ces changements sur le travail et la classification des emplois. Le BRQPIC a dû répondre à une multitude de questions concernant le processus de conversion et ses effets sur les employés. L'examen de documents a montré qu'il n'était pas le seul dans cette situation, mais que d'une manière générale, les difficultés auxquelles il était confronté étaient importantes et devaient être abordées de manière stratégique.

Par exemple, l'une des grandes difficultés concernait le traitement du PEC; en effet, d'après les documents examinés, il était évident que les obligations du BRQPIC à ce chapitre exigeaient une main-d'œuvre non seulement qualifiée, mais également très motivée. Il a donc fallu embaucher de nouveaux chercheurs, des consultants et des entrepreneurs pour traiter le volume de demandes qui

s'annonçait élevé dans un court laps de temps, soit de septembre à la mi-octobre 2007. Ces demandes devaient être traitées individuellement, efficacement et rigoureusement afin d'indemniser les bénéficiaires avec une diligence raisonnable.

En lien avec cette situation, il fallait créer une structure indépendante pour la mise en œuvre du processus d'évaluation indépendant et établir une Direction du règlement des différends et des opérations afin d'assurer que le BRQPIC soit en mesure de répondre à ses obligations en matière de règlement des différends et qu'il puisse se préparer en vue de l'application du processus d'évaluation indépendant. Pour ce faire, il a non seulement fallu revoir, mais également rééquiper les ressources humaines du Ministère et réinvestir dans celles-ci.

Une autre difficulté liée aux ressources humaines a fait surface au cours de l'étude. En effet, il a fallu offrir une formation destinée à sensibiliser le personnel de première ligne affecté au PEC (centres d'appels, etc.).

Outre les défis à relever au chapitre des ressources humaines et de la dotation, le BRQPIC a été confronté à des difficultés d'approvisionnement, car près de 300 consultants en recherche ont été embauchés à l'échelle nationale pour assurer la prestation du PEC. Au milieu de l'année 2007, le BRQPIC s'est vu confier la responsabilité de mettre en œuvre ses propres offres à commandes pour la prestation de services de recherche de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Il a donc fallu lancer un appel de proposition juste au moment où les demandes en vertu du PEC ont commencé à arriver. Bien qu'en principe les entrepreneurs ne soient pas considérés comme des membres du personnel, le BRQPIC devait superviser, former, surveiller le contrôle de la qualité et discuter avec les nombreuses sociétés qui représentaient les consultants.

Le BRQPIC a investi dans les gens pour ensuite prêter main-forte aux gestionnaires intermédiaires et donner de la formation sur les outils et les techniques opérationnelles afin de veiller à surmonter les difficultés liées à un environnement à stress élevé et en perpétuelle transformation. Avec le fort taux de roulement auquel les ministères sont confrontés, le BRQPIC a dû veiller à bien planifier la relève et l'échange des connaissances de manière à maintenir ou à améliorer le rendement.

Les postes à durée déterminée et les emplois occasionnels figuraient parmi les options de dotation utilisées pour atténuer l'impact des postes de conception et de prestation du PEC laissés vacants, mais comme nous l'avons constaté à la lecture de l'étude sur les enseignements tirés de l'expérience, cela n'a pas suffi. La nature hautement prioritaire de la décision de la cour exigeait plus de ressources humaines, d'autant plus que le tiers des employés affectés au BRQPIC ont été déployés dans la région de la capitale nationale, à Vancouver et à Regina¹⁰. De plus, les employés, notamment ceux de la région de la capitale nationale, ont été déployés dans les bureaux de divers secteurs géographiques.

¹⁰ Le bureau de Regina est responsable du processus d'évaluation indépendant. Ce processus n'avait aucun lien direct avec le PEC, mais les services organisationnels et les ressources humaines du BRQPIC en ont assuré la prestation.

Défis liés à la gestion du changement

La fusion du Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada avec AANC

Il peut être difficile d'apporter des changements à l'appareil gouvernemental. Par exemple, les ministères et les organismes fédéraux touchés doivent se pencher sur un grand nombre de questions liées à tout un éventail de dossiers dont certains sont très complexes et exigent beaucoup de temps. C'est ce qu'a expérimenté le BRQPIC, alors que le personnel touché avait besoin d'être informé sur ce qui se passait. Les exigences législatives et gouvernementales devaient être respectées et les mesures d'intervention devaient toujours prises en collaboration avec l'ensemble du gouvernement afin d'assurer un fonctionnement sans heurt du processus.

La fusion du BRQPIC avec AANC en 2008 a été perçue de manière négative par le personnel, car elle supposait « la perte de proximité qui caractérise souvent le travail dans un petit ministère ». Un répondant clé a fait remarquer en entrevue que les employés du BRQPIC se sont tous sentis « absorbés », tandis que les cadres de la haute direction ont réagi différemment. Les hauts fonctionnaires qui déployaient des efforts constants pour répondre aux besoins liés au PEC ont perçu la fusion comme avantageuse, puisque le BRQPIC allait maintenant disposer des ressources et de l'expertise d'un ministère beaucoup plus important et plus solidement établi, de la taille d'Emploi et Développement social Canada. Comme la fusion était le résultat d'un processus de l'appareil gouvernemental, la question ne relevait ni du contrôle du BRQPIC ni de celui d'AANC. Néanmoins, on se préoccupait du fait qu'en 2008, le BRQPIC avait mis en place et institué ses propres services organisationnels, y compris des politiques et des procédures internes, qui allaient devoir être harmonisées avec les approches d'AANC. Le réalignement servait parfois de prétexte à l'incapacité de répondre efficacement aux besoins en ressources humaines et en approvisionnement.

Besoin de maintenir les dirigeants en place

Au cours de cette période, certains problèmes concernant la continuité du leadership ont été relevés. Par exemple, l'examen des documents du BRQPIC a permis de constater que le Ministère avait été confronté à d'importants changements en 2006-2007, année où trois différents administrateurs généraux ont été désignés. Ajoutons à cela que des changements ont été apportés aux échelons moins élevés de la direction (le directeur et le directeur général). Ces changements ont eu des incidences importantes, car la formation au niveau de la direction, jumelée à la nécessité de régulariser les postes ou les nominations intérimaires, était un besoin essentiel. Au cours de cette même période, la fiche de rendement sur la modernisation de la fonction publique de la Commission de la fonction publique a par ailleurs signalé que le BRQPIC devait faire de la gestion des ressources humaines une priorité ministérielle.

Défis liés à la gestion des communications

Après que les employés eurent été déployés dans divers secteurs géographiques ainsi que dans la région de la capitale nationale, il fallait absolument mettre en place et maintenir des moyens de communication puissants, réguliers et fiables, non seulement pour les administrateurs du PEC, mais également entre le PEC et tout le personnel du Ministère. Le besoin de communications se faisait sentir dans trois secteurs clés : 1) au niveau de la direction – au sein de l'unité de l'analyse et de la recherche nationale (entre la Direction nationale de recherche et d'analyse à Vancouver et la Direction nationale de recherche et d'analyse à Ottawa); 2) à l'échelle des secteurs – entre la

Direction nationale de recherche et d'analyse et le service de coordination du PEC et avec le reste du BRQPIC ou le Secteur de la résolution et des affaires individuelles; et 3) à l'externe – entre le BRQPIC et AANC et d'autres ministères et intervenants du gouvernement fédéral.

1. Communications internes

La communication a parfois été difficile entre les directions nationales de recherche et d'analyse. Par exemple, des écarts dans l'interprétation des nouvelles instructions ou procédures ont été relevés et, d'après certaines personnes interviewées, les deux groupes avaient des opinions tout à fait divergentes. Une personne interviewée a indiqué que même si le personnel était très engagé, l'un des enseignements tirés de cette expérience est « qu'il est préférable de mettre en place un guichet unique ou un système de rotation entre les membres du personnel, car il faut de la volonté et des capacités pour être tout à fait à l'aise quand il s'agit de traiter les dossiers du PEC » (voir « Conclusions 2 » ci-dessous).

Un autre changement qui semble avoir affecté les communications est celui de la transition du BRQPIC, une petite organisation indépendante, vers AANC, un organisme beaucoup plus important, car en plus d'occasionner des changements organisationnels, a également engendré des problèmes de communication. Pendant un certain temps, l'unité de l'analyse et de la recherche nationale relevait d'un directeur général et l'unité de coordination du PEC relevait d'un autre directeur, ce qui donne à penser qu'il y avait un problème de communication entre les deux unités. Il y a également eu le problème des bureaux dispersés dans divers endroits dans la région de la capitale nationale et à Vancouver, ce qui ajoutait aux problèmes de communication existants. Une personne interviewée a fait le commentaire suivant : « Entre autres leçons retenues, on citera la nécessité de se doter d'un système de production de rapports central, plutôt que de devoir rendre des comptes à différents groupes qui se font concurrence. »

Pour ce qui est des communications entre les membres du personnel affectés au PEC et le reste du BRQPIC, une mise à jour du site Web du PEC était effectuée quotidiennement et des séances d'information quotidiennes avaient lieu au Cabinet du ministre. « Je dois admettre qu'en ce qui concerne les communications, la tâche était énorme pour nous. Lorsque nous avons commencé à mettre le processus en application, elles étaient très fréquentes », a indiqué un répondant clé.

2. Communications externes

Des personnes interviewées ont fait remarquer que la communication avec les groupes d'intérêts externes se faisait conjointement, le plus souvent avec Service Canada et des anciens élèves. Dans le cas qui précède, le personnel a fourni une aide sous forme de directives sur le PEC et ses enjeux connexes. Une personne interviewée a indiqué que, dans les étapes initiales, il fallait notamment s'assurer que les anciens élèves soient au courant des services d'interprétation qui leur étaient offerts, les renseigner sur la façon de gérer les montants qu'ils avaient reçus dans le cadre du programme, leur venir en aide dans la planification financière et les renseigner sur les questions se rapportant aux legs qu'AANC leur a versés. En outre, le manque de personnel adéquatement formé a occasionné des problèmes, car des documents ont montré que certains anciens élèves avaient besoin d'être conseillés, mais que le personnel de la collectivité n'était pas en mesure de le faire. On a également fait remarquer que les employés affectés au centre d'appels de Service Canada ne comprenaient pas très bien le contexte et la nature délicate du travail qu'ils devaient effectuer. Cela a créé certaines tensions entre les employés et les anciens élèves.

Les personnes interviewées ont par ailleurs fait remarquer que, pour ces raisons, une grande pression a été exercée par les médias, les anciens élèves et les organisations autochtones pour « faire le travail et le faire de la bonne façon ». Les anciens élèves s'étaient sentis frustrés par le processus, en particulier au cours des phases de lancement. Les médias étaient constamment à l'affût, soulignant que les anciens élèves constituaient une population vieillissante et que certains d'entre eux étaient sur le point de décéder, et que le Ministère avait intérêt à procéder de manière adéquate. Comme une personne interviewée l'a indiqué, « faire comprendre aux anciens élèves le processus de demande était en soi un défi sur le plan de la communication ».

Situation des effectifs

Les changements importants subis par le BRQPIC et le fort roulement de personnel connu au cours de l'exercice 2006-2007 ont également mis en évidence la nécessité de s'attaquer au problème de déstabilisation des effectifs de sorte le PEC soit conçu et mis en œuvre de façon efficace et économique. En fait, les gestionnaires de l'unité de l'analyse et de la recherche nationale et de l'unité de coordination du PEC devaient s'occuper constamment de la dotation au lieu de se consacrer à temps plein aux besoins relatifs au PEC. À proprement parler, le PEC était un important projet de dotation et il nécessitait une attention immédiate. De plus, le BRQPIC devait embaucher massivement en vue de respecter ses obligations en vertu de la Convention de règlement. Outre la dotation, l'unité de l'analyse et de la recherche nationale devait s'acquitter constamment de responsabilités liées à une équipe imposante d'experts-conseils en recherche.

Dans ce contexte, l'étude a mis en lumière le fait que les tâches urgentes et pressantes se rapportant à la Convention de règlement s'ajoutaient aux activités normales du BRQPIC, en tant que ministère à part entière, comme le bien-être en milieu de travail (p. ex., les horaires de travail souples), l'apprentissage et le perfectionnement professionnel, l'orientation des nouveaux employés, les profils de compétence et les possibilités d'apprentissage, ainsi que la formation donnée aux experts-conseils en recherche. Toutes ces activités étaient nécessaires pour aider les employés à faire avancer le processus de guérison et de réconciliation voulu par la Convention de règlement.

Mais ce qui rendait unique la situation du PEC et du BRQPIC, par rapport à d'autres ministères soumis aux mêmes types de pressions, était la nature même du processus du PEC et du travail s'y rapportant. Surtout, le personnel devait composer avec grave manque de confiance, qui constituait un obstacle, maintes fois souligné, aux bonnes communications entre le PEC et les intervenants externes, y compris les anciens élèves. De plus, il s'agissait de victimes de mauvais traitements en établissement que lui ont fait subir des membres d'une culture différente mais dominante considérée comme une puissance colonisatrice. Il fallait faire preuve d'une grande sensibilité, et cela s'ajoutait au stress vécu par le personnel du BRQPIC et au besoin urgent d'assurer la dotation voulue pour appliquer la Convention de règlement.

Analyse de l'effectif

Une analyse de l'effectif du BRQPIC, ministère fédéral principalement chargé de faire appliquer la Convention de règlement, a montré qu'en date du 31 mars 2007, celui-ci comptait 319 employés et un certain nombre d'entrepreneurs responsables de la recherche. Les employés se répartissaient ainsi : 251 à durée indéterminée, 17 à durée déterminée, 45 occasionnels et six à temps partiel. Sur le plan géographique, environ 40 % des employés étaient rattachés aux bureaux régionaux de Regina et

Vancouver (voir le **tableau 3** ci-après). Les chiffres concernant le personnel participant au processus du PEC n'étaient pas disponibles.

Tableau 3 : Employés du Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada

Caractéristiques d'emploi		
Type d'emploi	%	N ^{bre}
Durée indéterminée	79 %	251
Expression	5 %	17
Occasionnel	14 %	45
Temps partiel	2 %	6
Total	100 %	319

Soulignons que 22 (sept pourcent) des employés du BRQPIC étaient admissibles à la retraite au cours des cinq années suivantes, comparativement à 33 % dans l'ensemble de la fonction publique.

5. Conclusions de l'étude sur les leçons retenues : Conception

Conclusion 1 : *Les politiques et procédures relatives à la mise en œuvre du PEC étaient bien définies dans des documents tels que le processus et validation du PEC et le protocole d'entente entre le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada et Service Canada.*

Convention de règlement relative aux pensionnats indiens

Une entente de principe a été conclue le 20 novembre 2005. Cette entente reflétait le consensus auxquels sont parvenus les avocats représentant les anciens élèves, les avocats représentant les églises, l'Assemblée des Premières Nations, les autres organisations autochtones concernées et le gouvernement du Canada. Le 8 mai 2006, la Convention de règlement a été approuvée par toutes les parties, puis examinée par les tribunaux de neuf juridictions au Canada, la dernière approbation donnée par un tribunal étant intervenue le 20 mars 2007. L'application de la Convention de règlement a commencé le 19 septembre 2007, suite à une période de retrait de cinq mois. L'article 5 (Paiement d'expérience commune) de la Convention de règlement énonce les obligations légales du gouvernement du Canada pour ce qui est de l'administration du PEC.

