



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification des pratiques de gestion du Secteur des traités et du gouvernement autochtone

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

N° de projet 13-54

Septembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	ii
RÉSUMÉ	1
1. CONTEXTE	4
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	6
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	6
4. CONCLUSION	7
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
5.1. ORGANISMES DE GESTION ET DE SURVEILLANCE	8
5.2. RESPONSABILISATION.....	11
5.3. GESTION DU RISQUE	13
5.4. VALEURS ET ÉTHIQUE.....	14
5.5. ÉLABORATION DES POLITIQUES ET CONCEPTION DES PROGRAMMES.....	14
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	16
ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....	20
ANNEXE B : POLITIQUES/DIRECTIVES PERTINENTES	21

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AEC	Auto-évaluation des contrôles
CCR	Comité consultatif des revendications
CDF	Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales
DG	Directeur général
EPG	Examen des pratiques de gestion
PARD	Plan d'action pour la réduction du déficit
SMA	Sous-ministre adjoint
STGA	Secteur des traités et gouvernement autochtone
SVE	Secteur de la vérification et de l'évaluation
VPG	Vérification des pratiques de gestion

RÉSUMÉ

Contexte

Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (« le STGA » ou « le Secteur ») est l'un des neuf secteurs chargés de s'acquitter du mandat d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (« AADNC » ou « le Ministère »). Le STGA appuie l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement pour le Ministère, ce qui comprend une bonne gouvernance, des relations de coopération et la gestion des traités avec les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits et les habitants du Nord.

Le STGA est chargé de négocier des accords sur les revendications territoriales globales, particulières et spéciales et sur l'autonomie gouvernementale, ainsi que certains règlements à l'amiable avec les Premières Nations du Canada; de superviser leur mise en œuvre au nom du gouvernement fédéral; de faciliter l'accès aux services de médiation; et de gérer les commissions des traités et le dialogue sur les questions relatives aux traités antérieurs à 1975.

En 2011-2012, le STGA a engagé 821 M\$, dont 766 M\$ en subventions et contributions, et 55 M\$ en salaires, fonctionnement et entretien. En 2012-2013, le Secteur a engagé 1,08 G\$, dont 1,07 G\$ en subventions et contributions, et 58 M\$ en salaires, fonctionnement et entretien. Pour 2013-2014, le STGA dispose d'un budget d'environ 807 M\$, dont 759 M\$ en subventions et contributions et 46 M\$ en salaires, fonctionnement et entretien. Le STGA comptait 459 équivalents temps plein au moment de la vérification.

Le 27 février 2013, le sous-ministre a approuvé le Plan de vérification axé sur le risque d'AADNC pour 2013-2014 à 2015-2016, qui comprend une vérification des pratiques de gestion (VPG) du STGA. Cette VPG a été entreprise par le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) en avril 2013.

Objectif et portée de la vérification

La vérification a pour objectif de fournir à la haute direction une assurance raisonnable au sujet de la pertinence et de l'efficacité d'une sélection de pratiques et contrôles de gestion à risque élevé visant à soutenir la réalisation des objectifs du STGA.

L'objectif de la vérification s'appuyait sur des critères de vérification détaillés harmonisés avec les *Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes* (mars 2011), du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

La vérification portait sur les cinq contrôles de gestion à risque élevé et hautement prioritaires suivants, tels que déterminés par un atelier sur l'auto-évaluation de contrôle (AEC) et des entrevues avec des cadres supérieurs du STGA :

- Organismes de gestion et de surveillance;
- Responsabilisation;
- Gestion du risque;

- Valeurs et éthique;
- Élaboration des politiques et conception des programmes.

La vérification ne portait pas sur l'évaluation des processus et contrôles liés aux activités du Secteur, par exemple les négociations en cours visant des revendications particulières, des ententes ou des règlements. Elle portait plutôt sur les exercices 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, et les travaux de vérification ont été menés à l'administration centrale d'AADNC.

Lorsqu'on a déterminé la portée de la vérification, on a aussi tenu compte des constatations de la vérification et de l'examen précédents, de l'examen des priorités ministérielles et des vérifications planifiées.

Énoncé de conformité

La vérification des pratiques de gestion du STGA est conforme aux *Normes de vérification interne du gouvernement du Canada*, comme le confirment les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Points forts

Lors de la vérification, on a observé un certain nombre de pratiques et de processus opérationnels efficaces en place afin de favoriser la prestation efficace et efficiente des services requis de la part du STGA.

Plus particulièrement, la vérification a permis de constater ce qui suit :

- Il existe de nombreux organismes de gestion et de surveillance, tant pour l'administration des programmes que la gestion interne du secteur, dont : le Comité directeur fédéral; le Caucus fédéral sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales; et le Comité de la haute direction du STGA.
- La direction dispose de procédures documentées pour aider à orienter les activités, par exemple, le processus d'attribution des mandats et d'approbation relatif au transfert et à l'administration de biens immobiliers excédentaires fédéraux et à leur possession aux fins du règlement de revendications territoriales en suspens, ainsi que la sélection et la nomination de négociateurs fédéraux.
- Le STGA procède à la mise en œuvre d'une « nouvelle approche » en matière de négociation de traités et d'autonomie gouvernementale, passant d'une vision transactionnelle à des plans régionaux globaux de gestion.

Conclusion

En général, les vérificateurs ont constaté que le STGA a mis en œuvre des processus de gestion, de surveillance et d'exploitation visant à favoriser la prestation efficiente et efficace des services requis du Secteur. Ils ont noté des possibilités d'amélioration en vue de renforcer les pratiques de gestion dans les domaines suivants : organismes de gestion et de surveillance; responsabilisation; et gestion du risque.