Documents des politiques et procédures relatives au PEC

Pour ce qui est du protocole relatif au processus et à la validation du PEC, qui a été approuvé par les parties à la fin d'août 2007 et qui a reçu l'approbation officielle des tribunaux en février 2008, le processus du PEC a commencé avec la collecte des renseignements concernant les demandeurs, en vue de confirmer leur exhaustivité et d'exécuter une évaluation préliminaire visant à vérifier l'identité des demandeurs par le biais des documents d'identification requis. Le processus de validation reposait sur huit principes, en particulier celui de privilégier la prudence en faveur du demandeur. Ce processus se trouve au cœur du PEC, en permettant la confirmation de la résidence à un pensionnat indien. Préparé juste avant le lancement du PEC, le document de validation était harmonisé avec les principes directeurs de la Convention de règlement et énonçait une procédure détaillée par étapes destinée à satisfaire aux exigences en matière d'exécution du PEC définies dans la Convention de règlement. Il a orienté les deux ministères (Service Canada et BRQPIC) sur la façon de gérer les demandes des anciens élèves. Reconnaisant, toutefois, que la validation des demandes de PEC posait de nombreux défis complexes (à savoir, le grand volume de demandes et la satisfaction des normes de service) pour le fiduciaire des fonds du PEC, soit le gouvernement du Canada, le BRQPIC a pris toutes les dispositions nécessaires pour que ce document soit conforme à la Convention de règlement.

Le protocole d'évaluation des processus du PEC, qui date du 6 septembre 2007, a eu un effet déterminant sur la conception finale des procédures internes, le matériel pédagogique, la réalisation des formations, la finalisation du flux des travaux, etc. Les demandes de PEC ont commencé à être présentées seulement 13 jours plus tard, soit le 19 septembre 2007, jour de l'entrée en vigueur de la Convention. Cette date avait été approuvée par le BRQPIC et le ministère de la Justice en août 2007, puis par toutes les parties au Comité national d'autorisation, prédécesseur du Comité d'administration national.

Toutes les demandes de PEC ont d'abord été automatiquement évaluées par le système de recherche assistée par ordinateur¹¹ (SRAO). Ce système était un algorithme capable d'effectuer des recherches parmi le million de dossiers d'étudiants codés contenus dans la base de données sur la gestion des documents de recherche CT Summation¹² de l'unité de l'analyse et de la recherche nationale. Il a exécuté plus de 600 calculs pour chaque demande, en tenant compte, par exemple, des ressemblances phonétiques et des erreurs types de machines à écrire manuelles. Il a aussi réalisé des recherches 10 ans avant et 10 ans après les dates de résidence précisées dans les demandes. Le système a pu prendre une décision automatique d'admissibilité dans environ 44 % des plus de 110 000 demandes de PEC reçues (au départ, les projections prévoient un taux de validation beaucoup plus élevé).

Lorsque le système SRAO ne pouvait rendre une décision, la demande de PEC était examinée manuellement par le personnel de recherche de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale ou un expert-conseil. Le fondement de la conclusion était enregistré dans le système Accès unique de résolution de litiges¹³ (AURELI), y compris les citations de toute recherche informatisée, le cas échéant. Comme cela est indiqué dans le protocole de validation, on a adopté une politique d'inférence et d'interpolation pour confirmer les périodes de données manquantes dans les dossiers de pensionnats indiens détenus par le BRQPIC. De même, le protocole permettait au BRQPIC d'effectuer une évaluation préliminaire en vérifiant l'identité du demandeur au moyen des documents d'identification requis.

Pour nombre d'anciens élèves, le PEC était le point d'accès aux services offerts par la Convention de règlement. Afin d'assurer le processus de réconciliation et de guérison, qui constituait l'objectif premier de la Convention de règlement, dans la mise en œuvre du PEC, le tribunal a approuvé des principes d'évaluation destinés à faire en sorte que chaque demandeur admissible reçoive une juste indemnisation et que celle-ci soit versée au bénéficiaire prévu. En plus d'être juste, objective et pratique, l'évaluation devait respecter les délais impartis, réduire le fardeau imposé au demandeur, être efficace et autoriser le moins d'erreurs possible.

Au moment de concevoir l'application de la Convention de règlement, le défi consistait à assurer un processus juste et transparent offrant des solutions à chaque intervenant, en tenant compte notamment des « dossiers manquants » et de l'intense couverture médiatique dont faisait l'objet le PEC. Cela a créé divers besoins concurrents, qu'il fallait traiter de manière équitable. De plus, les organismes centraux s'intéressaient également au processus du PEC et au résultat final de l'application de la Convention de règlement. Selon les entrevues et les documents examinés, les responsables du PEC ont fait preuve de diligence raisonnable en vue de satisfaire aux exigences juridiques à l'appui des responsabilités au titre de l'article 34, tout en équilibrant les attentes découlant des principes d'évaluation du PEC.

Quant à la question des « dossiers manquants », le BRQPIC a engagé PricewaterhouseCoopers pour effectuer une évaluation de l'état des dossiers au printemps 2007, dont les résultats ont mis en

¹¹ Système de recherche assistée par ordinateur – SRAO

¹² CT Summation a été le logiciel de gestion de documents employé par la Direction nationale de recherche et d'analyse pour stocker les images et les données associées à tous les dossiers de pensionnats indiens recueillis depuis 1996. En septembre 2007, il contenait plus d'un million de dossiers historiques numérisés et codés ayant fait l'objet d'une recherche automatique par le système SRAO pour chaque demande de PEC reçue dans la base de données AURELI (Accès unique de résolution de litiges) en provenance de Service Canada.

¹³ Accès unique de résolution de litiges – AURELI

évidence des lacunes dans les dossiers historiques de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale. Un plan de travail visant à localiser les dossiers manquants des pensionnats indiens a été établi pour la période couvrant la fin de 2006 et une grande partie de 2007. Cette activité, qui a été menée simultanément avec la conception du PEC, touchait les églises, les archives provinciales et territoriales, diverses organisations autochtones et les anciens élèves. La vérification a également invité le Ministère à mettre en œuvre des politiques d'inférence et d'interpolation permettant de prendre des décisions d'admissibilité lorsque les documents comportaient des lacunes.

Les documents examinés dans le cadre de l'Étude ont par ailleurs clairement démontré que les politiques et procédures créées respectaient les principes de la Convention de règlement. Par exemple, le protocole d'entente entre le BRQPIC et Service Canada était conforme à la Convention de règlement et définissait les rôles et responsabilités des deux organisations. Deux niveaux d'appel ont été établis, le premier étant le processus de réexamen, dans les cas où le demandeur n'était pas satisfait de la décision rendue relativement à sa demande. S'il n'était toujours pas satisfait de la décision au terme du processus de réexamen, il pouvait interjeter appel auprès du Comité d'administration national. Ce dernier était composé de représentants des parties reconnues dans la Convention et, de ce fait, était chargé de contrôler le travail accompli par le BRQPIC. De plus, la Convention définissait clairement les lignes directrices relatives à la mise en œuvre du PEC. Le contenu des dossiers et documents examinés par l'Étude a été jugé conforme aux principes. Enfin, la Convention de règlement exigeait du Comité d'administration national de produire et mettre en œuvre un protocole de politiques portant sur la mise en œuvre des ordonnances d'approbation et d'élaborer un document exposant des méthodes standard en vue de leur exécution.

Les personnes interviewées ont fait valoir les énormes efforts déployés par le BRQPIC en vue de veiller à ce que les politiques et procédures soient conformes aux principes énoncés dans la Convention. Chaque décision a été prise en consultation avec les services juridiques ministériels et des consultations approfondies ont été menées avec le Comité national d'autorisation (prédécesseur du Comité d'administration national), les parties et les anciens élèves avant de mettre la dernière main au cadre. Le Comité national d'autorisation, qui était un groupe de transition, avait un représentant sur le Comité d'administration national et collaborait avec d'autres avocats. Plusieurs réunions ont été tenues en vue de s'assurer que chaque processus ou procédure était en accord avec la Convention.

Enfin, les modalités des contributions aux organisations autochtones aux fins de défense des intérêts et d'information publique au sujet d'une vaste gamme de questions liées à la Convention de règlement concordaient également avec les dispositions de la Convention. Le Programme d'information publique et de défense des intérêts avait pour objet de renseigner la population et d'encourager la mise en commun de divers points de vue sur une gamme de questions, de politiques ou de programmes se rapportant à la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, et ainsi de permettre au gouvernement du Canada de répondre au plus grand nombre possible de demandes d'information. Cela permettrait également d'améliorer la qualité des décisions ministérielles, de déterminer les changements à apporter pour renforcer la prestation des services et, en fin de compte, de veiller à ce que les Autochtones soient informés de tous les avantages conférés par la Convention de règlement. Il était, par ailleurs, essentiel que l'ensemble des Canadiens soit mis au courant des différents aspects de la Convention de règlement et des répercussions des pensionnats indiens sur les collectivités autochtones. Les modalités établissaient également que les bénéficiaires admissibles étaient ceux définis dans la Convention comme admissibles à une demande de PEC.

Les analyses des documents et des entrevues ont confirmé avec certitude que le protocole d'entente avec Service Canada, le protocole d'évaluation des processus du PEC, ainsi que les modalités du Programme d'information publique et de défense des intérêts assuraient que les politiques et procédures étaient harmonisées et respectaient les principes clés définis dans la Convention, et répondaient aux exigences relatives au PEC également définies dans celle-ci.

Tous les principaux répondants ont convenu que les documents du PEC préparés à l'appui de la Convention de règlement étaient clairs et conçus pour satisfaire aux dispositions de celle-ci. La vérification du Fonds en fiducie du PEC (fonds de la somme désignée), effectuée par Emploi et Développement social Canada et présentée devant les tribunaux en mars 2013, a reconnu la fiabilité des contrôles effectués au moyen du processus de validation.

Conclusion 2 : *Les rôles et responsabilités à la fois au sein du Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada et de Service Canada et entre ces deux ministères ont été bien compris, et les relations clairement définies. Des problèmes sont toutefois survenus, notamment au niveau de la communication de l'information.*

Selon les personnes interviewées, au début, les rôles et responsabilités étaient assez clairs « sur le terrain » au sein du Ministère, mais avec l'évolution du processus et l'ajout de composantes, il est devenu plus ardu de les définir. Des répondants clés ont mentionné que les relations et la nature des processus sont devenues moins évidentes et que « cela a vraiment pris un certain temps pour s'ajuster », ce qui fait que la mise en œuvre du PEC a progressivement changé par rapport à la conception initiale. De plus, les parties prenantes avaient des interprétations différentes et demandaient, par exemple, « qui sera responsable de payer cette activité? » et « qui a autorisé cela? »

Haute direction et personnel. Au début, la haute direction a dû se concentrer sur la dotation des postes de directeur général. Les entrevues ont démontré que les relations entre le personnel et les cadres supérieurs étaient bonnes, car il s'agissait d'un petit ministère « avec une bonne ambiance et une bonne communication. Les employés étaient très dévoués, allaient au-delà de ce qui était demandé et agissaient de la meilleure façon qui soit, et la culture était positive ». Apparemment, il existait un lien direct avec le sous-ministre adjoint, encore une fois parce qu'il s'agissait d'un petit groupe dans un petit ministère. Il a été mentionné que plusieurs employés auraient recommandé leur ministère comme lieu de travail, en dépit des situations stressantes auxquelles ils étaient soumis à ce moment-là.

Répartition géographique. En raison de la répartition géographique du personnel de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale, il était difficile pour certains employés de la région de la capitale nationale de rendre compte à un directeur en poste au bureau de Vancouver. Certaines personnes trouvaient cette situation positive, car elles recevaient leurs directives directement « du directeur général ou du sous-ministre adjoint ». Cela a toutefois constitué un défi pour le directeur national au niveau des possibilités de rupture des communications (p. ex., exclusion de l'information critique communiquée). Mais globalement, les personnes interviewées ont considéré le PEC comme une initiative horizontale axée sur la collaboration « où tout le monde s'efforçait de partager l'information avec tout le monde, et où les cadres supérieurs n'hésitaient pas à apporter leur aide lorsque survenaient des problèmes ».

Au niveau opérationnel, malgré tous les efforts déployés pour être inclusif, l'éloignement géographique, les différents fuseaux horaires et des mentalités opposées (perspective et approche)

constituaient des obstacles au bon fonctionnement du PEC. Par exemple, le personnel à Vancouver et dans la région de la capitale nationale ne travaillait pas toujours de la même façon et par ailleurs, la nature urgente du traitement des demandes de PEC n'était pas prise en charge de la même manière, causant ainsi des problèmes sur le plan des procédures internes, comme nous allons le voir plus loin.

Un autre problème évident (dû à l'éloignement géographique) a été l'« approche plus relaxe » adoptée par une région pour ce qui est du traitement des demandes de PEC, « mettant ainsi de côté l'urgence de la situation ». Par exemple, l'étude a permis d'apprendre que la haute direction avait informé la région de la capitale nationale que « l'erreur était possible et qu'il fallait faire preuve de prudence » en raison de la nature urgente du processus, alors qu'il semble que Vancouver n'ait pas reçu ce message. Si les politiques mises au point dans la région de la capitale nationale suscitaient plus d'appui et de confiance que celles élaborées à Vancouver, il est évident que cela était le signe d'une rupture de communication et que cela ne rendait pas service à l'ensemble du personnel de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale, autant dans la région de la capitale nationale qu'à Vancouver.

Quant aux deux bureaux nationaux, avant l'arrivée du nouveau directeur en février 2007, les équipes de recherche travaillaient séparément avec le minimum d'interaction et quand les deux groupes ont fusionné, on a noté des écarts au niveau des expériences et des approches. À différents moments, des experts-conseils ont été embauchés pour s'occuper des réalités opérationnelles de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale, dont un expert-conseil en gestion du changement (début 2007) et la priorisation des relations (2008). Puis, une évaluation de la viabilité opérationnelle entreprise au début de 2009 a mené à un projet de transformation des opérations au sein de l'unité qui s'est échelonné sur toute l'année.

Il y a eu alors des problèmes évidents avec le système de technologies de l'information (TI) et les relations entre les deux régions. Par exemple, l'une des régions avait normalisé ses procédures, tandis que l'autre ne l'avait pas fait, ce qui pouvait être attribué, selon une personne interviewée, au fait que l'un des bureaux avait déjà mis en place des procédures très fiables, alors que l'autre n'obéissait pas nécessairement à des normes de la même qualité. La centralisation des dossiers était censée faciliter le fonctionnement en rendant le travail interchangeable. Au début, la région de la capitale nationale s'occupait de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et des provinces de l'Est, alors que la Colombie-Britannique traitait avec l'Alberta, les provinces de l'Ouest et le Nord. Toutefois, après des négociations, la région de la capitale nationale a également pris en charge l'Alberta. La résistance par rapport à la normalisation du processus pouvait être attribuable à un climat de méfiance, l'un des bureaux considérant que l'autre procédait trop vite, en dépit du fait que la région de la capitale nationale et Vancouver avaient des rôles et des responsabilités distincts.

Par exemple, alors que les personnes interviewées ont convenu que des efforts notables avaient été déployés en vue de normaliser les pratiques de recherche entre les deux régions avant la mise en œuvre du PEC, les problèmes se sont poursuivis après le lancement. Selon une personne interviewée, le manque de confiance d'une région envers le système SRAO s'est traduit par des écarts au niveau des résultats et de la productivité entre les deux bureaux, ce qui a compliqué la situation car « une région a commencé à traiter les dossiers de l'autre région ». Cela peut être en grande partie attribué à l'éloignement géographique et au fait que l'un des bureaux a été en mesure de tenir son personnel informé de la situation et de lui faire comprendre le caractère urgent des mesures. De plus, les décisions de la haute direction étaient mieux acceptées et on notait une plus grande volonté de faire confiance au processus et de le poursuivre.

Soulignons par ailleurs que le passage, en juin 2008, d'un petit groupe indépendant (BRQPIC) à une organisation beaucoup plus grande, soit AANC, a causé des problèmes liés au changement organisationnel. Par exemple, au niveau opérationnel, l'unité de recherche du BRQPIC (l'unité de la recherche et de l'analyse nationale) responsable de valider les demandes de PEC relevait d'un directeur général, alors que l'unité de coordination du PEC relevait d'un autre directeur général. Cela a engendré des problèmes de communication entre les deux services. Une personne interviewée a fait remarquer qu'« on pouvait clairement percevoir les divergences entre les deux groupes. Il y avait des lignes directrices à suivre, et les chercheurs les suivaient à la lettre, alors que pour les employés de première ligne, les récits ne respectaient pas exactement les paramètres établis, mais étaient crédibles. À ce niveau, il y avait moins de souplesse et plus d'écart d'opinion, ce qui posait des défis » (voir « Défis liés à la gestion du changement » dans la section 4 – Conclusions sur les leçons retenues : Observations clés).

Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada et Service Canada. Comme cela est mentionné plus haut, le protocole d'entente définissait les rôles et responsabilités entre le BRQPIC et Service Canada pour la conception et la mise en œuvre du processus de PEC. Ce protocole était clair, et il a été souligné que les relations étaient très bonnes entre les deux ministères, en particulier au niveau des cadres supérieurs qui avaient des contacts chaque semaine.

Un problème relevé pendant les entrevues était celui de la connectivité informatique à l'échelle fonctionnelle et opérationnelle entre les deux organisations. Service Canada recevait toutes les demandes de PEC, entrait les données dans son système de données, qui se branchait ensuite à la base de données du BRQPIC, soit le système AURELI (Accès unique de résolution de litiges). Ensuite, dès que l'unité de la recherche et de l'analyse nationale avait pris une décision sur l'admissibilité, le système AURELI était mis à jour et les données étaient renvoyées à Service Canada. Les systèmes de TI étaient synchronisés toutes les 24 heures (p. ex., les champs devaient être adéquatement harmonisés, etc.). Mais comme l'étude l'a révélé, on avait manqué de temps pour tester les hypothèses de déroulement des opérations avant que les demandes de PEC ne commencent à affluer à Service Canada en septembre 2007. Par conséquent, il a fallu traiter en temps réel plusieurs problèmes de ce type au sein des deux ministères et entre les deux organisations. Toutefois, comme l'a mis en évidence l'étude, il semble qu'au moment où la question est parvenue à la haute direction, tout avait été pris en charge car à ce niveau, les cadres avaient reçu toute l'information dont ils avaient besoin. Selon les principaux répondants, le BRQPIC appréciait les efforts déployés par Service Canada sur le plan de l'information et de la prise en charge des demandes, car lorsque ces dernières ont commencé à arriver au Ministère, les demandeurs de PEC ont reçu l'aide voulue. Par exemple, certains centres d'appels de Service Canada « prévoyaient des chaises pour les aînés et de quoi se restaurer (thé, etc.) pour les anciens élèves sur place ». Le problème informatique le plus grave était attribuable au fait qu'on avait manqué de temps pour mettre en œuvre le processus et tester le système au sein de chaque ministère et entre les deux organisations. Dans l'ensemble, la plupart des personnes interviewées ont convenu que les rôles et responsabilités étaient bien compris entre le BRQPIC et Service Canada.

Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada et ministère de la Justice. Le ministère de la Justice s'est occupé de nombreux aspects du PEC à partir du moment où la Convention de règlement est devenue un accord contraignant sur le plan judiciaire et extrajudiciaire. Les avocats en chef du ministère de la Justice ont joué un rôle déterminant pour ce qui est de fournir des avis, des interprétations et des orientations en rapport avec la façon dont on devrait mettre en œuvre le processus de PEC, la portée de l'admissibilité au PEC et la gestion de tous les aspects concernant les

appels au titre du PEC (et les appels aux tribunaux). Lorsque les demandes de PEC ont commencé à être traitées, le Ministère a procuré des avis juridiques au cas par cas. Une personne interviewée a fait remarquer qu'au niveau des cadres supérieurs, les relations étaient solides et bien comprises, même s'il y avait parfois des écarts, qui constituaient de nouveaux défis pour le BRQPIC.

Il vaut la peine de répéter que de multiples intervenants ont participé à la conception et à l'exécution du PEC. Comme cela a été mentionné auparavant, alors qu'en vertu de la Convention de règlement, le gouvernement du Canada était responsable de mettre en œuvre le PEC, il n'était par ailleurs que l'une des nombreuses parties signataires de la Convention, outre les représentants des anciens élèves des pensionnats indiens, des églises, de l'Assemblée des Premières Nations et des organisations inuites. Sur le plan des rôles et responsabilités, ce qui compliquait aussi les choses était le fait que la Convention était également supervisée par les tribunaux qui nommaient des responsables chargés de vérifier que le gouvernement du Canada respectait ses obligations juridiques. Il en résulte que le PEC n'a jamais été sous le plein contrôle du BRQPIC (gouvernement fédéral), qui ne pouvait décider seul de la façon de mettre en œuvre le PEC, chaque procédure et chaque protocole devant être vérifiés et approuvés avant d'être appliqués. Par exemple, le protocole de validation du PEC constituait le fondement des politiques et procédures gouvernementales relatives à l'évaluation de l'admissibilité au PEC. Même si ce protocole avait été rédigé par le gouvernement du Canada, il avait bénéficié des apports, commentaires et modifications de toutes les parties avant d'être enfin approuvé en août 2007, juste un mois avant sa mise en œuvre.

6. Conclusions sur les leçons retenues : Exécution

Cette section traite de la mise en œuvre du PEC et le paragraphe suivant, qui présente des conclusions, sert d'introduction et établit le contexte.

L'étude a révélé qu'un seul poste de sous-ministre adjoint a été créé en 2006 au BRQPIC pour appuyer la mise en application de toutes les obligations du Canada en vertu de la Convention de règlement et superviser le règlement des différends dans le cadre du mode alternatif et la résolution des litiges. Les responsabilités du sous-ministre adjoint ne se sont pas limitées à la réponse globale du gouvernement du Canada en rapport avec la composante PEC de la Convention de règlement. Par exemple, même si le mandat du sous-ministre adjoint consistait à superviser la mise en œuvre du PEC, ses responsabilités comprenaient également les suivantes : assurer les niveaux de dotation requis à la grandeur du BRQPIC, mener des réunions de personnel avec les représentants, organiser des conférences téléphoniques avec les deux bureaux et d'autres intervenants, veiller à ce que des rapports adéquats soient produits aux fins de coordination avec Service Canada et le Conseil du Trésor, s'il y a lieu, et assurer une direction suffisante des ressources, à la fois humaines et matérielles, en vue de la mise en œuvre du PEC.

Conclusion 3 : *Le PEC a été mis en œuvre comme prévu en vue de satisfaire aux obligations au titre de la Convention de règlement. Dans le cadre du processus, on a fait preuve de respect à l'égard des anciens élèves et on les a fait participer, en plus d'offrir des renseignements complets sur le processus lui-même. On a toutefois dû faire face à plusieurs problèmes inattendus et de taille.*

Pour faire preuve d'une diligence raisonnable en ce qui a trait à la mise en œuvre, la gestion et l'administration d'une initiative ou d'un programme comme le PEC, il faut d'abord avoir planifié correctement et mis en place les systèmes, procédures, ressources et contrôles voulus.

Le PEC a été conçu pour satisfaire aux dispositions de la Convention de règlement, et le protocole approuvé par les tribunaux a constitué la ligne directrice à suivre. Alors que le PEC a été mis en œuvre comme prévu (pour ce qui est du respect des obligations en vertu de la Convention), l'information recueillie dans les documents du PEC et au cours des entrevues donne à penser que les demandeurs se sont sentis frustrés par les délais de traitement des demandes, comme en font foi les paragraphes suivants.

À cette époque, même si le système SRAO était opérationnel et que l'on faisait également appel à une procédure manuelle, le processus avait des limites et la charge de travail relative à la recherche manuelle augmentait. De plus, au mois de novembre 2007, le ministre avait donné la directive aux fonctionnaires du Bureau d'achever 53 000 dossiers avant le 22 décembre. À ce moment-là, selon les dossiers examinés, seulement 15 000 demandes avaient été traitées. Pour satisfaire à la directive du ministre, il fallait traiter les 38 000 dossiers restants en cinq semaines. Les responsables du BRQPIC ont alors établi une stratégie visant à traiter 1 000 dossiers par jour. L'étude a révélé que l'on y est parvenu grâce à l'équipe de recherche. Cela a toutefois été une période très difficile, et le personnel a dû faire un grand nombre d'heures supplémentaires pour venir à bout de cette tâche.

À mesure que le PEC progressait, d'autres situations externes ont influé sur sa mise en œuvre et modifié certains aspects s'y rapportant. À la fin de 2007, la Cour a ordonné au Canada de verser le plein montant au titre d'une demande de PEC si la personne a précédemment reçu un paiement anticipé. Le régime de paiement anticipé prévoyait un seuil d'admissibilité différent, mais ne stipulait aucune durée (un demandeur recevait un paiement anticipé s'il avait démontré avoir résidé au moins une partie d'une année dans un pensionnat indien). Par ailleurs, comme les demandes de réexamen n'étaient pas comprises dans la Convention de règlement initiale, l'ordonnance de la Cour a donné lieu à une augmentation rapide du volume de travail en rapport avec le PEC, situation qui n'avait pas été prévue.

De même, l'augmentation du nombre d'appels n'avait pas été prévue par le BRQPIC et, en 2008-2009, les responsables ont dû faire face à un arriéré. Le Comité d'administration national a élargi les exigences au niveau des rapports de recherche et ajouté un nouveau processus de recherche au lieu du résumé des deux premières décisions (initiale et réexamen) rendues exclusivement à AANC. Le Comité entendait aussi les appels, ce qui a donné lieu à la création de sa propre procédure. Il n'avait pas prévu non plus un nombre aussi grand d'appels au titre de demandes de réexamen. De plus, le Comité a modifié le volet de contrôle de qualité dans la politique, passant d'un contrôle de 100 % des demandes reçues à 10 % (cinq pourcent de dossiers délicats et cinq pourcent de dossiers aléatoires). Ce faisant, il a augmenté de 41,1 % les économies concernant les recherches de paiement automatique pour l'ensemble des dossiers.

En résumé, le Comité d'administration national disposait alors d'un processus de validation en trois étapes en vue d'évaluer l'admissibilité des demandeurs lorsque le traitement initial des demandes devait être exécuté par le système SRAO automatisé. Toutefois, il était justifié de procéder à un examen manuel lorsque les dossiers étaient incomplets ou qu'il fallait effectuer des recherches complexes. Le Comité a mis en place un autre contrôle de la qualité touchant un échantillon aléatoire de toutes les demandes de PEC afin de vérifier l'exactitude des résultats des processus de recherche. Alors que l'hypothèse d'échantillonnage avait été établie à 10 % de toutes les demandes dans les documents relatifs au processus et à la validation, ce pourcentage pouvait être augmenté ou abaissé selon une analyse statistique plus détaillée destinée à déterminer l'échantillon de validation adéquat. Cette modification de politique a affecté la mise en œuvre du PEC en provoquant des retards dans le processus.

Il en est résulté que les responsables du PEC ont dû faire face à une nouvelle situation, dont le volume élevé de demandes provenant de Service Canada et exigeant la réalisation d'une recherche par l'unité de recherche du PEC relevant du BRQPIC. Fait intéressant à souligner, la période à laquelle les demandes étaient présentées/devaient être présentées n'avait pas été prédite avec précision par le personnel du PEC. Tout cela survenait dans un contexte où d'autres changements étaient imposés par d'autres circonstances externes, dont la modification des critères de demande. En fait, les responsables ont parfois été tenus de retourner à des décisions antérieures afin de traiter les nouvelles demandes¹⁴ et de modifier ces décisions au regard du processus d'approbation.

¹⁴ Par exemple, il pouvait s'agir de changements touchant les politiques, l'institution du processus de réexamen, le contrôle de la qualité effectué par le Comité d'administration national, etc.

Dans le système financier Oracle du BRQPIC (OASIS), il y avait, selon les documents examinés, deux points de contrôle financier principaux dans le processus de validation et de paiement : les approbations en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, articles 34 et 33, où la signature au titre de l'article 34 confirmait que le bénéficiaire était admissible ou avait droit au paiement.

Article 34

Conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la *Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel* du Conseil du Trésor, les pouvoirs de signature sont délégués à différents niveaux de direction d'un ministère en vue d'administrer des programmes et de gérer des dépenses dans leur domaine de compétences.

Le ministre délègue et communique officiellement les pouvoirs de dépenser et de payer par le truchement de la matrice de délégation financière. Les titulaires de ces pouvoirs financiers délégués transmettent ces pouvoirs au moyen de documents de spécimen de signature.

La responsabilité première liée à la vérification des dépenses et des paiements incombe à ces titulaires qui ont reçu le pouvoir de confirmer et d'attester l'admissibilité, conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il revient également à ces gestionnaires d'attester, d'une part, que les travaux ont été exécutés, les fournitures ont été livrées ou les services ont été rendus pour le paiement demandé et, d'autre part, que le prix demandé est raisonnable et conforme au marché et que le bénéficiaire est admissible au paiement. Chaque opération attestée au titre de l'article 34 doit être codée pour indiquer la nature de l'opération et le centre de responsabilité ou de coût pour lequel la dépense est engagée.

Lorsque l'attestation en vertu de l'article 34 a été correctement exécutée et que l'information a été entrée dans le système administratif du ministère par le bureau voulu, toute la documentation est transmise aux fonctionnaires dotés du pouvoir délégué de payer en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Avant d'exercer leur pouvoir délégué en vertu de l'article 34, les nouveaux gestionnaires doivent suivre un cours obligatoire de cinq jours en classe. Avant décembre 2006, les gestionnaires avaient le choix entre le cours de cinq jours et une formation en ligne.

Section 34 Pratiques et structure de gestion financière

Rôles et responsabilités – Le problème auquel est confronté le BRQPIC est le suivant : en date du 19 septembre 2007, les rôles et les responsabilités n'avaient pas été déterminés ni communiqués, et n'avaient pas non plus été bien compris, compte tenu de la récente délégation des pouvoirs attribuée par Service Canada au BRQPIC.

Formation – Un autre problème soulevé était le fait que le gestionnaire délégué et le personnel de soutien aurait dû recevoir une formation adéquate pour leur permettre de s'acquitter correctement des attestations en vertu de l'article 34 ou de comprendre clairement les conséquences d'omettre de les exécuter. Les documents examinés ont montré qu'un document de « formation » à l'interne, portant sur l'article 34, a été élaboré par le personnel du PEC en septembre 2007. Les personnes interviewées ont indiqué que l'unité de l'analyse et de la recherche nationale avait mis au point ses propres outils de formation, avait formé son propre personnel et adapté l'article 34 en temps réel. De nombreuses consultations ont donc été menées auprès de Service Canada, du service

informatique du BRQPIC et de sa direction de la vérification et de l'évaluation ainsi qu'auprès de la haute direction, afin d'assurer la pertinence et la légitimité des tâches qui étaient accomplies. Aucune formation officielle n'a été offerte conformément à l'exigence relative aux cours de formation de cinq jours; l'École de la fonction publique du Canada a par la suite offert cette formation. Le gestionnaire national n'a pas reçu de « formation » précise sur les approbations visées par l'article 34 pour qu'il puisse les appliquer au PEC. L'étude a révélé que le personnel du PEC devait procéder rapidement à la formation et à la mise en place du processus, ce qui a ensuite été documenté et mis à l'essai. Des modifications ont alors été apportées aux documents avant d'aller de l'avant.