Recommandations

Les vérificateurs ont cerné trois domaines où les pratiques et les processus de contrôle pourraient être améliorés, et formulé les recommandations suivantes :

1. Le sous-ministre adjoint (SMA) principal chargé du Secteur des traités et du gouvernement autochtone (STGA) devrait améliorer le processus actuel afin d'obtenir un processus officiel, coordonné et intégré pour le Secteur et conforme aux principes du document du Conseil du Trésor intitulé *Planification intégrée : un guide pour les sous-ministres et les cadres supérieurs*. Ce processus devrait comprendre l'élaboration d'objectifs, de priorités, de cibles de rendement et de mesures du risque et du rendement harmonisées et faisant l'objet d'un suivi régulier. Une planification améliorée peut contribuer à harmoniser ou ré-harmoniser plus clairement les ressources limitées par rapport aux priorités du Secteur.

En outre, afin de contribuer à la surveillance continue du Secteur, le SMA principal du STGA devrait faire en sorte que les mandats et les comptes rendus des décisions de chaque comité de gestion du Secteur soient documentés et communiqués adéquatement.

2. Le SMA principal du STGA devrait clarifier et communiquer les rôles et les responsabilités de toutes les directions générales du Secteur.
3. Le SMA principal du STGA devrait instaurer un processus intégré de gestion du risque afin d'évaluer et de documenter de façon officielle les risques du Secteur par rapport à ses objectifs. L'évaluation des risques devrait inclure la probabilité et les répercussions des risques ciblés et tenir compte des mesures d'atténuation des risques existantes. De plus, il faudrait intégrer la gestion des risques aux plans opérationnels et aux processus décisionnels clés (p. ex. examen des tables, planification des RH, etc.).

Réponse de la direction

La direction accepte les conclusions de la vérification et les recommandations incluses dans le rapport. Elle a d'ailleurs élaboré un plan d'action, inclus dans le présent rapport, pour mettre en œuvre ces recommandations.

1. CONTEXTE

1.1. *Initiative sur les pratiques de gestion*

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) a mené vingt (20) examens des pratiques de gestion (EPG) entre 2007 et 2010 dans le cadre d'une initiative ministérielle visant à évaluer la force relative des pratiques de gestion des bureaux régionaux et des secteurs. À la suite de la première ronde d'examens, le sous-ministre et le Comité de vérification du Ministère ont recommandé l'élaboration d'un rapport sommaire visant à faire ressortir les forces et les faiblesses du processus d'EPG et à déterminer s'il y avait lieu de poursuivre l'Initiative sur les pratiques de gestion. À la suite de l'analyse, le Comité de vérification a recommandé la réalisation d'une deuxième ronde de vérifications, selon une méthode révisée, ce qui a été approuvé.

En vertu de la nouvelle méthode, qui a été conçue pour fournir à la direction du Ministère une déclaration de fiabilité de niveau vérification, les missions relatives aux pratiques de gestion devaient être menées en deux phases : un atelier d'auto-évaluation de contrôle (AEC) et une vérification de portée limitée. À la lumière de la rétroaction reçue lors de l'AEC ainsi que des résultats de vérifications et d'examens antérieurs et, enfin, d'un examen des priorités ministérielles, un nombre limité de pratiques de gestion devaient être sélectionnées pour faire partie d'une vérification.

Jusqu'ici, le SVE a terminé les vérifications des pratiques de gestion (VPG) des dix régions et de trois secteurs. Trois autres VPG, dont celle du STGA, ont été inscrites dans le plan de vérification axé sur le risque d'AADNC pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016 qui a été avalisé par le sous-ministre le 27 février 2013.

En avril 2013, le SVE a entamé la VPG du STGA. La décision d'effectuer une VPG du STGA était fondée sur les résultats d'un exercice de priorisation de la Direction générale des services de vérification et d'assurance, qui tenait compte de l'incidence et de l'importance des constatations des examens antérieurs, de la période s'étant écoulée depuis la fin du dernier EPG, ainsi que de l'importance des changements organisationnels et au sein de la haute direction ces trois dernières années.

Le SVE avait mené une VPG du STGA en 2009, y compris des entrevues, un examen de la documentation et un examen d'échantillons aléatoires des dossiers des ressources humaines et des contrats de l'année financière 2007-2008. Cette VPG 2012-2013 visait à examiner une sélection de contrôles de gestion fondamentaux.

1.2 *Auto-évaluation de contrôle*

L'atelier d'AEC est le moyen par lequel le SVE recueille les opinions des participants sur l'importance, l'efficacité et l'efficience des principales pratiques de gestion. Plus précisément, il s'agit de recueillir leurs points de vue sur l'efficacité des principales pratiques de gestion pour l'atteinte des objectifs du Secteur. L'atelier d'AEC, animé par un tiers indépendant, a été conçu pour permettre le maximum de discussions, et des outils de vote anonyme favorisaient la formulation de commentaires ouverts et honnêtes.

À la suite des discussions tenues pendant l'atelier d'AEC, des entrevues préliminaires et de l'examen de constatations antérieures, l'équipe de vérification a cerné cinq domaines clés présentant un risque potentiel élevé et une priorité élevée et devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

1.3 Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone

Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (STGA) est l'un des neuf secteurs chargés de s'acquitter du mandat d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Le STGA appuie l'atteinte des objectifs stratégiques du gouvernement pour le Ministère, ce qui comprend une bonne gouvernance, des relations de coopération et la gestion des traités avec les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits et les habitants du Nord.

Le STGA est situé à l'administration centrale d'AADNC et dans les bureaux régionaux du Ministère, et comprend les sept directions générales suivantes :

- Direction générale des négociations (Est);
- Direction générale des négociations (Centre);
- Direction générale des négociations (Ouest);
- Direction générale des revendications particulières;
- Direction générale de la mise en œuvre;
- Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques;
- Direction générale de la gestion financière et des services stratégiques.

Le Secteur a créé le Comité de la haute direction du STGA et le Comité de gestion du STGA afin d'appuyer sa gouvernance.