Cela nous amène à examiner certains aspects liés aux ressources humaines. Selon l'étude, dès le début de l'automne 2007, le BRQPIC a connu un fort roulement de personnel et des changements organisationnels alors que l'unité de la recherche et de l'analyse nationale, tout en essayant de doter les postes vacants, avait perdu son personnel de recherche clé. C'est également à cette époque que l'unité de la recherche et de l'analyse nationale devait doubler ses effectifs contractuels en matière de recherche. En conséquence, le fait de tenter de combler les besoins de formation alors que le processus lié à l'article 34 était soumis à des changements a donné lieu inévitablement à certains problèmes de communication.

En outre, 99 % de toutes les autorisations du PEC en vertu de l'article 34 étaient attribuées par le bureau de Vancouver, en général par le directeur national. Cependant, des personnes interviewées ont admis qu'à l'occasion, lorsque le directeur national et le gestionnaire adjoint étaient absents, le bureau de l'Est de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale (région de la capitale nationale) assumait les responsabilités découlant de l'article 34. Concrètement, comme l'étude l'a démontré, les fonctionnaires se sont donné beaucoup de peine pour que la différence de fuseau horaire n'ait pas d'incidence sur les approbations en vertu de l'article 34. La responsable de la recherche pour l'Ouest du Canada a adapté ses heures de travail en conséquence, arrivant au bureau à 6 h, heure du Pacifique. D'autre part, le directeur national, durant les soirées de l'automne 2007, se connectait au logiciel Accès unique de résolution de litiges (au moyen de Citrix¹⁵) pour approuver électroniquement tous les paiements du PEC en vertu de l'article 34 avant l'interruption pour la nuit, et avant le transfert quotidien de données entre le BRQPIC et Service Canada.

Un autre élément qui a influé sur la prestation des services est l'ajout au processus du PE de la préparation d'une liste de vérification en vertu de l'article 34; cette tâche supplémentaire a contribué à prolonger le temps de traitement. Comme mentionné précédemment, la liste de vérification en vertu de l'article 34 devait être terminée avant qu'un dossier puisse être acheminé pour paiement; par ailleurs, l'article 34 exige des pouvoirs de signature en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ce qui était aussi le cas pour les autorisations dans le cadre du PEC. Les personnes interviewées ont noté que Service Canada avait sous-délégué au BRQPIC ses responsabilités liées à l'article 34 et, par conséquent, le BRQPIC avait seul le pouvoir de signature en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les intervenants clés ont expliqué que cette sous-délégation a engendré quelques difficultés sur le plan de la validation en vertu de l'article 34 et que, dans le but de minimiser les problèmes et d'améliorer la coordination du PEC et les rôles liés à la liste de vérification en vertu de l'article 34, les gestionnaires devaient partager ces rôles entre les gestionnaires supérieurs du programme et les autres membres du personnel.

¹⁵ CITRIX est une société américaine qui produit des logiciels conçus pour faciliter l'accès sécurisé à des applications et à du contenu. Citrix offre des produits pour les plateformes de Windows, de Macintosh et de Linux.

De plus, il a fallu adopter une approche intégrée de la planification à cette même époque. Comme le sous-ministre possédait tous les pouvoirs de signature, les fonctionnaires du PEC devaient émettre plusieurs chèques avant la date de lancement en septembre 2007; cependant, ils n'avaient pas encore ce dont ils avaient besoin pour le faire, et personne ne pouvait prévoir ce qui allait se passer. Toutefois, ces mécanismes de contrôle et de contrepoids avaient été conçus pour assurer la gestion appropriée du Fonds en fiducie du PEC plutôt que pour contrôler les coûts opérationnels et administratifs.

Même si le PEC a été mis en œuvre comme prévu, le nombre de demandes soumises a nécessité de vastes recherches, ce qui a créé des pressions importantes sur le personnel concerné, qui a dû faire des heures supplémentaires à de nombreuses reprises. Un bon exemple : la prolongation du délai d'application du PEC, qui était le 19 septembre 2011, jusqu'au 19 septembre 2012, dans le cas où un ancien élève pouvait établir qu'il était incapable de présenter sa demande de PEC en raison d'une invalidité, d'une contrainte excessive ou de « circonstances exceptionnelles ». Comme mentionné précédemment, l'infrastructure a aussi constitué tout un défi. Dans la région de la capitale nationale, le personnel de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale a déménagé à trois reprises en 2007 pour satisfaire aux besoins opérationnels de la Convention de règlement. Même si cela n'était pas facile, il était clair que le personnel et les gestionnaires étaient dévoués et qu'ils ont tous travaillé dans l'intérêt supérieur des anciens élèves des pensionnats.

En résumé, les problèmes imprévus liés à l'identification et à l'authentification ont entraîné des retards dans les délais de traitement des demandes; ces problèmes se sont ajoutés au stress élevé et aux changements continus apportés au processus par le Comité d'administration national.

Outils

Alors que le personnel du PEC s'employait à répondre aux demandes croissantes et changeantes, l'étude a révélé que les outils mis à la disposition de ce personnel pour la mise en œuvre du PEC présentaient de nombreux problèmes. Par exemple, le logiciel Accès unique de résolution de litiges (AURELI), la base de données de gestion des cas du BRQPIC, nécessitait un niveau élevé de gestion.

Les renseignements recueillis dans les documents mettent en évidence les exigences en constante évolution liées à l'informatique. Par exemple, les données manuelles contenues dans la base de données AURELI n'étaient pas toujours cohérentes par rapport à la documentation source. Les inexactitudes relevées dans la base de données AURELI incluent notamment des erreurs dans les dates de naissance et les coordonnées (comme l'adresse postale et le numéro de téléphone). Un audit achevé le 4 décembre 2008 a révélé que dans 20 % des dossiers examinés dans le cadre d'un premier échantillon, les renseignements sur le demandeur ne correspondaient pas aux renseignements saisis dans AURELI. Dans huit pourcent des dossiers examinés dans un deuxième échantillon, les renseignements sur le demandeur ne correspondaient pas aux renseignements saisis dans AURELI. Cependant, les résultats ont été améliorés, et cette amélioration a été attribuée à l'adoption de contrôles des processus clés du Programme de paiement anticipé.

Au cours du même audit, il a été constaté que les adresses postales de 1 514 dossiers avaient été perdues à la suite de la conversion d'un système dans AURELI. Par conséquent, dans le cas de huit pourcent des dossiers examinés, il n'y avait pas d'adresses postales dans AURELI. La conversion du système avait entraîné la perte de renseignements sur les demandeurs.

Il y a également eu d'autres problèmes techniques : le lien entre le SRAO et le système AURELI et des problèmes de connectivité lors du transfert des renseignements à Service Canada. Le système AURELI a nécessité de nombreuses mises à jour informatiques et modifications sur une période assez courte, ce qui a entraîné d'inévitables problèmes de contrôle de version et a influé sur l'interopérabilité.

Un examen du Rapport ministériel sur le rendement 2007-2008 du BRQPIC a permis de mieux comprendre certains problèmes liés à AURELI. Par exemple, les dépenses en immobilisations prévues pour 2007-2008 devaient être utilisées pour soutenir la mise en œuvre complète d'AURELI. Les dépenses devaient aussi couvrir les modifications nécessaires pour soutenir la capacité et la fonctionnalité de cet outil à la suite de la transition du Mode alternatif de règlement des conflits en cours vers ce qui allait devenir le nouveau Processus d'évaluation indépendant et la prestation du PEC. Simultanément, le BRQPIC mettait encore en place sa structure organisationnelle en prévision de l'approbation de la Convention de règlement.

Le SRAO a été élaboré à l'interne dans le but de mettre à profit expressément l'expertise d'un chercheur; il s'est avéré un outil précieux pour le processus du PEC. Selon les personnes interviewées, et comme l'ont attesté les documents examinés, le SRAO, lors de son lancement, permettait de façon uniforme d'accomplir des recherches à une fraction du temps et du coût qu'il aurait fallu pour faire des recherches manuelles, tout en égalant ou même en dépassant la précision d'un chercheur. Cette étape de la recherche était nécessaire si l'on voulait traiter de façon appropriée le nombre prévu de demandes et respecter les délais. En outre, les personnes interviewées ont mentionné que le SRAO a eu recours à des techniques de pointe pour permettre le traitement initial des demandes; de plus, une équipe de chercheurs experts ont réglé manuellement les problèmes, comme les résultats non concluants ou incomplets provenant du SRAO.

Le SRAO était bien conçu, mais il avait ses limites. Ainsi, le système n'était pas en mesure de déceler les lacunes dans les demandes des étudiants; par ailleurs, la plus grande lacune du système était qu'il ne pouvait pas déceler le nombre d'années couvrant une période donnée.

Par conséquent, les répondants clés ont indiqué que des processus diligents avaient été mis en place pour détecter les erreurs et s'assurer que les lacunes du système étaient traitées de façon continue. Un audit, achevé en décembre 2008, a permis de repérer les problèmes et a aidé le personnel à les résoudre.

Conclusion 4 : *Les anciens élèves avaient à leur disposition des renseignements adéquats et suffisants concernant les critères d'admissibilité et la manière de présenter une demande.*

Selon les entrevues et les coupures de presse examinées, les anciens élèves ont été mis au courant du processus à l'aide de différents mécanismes. Premièrement, un plan de notification en quatre étapes approuvé par les tribunaux a été mis en œuvre en 2006, en 2007, en 2011 et en 2012. En 2006, le gouvernement du Canada a financé un plan de notification approuvé par les tribunaux qui visait à joindre et à informer les anciens élèves et les membres de leur famille au sujet du règlement. La firme Hilsoft Notifications, qui a été embauchée pour faciliter ce processus, a conçu le plan; le processus de mise en œuvre a ensuite été exécuté en quatre phases, de 2006 à 2012.

Le plan de notification prévoyait de la publicité dans différents médias : presse écrite autochtone et non autochtone, télévision et radio, campagne d'affichage, publicité sur Internet et publipostage visant les anciens élèves connus. Des produits de communications ont été élaborés en anglais, en français et en diverses langues autochtones. Les documents examinés indiquaient que « selon les quatre phases du plan de notification, 98 % de la population cible devait avoir été jointe environ 14 fois ».

Les médias ont aussi constitué un public cible; des émissions d'affaires publiques de télévision ont aussi été élaborées par des entreprises de médias comme Hilsoft. De plus, des brochures et des affiches ont été préparées et distribuées dans les bureaux des bandes. La sensibilisation à l'égard du PEC a augmenté grâce à l'importance qui a été mise sur le maintien des normes de service ainsi qu'à la présentation, en juin 2008, d'excuses officielles aux anciens élèves de la part du premier ministre pour les séquelles laissées par le système de pensionnats. Cette sensibilisation a aussi contribué aux problèmes inattendus qu'a connus le PEC pour ce qui est de la communication avec les demandeurs concernant les retards dans le traitement des demandes.

Le BRQPIC a maintenu ses efforts, offrant diverses options de services à cette population cible hautement complexe. Le Programme d'information publique et de défense des intérêts géré par le BRQPIC visait à encourager l'échange de renseignements et veillait à ce que la collectivité autochtone, en particulier les anciens élèves et leurs familles, soit au courant de tous les aspects du PEC. Le programme, financé au moyen de contributions, a été lancé en 2007-2008 pour soutenir les efforts visant à joindre les anciens élèves des pensionnats indiens et à les informer des avantages offerts aux termes de la Convention de règlement.

Le BRQPIC a également offert des séances de formation auxquelles ont participé des aînés des collectivités et où ont été présentées des traditions autochtones. Les personnes interviewées estimaient que les anciens élèves, leurs familles et leurs collectivités avaient beaucoup apprécié ces séances. À cet égard, le BRQPIC a engagé des membres des collectivités locales pour recruter des demandeurs, ou les aider. Selon les personnes interviewées, cela a été grandement apprécié.

Prestation du PEC et sensibilisation à son égard (points faibles)

L'étude, d'autre part, a relevé certaines faiblesses. Par exemple, le fait que les opérateurs (des centres d'appels) n'étaient pas sensibilisés aux facteurs qui déclenchent une réaction émotionnelle durant la mise en œuvre du processus du PEC a été vu comme un problème. Les personnes interviewées ont dit qu'en ce qui concernait la mise en œuvre, il y avait eu un manque de planification (p. ex., en matière de formation) touchant le personnel, à savoir la possibilité que l'appel déclenche des émotions chez les anciens élèves des pensionnats indiens.

Un autre problème concernait la gestion des services d'assistance téléphonique. Les intervenants clés ont mentionné que les bénéficiaires ne savaient pas au juste à quel numéro appeler; de plus, le nombre d'appels était élevé, et il y a eu, au début, des barrières linguistiques. Par ailleurs, les opérateurs n'étaient pas en mesure de mettre à jour les dossiers des candidats en raison des restrictions d'accès et de protection des renseignements personnels. Les documents démontrent que plusieurs demandeurs âgés parlaient en langue autochtone, ce qui a compliqué, au début, les efforts de communication et de sensibilisation. Les personnes interviewées ont convenu, toutefois, en fonction des réponses reçues, que les demandeurs étaient généralement satisfaits de la prestation des

services et des efforts de sensibilisation, en particulier la collaboration avec les conseils de bande locaux, qui ont grandement contribué à faciliter les efforts de sensibilisation.

Un autre problème soulevé a été le délai de 28 jours pour l'émission des chèques aux demandeurs. Durant la phase de planification dans les mois précédant le lancement, il a été confirmé qu'il était difficile d'obtenir l'approbation des fonds du Conseil du Trésor pour se préparer au lancement du PEC. Cela a engendré des retards dans la courte période de planification, et eu une incidence sur le système de données mis en place. Cela a entraîné un retard dans les réponses aux demandeurs et, au final, un retard dans l'émission des chèques.

Les dossiers administratifs examinés n'ont fourni aucune preuve selon laquelle une *analyse comparative entre les sexes* avait été réalisée concernant le PEC; cependant, l'étude ne peut pas établir si une telle analyse aurait pu faire une différence et faciliter l'adoption d'une stratégie de prestation de services axée sur les femmes dans les circonstances. L'étude n'a pas réussi non plus à déterminer si une stratégie de prestation des services fondée sur le sexe aurait eu une incidence sur les retards de traitement, par exemple si cela aurait pu accélérer le traitement des dossiers ou alléger la charge de travail nécessaire pour régler les problèmes liés à l'identification des personnes ou aux changements de nom. L'étude démontre que toutes les données de base sur les répondants clés qui ont été transmises au PEC comprenaient non seulement l'âge, le lieu de résidence, les années de fréquentation scolaire, la date de réception de la demande au PEC, etc., mais aussi le sexe. Dans certains documents, comme les formulaires de demande, on exigeait que les demandeurs fournissent des renseignements de base, y compris le sexe.

Conclusion 5 : *Des normes de service étaient en place pour aider le Bureau de la résolution des questions des pensionnats indiens Canada à assurer la prestation du PEC avec qualité et attention et ces normes ont été atteintes.*

Normes de service du BRQPIC

Le processus du PEC contient des documents pour guider les employés sur la façon de confirmer la résidence et d'autoriser les paiements.

Le fiduciaire des fonds (soit le gouvernement du Canada) du PEC a dû relever des défis nombreux et complexes en ce qui concerne la validation des demandes auprès du PEC, notamment pour ce qui est des exigences en matière de volume et de normes de service. L'adoption du SRAO a été essentielle dans le renforcement de la capacité du BRQPIC à relever ces défis. Cette étape était nécessaire si l'on voulait répondre au grand nombre de demandes reçues.