Le STGA est chargé de négocier des accords sur les revendications territoriales globales, particulières et spéciales et sur l'autonomie gouvernementale, ainsi que certains règlements à l'amiable avec les Premières Nations du Canada; de superviser la mise en œuvre des accords conclus au nom du gouvernement fédéral; de faciliter l'accès aux services de médiation et de gérer des commissions des traités et du dialogue sur les questions relatives aux traités antérieurs à 1975. Il élabore des politiques à l'appui de ces activités et relativement aux questions liées au titre autochtone et aux *droits ancestraux prévus par l'article 35*¹.

En 2011-2012, le STGA a engagé 821 M\$, dont 766 M\$ en subventions et contributions, et 55 M\$ en salaires, fonctionnement et entretien. En 2012-2013, le Secteur a engagé 1,08 G\$, dont 1,07 G\$ en subventions et contributions, et 58 M\$ en salaires, fonctionnement et entretien. Pour 2013-2014, le STGA dispose d'un budget d'environ 807 M\$, dont 759 M\$ en subventions et contributions et 46 M\$ en salaires, fonctionnement et entretien. Le STGA comptait 459 équivalents temps plein au moment de la vérification.

¹ L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* assure la protection constitutionnelle des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones du Canada.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1. Objectif de la vérification

La vérification avait pour objectif de fournir à la haute direction une assurance raisonnable au sujet d'une sélection de pratiques et contrôles de gestion du STGA ayant été ciblés comme étant à risque plus élevé, tels que déterminés par un atelier sur l'auto-évaluation de contrôle, l'examen des constatations de la vérification et de l'examen précédents, l'examen des priorités ministérielles et des entrevues avec des cadres supérieurs du Secteur. Dans le cas des pratiques de gestion considérées comme étant à risque élevé, le Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) a évalué dans quelle mesure les activités et les contrôles en place sont adéquats et contribuent à l'atteinte des objectifs dans le respect des politiques, des procédures et des règlements applicables.

L'objectif de la vérification s'appuyait sur des critères de vérification détaillés harmonisés avec les *Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes* (mars 2011), du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

2.2. Portée de la vérification

Les vérificateurs ont examiné les pratiques et les activités de gestion considérées comme étant à risque plus élevé et/ou hautement prioritaires pour le Secteur. La vérification portait sur les cinq contrôles de gestion à risque élevé et hautement prioritaires suivants, tels que déterminés par un atelier sur l'auto-évaluation de contrôle (AEC) et des entrevues avec des cadres supérieurs du STGA :

- Organismes de gestion et de surveillance;
- Responsabilisation;
- Gestion du risque;
- Valeurs et éthique;
- Élaboration des politiques et conception des programmes.

La vérification ne portait pas sur l'évaluation des processus et contrôles liés aux activités du Secteur, par exemple les négociations en cours visant des revendications particulières, des accords ou des règlements. Elle portait plutôt sur les exercices 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, et les travaux de vérification ont été menés exclusivement à l'administration centrale d'AADNC.

Lorsqu'on a déterminé la portée de la vérification, on a aussi tenu compte des constatations de la vérification et de l'examen précédents, de l'examen des priorités ministérielles et des vérifications planifiées.

3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été menée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Secrétariat du Conseil du Trésor et des *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. Les vérificateurs

ont examiné suffisamment d'éléments probants pertinents et ont obtenu suffisamment de données pour fournir un niveau d'assurance raisonnable afin d'étayer leurs conclusions.

Pendant l'étape de planification, on a tenu compte de la possibilité d'erreurs importantes, de fraude, de non-conformité ou d'autres problèmes.

Voici les principales méthodes de vérification utilisées :

- Entrevues menées auprès de gestionnaires clés du Secteur (Administration centrale et Colombie-Britannique);
- Examen de la documentation pertinente relativement aux organismes de gestion et de surveillance, à la responsabilisation, à la gestion du risque, aux valeurs et à l'éthique, ainsi qu'à l'élaboration des politiques et à la conception des programmes.
- Examen détaillé des dossiers relatifs aux organismes de gestion et de surveillance (y compris les comptes rendus de décisions et de rapports à la direction); des mandats de comités; des politiques; des procédures; des directives; des plans d'affaires; des rôles et des responsabilités.
- Évaluations de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de la gouvernance, de la gestion du risque et des contrôles interne en place relativement à la gestion du Secteur.

L'approche utilisée pour atteindre l'objectif de la vérification comprenait l'élaboration de critères de vérification, qui ont servi de base aux observations, aux évaluations et aux conclusions. Les critères de vérification en question figurent à l'annexe A.

4. CONCLUSION

La vérification a permis de constater que le STGA a mis en œuvre des processus de gestion, de surveillance et opérationnels pour appuyer la prestation efficiente et efficace des services et des programmes requis pour le Secteur. Il existe notamment des organismes de gestion et de surveillance tant pour l'administration des programmes que pour la gestion interne du Secteur; des directives sont préparées à l'intention de certains processus de négociation; et le Secteur met actuellement en œuvre une approche plus stratégique pour ses activités de négociation des traités et d'autonomie gouvernementale.

Malgré la mise en œuvre d'un certain nombre de saines pratiques, la vérification a permis de cerner quelques domaines où les pratiques de contrôle et les processus pourraient être améliorés. Trois recommandations clés ont été identifiées, relatives aux organismes de gestion et de surveillance, à la responsabilisation, et à la gestion du risque.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En se fondant sur un ensemble d'éléments de preuve recueillis grâce à l'examen de documents et aux entrevues, l'équipe de vérification a évalué chaque critère de vérification et dégagé une conclusion sur chacun d'eux. Lorsqu'un écart important a été observé entre un critère de vérification et la pratique, le risque associé à cet écart a été évalué afin d'élaborer une conclusion et de formuler des recommandations en vue d'apporter des améliorations.

Les observations de la vérification et les recommandations aux fins d'amélioration en découlant sont classées ci-dessous selon les éléments suivants : organismes de gestion et de

surveillance; responsabilisation; gestion du risque; valeurs et éthique; et élaboration des politiques et conception des programmes.

5.1. ORGANISMES DE GESTION ET DE SURVEILLANCE

5.1.1 Comités de gestion et de surveillance

Tel qu'indiqué dans le Plan intégré des activités et de RH de 2011-2012, le STGA « a été créé dans le but de mieux mettre à profit la diversité et la richesse des connaissances du Secteur dans le domaine de la négociation et de la mise en œuvre [...] pour résoudre divers problèmes en vue de faire progresser les négociations sur les revendications et l'autonomie gouvernementale ». Les vérificateurs ont examiné les structures des comités de gestion et de surveillance afin de déterminer si elles permettaient une gestion et une surveillance efficaces du STGA. Ils ont également examiné dans quelle mesure les responsabilités et les attentes des organismes de gestion et de surveillance étaient clairement définies, communiquées et pertinentes.

Des comités de gestion et de surveillance appuient la gestion et la gouvernance des objectifs du STGA. Les vérificateurs ont noté plus particulièrement l'existence des comités suivants :

- *Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales (CDF)* : Composé de sous-ministres adjoints (SMA) issus de ministères et d'organismes fédéraux; présidé par le SMA principal, STGA. Mandat et comptes rendus documentés.
- *Caucus fédéral sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales* : A pour mandat de tenter d'établir un consensus sur les intérêts interministériels et fédéraux concernant l'ensemble des questions transactionnelles portées à son attention, et ce, avant d'en recommander la présentation au CDF. Mandat et comptes rendus documentés.
- *Comité consultatif des revendications (CCR)* : Examine les revendications aux fins de négociations et présente des recommandations; présidé par le DG de la Direction générale des revendications particulières, et composé de représentants du STGA et du ministère de la Justice. Mandat et comptes rendus documentés.
- *Comité sur la gestion de l'information et les technologies* : Composé de représentants du STGA et de la Direction générale de la gestion de l'information du Secteur du dirigeant principal des finances. Mandat documenté.
- *Comité de la haute direction du STGA* : Composé du SMA principal, de DG, du conseiller principal des politiques du SMA principal et de l'adjoint principal du SMA principal. Le comité se réunit chaque semaine pour discuter principalement de questions de gestion et d'administration (RH, dotation et budgets). Ce comité ne disposait pas de mandat ou de comptes rendus documentés.
- *Comité de gestion du STGA* : Composé de tous les cadres supérieurs du Secteur et de représentants du Secteur du dirigeant principal des finances; du Directeur général, Ressources humaines et milieu de travail; et du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique. Dans les réunions, le SMA principal présente habituellement l'information à l'équipe de gestion, puis il y a une table ronde pendant laquelle on échange de

l'information sur des dossiers d'intérêt commun. Ce comité ne disposait pas de mandat ou de comptes rendus documentés.

La vérification a révélé que même s'il existe des comités de gestion (Comité de la haute direction du STGA et Comité de gestion du STGA), une structure officielle de gestion, incluant la communication de mandats et des comptes rendus documentés, n'a pas été mise en place. Il est important de documenter et de communiquer la politique de surveillance de la direction afin de faire en sorte que l'orientation, les plans et les mesures de la direction soient clairs, pertinents et respectés. La haute direction du Secteur est responsable de l'atteinte des objectifs du Secteur et de la mise en œuvre du plan d'activités et des pratiques de gestion du Secteur, dont l'établissement des objectifs et des priorités du Secteur, la gouvernance, la planification, la gestion du risque et les contrôles internes liés au Secteur. Des mandats et des comptes rendus documentés plus clairs contribuent à promouvoir la reddition de comptes, l'efficacité et l'efficacités, ainsi que des prises de décisions responsables. Des comptes rendus documentés des décisions contribuent aussi à la prise des mesures requises en temps opportun.

5.1.2 Planification de gestion et priorités

Tel qu'indiqué dans le Plan intégré des activités et de RH de 2011-2012 du STGA, le Secteur est chargé de négocier des revendications, dont des revendications globales, ainsi que des ententes sur l'autonomie gouvernementale, de superviser leur mise en œuvre, d'assurer l'accès aux services de médiation et de gérer les consultations.

La vérification a porté sur le processus de planification du Secteur et l'élaboration de priorités sectorielles harmonisées avec le mandat du Secteur, et sur la façon dont ces priorités contribuent à guider les plans opérationnels au niveau de la Direction générale.

Pendant la période de la vérification, soit du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2013, les vérificateurs ont obtenu et examiné le Plan intégré des RH et des activités de 2011-2012. La direction a confirmé qu'il n'existait aucun plan d'activités intégré documenté semblable au sujet des exercices précédents ou subséquents. Le plan de 2011-2012 comprend une analyse externe des parties intéressées, les priorités du Secteur, les dépenses prévues, les ressources humaines et les plans des principales activités pour chaque direction générale.

La vérification a permis de noter des incohérences dans la coordination de la planification et de l'intégration entre les directions générales du Secteur, ce qui provoque des lacunes dans la clarté et la communication des objectifs et des priorités sectorielles. Cette constatation a été confirmée par la direction, ainsi que par l'examen du Plan intégré des RH et des activités de 2011-2012 du Secteur. Les priorités des directions générales de la négociation sont surtout motivées par les tables de négociation actives et changent souvent à cause des changements dans les priorités de ces dernières résultant de l'influence externe des gouvernements provinciaux ou des Premières Nations.