Les documents examinés montrent que pour respecter les délais de service appropriés, les employés du BRQPIC, dirigés par le personnel du PEC, ont été tenus de travailler sept jours sur sept dans les bureaux de la région de la capitale nationale et dans ceux de Vancouver et, au besoin, des équipes supplémentaires venaient s'ajouter en fonction de la charge de travail. L'étude a aussi révélé que des délais supplémentaires étaient nécessaires dans des cas exceptionnels. Les personnes interviewées ont également confirmé que, pour permettre une plus grande flexibilité dans l'augmentation ou la diminution de la capacité selon les besoins, des ressources contractuelles avaient été embauchées. Le BRQPIC a également tenu des discussions avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en 2007 en vue de lancer une nouvelle offre à commandes pour des services de recherche afin de s'assurer que des Autochtones comptent parmi les 285 personnes embauchées sur une base contractuelle. Cela comprenait une offre à commandes pour des marchés réservés aux entreprises

autochtones afin d'encourager le plus grand nombre possible d'entreprises et de particuliers autochtones à s'en prévaloir.

L'unité de la recherche et de l'analyse nationale a également établi ses propres normes vis-à-vis de son personnel et de ses experts-conseils. Un certain nombre de dossiers par jour devaient être traités (environ trois à quatre), et le personnel devait vérifier un nombre précis de dossiers par jour aux fins de contrôle de la qualité. Au cours de la période de pointe, de novembre à décembre 2007, l'objectif était de traiter 1 000 dossiers par jour. Pour réaliser cette tâche énorme, on a fait appel à l'ensemble du ministère du BRQPIC, y compris le personnel de la Direction du règlement des différends et des opérations, qui travaillait au processus d'évaluation indépendant et au mode alternatif de règlement des conflits. Les chercheurs devaient suivre les normes de service établies en ce qui concerne le traitement, soit de trois à quatre dossiers par jour. L'objectif global était de traiter 1 000 dossiers par jour.

Une liste de vérification et des processus avaient aussi été mis en place pour exécuter la charge de travail liée à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les gestionnaires et le directeur de l'unité de la recherche avaient obtenu les pouvoirs délégués du ministre de Ressources humaines et Développement des compétences Canada pour approuver les paiements. Un répondant clé a noté que « le travail se faisait conformément au plan, et qu'il fallait 24 ou 48 heures pour accorder l'approbation ».

Une autre personne interviewée a déclaré que pour ce qui est des appels de service, il était difficile de veiller au respect des normes de service en raison du nombre élevé des demandes et de leur complexité. Des problèmes sont venus s'ajouter à celui lié au nombre élevé des demandes reçues au début, tels que des renseignements manquants, ainsi que la nature complexe et le type des demandes présentées; celles-ci touchaient une vaste gamme de questions, allant des successions à la représentation individuelle ou à des questions de nature personnelle. Ces facteurs ont entraîné immédiatement des arriérés dans les demandes qui avaient été soumises. Dans ce contexte, il était difficile de traiter les demandes, ce qui a exercé des pressions inattendues ayant une incidence sur les normes de service. Il a donc fallu trouver des solutions en temps réel pour y remédier.

Le développement et l'adoption du système SRAO, qui a été utilisé pour gérer les données, ont permis d'améliorer le respect des exigences relatives aux normes de service. Selon des personnes interviewées, cette amélioration a donné lieu à une collecte plus judicieuse des données sur le rendement, ce qui a permis au personnel du PEC de travailler plus étroitement avec Service Canada (p. ex., échanger des renseignements) et d'établir de très bonnes relations. Les personnes interviewées ont confirmé que, sur le plan opérationnel, même si les systèmes des deux ministères ont connu des problèmes, d'étroites relations de travail avaient été établies avec le directeur de Service Canada responsable des paiements.

Normes de service de Service Canada

Le protocole d'entente entre le BRQPIC et Service Canada a établi une norme de service selon laquelle toutes les demandes devaient être adressées à Service Canada aux fins de traitement (p. ex., le téléchargement quotidien des renseignements dans le SRAO). Pour que Service Canada puisse effectuer les paiements, le BRQPIC a mis en place le SRAO afin d'évaluer automatiquement toutes les nouvelles demandes. Le SRAO a dû examiner 1 000 000 de dossiers d'étudiants (à savoir, le nom et le code) pour s'assurer que les noms étaient bien saisis dans les systèmes informatiques. Selon l'objectif, 60 % de toutes les demandes devaient être initialement évaluées suivi de la validation

automatique et de la prise de décision. Le BRQPIC et Service Canada se sont mis d'accord sur ces normes de service.

Conclusion 6 : *Les fonctionnaires ont recueilli, contrôlé et rendu compte des renseignements sur le rendement qui ont été utilisés dans la prise de décision.*

Lors du lancement du PEC, le personnel n'avait pas été en mesure de recueillir des données sur le rendement en raison du rythme rapide de la mise en œuvre. Par conséquent, le personnel a agi de manière réactive aux demandes soumisees et aux demandes provenant du Comité d'administration national.

Pour pouvoir répondre à ces demandes, outre les 60 employés, quelque 250 experts-conseils en recherche ont dû être embauchés par l'unité de la recherche pour travailler au contrôle de la qualité, à la reddition des comptes et au rendement du PEC, le tout au cours de la même période. De concert avec l'unité de coordination, qui était le visage principal du programme, le personnel a été en mesure de déterminer la façon dont progressait la mise en œuvre de la Convention de règlement. Au fil de la croissance du PEC, le personnel s'est adapté et a pu améliorer ses connaissances de la mesure du rendement pour ce qui est de juger si ses efforts étaient conformes à ce qui était prévu, si des objectifs auraient dû être atteints et si le travail respectait les normes de service. Lorsqu'il y avait des retards, des experts-conseils étaient embauchés et différents modèles utilisés. Les fonctionnaires ont commencé à recueillir et à contrôler les renseignements sur le rendement et à préparer des rapports à ce sujet et durant la période de pointe, soit en novembre et décembre 2007, le personnel a assuré le suivi du rendement et présenté quotidiennement des rapports à cet effet au Cabinet du ministre.

Les documents examinés ont également démontré que, outre les séances d'information, des rapports trimestriels et d'autres documents ont été fournis au Secrétariat du Conseil du Trésor. De plus, chaque partie du BRQPIC a été divisée de manière à prendre en charge les projets, les activités et les rapports sur les risques. C'est surtout après le lancement, lorsque le rythme du processus s'est stabilisé, que le personnel a commencé à recueillir des renseignements sur le rendement. Reconnaissant la nature délicate du PEC et le rôle du Comité d'administration national, plusieurs rapports ont été préparés pour assurer l'exactitude des données et la reddition des comptes. Au début, le personnel devait envoyer des rapports quotidiennement et, chaque semaine, des mises à jour aux sous-ministres, au Comité national d'administration et à l'Assemblée des Premières Nations.

Le personnel a également surveillé le temps qu'il fallait, par exemple, pour traiter une demande¹⁶, de même que le délai pour l'émission des chèques une fois qu'une décision était transmise à Service Canada. Par ailleurs, le nombre de réclamations et de demandes présentées chaque mois a fait l'objet d'un suivi. En examinant les rapports, on a pu constater que le personnel surveillait les progrès accomplis par rapport aux objectifs stratégiques et opérationnels. Les rapports trimestriels comprenaient les activités menées vers l'atteinte de chaque objectif stratégique, ainsi que les résultats par rapport aux activités clés et aux indicateurs ou aux jalons de rendement. En effet, les données sur le rendement ont révélé que, durant la période de pointe, le personnel a augmenté sa capacité à traiter les demandes.

¹⁶ Selon la Convention, le délai de traitement d'une demande est de 28 jours.

Le personnel de l'unité de coordination du PEC participait aux réunions du Comité national de l'administration ainsi qu'aux réunions tenues régulièrement avec Service Canada. Cela indique qu'il existait bien une communication et une collaboration avec les différents intervenants du PEC (Services de recours collectifs de Crawford, églises, représentants des Premières Nations et des Inuits).

Conclusion 7 : *Plusieurs facteurs divers tels que le leadership, la dotation du personnel et les technologies de l'information ont eu une incidence sur la prestation des services.*

Leadership et dotation

De nombreux changements sont survenus au BRQPIC au cours de 2006. En mars, la Convention de règlement a été approuvée; il y a ensuite eu un changement de sous-ministre (suivi par un autre changement de sous-ministre en 2007). Par ailleurs, il y a eu un nouveau directeur général des Services ministériels, et le poste de directeur des Ressources humaines a été vacant pendant six mois. Les répondants clés conviennent qu'une telle situation a eu des répercussions sur les priorités du PEC en matière de ressources humaines et qu'elle a miné la capacité des ressources humaines à répondre aux besoins du PEC. Pendant ce temps, la capacité du Ministère à travailler avec Service Canada afin de respecter ses engagements en vertu de la Convention de règlement à l'égard du PEC constituait une priorité ministérielle clé. Il était donc prioritaire pour le BRQPIC de s'assurer que l'effectif disponible était suffisant pour gérer le processus du PEC.

Le roulement élevé du BRQPIC a obligé les gestionnaires à entreprendre des processus de dotation de manière constante et continue. On avait besoin de travailleurs et de gestionnaires hautement qualifiés et bien formés pour répondre aux obligations du BRQPIC en vertu de la Convention de règlement, et pour exécuter les activités quotidiennes en conformité avec les exigences énoncées dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Les documents examinés montrent qu'au début de 2007, même s'il y existait un besoin urgent de personnel, il y a eu une pause dans la dotation; cette pause avait pour but de s'assurer que les processus de dotation du BRQPIC (c.-à-d., la façon dont ils étaient gérés, les critères de mérite et la sélection ultérieure des candidats) étaient conformes à la fois aux valeurs de la fonction publique et à celles du BRQPIC.

L'étude a noté que lorsque des employés quittent une organisation dont ils ont fait partie, ils possèdent la plupart du temps une vaste expérience et des connaissances essentielles. Compte tenu de la taille du BRQPIC, un petit ministère chargé de diriger la mise en œuvre de la Convention de règlement, les répercussions des pertes d'effectif (en raison du roulement élevé) sur la prestation des services du PEC étaient considérables; l'effectif pour administrer l'application de cette Convention de règlement complexe et délicate était donc réduit.

Questions relatives aux TI

Élément essentiel de l'exécution du PEC, TI ont été utilisées tardivement, inefficacement ou n'ont pas été utilisées du tout durant les premières étapes de la mise en œuvre, ce qui a influé sur le délai de prestation du PEC. Deux ministères ont été touchés, Service Canada, qui était beaucoup plus grand, assujéti à des exigences multiples en matière de prestation de services essentiels et qui possédait de l'expérience, et le BRQPIC, plus petit et dont le mandat portait sur un objectif unique.

Ministère de petite taille, le BRQPIC disposait de trois systèmes de TI différents qui étaient gérés par des unités internes distinctes et, comme l'a déclaré une personne interviewée, cela pouvait parfois générer des tensions. Le groupe des TI du Ministère contrôlait le système AURELI (même si l'unité de la recherche et de l'analyse nationale avait approuvé le flux des travaux du PEC); l'unité de la recherche et de l'analyse nationale contrôlait le logiciel CT Summation, et un expert-conseil a mis au point le SRAO.

Au cours des trois premiers mois qui ont suivi le lancement, le BRQPIC a reçu 79,6 % des quelque 105 000 demandes et plus. Les demandes soumises étaient si nombreuses que le système était incapable de gérer la vaste quantité de renseignements qui devaient être recueillis et traités, et le BRQPIC se devait de trouver des solutions rapidement. La haute direction était préoccupée par la vaste quantité de renseignements qui arrivaient et qui devaient être traités. Le personnel des TI a dû apporter des modifications au système pendant que les demandes étaient traitées. Cette situation a donné lieu à du retard dans l'émission des chèques. Une personne interviewée a déclaré qu'« à un moment donné, les chèques n'étaient pas envoyés en raison de problèmes informatiques ». Par conséquent, les anciens élèves ont rendu leurs plaintes publiques, et les médias ont souligné que la défaillance du système de TI était une raison de plus pour que le gouvernement fasse preuve de diligence en veillant à ce que les anciens élèves ne soient pas traumatisés de nouveau.

Les renseignements provenant des documents examinés et ceux recueillis lors des entrevues avec des répondants clés indiquaient que les anciens élèves qui avaient présenté une demande dans le cadre du programme du PEC étaient mécontents à l'égard du gouvernement (BRQPIC et Service Canada) en raison des délais de traitement. Les problèmes informatiques n'ont fait qu'accroître les défis liés à la mise en œuvre du PEC. Ces difficultés techniques ont perturbé le lancement du PEC, y compris la période de réception des appels, qui a commencé le 19 septembre 2007; ces problèmes devaient être réglés le plus rapidement possible. Selon une personne interviewée, « il aurait fallu plus de temps avant le lancement pour mettre à l'essai les ordinateurs et le système du logiciel; il aurait fallu toute une année de préparation, mais nous n'avons eu que quatre mois pour nous préparer et une seule semaine pour faire des essais. Comme indiqué dans un des documents, les licences de CITRIX¹⁷ ont été retardées au moment du lancement du PEC. Ainsi, les chercheurs disponibles étaient incapables d'accéder au système de traitement des demandes; de plus, il y a eu des périodes d'arrêt à Ottawa en raison de l'accès limité à Vancouver. Le personnel attendait que des licences supplémentaires soient achetées.

Les problèmes les plus urgents pour le BRQPIC étaient d'accroître la capacité et de corriger les bogues dans le système de TI. Par exemple, la mise en œuvre de changements informatiques à Service Canada a fait en sorte qu'il a fallu suivre des protocoles rigides, en particulier pour apporter des modifications au modèle de lettres de réponse. Au moment du lancement du PEC en septembre 2007, le BRQPIC avait tenté d'avoir à sa disposition autant de techniciens informatiques que possible pour assurer un processus en douceur. Finalement, il a formé une équipe de sept techniciens. Comme l'a confirmé une autre personne interviewée du PEC : « On n'avait pas besoin de 100 techniciens en informatique; le problème était le délai très court et ce que les fonctionnaires devaient accomplir pour faire avancer les choses bien et rapidement ». Chaque jour, les responsables du PEC faisaient des heures supplémentaires pour améliorer la situation, et des experts techniques supplémentaires ont été embauchés pour s'attaquer aux problèmes.

¹⁷ CITRIX est une société américaine qui produit des logiciels conçus pour faciliter l'accès sécurisé à des demandes et à du contenu. Citrix offre des produits pour les plateformes de Windows, de Macintosh et de Linux.

Les problèmes initiaux liés à l'informatique ont été rendus publics, ce qui a créé une controverse. À la suite de la réaction médiatique entourant le retard des chèques, le ministre du BRQPIC a exigé que l'on trouve une solution immédiate. Le sous-ministre adjoint, également responsable du déploiement du PEC, a discuté du problème sur les ondes de réseaux de télévision. Des efforts ont été déployés pour restructurer le système de TI et embaucher des techniciens, qui ont examiné la possibilité de faire des recherches manuelles.

Souplesse des TI : Malgré les problèmes produits par le nombre plus élevé que prévu de demandes, l'exécution du PEC s'est finalement bien passée. Une fois que les problèmes ont été réglés, les fonctionnaires du PEC ont mis de l'avant un processus de notification qui assurait l'émission des chèques aux destinataires en temps opportun. Le PEC a pu démontrer sa capacité en novembre 2007, lorsqu'il a réussi à traiter un millier de dossiers par jour.