Parmi les priorités du Secteur indiquées dans le Plan, notons : continuer de négocier et mettre en œuvre des traités, des revendications globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale; de résoudre des revendications particulières et de régler des obligations légales en souffrance; de réfléchir à la création de différents outils de politiques liés aux droits prévus par l'article 35; de se concentrer sur certaines initiatives du Plan d'action conjoint; et de

promouvoir des relations, de superviser, de mettre en œuvre, de négocier et de gérer. Le plan comprend aussi d'autres priorités : renouveler les ententes de financement; négocier et renégocier les plans de mise en œuvre; élaborer des outils d'appui aux politiques; gérer les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et autochtones; gérer les relations en matière de financement; et négocier la résolution des conflits et les ententes. Ces « priorités » sont davantage une liste des activités du Secteur que de ses priorités. Les priorités devraient être clairement harmonisées avec les objectifs et suggérer une emphase sur les ressources et l'effort.

La direction a noté que les DG avaient terminé la planification des directions générales avec peu ou pas de participation de la part des directeurs et des gestionnaires. L'équipe de la vérification a noté que, selon des opinions exprimées à l'occasion de plusieurs entrevues, il faudrait revoir le processus de planification du Secteur.

Un processus de planification sectoriel intégré et coordonné est une approche efficace pour concentrer les ressources et devrait prévoir la participation et l'engagement de toutes les directions générales. Un plan intégré permet de soutenir l'établissement des objectifs et des priorités du Secteur, des risques pouvant avoir des répercussions sur l'atteinte des objectifs et des mesures d'atténuation visant à gérer les risques ciblés et soutenir la réalisation des objectifs planifiés. En outre, il aide à s'acquitter de ses responsabilités et de ses obligations, et facilite le rendement et le suivi grâce à la création d'indicateurs de rendement clés et de cibles connexes. L'absence de planification intégrée et coordonnée peut notamment entraîner une absence d'harmonisation claire et bien communiquée assortie d'objectifs et de priorités parmi le personnel du Secteur, ainsi qu'une ré-harmonisation ratée à long terme à mesure que les priorités changent.

5.1.3 Mesure du rendement, rapports et suivi

La vérification a également examiné les rapports préparés à l'intention de la direction et des organismes de surveillance pour contrôler et évaluer les progrès du Secteur par rapport aux objectifs et aux priorités établis. Les vérificateurs ont examiné divers rapports, dont :

- Rapports trimestriels – préparés par le Secteur faisant rapport des activités planifiées et exécutées à l'appui des objectifs du Ministère en matière de relations de coopération et de gestion des traités;
- Rapports annuels et périodiques – ces rapports tripartites sont rédigés grâce aux efforts combinés et à la coopération de la Première Nation, d'AADNC et du gouvernement provincial. Les vérificateurs ont examiné des échantillons de rapports présentant les résultats d'ententes sur des revendications territoriales globales mises en œuvre et d'un accord définitif. La direction a noté que ces rapports peuvent faire partie des exigences du traité et qu'ils peuvent être déposés au Parlement. L'examen des échantillons de rapports a permis de déceler des incohérences dans la présentation des données financières et non financières, dont les analyses, les résultats financiers et les statistiques sur l'éducation.

La direction a indiqué de façon systématique que le rapport trimestriel est un rapport clé sur lequel elle se fonde pour suivre les progrès du Secteur. L'information présentée pendant la période de trois ans couverte par la vérification a changé et, pour l'exercice 2012-2013,

incluait les résultats et les activités clés prévus, les liens entre les engagements en matière de planification en vue d'atténuer les principaux risques, des indicateurs de rendement, des cibles et des résultats trimestriels.

Comme l'indiquent les rapports trimestriels rédigés, le Secteur surveille le rendement réel par rapport au rendement prévu. La vérification a noté des cibles qui ne peuvent faire l'objet que d'un rapport annuel, dont les suivantes :

- Pourcentage des tables de négociation actives qui sont productives (cible annuelle : 90 %);
- Pourcentage de jalons atteints tel qu'indiqué dans le profil du plan d'action fédéral;
- Pourcentage des obligations mises en œuvre par AADNC.

La vérification a constaté que des mesures du rendement liées aux objectifs et aux priorités et assorties de cibles claires et mesurables ne font pas systématiquement partie des rapports trimestriels du Secteur. Dans certains cas, l'indicateur de rendement inclus est une activité devant être effectuée, p. ex. « Sensibilisation à l'obligation de la Couronne de consulter, compréhension de cette obligation et intégration dans les ministères fédéraux », et la cible afférente est une reformulation de l'activité à accomplir, p. ex. « Formation des fonctionnaires relativement à l'obligation de consulter de la Couronne et feuille d'évaluation pour analyser le niveau de sensibilisation », et « Appui aux ministères et organismes dans l'intégration de la consultation des Autochtones dans le cadre de leurs activités ». Parmi les autres activités notées figuraient les étapes du processus de négociation pour chaque table, dont : renouveler le mandat de négociation, entreprendre les consultations, faire progresser les négociations sur l'accord final, faire progresser les négociations concernant l'entente de principe, ratifier, signer l'entente, autoriser le paraphe de l'entente de principe, approuver les étapes des mémoires au Cabinet.

Recommandation 1 :

Le sous-ministre adjoint (SMA) principal du STGA devrait améliorer le processus actuel afin de fournir au Secteur un processus de planification officiel, coordonné et intégré conforme aux principes du document du Conseil du Trésor intitulé *Planification intégrée : un guide pour les sous-ministres et les cadres supérieurs*. Ce processus devrait comprendre l'élaboration d'objectifs, de priorités, de cibles de rendement et de mesures du risque et du rendement harmonisées et faisant l'objet d'un suivi régulier. Une planification améliorée peut contribuer à harmoniser ou ré-harmoniser avec plus de clarté les ressources limitées par rapport aux priorités du Secteur.

En outre, afin de contribuer à la surveillance continue du Secteur, le SMA principal du STGA devrait faire en sorte que les mandats et les comptes rendus des décisions de tous les comités de gestion du Secteur soient documentés et communiqués adéquatement.

5.2. RESPONSABILISATION

L'équipe de vérification a examiné la structure organisationnelle du STGA avant et après le Plan d'action pour la réduction du déficit (PARC), et s'attendait à trouver des pouvoirs, des responsabilités et des obligations redditionnelles clairs, documentés et communiqués. L'examen d'un échantillon de descriptions de travail de cadres supérieurs et de gestionnaires

a permis de constater que les rôles et les responsabilités étaient, dans le cas de l'échantillon, harmonisés aux activités de la direction générale concernée. La direction a également noté que les réunions du Comité de la haute direction du STGA et du Comité de gestion du STGA contribuent à maintenir la clarté des rôles et des responsabilités parmi les membres de la direction.

Le PARD mis en œuvre dans l'ensemble de la fonction publique fédérale a eu un effet sur le STGA pendant la période couverte par la vérification. La direction a fait remarquer que la réduction conséquente de personnel pose un problème sur lequel se penche actuellement le Secteur. Les participants à l'atelier d'auto-évaluation des contrôles ont noté que, dans certains cas, l'étendue des responsabilités des gestionnaires s'est accrue à cause d'une réduction du nombre de gestionnaires dans certaines directions générales qui n'a pas été accompagnée d'une réduction proportionnelle du nombre d'employés, ce qui risque d'entraîner des inefficacités dans l'affectation des ressources devant permettre d'atteindre les objectifs du Secteur, ou encore l'absence de supervision et de surveillance adéquates. Pendant les entrevues avec les cadres supérieurs, l'équipe de vérification a noté que les rôles et les responsabilités postérieurs au PARD étaient mal définis. Une partie de la solution déterminée par la direction consiste à mettre en œuvre des centres de coordination régionaux, qui, espère-t-on, pourront s'acquitter d'une partie du travail, mais il semble que la mise en œuvre soit moins rapide que prévu.

L'inefficacité des ressources d'harmonisation et de ré-harmonisation destinées à l'atteinte des objectifs et des priorités du Secteur font partie des répercussions possibles de priorités mal définies et non communiquées. Il faudrait tenir compte des rôles et des responsabilités du personnel, et les harmoniser aux objectifs et priorités du Secteur. L'élaboration et la communication d'un plan sectoriel intégré sont essentielles à la ré-harmonisation des responsabilités du personnel après la mise en œuvre du PARD et contribuent à faire en sorte que les efforts correspondent aux principales priorités organisationnelles et qu'ils les appuient.

La vérification a également porté sur la responsabilisation du Secteur à l'appui des initiatives de collaboration. Diverses activités du Secteur sont fondées sur la collaboration. À ce sujet, l'équipe de vérification a noté des mandats et des comptes rendus de décisions documentés à l'intention du Comité directeur fédéral et du Caucus fédéral sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales. Le SMA principal est le président du Comité directeur fédéral, et la Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques s'occupe du secrétariat du caucus.

Tel qu'indiqué par la direction et conformément aux documents examinés, le Secteur met actuellement en œuvre une « nouvelle approche » en réponse à l'annonce faite par le gouvernement en septembre 2012 relativement à « un processus plus rapide [de négociation en matière de traités et d'autonomie gouvernementale] en concentrant nos énergies et nos ressources sur les tables de négociation qui ont le plus grand potentiel de succès ». Cette « nouvelle approche » s'appuie sur trois piliers : axer les négociations sur les résultats en concentrant les ressources sur les tables les plus productives; promouvoir le recours à des mesures de rechange afin de gérer les droits prévus à l'article 35 en dehors des négociations de traités et des négociations sur l'autonomie gouvernementale; et améliorer les processus fédéraux d'élaboration de mandats et de rapports au Cabinet. La nouvelle méthode de

reddition de comptes élaborée par le Secteur comprend un Plan de gestion régional décrivant le profil régional, les intérêts et préoccupations des partenaires de négociation, et une stratégie fédérale proposée. Un plan global présentant les détails de chaque table de négociation en cours vient appuyer le plan régional.

Recommandation 2 :

Le SMA principal du STGA devrait clarifier et communiquer les rôles et les responsabilités de toutes les directions générales du Secteur.

5.3. GESTION DU RISQUE

L'équipe de vérification a examiné l'approche du STGA en matière de gestion du risque, s'attendant à trouver une approche documentée incluant l'identification et l'évaluation (probabilité et répercussions) des risques associés au Secteur, des mesures de réponse ou d'atténuation, et des mesures de contrôle destinées à contribuer à l'atteinte des objectifs et des priorités du Secteur. L'équipe de vérification a constaté que le Secteur participait au processus de gestion du risque, qu'il contribuait aux profils de risque élaborés à l'échelle du Ministère, et qu'il repérait les éléments de gestion du risque à l'échelle sectorielle. Les vérificateurs ont constaté que la gestion du risque à l'échelle sectorielle était en grande partie informelle et qu'il y avait peu de coordination au sein du Secteur en ce qui a trait à l'identification, l'évaluation et le contrôle des risques, ainsi qu'à la détermination de la tolérance aux risques. Parmi les conséquences possibles pour le Secteur, notons un manque d'uniformité des niveaux de tolérance aux risques dans le Secteur, ce qui pourrait mener à des prises de décisions incohérentes ou à une utilisation inefficace des ressources dans le but de gérer des risques qui peuvent être très faibles.

Les éléments de gestion du risque notés comprennent ce qui suit :

- Dans le cadre de l'exercice du Plan d'activités ministériel de 2012-2015, le STGA a effectué une détermination sectorielle des risques, mais il n'existe aucune évaluation documentée sur la probabilité et les répercussions des risques ciblés, soit :
 - Partenariats du gouvernement et des Autochtones;
 - Partenariats externes;
 - Juridique;
 - Mise en œuvre;
 - Harmonisation des ressources et des programmes.
- Une échelle de risque, incluse dans les rapports trimestriels de 2010-2011 et 2011-2012, permettait d'évaluer la probabilité d'atteindre une cible ou de compléter une activité.
- Les rapports trimestriels de 2012-2013 examinés comprenaient une colonne intitulée « Lien entre les engagements en matière de planification et l'atténuation des risques du Ministère ». Les risques ciblés étaient identiques à ceux énumérés dans le Plan d'activités ministériel 2012-2015, soit : les risques associés aux partenariats entre le gouvernement et les Autochtones; les risques associés aux partenariats externes; les risques juridiques; les

risques associés aux mises en œuvre; et les risques liés à l'harmonisation des ressources et des programmes.