Il convient de noter que le PEC était aussi une initiative conjointe avec Service Canada. Les prévisions du nombre de demandes du BRQPIC différaient parfois (différentes hypothèses) de celles de Service Canada et, par conséquent, à certains moments, les renseignements ou les documents transmis à Service Canada étaient en retard, ou ceux provenant de ce dernier arrivaient en retard au BRQPIC. Lorsque les demandes arrivaient plus rapidement que ce qui avait été prévu, cela créait des problèmes. Selon les personnes interviewées, il arrivait que Service Canada soit confronté à des problèmes liés aux échéanciers, ce qui causait des retards importants de son côté, de telle sorte qu'il « fallait un certain temps avant que les fichiers ne nous soient transférés ». Cependant, le fait que Service Canada ait été en première ligne était aussi un avantage, car ses retards « nous ont donné la possibilité et le temps d'apporter des modifications de dernière minute dans notre processus afin que nous puissions être mieux préparés à recevoir l'avalanche de fichiers qui nous attendait. »

En outre, le fait de partager un système intégré et automatisé avec Service Canada signifiait que toutes les modifications apportées au processus devaient être coordonnées entre les deux ministères. Étant donné que Service Canada est un ministère plus grand et mieux établi, son réseau informatique était beaucoup plus important comparativement à celui du BRQPIC; par conséquent, apporter des modifications à son système « était difficile et péniblement lent », a ajouté un répondant clé. Ainsi, comme l'a fait remarquer le personnel du PEC du BRQPIC, même s'il y a eu des moments où des modifications pouvaient facilement être faites à partir du BRQPIC, le déploiement de certains aspects de la procédure a dû être retardé jusqu'à ce que Service Canada soit en mesure de l'accepter. Dans certains cas, pour changer une lettre (c.-à-d. la saisie des données), les modifications apportées aux processus du BRQPIC ont pris plus de temps, car cela devait passer aussi par Service Canada, prolongeant ainsi le processus. En conséquence, dans certains cas où le BRQPIC était prêt à aller de l'avant, la procédure était tout de même retardée.

La saisie des données étant devenue la responsabilité de Service Canada, l'exactitude des données a été améliorée, même si l'exactitude des données clés demeurait essentielle pour que le BRQPIC puisse mener une recherche efficace des dossiers et valider les demandes pour déterminer le PEC approprié à verser aux demandeurs.

Économie

Conclusion 8 : *Compte tenu de la nature délicate et urgente de la Convention de règlement, ainsi que de sa portée, le PEC a été exécuté de manière efficiente.*

Le coût pour la conception et l'exécution du PEC de 2007-2008 à 2012-2013 a été d'environ 102 000 000 \$ en salaires et en financement temporaire (fonctionnement et entretien). Compte tenu du caractère unique du PEC et de la nature du processus, les répondants clés étaient d'avis que le coût de la conception et de la prestation de cette initiative ne pouvait pas être moins élevé. L'examen des documents a indiqué que le PEC a été exécuté de manière logique, efficace, efficiente et rentable. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère la nature du PEC, ainsi que le contexte dans lequel le PEC devait être exécuté et ses acteurs. En outre, des entrevues et des documents liés au PEC, ainsi que la documentation sur les questions en matière de recours, montrent que dans de telles situations, l'efficacité et la rentabilité ne sont pas considérées comme étant primordiales comparativement à l'exactitude des renseignements, à l'indemnisation en temps opportun des bénéficiaires et au désir de réparer les torts. Le but du PEC, comme énoncé dans la Convention de règlement, était de veiller à ce que l'on communique avec les anciens élèves admissibles et que ces derniers soient servis de manière sensible et respectueuse de leur culture.

Des mécanismes ont été mis au point pour surveiller efficacement le processus du PEC

Sur le plan de la rentabilité, l'exécution du PEC dépendait du personnel existant et, dans certains cas, des experts-conseils qui avaient été embauchés temporairement par le BRQPIC. En outre, un module du système AURELI a dû être créé de toute urgence à l'interne pour gérer les données du PEC. Les données sur les coûts administratifs ont également démontré que les coûts globaux semblaient être alignés avec les demandes budgétaires.

Des contrôles financiers étaient également en place pour assurer la surveillance de tous les aspects du PEC. Par exemple, tout au long du processus du PEC, des mécanismes de contrôle rigoureux ont été utilisés, non seulement pour veiller à ce que les anciens élèves reçoivent les fonds qui leur étaient alloués, mais aussi pour que le paiement aux anciens élèves admissibles soit adéquatement effectué. Il y a eu des vérifications (une fonction de vérification et d'évaluation) et un examen par une tierce partie, Crawford Class Action; cette firme surveillait tous les aspects du travail du PEC liés au BRQPIC. De plus, les tribunaux et le Comité national d'administration ont approuvé toutes les modifications apportées aux politiques et aux procédures, et ont suivi les progrès du PEC. Le processus a donc été considéré comme hautement transparent.

Pourtant, selon des entrevues, le nombre de demandes qui ont nécessité des recherches au cours des premières semaines suivant le lancement PEC a engendré des coûts importants, et le mécanisme en place à ce moment-là n'était pas rentable, en ce sens que des fonds supplémentaires devaient être injectés dans le PEC pour combler les besoins. Les coûts ne tiennent pas compte des conséquences qu'a engendrées le PEC pour les employés du BRQPIC, notamment en ce qui concerne leurs efforts visant à appliquer la Convention de règlement de manière appropriée et en temps opportun.

Un autre contrôle en place était la politique sur les trop-payés, qui tenait compte de toute possibilité qu'un paiement soit versé en trop. Cette politique avait pour but de surveiller les trop-payés éventuels aux anciens élèves, et était gérée par les décideurs de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale pour tous les dossiers liés au PEC. On a aussi cerné les trop-payés et déterminé les raisons pour lesquelles un paiement était considéré comme un trop-payé. L'examen des documents a révélé que seulement 59 cas avaient été signalés sur les 80 000 demandes soumises.

Des mesures en matière de prévention de la fraude ont également été établies par le BRQPIC; selon celles-ci, les employés (le personnel et les experts-conseils en recherche) qui ont travaillé à l'interface AURELI et qui ont soumis des recommandations ne devaient pas être les mêmes que ceux qui approuvaient l'activité de délégation en vertu de l'article 34. On voulait ainsi éviter les chevauchements. Par exemple, un chercheur ne pouvait pas participer à la fois à la recherche et au processus d'approbation finale des demandes.

Enfin, les rapports trimestriels présentés au Conseil du Trésor constituaient aussi un moyen de surveiller les coûts. Il y a lieu de noter qu'en assurant la mise en œuvre de la Convention de règlement, « le BRQPIC partait de zéro, devait bâtir quelque chose de nouveau. » Selon une personne interviewée, la mise en œuvre et le lancement préalables de l'exécution du processus « ont généré une grande crainte, car les tâches se sont accrues d'un seul coup et, en tant que petit ministère chargé de la Convention de règlement, nous devons gérer des milliards de dollars pour des milliers de bénéficiaires. Ajouté à cela, le fait que la situation était très délicate, sans mentionner qu'il s'agit de la plus importante Convention de règlement dans l'histoire du Canada. »

Conclusion 9 : *Plusieurs résultats inattendus ont émané de la conception et de la prestation du PEC, p. ex., les difficultés qu'ont posées le système de recherche assistée par ordinateur et l'augmentation des demandes relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels (AIPRP).*

Conséquences négatives inattendues

Lors de la phase de planification, dans les mois qui ont précédé le lancement, le premier résultat négatif inattendu a été la difficulté d'obtenir l'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor pour le financement des activités de planification et d'élaboration en vue du lancement du PEC. Cela a entraîné des retards à la phase de planification, ce qui a eu des conséquences sur le système de données mis en place. « Le BRQPIC aurait dû avoir plus de temps pour effectuer certains essais du logiciel; la préparation informatique aurait dû s'étaler sur une année, mais, plutôt que cela, nous avons eu quatre mois pour nous préparer » a indiqué un répondant clé, qui a aussi noté que la difficulté d'obtenir des fonds du Conseil du Trésor a compromis la réalisation des activités et des tests du logiciel en temps opportun.

Au cours de la phase de conception, la deuxième conséquence négative inattendue a été la faible efficacité du SRAO, qui s'est révélée inférieure à ce qui avait été prévu par les fonctionnaires du Ministère. Ce problème découlait de la courte période de temps alloué pour concevoir et créer le logiciel du SRAO, y compris pour tester le prototype. L'étude a révélé que le prototype du SRAO avait été conçu durant l'été qui a précédé le lancement du PEC en septembre 2007. Les techniciens n'ont pas été en mesure de résoudre, en temps opportun, les problèmes liés au système et par conséquent, lorsque le PEC a été lancé, des difficultés sont survenues et ont eu une incidence sur l'efficacité de la prestation des services. Par conséquent, des recherches supplémentaires ont dû être

menées manuellement, ce qui s'est avéré plus coûteux, tant sur le plan émotionnel que sur le plan financier.

L'augmentation des demandes liées à l'AIPRP constitue une autre conséquence négative inattendue. Or, les administrateurs du PEC auraient dû prévoir cette augmentation, car les demandes liées à l'AIPRP concernant le rejet de certaines demandes des anciens élèves n'ont pas tardé, le sens de certaines réponses fournies aux demandes des anciens élèves et aux demandes liées à l'AIPRP étant obscur.

Comme l'étude l'a révélé, la principale raison de ces doutes est tout simplement que les lettres de réponse concernant la décision du PEC n'expliquaient pas entièrement pourquoi un demandeur ne recevait pas exactement le montant demandé et que les demandeurs n'obtenaient pas la possibilité de voir les dossiers scolaires utilisés par l'unité de la recherche et de l'analyse nationale, ni d'explication concernant la façon dont les politiques d'inférence et d'interpolation avaient été appliquées. Dans bien des cas, les demandeurs devaient retrouver dans leurs souvenirs d'enfance les dates de leur séjour dans les pensionnats indiens, ce qui explique les divergences entre les dates fournies par les demandeurs et les dates réelles citées dans les dossiers. Cela a créé de la confusion. Les cadres supérieurs ont donc dû travailler en collaboration avec les responsables de l'AIPRP afin de mettre en place un numéro sans frais au profit des demandeurs touchés pour leur permettre d'obtenir des réponses à leurs questions.

Les personnes interviewées ont également mentionné qu'une autre conséquence inattendue était que les anciens élèves des pensionnats indiens devaient recevoir, d'un seul coup, une importante somme d'argent sous forme de montant forfaitaire. La plupart des anciens élèves admissibles étaient déjà âgés. Par conséquent, il était possible que certains d'entre eux soient victimes d'exploitation; ils pouvaient se faire voler ou être victimes de violence physique de la part des membres de leur famille et d'autres personnes, y compris des membres de leur collectivité. L'étude note cependant que cette question dépasse sa portée.

Toutefois, ce problème est semblable à l'exemple suivant d'une conséquence négative inattendue se rapportant au manque perçu de compétences des anciens élèves en matière de gestion. Les personnes interviewées ont mentionné que les anciens élèves étaient désavantagés puisqu'ils n'avaient pas la capacité de gérer la somme d'argent reçue. Ces conséquences négatives inattendues sont mentionnées, car, à l'étape de la conception du PEC, une partie du processus visait à informer les anciens élèves de ce qui pouvait arriver, à la fois au lendemain de la Convention de règlement et une fois que les demandes seraient acceptées et jugées admissibles et que les paiements seraient effectués.

Bien que l'étude ait révélé que le processus du PEC était équitable envers les anciens élèves, d'autres parties ont été durement touchées par ce dernier. Par exemple, les responsables du PEC semblent avoir souffert d'un manque de formation adéquate ou appropriée pour gérer le volume élevé de demandes reçues ainsi que le contexte hautement délicat du travail. Cette question a été soulevée à plusieurs reprises dans les entrevues.

La fusion du BRQPIC et d'AANC semble avoir été une arme à double tranchant qui a entraîné à la fois des conséquences négatives et des conséquences positives inattendues. Selon les personnes interviewées, il y avait des conséquences négatives pour certains anciens élèves des pensionnats indiens qui avaient des doutes quant à la façon de procéder d'AANC et qui percevaient le mandat et

la participation d'AANC à l'application de la Convention de règlement comme une intrusion de la part d'une puissance colonisatrice.

Conséquences positives inattendues

Cela dit, la fusion du BRQPIC et d'AANC, qui a eu lieu en juin 2008, a également engendré des conséquences inattendues (imprévues) positives. En tant que mécanisme orchestré par le gouvernement, même si cela n'était pas directement lié à l'exécution du CEP, la décision de fusionner les deux ministères a contribué grandement à soulager les employés du BRQPIC qui étaient débordés et qui, en tant qu'employés d'un petit ministère, avaient besoin des ressources d'un ministère beaucoup plus grand et mieux établi non seulement pour répondre aux demandes pressantes du PEC, mais aussi pour faire appliquer l'ensemble de la Convention de règlement. En d'autres termes, AANC a pu fournir du soutien administratif pour l'exécution du PEC, ce qui a permis de mieux gérer le PEC et « de faire toute la différence », a souligné une personne interviewée. En conséquence, la fusion s'est révélée très utile sur le plan de l'efficacité.

Comme l'ont mentionné les personnes interviewées, étant donné les renseignements fournis aux anciens élèves admissibles, par exemple sur l'importance d'ouvrir un compte bancaire et la possibilité de faire l'objet d'intimidation par d'autres personnes, etc., les chances des survivants de devenir victimes étaient limitées ou contrôlées dans une certaine mesure. Le rôle des tribunaux, souligné plus tôt, a été considéré comme une conséquence positive inattendue.

7. Leçons retenues et pratiques exemplaires

Dans la mesure du possible, les responsabilités en matière d'urgences devaient être un prolongement des missions ordinaires des ministères fédéraux.

Leçons retenues

1- Capacité organisationnelle

Pour répondre à une initiative aussi importante et aussi urgente que le PEC, il aurait fallu un grand ministère disposant des moyens nécessaires; d'autre part, ce ministère devait aussi pouvoir répondre à ses propres besoins. Pour ce qui est du PEC, Service Canada était bien établi, possédait l'expertise et les ressources nécessaires et a fait ce qu'il pouvait en dépit des difficultés rencontrées. Le BRQPIC a également fait ce qu'il pouvait; cependant, « de 50 à 60 % du travail lié au traitement des demandes a été réalisé par Service Canada. Peut-être que tout cela aurait dû être transféré au ministère de l'Emploi et du Développement social », a fait remarquer un répondant clé. Le nombre élevé de demandes au début, qui a dépassé les prévisions, a mis en évidence le fait que ces demandes devaient être traitées par un ministère bien établi, disposant des ressources humaines nécessaires et en mesure de répondre rapidement aux exigences en matière de prestation de services.

2- TI

Les projets de TI nécessitent du temps et une planification adéquate pour effectuer des essais. Même dans les ministères beaucoup plus grands et mieux outillés, la gestion des TI est difficile et le personnel n'a pas toujours une bonne compréhension de ces projets. Comme l'a démontré l'initiative du PEC, rien n'entrave plus la mise en œuvre des logiciels que des utilisateurs qui n'ont pas à leur disposition une équipe interdisciplinaire, ou qui doivent en créer une, pour représenter ceux qui utilisent le logiciel tous les jours et qui sont habilités à prendre des décisions concernant sa mise en œuvre, son utilisation et son déploiement. Dans le cas présent, ce besoin comprenait la nécessité d'avoir une équipe qui pouvait faire des recherches à la fois sur des logiciels nouveaux et traditionnels qui se trouvaient sur place afin de déterminer la solution qui serait parfaitement adaptée à la technologie actuelle du BRQPIC ainsi qu'aux besoins et aux objectifs en matière de technologie à court et à long terme.

D'après cette étude, on ne peut cerner clairement les lignes directrices en matière de TI qui ont été suivies par les administrateurs du PEC du BRQPIC. L'intégration du SRAO dans le système AURELI a été plus lente, moins productive et moins efficace que prévu. Il y a eu des divergences d'approche entre les développeurs du système AURELI et les développeurs du prototype; par conséquent le SRAO a été moins robuste que le prototype. Bon nombre des chercheurs n'avaient jamais travaillé avec la base de données AURELI, et il a fallu mettre en place de nouvelles normes en matière d'interprétation des documents pour respecter le protocole d'évaluation du PEC.

Le SRAO a permis de préparer des réponses en fonction des documents versés dans les dossiers. Dans certains cas, les employés ont jugé qu'une réponse négative était le résultat d'une défaillance du SRAO et n'avaient donc pas confiance dans le système. Il faut se rappeler que le BRQPIC voulait faire appliquer rapidement la Convention de règlement, ce qui explique que le SRAO a été construit à la hâte, c'est-à-dire en trois mois. Comme l'étude l'a révélé, le problème était qu'il aurait dû y avoir des interactions dès le début entre les deux groupes des TI. En fin de compte, le SRAO a été interrompu en raison des problèmes qui y étaient associés.

En outre, pour les prochains transferts de données ou les prochaines mises à niveau de système, il est essentiel de veiller à ce que l'on procède à une validation minimale de la qualité des données pour s'assurer de conserver les dossiers pertinents avant d'approuver et d'apporter des modifications à quoi que ce soit. Cela exige d'avoir en place une équipe d'experts en la matière qui veillerait à ce que les utilisateurs soient informés des problèmes auxquels est confronté le Ministère, ce qui aurait pu aider le personnel du PEC à mettre en place une structure permettant de résoudre les problèmes et d'offrir aux employés des fonctionnalités efficaces et pertinentes.

3- Gouvernance

La Convention de règlement a réparti les rôles et les responsabilités liés à la conception et à la prestation des services liés au PEC entre Service Canada et AANC. Ces rôles et ces responsabilités ont été précisés dans le protocole d'entente conclu entre les deux organisations, et les personnes interviewées étaient d'avis que cette approche avait été une leçon utile qui a permis aux deux ministères d'assurer la supervision nécessaire pour que chaque projet soit mené conformément aux modalités de la Convention de règlement. En ce sens, le rôle des tribunaux dans l'exécution du PEC était vu comme une bonne leçon apprise. Or, malgré les faiblesses relevées, on a estimé que la structure de gouvernance en place était appropriée, puisqu'elle offrait un cadre propice à l'atteinte des résultats prévus dans la Convention de règlement au cours d'une période relativement courte et malgré les difficultés initiales.

Au sein du Ministère, c'est la haute direction qui a assumé l'entière responsabilité relative aux risques. La gouvernance stratégique a été assurée par le comité de direction ministériel et soutenue par un sous-comité de gestion du risque; le gestionnaire des risques du Ministère servait de secrétariat. Les personnes interviewées ont noté que, dans le cadre de la reddition des comptes qui se rattachent à la gestion des risques au Ministère, le comité de direction ministériel s'est acquitté, à l'égard de la gouvernance, de la responsabilité d'établir un profil des risques ministériels. Voilà une des leçons retenues.

Une autre leçon retenue, et un résultat inattendu, a été le fait que le sous-ministre adjoint relevait, pour ainsi dire, de trois supérieurs, à savoir le sous-ministre du BRQPIC, les tribunaux et l'Assemblée des Premières Nations (qui téléphonaient quotidiennement pour obtenir des mises à jour sur la situation). Le fait de relever de différents supérieurs a également entraîné des retards.

Il a aussi été noté que la Convention de règlement aurait dû prévoir une approche en deux étapes pour la mise en œuvre du PEC, c'est-à-dire une étape initiale au cours de laquelle les différentes parties concernées auraient d'abord convenu d'un protocole de validation et d'évaluation, ainsi qu'une deuxième étape au cours de laquelle un délai raisonnable aurait été alloué à la fois pour la conception et pour la mise en œuvre des mesures, une fois le protocole mis en place. « Même trois mois de plus auraient beaucoup aidé », ont mentionné les personnes interviewées.

4- Deux bureaux (région de la capitale nationale et Vancouver)

Le fait de gérer plusieurs bureaux et de superviser des employés dans des bureaux éloignés peut poser certains problèmes. Un gestionnaire doit déployer beaucoup d'effort pour nourrir l'esprit d'équipe et l'idée que tout le monde fait partie de la même équipe, peu importe où il travaille.

Selon une personne interviewée, le fait que les bureaux de l'unité de la recherche et de l'analyse nationale aient été situés à deux emplacements distincts ne posait pas de problème au niveau de la haute direction. L'étude a toutefois révélé que cela posait des problèmes opérationnels aux employés de niveau subalterne. Par exemple, l'étude a démontré que l'attribution de tâches compliquées constituait un problème, étant donné la nature de l'initiative du PEC, et qu'il était plus difficile d'accomplir certains types de tâches ou d'échanger sur ces dernières puisque les employés étaient situés dans des endroits éloignés.

L'étude a également permis de constater qu'on n'est pas attiré par ce que l'on ne voit pas, ce qui avait entraîné des répercussions sur la mise en œuvre du processus du PEC. Compte tenu de l'urgence entourant l'exécution du PEC, lorsque le bureau de la région de la capitale nationale, à savoir l'emplacement principal, a commencé à être très occupé, il était évident qu'il était difficile de donner aux employés situés aux autres endroits (à Vancouver, par exemple) le temps dont ils avaient besoin pour faire leur travail, et inversement. À cela s'ajoute la perte de communications spontanées, c'est-à-dire lorsqu'un gestionnaire ne peut pas croiser ses employés dans le couloir ou les voir dans le cadre de réunions, et lorsqu'il a peu d'occasions d'entretenir avec eux des communications naturelles ou non planifiées. La même chose vaut pour les employés.

De plus, on ne peut pas ignorer les préoccupations au sujet du manque d'esprit d'équipe. L'étude a révélé qu'une atmosphère de confrontation régnait au sein des unités du Secteur de la résolution et des affaires individuelles, et que, en ce qui a trait aux différences géographiques et à la distance, il semble que les employés du PEC étaient aussi désavantagés que des employés qui ne se connaissaient pas du tout.

5- Plan d'urgence

Aucun document relevé dans le cadre de l'étude n'a démontré qu'un plan d'urgence avait été mis en place et que la mise en œuvre des composantes de la Convention de règlement avait été synchronisée et effectuée en temps réel pour s'assurer de respecter les exigences énoncées dans la Convention de règlement. La mise en place d'un plan d'urgence, même inachevé, avant la mise en œuvre de la Convention de règlement aurait pu s'avérer inestimable dans le cadre des efforts déployés dans l'exécution du PEC. Un tel plan d'urgence aurait pu s'inscrire dans la structure globale de la coordination du PEC du BRQPIC et servir de système national d'intervention, comprenant un réseau organisé d'unités et de ressources ministérielles ainsi que les autorisations et les responsabilités permettant d'appliquer la Convention de règlement.

Par exemple, un plan d'urgence des TI, compris dans le plan d'intervention du PEC, aurait pu préciser les responsabilités du personnel responsable des TI, à savoir les administrateurs chevronnés du PEC, ainsi que les procédures à suivre dans le cas d'une défaillance du système de TI. Si un tel plan avait été mis en place, celui-ci aurait pu indiquer que des systèmes de TI de rechange devaient être utilisés si le système primaire ne fonctionnait pas et désigner les personnes responsables de le réparer et prévoir le temps nécessaire à la réparation.

Pratiques exemplaires :

Le BRQPIC a toujours gardé à l'esprit les anciens élèves des pensionnats indiens et cette approche a été une pratique exemplaire en ce qui concerne la prestation du processus de PEC. Cela a démontré que les besoins particuliers des anciens élèves des pensionnats indiens et de leurs collectivités ont été pris en compte lors de la conception et de la prestation du processus de PEC. On a reconnu, par exemple, qu'il fallait adopter une approche avisée et plus sensible aux questions culturelles et interpersonnelles pour assurer l'exécution du PEC.

Les interventions précoces et la communication établie dès le début de la mise en œuvre du PEC ont permis aux anciens élèves admissibles d'être informés de l'importance d'avoir un compte bancaire, d'être vigilants avec les membres de la famille et de la collectivité et de se méfier de tout comportement prédateur de la part de personnes susceptibles de les duper ou de profiter d'eux; ces interventions visaient à réduire le risque qu'ils soient induits en erreur.

Par exemple, d'après les personnes interviewées, l'initiative visant à renseigner les bénéficiaires sur la manière de gérer leur argent a été un succès. La collaboration d'un membre influent de la collectivité autochtone venu au BRQPIC pour symboliquement passer un appel au bénéficiaire auquel était destiné le tout premier chèque illustre bien cette réussite. Selon certains témoignages, lorsque ce premier appel a été fait, le bénéficiaire joint par téléphone s'est exclamé : « Vous êtes un arnaqueur! », ce qui démontre bien l'efficacité de l'initiative de sensibilisation. Certains ont aussi souligné que des membres de la GRC et d'autres intervenants ont également veillé à assurer la protection des anciens élèves en plus de les informer.

De plus, l'un des documents examinés a démontré que la tenue de séances sur les « pratiques exemplaires » faisait partie des mesures de contrôle mises en place par le BRQPIC. Par exemple, l'unité de recherches du PEC a invité tous les chercheurs et les employés du PEC à des séances sur les pratiques exemplaires où on a donné des éclaircissements sur diverses questions relatives au processus et sur les méthodes à utiliser pour en améliorer le rendement global.

8. Conclusion

Le PEC faisait partie de la Convention de règlement, une initiative d'importance nationale dans le cadre de laquelle le premier ministre a adressé des excuses officielles aux anciens élèves qui ont survécu aux mauvais traitements qui leur ont été infligés dans les pensionnats. Ainsi, la mise en place du PEC exigeait une intervention efficace de la part de différents ministères fédéraux clés, qui devaient avoir les coudées franches en termes de ressources humaines et financières et en termes de prestation de services et d'expertise technologiques pour relever ce défi. Cela s'imposait pour fournir une base ou contribuer au rétablissement à long terme des collectivités.

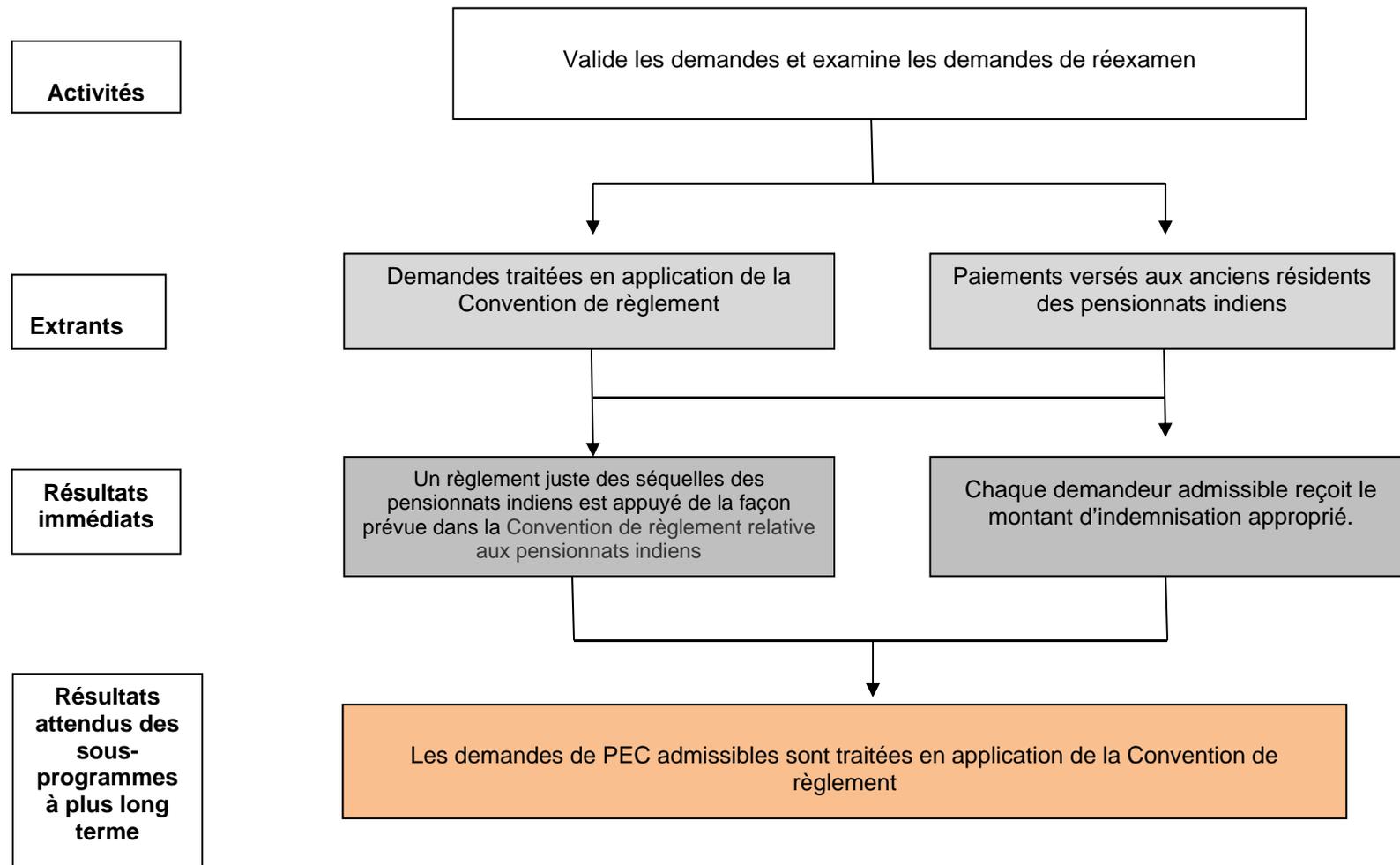
Avant juin 2008, le BRQPIC était un petit organisme indépendant qui n'avait que peu ou pas d'interactions avec AANC. Au cours des six premières semaines qui ont suivi le lancement du PEC, Service Canada avait déjà reçu 80 000 demandes. En novembre 2007, lorsque le BRQPIC a commencé à réaliser l'ampleur de la réponse au PEC, le Ministère a donné comme directive de traiter 38 000 dossiers restants en cinq semaines. L'ampleur de la demande a jeté les bases d'un scénario totalement irréaliste pour les employés.

Le BRQPIC était dépassé par la situation à un point tel qu'il a dû à un moment donné mettre toutes ses ressources au service du PEC, y compris son personnel, son équipement et son matériel. Étant donné la nature de la Convention de règlement, une planification préalable qui établit clairement les politiques, les procédures et les responsabilités, plus particulièrement au niveau du projet, devint nécessaire pour répondre à toutes les situations connues ou attendues. Par ailleurs, la coordination avec les cadres supérieurs et autres fonctionnaires fédéraux était nécessaire pour assurer l'efficacité du processus.

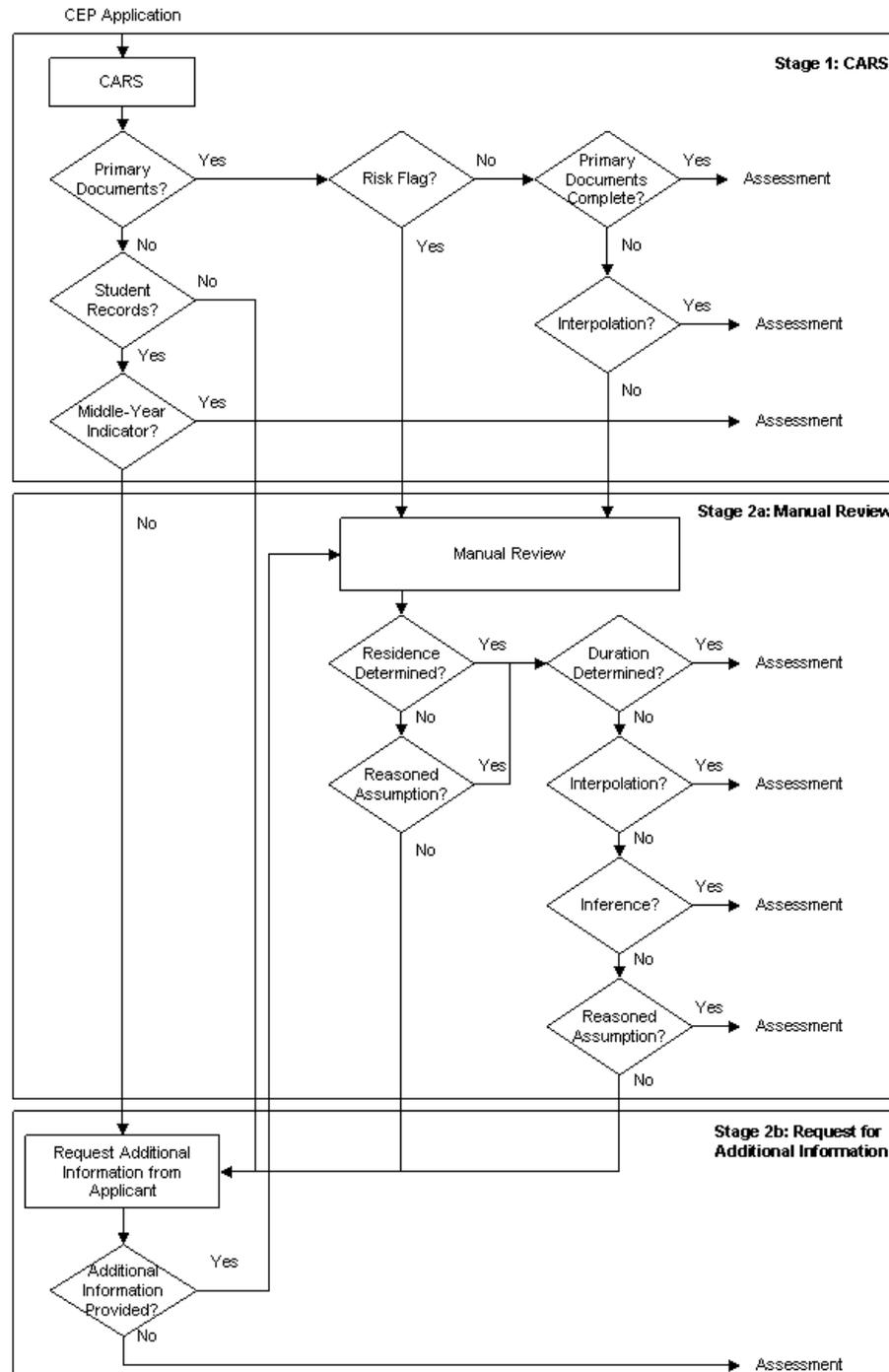
Le premier système de TI ne pouvait relever les défis logistiques imprévus et à grande échelle. Les technologies AURELI et CARS utilisées pour gérer le système de PEC ont été en grande partie responsables des délais encourus. Un examen des documents et des réponses recueillies en entrevue a permis de constater que les systèmes de TI utilisés pour le PEC étaient dépassés pendant la première étape de la prestation des services liés au PEC, ce qui a freiné les efforts et retardé ensuite le versement des chèques, fragilisant du coup la capacité du personnel du centre d'appels d'atteindre ses objectifs. Le système de TI ne pouvait automatiser les processus dans la mesure escomptée. D'après les personnes interviewées, le système AURELI n'était pas intégré aux autres systèmes de TI du PEC, comme le logiciel SRAO utilisé pour traiter les renseignements sur les anciens élèves, ni ne pouvait transmettre de renseignements à d'autres ministères. Malgré cela, grâce au dévouement des employés, les objectifs de la Convention de règlement ont été atteints. Le processus de paiement est toujours en cours, mais il est en phase de réduction progressive et l'on s'attend à ce qu'il soit terminé d'ici le 31 mars 2016.

Annexe A – Modèle logique

Ébauche du modèle logique pour le paiement d'expérience commune (2.4.1)



Annexe B – Diagramme du processus d'évaluation du PEC¹⁸



¹⁸ L'évaluation a trait à la détermination d'une demande, laquelle peut être approuvée ou refusée, selon le cas.

Annexe C – Dispositions législatives

Loi sur la gestion des finances publiques (article 34)

Note marginale : Paiement pour travaux, biens ou services

34. (1) Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise des pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle :

- a) en cas de fournitures, de services ou de travaux :
 - (i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable,
 - (ii) tout paiement anticipé (que ce soit avant l'exécution des travaux, avant la livraison des fournitures ou avant la prestation des services) est conforme aux modalités du marché entendu,
 - (iii) si le paiement est à effectuer antérieurement à la détermination de l'admissibilité selon les règles et méthodes prévues au paragraphe (2), la demande de paiement est raisonnable;
- b) en tout autre cas, le bénéficiaire est admissible au paiement.

Note marginale : Politiques et procédures

(2) Le Conseil du Trésor peut établir les règles et méthodes à suivre concernant l'attestation et la détermination de l'admissibilité visées au paragraphe (1).

Annexe D – Mandat du groupe de travail

Mandat du Groupe de travail

1. MANDAT

Un groupe de travail sera formé de représentants de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AANC et de responsables du programme à l'administration centrale. Le mandat du groupe de travail consistera à venir en aide à l'équipe d'évaluation à différentes étapes (méthodologie, conclusions préliminaires et version finale de rapport) de l'étude sur les leçons retenues.

Veiller à la qualité des évaluations est l'un des plus importants aspects du travail de la Direction générale de l'évaluation. La qualité est garantie par une combinaison appropriée de prise de décisions, d'examen interne et externe et de mise en application d'outils de contrôle de la qualité. L'objectif est de produire des évaluations fiables, utiles et justifiables devant les parties intéressées, à l'interne comme à l'externe.

Les groupes de travail font partie intégrante du processus d'évaluation externe des évaluations.

2. PRINCIPES

Les principes directeurs du groupe de travail consistent à assurer que :

- les commentaires sont communiqués en temps opportun et de façon professionnelle;
- les enjeux sont conformes aux politiques et lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière d'évaluation et de responsabilisation¹⁹;
- les résultats de l'étude sur les leçons retenues se fondent sur des données fiables et défendables et sont ancrés dans la méthodologie la plus appropriée au contexte de l'étude.

3. OBJECTIFS

Le groupe de travail a pour objectif de présenter les aspects qui concernent et qui préoccupent les parties dans la planification et la mise en œuvre de l'étude sur les leçons retenues par l'entremise d'une expertise technique et stratégique qui veille à assurer :

- que les enjeux associés à l'étude sur les leçons retenues sont abordés;
- que les évaluateurs sont informés de tous les facteurs et documents pertinents entourant le processus d'étude sur les leçons retenues;
- que les évaluateurs ont un accès adéquat aux données et aux renseignements administratifs pertinents;
- que les erreurs factuelles sont évitées et que les problèmes relatifs aux données sont cernés et réglés, si possible;

¹⁹ Ces politiques et lignes directrices sont énoncées à www.tbs-sct.gc.ca.

- que le rapport est clair, concis et équilibré, et qu'il est présenté de manière à faciliter les interventions de la direction.

4. COMPOSITION

Le groupe de travail est composé de représentants de l'administration centrale d'AANC (la DGEMRE et les responsables du programme).

5. RÔLES ET RESPONSABILITÉS

La DGEMR a la responsabilité de ce qui suit :

- embaucher et gérer des consultants, s'il y a lieu, afin de venir en aide à l'équipe affectée à l'étude sur les leçons retenues;
- recueillir et analyser l'information, produire des rapports techniques, si nécessaire, ainsi qu'un rapport final;
- fixer la date et l'heure des réunions (avec l'accord des autres membres) et distribuer l'ordre du jour;
- s'assurer que les réunions se déroulent de la manière la plus efficace possible et que tous les membres ont l'occasion de participer;
- après les réunions, veiller à ce qu'un compte rendu soit préparé et distribué aux membres du Comité afin de recueillir leurs commentaires et d'apporter des corrections s'il y a lieu;
- s'assurer que les tâches déterminées lors des réunions sont assignées aux membres concernés;
- établir les échéanciers.

Les membres du groupe de travail ont la responsabilité de ce qui suit :

- participer aux réunions en personne ou par téléphone et contribuer du mieux qu'ils peuvent à leur bon déroulement;
- solliciter les opinions de leurs confrères dans leurs domaines particuliers et faire part des résultats au Comité consultatif, s'il y a lieu;
- informer les personnes concernées dans leurs champs respectifs sur les progrès de l'étude;
- nommer un remplaçant et lui fournir toute l'information dont il aura besoin lorsqu'il ne pourra pas assister aux réunions;
- achever les tâches qui lui sont assignées dans le délai prescrit.

6. RÉUNIONS ET DURÉE

Le groupe de travail mènera ses activités dès le début de sa formation, et ce, jusqu'à la fin de l'étude sur les leçons retenues. Les représentants du groupe de travail se réuniront aussi souvent qu'il sera nécessaire pour fournir les conseils, les commentaires et la rétroaction sur :

1. le cadre de référence
2. les autres documents nécessitant leurs commentaires, comme :
 - a. le rapport détaillé sur la méthodologie;

- b. le sommaire des principales constatations;
- c. les conclusions préliminaires de l'étude sur les leçons retenues;
- d. l'ébauche du rapport final sur l'étude sur les leçons retenues.

En examinant les rapports d'étape, le groupe de travail sur l'évaluation (GTE) pourra peut-être s'en tenir à des échanges d'information par courriel.

7. CONFIDENTIALITÉ

Il importe que tous les membres veillent à ce que l'information relative à l'étude sur les leçons retenues demeure confidentielle jusqu'à l'approbation du rapport final par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen. Ainsi, les membres pourront discuter librement et examiner les résultats attendus. Il est entendu que les membres pourront présenter des rapports à l'interne dans leur secteur, tout en sachant que l'information demeurera confidentielle. Les membres respecteront également la confidentialité des documents protégés.

Annexe E – Liste des documents

Examen des documents et des dossiers		
Nom du document	Date	Accès
Entente de principe relative aux pensionnats indiens	20 novembre 2005	5851788 – Entente de principe relative au PEC http://www.residentialschoolsettlement.ca/AIP.pdf
Convention de règlement relative aux pensionnats indiens.	8 mai 2006	5851828 – Entente de principe relative aux pensionnats indiens http://www.residentialschoolsettlement.ca/IRS%20Settlement%20Agreement-%20ENGLISH.pdf
Protocole d'entente entre AANC et Ressources humaines et Développement des compétences Canada	2006	5851748 – Protocole d'entente relatif au PEC avec Service Canada
Diagramme du processus de PEC – Annexe L de la Convention de règlement	Mai 2006	http://www.residentialschoolsettlement.ca/SCHEDULE_L.pdf
Version préliminaire du formulaire de demande de PEC	7 novembre 2006	http://www.residentialschoolsettlement.ca/Schedule_%20A-CEPApplication%205-8-06.PDF
Projet de recherche sur le paiement forfaitaire compensatoire : le cercle se referme (Fondation autochtone de guérison)	2007	5851771 – Étude sur l'incidence des paiements forfaitaires compensatoires réalisée par la Fondation autochtone de guérison http://www.ahf.ca/downloads/newest-lsp.pdf
Processus et validation du PEC	3 février 2007	5851928 – Processus et validation du PEC, février 2007 http://www.nrsss.ca/Resource_Centre/IndianAffairs/IRSRC_CEP_Process&Validation_Issues_06February2007_wm.pdf
Processus et validation du PEC	20 juin 2007	5851910 – Processus et validation du PEC, juin 2007 http://www.nrsss.ca/Resource_Centre/IndianAffairs/IRSRC_CEP_Process&Validation_Document_20June2007_wm.pdf
Processus et évaluation du PEC	15 février 2008	5851707 – Protocole d'évaluation des processus du PEC)
Vérification du Programme de paiement anticipé – 2007-2008	4 décembre 2008	5823084 – Vérification du Programme de paiement anticipé http://www.nrsss.ca/Resource_Centre/IndianAffairs/IRSRC_AdvancePaymentProgram_Audit_app-eng_wm.pdf
Structure organisationnelle du PEC	2007-2012	5851755 – Le PEC et la gouvernance organisationnelle du processus indépendant d'évaluation
Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires (Fondation autochtone de guérison)	2010	5851769 – Fondation autochtone de guérison – Étude sur les incidences du PEC, 2010 http://www.ahf.ca/downloads/cep-2010-healing.pdf
Évaluation : Prestation des services liés au Paiement d'expérience commune (Ressources humaines et Développement des compétences Canada)	14 mai 2013	5851760 – RHDCC – Évaluation de la prestation des services liés au PEC http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/evaluations/2013/experience_commune.page?&_ga=1.250421446.1364583713.1449500101
Rapport technique sur les études de cas de redressement et de conventions de	20 février 2013	5851688 – Examen de la documentation du PEC par RHDCC

règlement [ébauche par Ressources humaines et Développement des compétences Canada]		
Document sur les fichiers de programme		SGGID – 5834199

***Annexe F – Carte indiquant l’emplacement des
pensionnats indiens***



Annexe G – PEC et gouvernance organisationnelle du processus d'évaluation indépendant

PEC /Processus d'évaluation indépendant	Rôles	Équipes	Direction générale et directeurs généraux						
PEC	PEC – Coordination de programme, communications, appels au titre du PEC, crédits personnels	Équipe de coordination du PEC (Direction nationale de recherche et d'analyse)	ORD	PECR			PPC	OCR	
	PEC – Décisions concernant les demandes, portée de l'admissibilité et approbation de l'article 34	Recherche et analyse (Direction nationale de recherche et d'analyse)	Opérations, Règlement des conflits	PECR	CSR	BSMA	DGPPC	SRSIRG	OCR
PEC et processus d'évaluation indépendant	Article 12 sur l'admissibilité (demandes d'ajout de nouvelles résidences et appels) Nouveau document de collecte de données pour soutenir le PEC et le processus d'évaluation	Recherche et analyse (Direction nationale de recherche et d'analyse)							

	indépendant								
	AIPRP et demandes informelles d'accès à l'information								
	Dates d'ouverture des pensionnats indiens								
	Divulgence de document de la Commission de vérité et réconciliation								
Processus d'évaluation indépendant	Processus d'évaluation indépendant — Document et données en appui au Secrétariat d'adjudication des pensionnats indiens	Recherche et analyse (Direction nationale de recherche et d'analyse)							
	Processus d'évaluation indépendant – Soutien à la recherche aux équipes du règlement des litiges (rédaction de rapports, commentaires, documents du demandeur et du bureau de								

	première responsabilité)									
	Processus d'évaluation indépendant – Représenter le Canada en tant que partie aux audiences et versement d'indemnités	Règlement dans l'Est et dans l'Ouest	Opérations, Règlement des conflits				OCR			
		SMA								
		SM								
		Ministère	Résolution des questions des pensionnats indiens du Canada	Affaires indiennes et du Nord Canada	AANC					
		Abréviations	ORD – Opérations de règlement des différends							
			PECR – Paiement d'expérience commune et recherche							
			SMR – Services ministériels et recherche							
			PPC – Politique, partenariats et communications							
			SRSIRG – Services de recherche stratégiques intégrés sur la responsabilisation de la gestion							
			OCR – Opérations de la Convention de règlement							
			AANC – Affaires autochtones et du Nord Canada							