- Les plans de gestion régionaux comprennent une section sur les « stratégies d'atténuation des risques » qu'AADNC remplit pour chaque groupe autochtone. La section du document examiné dans le cadre de la vérification indiquait « S.O. » pour les cinq premières Premières nations énumérées.

L'approche sectorielle actuelle en matière de gestion du risque n'est ni définie, ni globale, ni coordonnée, et peut mener à une acceptation variable des risques et une utilisation sous-optimale des ressources. Les pratiques exemplaires en matière de gestion du risque comprennent une analyse contextuelle détaillée de tous les risques qui pourraient avoir une incidence sur la capacité du Secteur d'atteindre les objectifs et les priorités. Il faudrait mesurer les risques ciblés en tenant compte de leur probabilité et de leurs répercussions, des mesures d'atténuation en place et de la tolérance aux risques existante. Il faudrait ensuite surveiller ces risques et ces mesures d'atténuation à long terme pour contribuer à l'atteinte des objectifs et des priorités du Secteur. Il faudrait définir officiellement le processus de gestion du risque visant à cibler, évaluer, atténuer et surveiller les risques.

Recommandation 3 :

Le SMA principal du STGA devrait instaurer un processus intégré de gestion du risque afin d'évaluer et de documenter officiellement les risques du Secteur par rapport à ses objectifs. L'évaluation des risques devrait inclure la probabilité et les répercussions des risques ciblés, et tenir compte des mesures d'atténuation des risques existantes. De plus, il faudrait intégrer la gestion du risque aux plans opérationnels et aux processus décisionnels clés (p.ex. examen des tables, planification des RH, etc.)

5.4. VALEURS ET ÉTHIQUE

L'équipe de vérification a examiné les valeurs et l'éthique, et s'attendaient à ce que le Secteur respecte un code de valeurs et d'éthique documenté et que les gestes posés par la direction démontrent que l'intégrité et les valeurs éthiques ne sont pas compromises. La vérification a permis de constater que le Secteur respecte le Code de valeurs et d'éthique d'AADNC entré en vigueur le 2 avril 2012. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce code dans l'ensemble du Ministère, tous les membres du personnel du Secteur ont reçu un courriel le 2 avril 2012 leur demandant d'accepter les conditions du nouveau code et de les signer. Tous les employés d'AADNC ont accès à ce code sur l'intranet du Ministère. Aucune constatation particulière n'a été notée à ce sujet.

Recommandation :

Aucune recommandation n'a été formulée à cet égard.

5.5. ÉLABORATION DES POLITIQUES ET CONCEPTION DES PROGRAMMES

L'équipe de vérification a évalué l'approche du Secteur en matière d'élaboration des politiques et de conception des programmes, de même que les ressources prévues pour appuyer la recherche et l'analyse des politiques. Les vérificateurs s'attendaient à ce que le Secteur suive une approche officielle et rigoureuse en matière d'élaboration des politiques et de conception des programmes et qu'elle dispose de ressources pour appuyer la recherche et l'analyse des politiques.

Le directeur général, Élaboration et coordination des politiques, est responsable de la conception, du développement et de la mise en œuvre d'un cadre de politique pour le STGA et d'un ensemble de politiques et de directives. L'équipe de vérification a noté que la Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques a instauré un cadre d'élaboration des politiques et de conception des programmes reposant sur les trois piliers suivants : la création d'un rapport annuel et de plans de gestion; des mesures de rechange pour les tables improductives; et un processus simplifié d'approbation et de renouvellement.

La détermination et la considération des questions liées aux politiques et aux programmes ainsi que les pratiques exemplaires visant à appuyer les leçons apprises sont essentielles à l'amélioration progressive des politiques et des programmes. L'équipe de vérification a noté que la direction fournissait des échantillons de leçons apprises dans le cadre de négociations et de mises en œuvre documentées afin d'aider à appuyer les changements aux processus. Les échantillons examinés dans le cadre de la vérification comprenaient des conseils destinés à aider à régler des questions de chevauchement de revendications et de territoires partagés; de certitude; et de réconciliation et de reconnaissance. Les vérificateurs ont aussi constaté que le processus actuel de négociation et de mise en œuvre se concentre sur les tables individuelles.

Pendant les entrevues avec l'équipe de vérification, les membres de la direction ont noté que le Secteur pouvait faire plus pour analyser, intégrer et communiquer de façon systématique les leçons tirées afin d'appuyer l'amélioration continue des politiques, des programmes et des processus clés.

Recommandation :

Aucune recommandation n'a été formulée à cet égard.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Suivi/Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>1. Le sous-ministre adjoint (SMA) principal du STGA devrait améliorer le processus actuel afin de fournir au Secteur un processus de planification officiel, coordonné et intégré conforme aux principes du document du Conseil du Trésor intitulé <i>Planification intégrée : un guide pour les sous-ministres et les cadres supérieurs</i>. Ce processus devrait comprendre l'élaboration d'objectifs, de priorités, de cibles de rendement et de mesures du risque et du rendement harmonisées et faisant l'objet d'un suivi régulier. Une planification améliorée peut contribuer à harmoniser ou ré-harmoniser avec plus de clarté les ressources limitées par rapport aux priorités du Secteur. En outre, afin de contribuer à la surveillance continue du Secteur, le SMA principal du STGA devrait faire en sorte que les mandats et les comptes rendus des décisions de chaque comité de gestion du Secteur soient documentés et communiqués adéquatement.</p>	<p>Accepté. L'amélioration de la planification du STGA est déjà en cours et devrait être intégrée aux cycles de planification intégrés d'AADNC (Plan d'activités ministériel, rapport trimestriel).</p> <p>Dans le cadre d'activités de planification de TGA plus vastes, les Priorités et plan d'action fédéral (PPAF) deviendront une base de données centrale fiable pour le Secteur et permettront aux utilisateurs finaux de bénéficier d'un partage continu des données. Grâce à cette approche de rapports dynamiques, les PPAF appuieront la planification intégrée et l'identification des risques dans l'ensemble</p>	<p>SMA principal, STGA</p>	<p>Le 31 mars 2014</p> <p>Le 31 mars 2014</p>

	<p>du Secteur.</p> <p>De plus, la DGECP et la DGMO élaboreront un document sur la planification des priorités visant à évaluer la priorité des tâches et les ressources et de procéder à tout ajustement nécessaire afin de répondre aux priorités de la DG, du Secteur et du Ministère.</p> <p>Les mandats et les comptes rendus des décisions de certains comités de gestion sectoriels sont documentés et adéquatement communiqués (p. ex. les réunions des comités des DG et de la direction du Comité directeur fédéral). Des mesures seront prises pour documenter les mandats et les comptes rendus des réunions de tous les autres comités de gestion du Secteur.</p>		<p>Le 31 mars 2014</p> <p>Les mandats des autres comités de gestion du Secteur seront terminés d'ici le 31 octobre 2013</p>
--	---	--	---

<p>2.Le SMA principal du STGA devrait clarifier et communiquer les rôles et les responsabilités de toutes les directions générales du Secteur.</p>	<p>Accepté. Le SMA principal du STGA se servira du Plan d'activités ministériel et des rapports trimestriels pour déterminer les rôles et les responsabilités.</p>	<p>SMA principal, STGA</p>	<p>Le 31 mars 2014</p>
<p>3.Le SMA principal du STGA devrait instaurer un processus intégré de gestion du risque afin d'évaluer et de documenter officiellement les risques du Secteur par rapport à ses objectifs. L'évaluation des risques devrait inclure la probabilité et les répercussions des risques ciblés, et tenir compte des mesures d'atténuation des risques existantes. De plus, il faudrait intégrer la gestion du risque aux plans opérationnels et aux processus décisionnels clés (p.ex. examen des tables, planification des RH, etc.)</p>	<p>Le STGA dispose d'un profil de risque sectoriel; les risques opérationnels font l'objet d'une évaluation régulière, ou lorsque les Services juridiques l'exigent.</p> <p>Un processus de gestion du risque fait aussi partie de l'examen des tables de négociations.</p> <p>L'évaluation des risques et les mesures d'atténuation feront systématiquement partie du processus de planification des tables de négociation et seront</p>	<p>SMA principal, STGA</p>	<p>Le 31 mars 2014</p> <p>En cours sur une base annuelle (lié au Plan d'activités ministériel)</p> <p>Le 31 mars 2014</p>

	<p>versées dans la base de données des PPAF.</p> <p>Les PPAF amélioreront également la capacité du secteur à surveiller et évaluer les risques en ce qui a trait aux lacunes et aux exigences en matière de politiques.</p>		
--	---	--	--

Annexe A : Critères de vérification

L'objectif de la vérification est lié aux critères de vérification élaborés conformément aux *Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes (mars 2011)* du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Critères de vérification	
Organismes de gestion et de surveillance	
1.1	Des organismes de surveillance efficaces sont établis.
1.2	Le STGA a clairement défini et communiqué des orientations et des objectifs stratégiques en accord avec son mandat.
1.3	Le STGA dispose de plans et objectifs opérationnels visant à lui permettre d'atteindre ses objectifs stratégiques.
1.4	L'organisme de surveillance reçoit des données suffisantes, complètes, pertinentes et exactes.
1.5	Le STGA surveille le rendement réel au regard des résultats planifiés et rectifie le tir selon les besoins.
1.6	Le STGA surveille régulièrement la conformité par rapport aux objectifs des politiques et des programmes.
Responsabilisation	
2.1	Les pouvoirs, les responsabilités et la responsabilisation sont clairs et clairement transmis.
2.1	Une structure organisationnelle claire et efficace a été mise en place et est documentée.
2.3	La responsabilisation de l'organisation à l'appui des initiatives en collaboration (p. ex. avec d'autres ministères ou d'autres organisations) est clairement établie.
Gestion du risque	
3.1	Le STGA dispose d'une approche de gestion du risque documentée.
3.2	Le STGA évalue les risques qu'il a déterminés et réagit en conséquence.
Valeurs et éthique	
4.1	La direction démontre, par les gestes qu'elle pose, qu'elle n'acceptera aucune entorse à l'intégrité et à l'éthique de l'organisation.
4.2	Le STGA dispose d'un code de conduite et d'attentes documentées en matière de valeurs et d'éthique.
Élaboration des politiques et conception des programmes	
5.1	Le STGA dispose des ressources lui permettant d'appuyer les recherches et l'analyse des politiques.
5.2	Le STGA dispose d'une approche officielle rigoureuse en matière d'élaboration de politiques et de programmes.

ANNEXE B : POLITIQUES/DIRECTIVES PERTINENTES

Les sources faisant autorité (c.-à-d. les politiques et les directives) suivantes ont été examinées et ont servi de fondements dans le cadre de cette vérification :

- Ligne directrice concernant pour la simplification des processus de régie des mandats et d'approbation a l'interne
- Ligne directrice concernant le transfert de la gestion et la détention des biens immobiliers fédéraux excédentaires dans le cadre des règlements des revendications territoriales globales
- Ligne directrice concernant la sélection et l'examen du rendement des négociateurs /représentants fédéraux à contrat.
- Politique sur les revendications particulières et guide sur le processus de règlements
- Directives sur la réconciliation et la reconnaissance – négociation sur les revendications territoriales globales
- Guide pour les responsables fédéraux pour la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale