



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification du processus d'ajout aux réserves

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

Projet n° 12/36

Fevrier 2013

Table des matières

ACRONYMES.....	ii
SOMMAIRE	1
1. INTRODUCTION ET CONTEXTE	6
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	8
3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE.....	9
4. CONCLUSION.....	10
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	10
5.1. <i>Gouvernance et orientation stratégique</i>	10
5.2. <i>Personnes</i>	16
5.3. <i>Gérance</i>	18
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	21
Annexe A : Critères de vérification.....	24

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
ADP	Approbation de principe
AR	Ajouts aux réserves
C.-B.	Colombie-Britannique
DG	Directeur général
DGRA	Directeur général régional associé
MB	Manitoba
MJ	Ministère de la Justice
ON	Ontario
PARD	Plan d'action pour la réduction du déficit
RCB	Résolution du conseil de bande
RNCan	Ressources naturelles Canada
SK	Saskatchewan
SMA	Sous-ministre adjoint
SNSAR	Système national de suivi des ajouts aux réserves
SOR	Secteur des opérations régionales
STDE	Secteur des terres et du développement économique
SVE	Secteur de la vérification et de l'évaluation

SOMMAIRE

Contexte

Un ajout aux réserves (AR) est une proposition d'octroi du statut de réserve à des terres qui se situent dans l'aire de service de la collectivité d'une réserve existante. La *Loi sur les Indiens* définit une réserve de la façon suivante : « Parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande¹ ». La Loi habilite également le gouverneur en conseil à « décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande ». Le processus d'ajout aux réserves a été établi pour aider les Premières nations et le Ministère à effectuer les étapes nécessaires à l'ajout de terres aux réserves.

Une terre peut être ajoutée à une réserve pour de nombreuses raisons. Selon la Politique sur les ajouts aux réserves et les nouvelles réserves (Directive 10-1 du *Guide de la gestion des terres*), une terre peut être ajoutée à une réserve pour satisfaire à une obligation légale (comme des droits fonciers issus de traités ou une entente de règlement de revendication territoriale), pour faire des ajouts à la collectivité, pour créer une nouvelle réserve ou pour d'autres raisons comme le développement économique. La politique sur les ajouts aux réserves décrite dans la Directive s'applique aussi bien aux réserves rurales qu'aux réserves urbaines.

Comme le précise la Directive, le processus d'ajout aux réserves comporte trois phases distinctes: la demande de proposition, la planification et l'élaboration, et l'approbation finale.

La Première nation réalise la phase de la demande de proposition; elle désigne les terres à ajouter à la réserve et produit une proposition d'AR qui expose la situation en détail. Cette phase se termine lorsque la Première nation présente à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) une résolution du conseil de bande (RCB) prévoyant l'ajout de terres à la réserve.

Dans le cadre de la deuxième phase correspondant à la planification et à l'élaboration, le personnel du bureau régional d'AADNC détermine si l'AR proposé satisfait aux exigences de la politique sur les ajouts aux réserves et d'autres mesures législatives et politiques pertinentes. C'est à cette phase que le Ministère s'assure de faire preuve de diligence raisonnable, et ce, au moyen de consultations menées auprès des parties susceptibles d'être touchées par l'ajout de terres à la réserve (comme les autres Premières nations, les municipalités et les provinces) et d'un examen par le ministère de la Justice (MJ). Pendant cette phase, AADNC doit également demander que le MJ effectue une recherche de titre afin de certifier la validité du titre. Cette

¹ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5, article 2.

phase se termine lorsque le directeur général régional (DGR) accorde une approbation de principe (ADP).

Lors de la troisième phase, qui correspond à l'approbation finale, AADNC facilite le processus et demande l'approbation finale au moyen d'un décret en conseil ou d'un arrêté du Ministre, ce qui donnera lieu à l'ajout des terres à la réserve. Historiquement, cette troisième phase relevait du personnel de l'administration centrale d'AADNC, mais cette responsabilité a été transférée aux bureaux régionaux en décembre 2012.

Le processus d'ajout aux réserves peut s'avérer extrêmement complexe et comprendre de multiples facteurs, notamment des questions relatives à l'environnement, des litiges et le règlement de questions concernant les intérêts de tiers. Les procédures pour ajouter des terres à une réserve existante ou pour créer une nouvelle réserve peuvent varier selon que les terres à ajouter sont des terres domaniales, des terres de la Couronne provinciale ou des terres privées. La propriété des terres visées déterminera quels seront les partenaires et les intervenants qui devront prendre part au processus d'ajout aux réserves en partenariat avec AADNC et la Première nation.

Même dans des circonstances idéales, la conclusion de transactions foncières complexes visant à permettre les ajouts aux réserves peut prendre plusieurs années; souvent, le processus accuse un retard. Les retards peuvent être causés par de nombreux facteurs, dont les suivants: la planification des évaluations environnementales pour les parcelles de terre, le financement et la planification des travaux d'arpentage, la définition des intérêts des tiers et le règlement des questions les concernant, la négociation des ententes avec les administrations municipales, de même que l'achat et le transfert de terres comprises dans le dossier d'AR. Les retards qu'accuse le traitement d'un dossier d'AR peuvent également découler de négociations prolongées avec une ou plusieurs parties concernées par le dossier, de modifications apportées à l'administration de la Première nation ou de mauvaises pratiques de gestion de dossier ou de projet. Certains de ces retards peuvent être contrôlés par AADNC, mais plusieurs d'entre eux peuvent ne pas l'être.

Étant donné que chaque bureau régional d'AADNC gère le processus d'AR et que depuis décembre 2012, les bureaux régionaux jouent un rôle encore plus important en ce qui a trait au soutien des demandes d'AR, il est important que les régions interprètent et appliquent la politique sur les ajouts aux réserves et les procédures connexes de façon uniforme.

Objectif et portée de la vérification

La présente vérification avait pour objectif d'évaluer la pertinence et l'efficacité des procédures et des mesures de contrôle utilisées pour gérer le processus d'ajout aux réserves (AR), afin que les demandes d'ajout aux réserves soient préparées et menées à bien de la manière la plus efficace possible et respectent les autorisations de programmes, les cadres établis et les exigences des politiques du Conseil du Trésor et d'AADNC.

Un deuxième objectif de cette vérification consistait à fournir des observations et des recommandations qui soutiendront la gestion de la réforme du processus d'ajout aux réserves, qui est actuellement en transition.

La portée de la vérification comprenait toutes les demandes d'ajout aux réserves ayant été présentées ou menées à bien, ou qui étaient en cours entre avril 2011 et octobre 2012.

La portée de la vérification comprenait une évaluation des éléments suivants:

- les pratiques de gouvernance utilisées à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux pour la surveillance et l'établissement de rapports sur l'état d'avancement des demandes d'ajout aux réserves;
- les systèmes, les mesures de contrôle et les pratiques de gouvernance que les bureaux régionaux d'AADNC emploient pour entreprendre, mener à bien et documenter les étapes suivies pendant le traitement des dossiers d'ajouts aux réserves.

Dans le cadre de la vérification, on a examiné les processus de gouvernance et de contrôle mis en place à l'administration centrale, ainsi que dans un échantillon de quatre régions, à savoir la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, du 3 décembre 2012 au 11 janvier 2013. La vérification comprenait l'examen d'un échantillon de 25 dossiers d'ajouts aux réserves (une combinaison de dossiers réglés et de dossiers en cours).

Énoncé de conformité

La présente vérification respecte les *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme le confirment les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Points forts observés

Les travaux de vérification effectués sur le terrain ont permis à l'équipe de vérification d'observer des exemples de mesures de contrôle qui ont été conçues de manière adéquate et appliquées efficacement par la direction de l'administration centrale et des bureaux régionaux. Les constatations positives suivantes en sont ressorties:

- Les membres du personnel des bureaux régionaux sont appliqués lorsqu'ils examinent les demandes de proposition d'AR et qu'ils s'assurent que l'information requise aux fins d'approbation est fournie de façon appropriée et complète;
- Les documents à l'appui de la prise de décision sont conservés adéquatement dans les dossiers des AR (p. ex., les résolutions du conseil de bande, les approbations, les examens, la correspondance, etc.);
- Le personnel régional responsable des activités d'AR et de la gestion du processus d'AR communique et collabore étroitement avec les Premières nations pour répondre aux questions et appuyer les Premières nations tout au long du processus d'AR;

- La formation récente offerte aux bureaux régionaux sur les nouvelles responsabilités dans le processus d'AR qui leur incombent en raison des modifications apportées au plan d'action pour la réduction du déficit (PARD) du Ministère a été bien accueillie.

Conclusion

Dans l'ensemble, la vérification a permis de constater que les procédures de contrôle se rapportant au traitement des propositions d'AR sont adéquates; toutefois, on a relevé des possibilités d'amélioration pour accroître l'efficacité du processus et renforcer les pratiques de gestion dans les secteurs suivants : la gouvernance, l'uniformité du traitement des demandes et les outils procéduraux destinés au personnel, l'établissement de priorités et de mesures de rendement, les attentes des intervenants à l'égard du niveau de service, ainsi que les systèmes de gestion de l'information.

Recommandations

L'équipe de vérification a relevé des secteurs dans lesquels les pratiques et les processus de contrôle peuvent être améliorés et a formulé six recommandations à cet effet.

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation recommande ce qui suit:

1. Le sous-ministre adjoint principal (SMAP) du Secteur des opérations régionales (SOR) doit formaliser et mettre à jour les pratiques de gouvernance et travailler de concert avec le sous-ministre adjoint (SMA) du Secteur des terres et du développement économique (STDE) pour mettre au point une pratique visant à communiquer les pratiques exemplaires, à établir des étapes et des étapes clés communes de traitement des AR, et à rendre des comptes sur le processus d'AR à l'échelle nationale.
2. Le SMA du STDE doit poursuivre la mise à jour du *Guide de la gestion des terres* en vue de mieux définir les étapes de la procédure.
3. Le SMA du STDE doit examiner les mesures de rendement sur le plan de la pertinence continue pour accroître l'utilité des rapports sur le rendement dans les régions et il doit appuyer le SMAP du Secteur des opérations régionales en établissant des priorités précises relatives au traitement des ajouts aux réserves, notamment en cernant les risques possibles liés à la réalisation de ces priorités.
4. Le SMA du STDE doit collaborer avec le SMAP du Secteur des opérations régionales pour préciser le rôle du ministère de la Justice, communiquer les attentes à l'égard des normes de service nationales au personnel régional et élaborer des pratiques visant à accroître l'efficacité de la participation du MJ au processus d'AR.
5. Le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales doit collaborer avec le SMA du STDE pour examiner l'harmonisation des exigences du niveau de dotation et de capacité au volume d'activités et aux priorités.

6. Le SMA du STDE doit préciser les besoins des utilisateurs et revoir la présentation de demande dans le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR) pour fournir un soutien à la gestion des dossiers d'AR fondé sur des étapes clés de traitement, sur des champs de données et des exigences de rapport clairement définies. Le SMA du STDE devrait également retarder l'accès au SNSAR par les Premières nations jusqu'à ce que les questions concernant l'exhaustivité et l'exactitude des données soient réglées.

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1. Ajouts aux réserves

Un ajout à une réserve (AR) est une proposition d'octroi du statut de réserve à des terres qui se situent dans l'aire de service de la collectivité d'une réserve existante. La *Loi sur les Indiens* définit une réserve de la façon suivante: « Parcelle de terrain dont Sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande² ». La Loi habilite également le gouverneur en conseil à « décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande ». Le processus d'ajout aux réserves a été établi pour aider les Premières nations et le Ministère à effectuer les étapes nécessaires à l'ajout de terres aux réserves.

Une terre peut être ajoutée à une réserve pour de nombreuses raisons. Selon la Politique sur les ajouts aux réserves et les nouvelles réserves (Directive 10-1 du *Guide de la gestion des terres*), une terre peut être ajoutée à une réserve pour satisfaire à une obligation légale (comme des droits fonciers issus de traités ou une entente de règlement de revendication territoriale), pour faire des ajouts à la collectivité, pour créer une nouvelle réserve ou pour d'autres raisons comme le développement économique. La politique sur les ajouts aux réserves décrite dans la Directive s'applique aussi bien aux réserves rurales qu'aux réserves urbaines.

Comme le précise la Directive, le processus d'ajout aux réserves comporte trois phases distinctes: la demande de proposition, la planification et l'élaboration, et l'approbation finale.

La Première nation réalise la phase de demande de proposition; elle désigne les terres à ajouter à la réserve et produit une proposition d'ajout à la réserve qui expose la situation en détail. Cette phase prend fin lorsque la Première nation présente à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) une résolution du conseil de bande (RCB) prévoyant l'ajout de terres à la réserve.

Dans le cadre de la deuxième phase correspondant à la planification et à l'élaboration, le personnel du bureau régional d'AADNC détermine si l'ajout proposé à la réserve satisfait aux exigences de la politique sur les ajouts aux réserves et à d'autres mesures législatives et politiques pertinentes. C'est à cette phase que le Ministère s'assure de faire preuve de diligence raisonnable, et ce, au moyen de consultations menées auprès des parties susceptibles d'être touchées par l'ajout de terres à la réserve (comme les autres Premières nations, les municipalités et les provinces) et d'un examen par le ministère de la Justice (MJ). Pendant cette phase, AADNC doit également demander que le MJ effectue une recherche de titre afin de

² *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5, article 2.

certifier la validité du titre. Cette phase se termine lorsque le directeur général régional (DGR) accorde une approbation de principe (ADP).

Lors de la troisième phase qui correspond à l'approbation finale, AADNC facilite le processus et demande l'approbation finale au moyen d'un décret en conseil ou d'un arrêté du Ministre, ce qui donnera lieu à l'ajout des terres à la réserve. Historiquement, cette troisième phase relevait du personnel de l'administration centrale d'AADNC, mais cette responsabilité a été transférée aux bureaux régionaux en décembre 2012.

Le processus d'ajout aux réserves peut s'avérer extrêmement complexe et comprendre de multiples facteurs, notamment des questions relatives à l'environnement, les litiges et le règlement des questions concernant les intérêts de tiers. Les procédures pour ajouter des terres à une réserve existante ou pour créer une nouvelle réserve peuvent varier selon que les terres à ajouter sont des terres domaniales, des terres de la Couronne provinciale ou des terres privées. La propriété des terres visées déterminera quels seront les partenaires et les intervenants qui devront prendre part au processus d'ajout à la réserve en partenariat avec AADNC et la Première nation.

Même dans des circonstances idéales, la conclusion de transactions foncières complexes visant à permettre un ajout à une réserve peut prendre plusieurs années; souvent, le processus accuse un retard. Les retards peuvent être causés par de nombreux facteurs, notamment les suivants: la planification des évaluations environnementales pour les parcelles de terre, le financement et la planification des travaux d'arpentage, la définition des intérêts des tiers et le règlement des questions les concernant, la négociation des ententes avec les administrations municipales, de même que l'achat et le transfert des terres comprises dans le dossier d'AR. Les retards qu'accuse le traitement d'un dossier d'AR peuvent également découler de négociations prolongées avec une ou plusieurs parties concernées par le dossier, de modifications apportées à l'administration de la Première nation ou de mauvaises pratiques de gestion de dossier ou de projet. Certains de ces retards peuvent être contrôlés par AADNC, mais plusieurs d'entre eux peuvent ne pas l'être.

Étant donné que chaque bureau régional d'AADNC gère le processus d'AR et que depuis décembre 2012, les bureaux régionaux jouent un rôle encore plus important en ce qui a trait au soutien des demandes d'AR, il est important que les régions interprètent et appliquent la politique sur les ajouts aux réserves et les procédures connexes de façon uniforme. La présence d'obligations juridiques distinctes visant les terres cédées en vertu d'un traité dans certaines provinces (à savoir le Manitoba et la Saskatchewan), les exigences distinctes pour le transfert de terres des gouvernements provinciaux, les attentes en découlant, de même que les pratiques des conseillers juridiques et des autres parties concernées par une proposition d'AR posent entraver la capacité du Ministère de gérer la politique sur les ajouts aux réserves de façon uniforme. Malgré ces difficultés, la haute direction du Secteur des terres et du développement économique d'AADNC, responsable de la surveillance et de la mise en œuvre de la politique sur les ajouts aux réserves, reconnaît le besoin de précision et d'uniformité dans l'application du processus d'AR dans les régions.

1.2. Modifications récentes touchant les ajouts aux réserves

Depuis la réalisation de l'évaluation préliminaire du processus d'ajout aux réserves par la Direction générale des services de vérification et d'assurance d'AADNC (effectuée d'octobre 2011 à mars 2012), AADNC a mis en œuvre des modifications qui ont une incidence sur le traitement des propositions d'AR dans le cadre de sa réponse au plan d'action pour la réduction du déficit (PARD) du gouvernement du Canada. Ces modifications comprennent la réorganisation des ressources humaines et financières qui soutiennent le processus d'ajout aux réserves. À la suite de ces modifications, les tâches du processus actuel d'ajouts aux réserves qui étaient auparavant exécutées par le personnel de l'administration centrale d'AADNC incombent aux bureaux régionaux d'AADNC depuis décembre 2012.

Les bureaux régionaux sont désormais entièrement responsables du traitement des ajouts aux réserves lors de toutes les étapes du processus. Des centres de soutien ont été mis sur pied dans deux bureaux régionaux afin d'aider les agents à mener à bien le processus d'ajout aux réserves et d'établir des processus de coordination et de partage des pratiques exemplaires entre les régions.

Un groupe de travail interne d'AADNC chargé de se pencher sur les modifications apportées à la politique sur les ajouts aux réserves s'est réuni au cours des dix-huit derniers mois. Par ailleurs, le Ministère travaille avec l'Assemblée des Premières nations au sein d'un groupe de travail mixte établi pour étudier les possibilités stratégiques, législatives et opérationnelles d'améliorer le processus d'ajout aux réserves et pour formuler des recommandations en vue d'une réforme.

La version révisée de la politique sur les ajouts aux réserves est en cours de rédaction.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1. Objectif de la vérification

La présente vérification a pour objectif d'évaluer la pertinence et l'efficacité des procédures et des mesures de contrôle utilisées pour gérer le processus d'ajout aux réserves, afin que les demandes d'ajout aux réserves soient préparées et menées à bien de la manière la plus efficace possible et respectent les autorisations de programmes pertinentes, les cadres établis et les exigences des politiques applicables du Conseil du Trésor et d'AADNC.

Le second objectif de la vérification consiste à fournir des observations et des recommandations qui soutiendront la gestion de la réforme du processus d'ajout aux réserves qui est actuellement en transition.

2.2 Portée de la vérification

La portée de la vérification comprend toutes les demandes d'ajout aux réserves qui ont été présentées ou menées à bien, ou qui étaient en cours entre avril 2011 et octobre 2012.

La portée de la vérification comprend une évaluation des éléments suivants:

- les pratiques de gouvernance en vigueur à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux pour la surveillance et les rapports sur l'état d'avancement des demandes d'ajout aux réserves;
- les systèmes, les mesures de contrôle et les pratiques de gestion que les bureaux régionaux d'AADNC emploient pour entreprendre, mener à bien et documenter les étapes suivies pendant le traitement des dossiers d'ajouts aux réserves.

La vérification a permis d'examiner les processus de contrôle et de gouvernance connexes mis en place à l'administration centrale, ainsi que dans un échantillon de quatre régions, à savoir la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, du 3 décembre 2012 au 11 janvier 2013. La vérification comprenait l'examen d'un échantillon de 25 dossiers d'ajouts aux réserves (combinaison de dossiers réglés et de dossiers en cours).

3. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification du processus d'ajout aux réserves a été planifiée et effectuée conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* découlant de la *Politique sur la vérification interne* du Conseil du Trésor.

Des procédures de vérification appropriées et suffisantes ont été suivies et des éléments de preuve ont été recueillis pour étayer les conclusions qui se dégagent de la vérification et qui sont présentées dans le présent rapport.

Au cours de la phase de planification, quatre régions ont été sélectionnées pour faire l'objet de visites de leurs bureaux: la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario. De plus, des membres de la direction à l'administration centrale d'AADNC ont été sélectionnés à des fins d'entrevues et un examen sur dossier des documents pertinents a été effectué.

Voici les principales techniques de vérification utilisées:

- Entrevues auprès des principaux membres de la direction et du personnel (en raison de l'accent mis sur les processus d'AADNC, les ressources du MJ n'ont pas fait l'objet d'entrevues);
- Examen des documents pertinents se rapportant à la gestion et à l'administration des propositions d'ajouts aux réserves;
- Évaluation du système de contrôle interne de la gouvernance; des personnes (rôles et responsabilités, de même que de la formation et des outils pour accomplir la tâche); de la gestion des risques; de la gérance (planification et qualité); des résultats et du rendement; de même que de la gestion de l'information associée aux processus visés par la portée de la vérification;
- Examen d'un échantillon de 25 dossiers d'ajouts aux réserves (combinaison de dossiers réglés et de dossiers en cours);

- Revue générale du Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR).

L'approche utilisée pour atteindre les objectifs de la vérification comprenait l'élaboration des critères de vérification à partir desquels les observations, les évaluations et les conclusions ont été tirées. Ces critères sont énumérés à l'annexe A.

4. CONCLUSION

Dans l'ensemble, la vérification a permis de constater que les procédures de contrôle se rapportant au traitement des propositions d'AR sont adéquates; toutefois, on a relevé des possibilités d'amélioration pour accroître l'efficacité du processus et renforcer les pratiques de gestion dans les secteurs suivants: la gouvernance, l'uniformité du traitement des demandes et les outils procéduraux destinés au personnel, l'établissement de priorités et de mesures de rendement, les attentes des intervenants à l'égard du niveau de service, ainsi que les systèmes de gestion de l'information.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

En se fondant sur un ensemble d'éléments de preuve recueillis grâce à l'examen de documents, aux analyses 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 les pratiques courantes, le risque associé à cet écart a été évalué afin d'élaborer une conclusion et de formuler des recommandations destinées à produire des améliorations.

Les observations portent à la fois sur les pratiques de gestion qui sont considérées comme adéquates, et sur celles qu'il y aurait lieu d'améliorer. Des recommandations sur des mesures correctives accompagnent les observations des secteurs de la gestion à améliorer.

5.1. Gouvernance et orientation stratégique

5.1.1. Gouvernance et pratiques communes

La gouvernance et les mécanismes de surveillance de la gestion des activités d'AR constituent le fondement de toutes les autres composantes du contrôle interne. Les organismes de gouvernance doivent recevoir en temps opportun une information suffisante, complète et exacte pour assurer un rôle de surveillance efficace, et veiller à ce que toutes les questions relatives aux ajouts aux réserves fassent l'objet d'examen critiques et de discussions approfondies. Sans la mise en place d'une gouvernance et de mécanismes de surveillance adéquats, il y a un risque accru de manque de reddition de comptes, d'examen critiques et de discussions sur des questions importantes. En ce qui concerne les ajouts aux réserves, étant donné que les activités liées au traitement sont gérées par chacune des régions, des mécanismes efficaces de gouvernance devraient contribuer à ce que le processus d'ajout aux réserves soit interprété et appliqué de la même manière d'une région à l'autre, et à ce que les résultats sur le rendement des régions fassent régulièrement l'objet d'un examen afin de cibler les incohérences et de

prendre des mesures correctives. En fin de compte, une gouvernance efficace est nécessaire pour assurer l'obtention des résultats escomptés ainsi que l'évaluation des progrès réalisés en fonction des objectifs fixés.

Lors de la vérification, on s'attendait à constater que les mécanismes de gouvernance mis en place dans chacune des régions et à l'administration centrale soient suffisants pour démontrer qu'AADNC a établi des organismes de surveillance efficaces qui tiennent régulièrement des réunions et qui reçoivent de l'information clé permettant la surveillance efficace du processus d'ajout aux réserves.

Le personnel régional responsable des activités d'AR et de la gestion du processus d'AR communique et collabore étroitement avec les Premières nations pour répondre aux questions et appuyer les Premières nations tout au long du processus d'AR. Les membres du personnel des bureaux régionaux font preuve de diligence dans l'examen des propositions d'AR et pour vérifier que l'information requise aux fins d'approbation est fournie de façon appropriée et complète. Les documents à l'appui de la prise de décision sont conservés adéquatement dans les dossiers d'AR (p. ex., les résolutions du conseil de bande, les approbations, les examens, la correspondance, etc.).

Dans toutes les régions, la surveillance de la gestion des dossiers d'AR est effectuée au moyen de réunions régulières, formelles ou informelles, entre la direction et le personnel. À l'échelle régionale, il existe des structures de comité pour formaliser l'examen technique et l'approbation des dossiers. À l'échelle régionale, ces comités reçoivent de l'information suffisante sur chacun des ajouts aux réserves qu'ils doivent examiner. Le nombre de comités, le caractère formel des documents sur leur mandat et de leurs comptes rendus, et la mesure dans laquelle les comités participent à la surveillance du processus d'AR varient d'un bureau régional à un autre.

Toutes les régions visées par la vérification ont eu, à un certain moment, un comité sur la gouvernance chargé de la surveillance de la gestion des dossiers des ajouts aux réserves. Ces comités d'examen des ajouts aux réserves (CEAR) sont responsables d'examiner et d'approuver les propositions d'AR lors de la phase correspondant à l'approbation de principe (ADP), et de le faire de nouveau juste avant d'envoyer le dossier rempli d'ajout à une réserve à l'administration centrale aux fins de l'approbation finale (c.-à-d., au moyen d'un décret en conseil ou d'un arrêté du Ministre).

La vérification a démontré qu'une seule région possède encore un comité chargé de l'examen des ajouts aux réserves qui a un mandat documenté et qui se réunit régulièrement. Dans deux autres régions, les CEAR sont devenus des comités « virtuels ». Ces comités virtuels examinent et approuvent les dossiers, mais ils ne se réunissent pas en tant que groupe, à moins que ce ne soit pour discuter de questions importantes. Les rapports de décisions sont représentés par une signature sur la fiche de circulation jointe au dossier examiné. Dans la quatrième région, le CEAR a été dissous en 2011; la responsabilité de l'examen et de l'approbation des ajouts aux réserves incombe désormais au Comité régional des opérations. Les mandats des comités sur la gouvernance des ajouts aux réserves se sont révélés être non existants ou désuets. Seule une région possède un mandat récemment mis à jour (2010).

À l'échelle nationale, les comités et les groupes de travail attirés au processus d'ajout aux réserves de l'administration centrale d'AADNC se concentrent sur les aspects liés aux politiques des ajouts aux réserves et sur la révision de la politique d'ajouts aux réserves en particulier. Le nouveau rôle de l'administration centrale ne consiste pas à examiner individuellement chacune des demandes d'ajout aux réserves. Toutefois, la vérification n'a permis de constater l'existence d'aucun comité sur la gouvernance ni d'aucune pratique qui permet d'examiner ou de surveiller le processus d'ajout aux réserves à l'échelle nationale pour s'assurer que ce processus est interprété et appliqué de façon uniforme d'une région à l'autre, que les pratiques exemplaires sont partagées et que les résultats sur le rendement de toutes les régions sont examinés régulièrement afin de relever les incohérences et de prendre les mesures correctives qui s'imposent. On reconnaît cependant que les centres de soutien pour les ajouts aux réserves nouvellement mis sur pied doivent assumer certaines de ces responsabilités de coordination et de partage.

L'existence d'un processus d'AR commun à toutes les régions constitue une condition nécessaire à l'adoption de mesures de rendement, d'outils de travail, de matériel de formation et de systèmes d'information à l'échelle nationale qui soient utiles. Il est nécessaire que les étapes de traitement des dossiers, les pratiques de consignation et la documentation des étapes de traitement soient suffisamment similaires dans toutes les régions pour effectuer l'analyse de la durée des étapes clés du processus d'ajout aux réserves, ainsi que pour permettre l'analyse et la comparaison des résultats entre les régions d'AADNC.

Lors de l'examen des dossiers, la vérification a permis de noter que l'étape du processus consistant à vérifier les intérêts de tiers est celle dont la réalisation nécessite, en moyenne, le plus de temps en comparaison aux autres étapes clés du processus d'AR. En plus d'avoir la plus longue durée moyenne de traitement, l'étape visant à vérifier les intérêts de tiers possède également l'étendue et l'écart les plus importants sur le plan de la durée du traitement (c.-à-d. de deux à quinze ans). Les personnes interrogées ont noté qu'en raison de cette étendue et de cet écart, il est difficile de planifier et de prévoir la fin du processus d'AR. Cette observation est constante dans toutes les régions visitées.

Bien que la vérification ait révélé que la prise en compte des intérêts de tiers représente, de façon constante, l'un des principaux défis liés aux ajouts aux réserves, elle a également noté que parmi les quatre régions visées par la portée de la vérification, il existe d'importantes différences au chapitre des étapes de traitement des ajouts aux réserves. Cette situation rend l'analyse de la durée des étapes difficile et diminue la valeur des comparaisons du traitement des ajouts aux réserves d'une région à l'autre. Voici certaines de ces différences:

- Il existe des outils pour documenter les mesures prévues, effectuer le suivi des progrès et consigner les communications avec les intervenants, mais ces outils diffèrent d'une région à l'autre et, dans certains cas, d'un agent à l'autre. La vérification a révélé que le nombre d'outils communs servant à la gestion de projet ou de dossiers qu'utilisent les gestionnaires et le personnel chargés du processus d'AR afin de soutenir le traitement des dossiers des ajouts aux réserves est limité et que la documentation des étapes clés du processus d'AR varie selon les régions et les agents.

- La vérification a permis de constater que la participation d'AADNC aux activités associées au lancement d'une proposition d'ajout aux réserves et à la préparation des documents à l'appui de présentation de demande d'AR à AADNC varie grandement. On considère que les activités de cette phase initiale relèvent de la Première nation; toutefois, dans l'une des régions, les agents d'AADNC conseillent fréquemment les Premières nations au sujet des exigences du processus, et ils se sentent obligés d'aider les Premières nations pendant toutes les étapes requises. Lorsqu'il ne reçoit pas les documents d'une Première nation en temps opportun, AADNC entame alors un suivi. Cependant, dans deux autres régions, la vérification a révélé que la participation d'AADNC à la préparation des documents initiaux est minimale jusqu'à la réception d'une proposition d'AR complète (ou presque complète).
- Dans plusieurs des dossiers d'ajouts aux réserves examinés, on a constaté que la prise en compte des intérêts de tiers entraîne souvent de longs retards dans le traitement des dossiers. Les agents de toutes les régions ont décrit les ajouts aux réserves comme étant uniques; c'est-à-dire qu'il n'y a pas deux dossiers d'AR semblables, et c'est également le cas pour les exigences de prise en compte des intérêts des tiers. Dans de nombreux cas, ces questions nécessitent des négociations juridiques exhaustives qui supposent des avis juridiques à la Première nation et au tiers, et du MJ. La vérification a révélé qu'en Saskatchewan, les modèles d'accord entre les parties sont compris dans l'accord-cadre législatif qui régit les ajouts aux réserves découlant de droits fonciers issus de traités, et que ces accords sont acceptés comme une norme par les représentants légaux, à un point tel qu'en Saskatchewan, ces modèles sont également utilisés dans les cas d'ajouts qui ne découlent pas de droits fonciers issus de traités. En Saskatchewan, ces accords normalisés simplifient le processus visant à vérifier les intérêts de tiers, comparativement aux autres régions où les conditions de ces accords doivent être négociées dès qu'on a cerné les intérêts de tiers sur une parcelle de terre. Il s'agit d'un exemple de bonne pratique dont on devrait discuter lors d'un forum national sur la gouvernance des ajouts aux réserves, et dont on devrait tirer profit dans les autres régions.
- La vérification a permis de constater que, dans deux régions, l'efficacité de la gestion des propositions d'AR d'AADNC pose des problèmes du fait que l'on s'attend à ce que la région fournisse du financement (sans un budget correspondant) et organise l'arpentage de la parcelle de terre visée par l'AR de même que la recherche de titre pour déterminer s'il existe des grèvements sur la propriété. Dans les deux autres régions comprises dans la vérification, le rôle d'AADNC consiste uniquement à s'assurer qu'un arpentage valide était compris dans la proposition d'AR.

Ces facteurs sont tous importants lorsqu'on examine la façon dont AADNC pourrait améliorer l'évaluation des étapes de traitement des ajouts aux réserves. En raison des modifications récentes apportées à la planification des processus d'AR pour augmenter l'utilisation des systèmes de gestion de l'information en appui au traitement des ajouts aux réserves (se reporter à la section 5.3.1), une définition précise et uniforme est nécessaire pour déterminer le moment où commencent réellement les responsabilités d'AADNC dans les ajouts aux réserves,

le moment où la prise en charge d'une tâche particulière devrait commencer ou finir, ainsi que la personne responsable de la réalisation de cette tâche.

Enfin, la vérification a révélé qu'une seule région utilise un manuel de procédures pour aider les membres de son personnel. Ce manuel a été créé pour appuyer la mise en œuvre d'un accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités. Aucun manuel de procédures commun, étape par étape, n'est utilisé par les agents d'AADNC de toutes les régions pour mener à bien les dossiers d'ajouts aux réserves. La vérification a démontré que le volet sur les ajouts aux réserves du *Guide de la gestion des terres* est désuète (2003) et que son contenu combine plutôt des aspects stratégiques et descriptifs des étapes du traitement, au lieu de fournir des directives étape par étape au lecteur. L'administration centrale a noté qu'il est prévu de mettre à jour le volet sur les ajouts aux réserves du *Guide de la gestion des terres*.

Recommandations:

1. Le sous-ministre adjoint principal (SMAP) du Secteur des opérations régionales (SOR) doit officialiser et mettre à jour les pratiques de gouvernance et travailler de concert avec le sous-ministre adjoint (SMA) du Secteur des terres et du développement économique (STDE) pour mettre au point une pratique visant à communiquer les pratiques exemplaires, d'établir des étapes et des étapes clés communes de traitement des AR, et à rendre des comptes sur le processus d'AR à l'échelle nationale.
2. Le SMA du STDE doit poursuivre la mise à jour du *Guide de la gestion des terres* en vue de mieux définir les étapes de la procédure.

5.1.2. Établissement des priorités, gestion des risques et rapport sur le rendement

Une gestion efficace avec des ressources limitées requiert que des priorités soient établies afin de s'assurer que les efforts sont dirigés en premier lieu sur les résultats les plus importants d'une organisation. Les agents d'AADNC responsables de la gestion des dossiers d'AR devraient savoir quels dossiers ou quels types de dossiers sont considérés comme une plus grande priorité par la haute direction à l'administration centrale d'AADNC. Des cadres efficaces de rapport sur le rendement devraient répondre aux priorités opérationnelles fixées, établir des mesures pertinentes au processus, ainsi que cerner et évaluer les risques associés à la réalisation des priorités fixées.

Dans les quatre régions, la vérification a révélé qu'un nombre limité d'objectifs stratégiques ou opérationnels nationaux concernant les ajouts aux réserves était reçu de l'administration centrale d'AADNC.

Dans toutes les régions, les priorités concernant les ajouts aux réserves sont fixées dans le cadre d'un processus annuel et ascendant de planification des activités. Chaque dossier des ajouts aux réserves est classé par ordre de priorité, et des objectifs annuels pour la région sont établis en fonction de ces priorités. L'ordre de priorité des dossiers s'appuie sur le jugement des gestionnaires et des agents responsables des AR. Par exemple, lorsque la réalisation de progrès vers une étape clé (comme l'approbation de principe) semble probable pour certains

dossiers dans l'année à venir, une priorité plus élevée est alors accordée à ces dossiers. La vérification a démontré que les membres du personnel responsables des AR des quatre régions conservent leur propre liste de dossiers d'AR classés par ordre de priorité. Dans les régions visées par un accord-cadre sur les droits fonciers issus des traités (à savoir la Saskatchewan et le Manitoba), les priorités et la planification sont orientées en fonction des objectifs établis dans ces accords. Les accords sur les droits fonciers issus des traités définissent des cibles quant au nombre d'acres à convertir en réserve. La planification et le rendement des ajouts aux réserves à l'égard de ces objectifs peuvent ainsi être évalués.

Dans le cadre de la vérification, on s'attendait à constater que des mesures de rendement et des stratégies de mesure du rendement sont établies et que les résultats de la mesure du rendement sont rapportés aux intervenants du processus d'ajout aux réserves qui examinent les résultats de la mesure du rendement afin d'analyser, de comparer et d'expliquer les écarts entre le rendement réel du processus d'AR et les résultats prévus.

La vérification a révélé que, dans trois des régions, le rendement est mesuré en fonction du nombre d'acres convertis en réserve, tandis que la quatrième région établit les objectifs en fonction du nombre de dossiers d'AR menés à bien. Dans le cadre de la vérification, on a noté que les résultats sur le rendement sont mesurés et examinés dans chacune des régions. Toutefois, ce ne sont pas toutes les régions qui réalisent une analyse visant à expliquer les écarts entre le rendement réel du processus d'AR et les résultats prévus. Dans l'une des régions visées par un accord-cadre, la mesure du rendement et la présentation de rapports sont comprises dans la mise en œuvre de l'accord. Les plans de travail sont distribués aux intervenants (y compris aux Premières nations), les progrès réalisés par rapport aux cibles sont rapportés et les écarts font l'objet de discussions. Au fur et à mesure que la nature des ajouts aux réserves deviendra plus complexe (c.-à-d., urbaine), et que la taille moyenne des parcelles de terre ajoutées aux réserves diminuera (alors que les terres deviennent plus rares), il deviendra difficile pour le Ministère de continuer à utiliser la superficie en acres comme principale mesure de rendement. Dans certaines régions, les agents ont indiqué que les ajouts aux réserves visant à permettre le développement économique semblent recevoir des approbations ministérielles plus favorables, et plus rapidement, ce qui les a amenés à souligner les possibilités de développement dans tous les dossiers d'AR, même si la plupart des dossiers traités par ces régions sont catégorisés comme des obligations légales.

Enfin, les risques particuliers qui peuvent faire obstacle à l'atteinte des objectifs relatifs aux ajouts aux réserves ne sont ni définis ni atténués formellement dans aucune des régions comprises dans la vérification. L'approche de gestion des risques adoptée est en grande partie réactive, et chacun des risques associés à un ajout aux réserves distinct est géré à l'échelle du dossier. La vérification a révélé que le MJ participe activement à la plupart des dossiers d'AR et que les risques juridiques se présentant lors du traitement d'un dossier d'AR sont donc généralement renvoyés à un conseiller du MJ aux fins de conseils et de directives.

Recommandation:

3. Le SMA du STDE doit examiner les mesures de rendement sur le plan de la pertinence continue pour accroître l'utilité des rapports sur le rendement dans les régions et il doit

appuyer le SMAP du Secteur des opérations régionales en établissant des priorités précises relatives au traitement des ajouts aux réserves, notamment en cernant les risques possibles liés à la réalisation de ces priorités.

5.2. Personnes

Une compréhension claire des rôles et des responsabilités de chacun des intervenants participant au traitement du dossier d'AR est essentielle à la gestion efficace du dossier. En ce qui concerne les gestionnaires et le personnel d'une organisation, on retrouve souvent des définitions formelles de leurs rôles et responsabilités dans les classifications d'emplois et les descriptions de travail. Le personnel interne s'appuie sur des outils comme des manuels de procédures et de processus, des listes de vérification et des programmes officiels de formation pour conserver les compétences requises pour assumer leur rôle et leurs responsabilités. Pour ce qui est des organismes externes sur lesquels compte le personnel d'AADNC pour fournir des services de soutien organisationnel, les attentes en matière de services et les niveaux de rendement sont généralement décrits dans un document officiel, par exemple dans un accord sur les niveaux de service (ANS), dans un protocole d'entente (PE) ou dans une lettre d'entente interministérielle (LEI).

5.2.1. Rôle des organismes de soutien

Lors de la vérification, on s'attendait à constater que le rôle, les responsabilités et les attentes en matière de services des organismes de soutien, comme le ministère de la Justice (MJ) et Ressources naturelles Canada (RNCan), participant au traitement des AR sont officiellement documentés dans un ANS, un PE ou une LEI.

Dans chacune des régions, une lettre d'entente interministérielle a servi à définir les rôles et les responsabilités de RNCan dans le soutien qu'il apporte à AADNC pour le traitement des AR. Toutefois, la vérification a permis de constater qu'aucun ANS ou PE semblable n'était utilisé pour définir les rôles et les responsabilités du MJ dans le traitement des AR. Bien que les régions fournissent des commentaires sur le niveau et le type requis de soutien offert par le MJ, l'administration centrale d'AADNC gère les services de façon centralisée.

Le Ministère a conclu un accord-cadre de services juridiques avec le MJ qui comprend une valeur maximale en dollars par équivalent temps plein (ETP) fondée sur le nombre d'heures de service requis. Cet accord comprend un ensemble de normes nationales de service conçu pour aider la gestion de la relation de travail. Le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique d'AADNC assure le suivi des besoins en matière de services juridiques pour chacun des secteurs, dont le Secteur des terres et du développement économique et le Secteur des opérations régionales. Les secteurs se voient allouer un nombre d'ETP du MJ en fonction des besoins estimés. Le Secteur des opérations régionales d'AADNC fournit à chacune des régions un montant maximum destiné aux services juridiques en fonction des estimations présentées par les régions. La direction régionale d'AADNC établit un plan de travail de concert avec les représentants régionaux du MJ, en fonction des priorités régionales et du budget alloué d'ETP du MJ. Bien qu'un rapport trimestriel sur l'utilisation des ressources du MJ soit fourni aux régions, la vérification a démontré que les plans de travail régionaux ne comprennent aucune

référence aux normes de service nationales, ni aucune mesure de la qualité pouvant servir à évaluer les services reçus du MJ. L'administration centrale a rapporté qu'un registre des précédents jurisprudentiels en matière de transactions foncières était en cours d'élaboration.

La vérification a permis de constater des différences en ce qui a trait à la perception du rôle du MJ par le personnel responsable des AR des bureaux régionaux. Bien que les AR et les autres transactions foncières comptent pour une grande part des services offerts par le MJ dans toutes les régions (les estimations montrent que de 80 à 95% des services juridiques seraient utilisés pour les transactions foncières), les membres du personnel de l'une des régions ont noté que le soutien fourni par le MJ a diminué au cours des dernières années, que le soutien et les conseils ne sont pas toujours fournis d'une façon efficace, et que les conseils donnés au personnel responsable des AR ne sont pas toujours constructifs (c.-à-d. qu'ils portent sur ce qui ne peut être fait au lieu de proposer des stratégies de rechange). Les personnes interrogées ont exprimé des préoccupations concernant la confiance excessive parfois accordée au MJ. De plus, la vérification a révélé que les membres du personnel opérationnel des régions ne connaissent pas les normes de service nationales se rapportant au soutien fourni par le MJ et qu'ils ne les intègrent donc pas à leur relation de travail avec leurs homologues régionaux du MJ.

Cependant, dans d'autres régions, la gestion du rôle du MJ par AADNC est plus proactive. Les priorités se rattachant aux AR sont partagées avec le MJ dans trois des quatre régions visées par la vérification. Dans l'une de ces régions, AADNC participe à un groupe de travail sur les AR du MJ. Dans l'une des régions, AADNC et le MJ se réunissent sur une base trimestrielle pour discuter de l'état des AR par rapport aux priorités fixées.

Recommandation:

4. Le SMA du STDE doit collaborer avec le SMAP du Secteur des opérations régionales pour préciser le rôle du ministère de la Justice, communiquer les attentes à l'égard des normes de service nationales au personnel régional et élaborer des pratiques visant à accroître l'efficacité de la participation du MJ au processus d'AR.

5.2.2. Formation et répartition des ressources

Même si les rôles et les responsabilités des bureaux régionaux d'AADNC ont récemment changé à la suite de la mise en œuvre du plan d'action pour la réduction du déficit du Ministère, et même si les régions sont désormais responsables des étapes du processus qui étaient auparavant confiées à l'administration centrale d'AADNC, on considère que les rôles et les responsabilités du personnel des bureaux régionaux sont bien compris. Lors de la présente vérification, on s'attendait à noter que des ressources, de l'information et des outils de formation adéquats soient disponibles et harmonisés pour soutenir l'exercice des responsabilités se rattachant au processus d'AR.

La vérification a révélé que, dans toutes les régions, les compétences relatives à l'emploi sont définies dans les classifications des emplois, et qu'on décrit les postes de gestionnaires et du personnel comme des postes dont la courbe d'apprentissage est prononcée. À l'automne 2012, on a offert de la formation sur les nouvelles responsabilités régionales, qui a été bien accueillie

dans toutes les régions. Toutefois, mis à part cette récente expérience, la majeure partie de la formation sur le traitement des AR est offerte de façon non officielle au moyen de consultations auprès des collègues ou des superviseurs. Les personnes interrogées ont noté que des techniques de formation sur place, comme le jumelage et le mentorat, sont utilisées afin de former les nouveaux employés dans un bureau régional. La vérification a démontré qu'aucun plan officiel de formation et qu'aucun cadre de compétences propre aux rôles associées aux AR n'ont été élaborés à l'intention du personnel. De plus, les nouveaux centres nationaux de soutien en matière d'AR ont été mis sur pied en décembre 2012 et ces derniers sont en cours de dotation de nouvelles ressources. Toutefois, ces ressources possèdent une expérience très limitée, ou aucune expérience, en matière d'AR, et au moment de la présente vérification, elles n'avaient reçu aucune formation sur le traitement des AR.

Enfin, la vérification a révélé que bien que les objectifs et les priorités liés au traitement des AR soient établis par le Secteur des terres et du développement économique, ce dernier ne détermine pas les niveaux de dotation, et les dépenses opérationnelles sont contrôlées par le Secteur des opérations régionales. Les structures organisationnelles varient d'une région à l'autre et l'administration centrale d'AADNC n'a pas analysé les exigences en matière de capacité. Certaines régions traitent un nombre beaucoup plus élevé de propositions d'AR que d'autres régions, et ce, avec beaucoup moins de personnel. Certaines régions possèdent des effectifs affectés aux AR, tandis que pour d'autres régions, la responsabilité des AR est partagée entre des agents qui traitent également d'autres types de transactions foncières.

Recommandation:

5. Le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales doit collaborer avec le SMA du STDE pour examiner l'harmonisation des exigences du niveau de dotation et de capacité au volume d'activités et aux priorités.

5.3. Gérance

5.3.1. Systèmes de gestion de l'information

Des systèmes de gestion de l'information efficaces devraient appuyer l'exécution des processus opérationnels en soutenant une structure de données commune pour le traitement adéquat de l'information, en favorisant l'exactitude et l'uniformité des données saisies par l'application de règles de validation au moment de la saisie, en appliquant des dépendances dans l'enchaînement des étapes de traitement et en reconnaissant des étapes clés, des dates d'échéance de même que d'autres données de rendement pour permettre une production efficace de rapports sur le processus opérationnel. Comme le processus d'AR est géré par chacun des bureaux régionaux, il est essentiel que le Ministère dispose d'un système national fiable pour permettre l'établissement de rapports et la prise de décisions.

Dans le cadre de la vérification, on s'attendait à observer que les systèmes de gestion de l'information répondent aux besoins des utilisateurs, qu'ils soient utilisés de façon uniforme et qu'ils soutiennent le processus d'AR. Le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR) est une application logicielle nationale qui a été élaborée par AADNC à la suite de

recommandations présentées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2005 intitulé *Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités*. La vérificatrice générale a recommandé qu'AADNC élabore et instaure « un système de suivi des dossiers pouvant fournir de l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devrait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on pourrait mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité ».

La vérification a démontré que bien que le SNSAR ait été mis en œuvre à l'échelle nationale, son utilisation demeure limitée dans la plupart des bureaux régionaux. Par exemple, dans l'une des régions, toute la saisie de données pour les dossiers d'AR actifs a été confiée à un seul utilisateur; toutefois, la vérification a démontré que tous les utilisateurs qui gèrent des dossiers d'AR dans la région conservent leur propre outil de suivi des dossiers basé sur un chiffrier électronique. Lors de la vérification, on a estimé que l'information consignée dans ces outils personnels est des plus complètes et des plus exactes pour rapporter l'état d'un dossier. On a observé que les outils de suivi des dossiers basés sur un chiffrier électronique et les listes de vérification relatives aux dossiers sont utilisés dans toutes les régions visées par la vérification.

La vérification a également révélé que le SNSAR ne soutient pas adéquatement le processus d'AR en définissant les tâches requises, en effectuant le suivi des progrès d'un dossier d'AR, en affichant des avertissements ou en liant un dossier d'AR aux documents à l'appui dans des dépôts de documents électroniques. Dans toutes les régions, les utilisateurs du système considèrent la saisie et la conservation de l'information contenue dans les dossiers d'AR dans le SNSAR comme du travail supplémentaire étant donné que l'on juge que le système n'aide pas les agents à gérer activement les dossiers d'AR.

La vérification a également révélé un manque d'uniformité parmi certains utilisateurs dans l'interprétation qu'ils font de certains champs de données et dans la détermination des champs de données facultatifs pour traiter un dossier. Ces manques d'uniformité rendent l'analyse de la durée des étapes du processus plus difficile. Les champs de données interprétés différemment seront remplis d'information de nature différente, ce qui aura une incidence négative sur la capacité à synthétiser l'information et à produire des rapports à l'échelle nationale de manière à assurer la fiabilité et la pertinence de l'information. On a constaté que seule une des régions utilise la fonctionnalité de production de rapports du SNSAR et l'utilisation de cette fonctionnalité remonte à novembre 2012, lorsqu'un rapport personnalisé a été préparé pour être utilisé par la région.

Enfin, les régions ont également exprimé des préoccupations concernant la quantité de travail encore à faire pour permettre aux Premières nations d'examiner l'état et le progrès de leurs propositions d'AR dans le SNSAR. La vérification démontre qu'il existe un risque important lié à la rationalité et aux délais du plan d'action du Ministère visant à mettre à l'essai l'accès en ligne en l'offrant à un groupe limité de Premières nations en mars 2013 en raison de la quantité limitée de données contenues dans le SNSAR au moment de la vérification.

Recommandation:

6. Le SMA du STDE doit préciser les besoins des utilisateurs et revoir la présentation de demande dans le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR) pour fournir un soutien à la gestion des dossiers d'AR fondé sur des étapes clés de traitement, sur des champs de données et des exigences de rapport clairement définies. Le SMA du STDE devrait également retarder l'accès au SNSAR par les Premières nations jusqu'à ce que les questions concernant l'exhaustivité et l'exactitude des données soient réglées.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de la mise en œuvre
<p>1. Le sous-ministre adjoint principal (SMAP) du Secteur des opérations régionales (SOR) doit formaliser et mettre à jour les pratiques de gouvernance et travailler de concert avec le sous-ministre adjoint (SMA) du Secteur des terres et du développement économique (STDE) pour mettre au point une pratique visant à communiquer les pratiques exemplaires, à établir des étapes et des étapes clés communes de traitement des AR, et à rendre des comptes sur le processus d'AR à l'échelle nationale.</p>	<p>Des structures de gouvernance ont été mises en place pour l'ensemble des mesures visant à rationaliser le processus d'AR, y compris l'officialisation du processus, des documents et des modèles. Ces structures sont assorties d'une définition claire des rôles et responsabilités à l'égard des demandes foncières touchant l'administration centrale, les bureaux régionaux, le Secrétariat du Ministère, les centres de soutien régionaux, le Secteur du dirigeant principal des finances, TDE et OR. La formation des employés des bureaux régionaux sur la rationalisation du processus d'AR a pris fin le 1^{er} décembre 2012. Les comptes rendus et les contrôles réguliers ont lieu dans le cadre des téléconférences mensuelles avec l'ensemble des directeurs et gestionnaires de TDE. De plus, le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR) est utilisé pour l'établissement de rapports sur les demandes d'AR. Au cours de l'exercice 2013-2014, tous les bureaux régionaux recevront une formation et des lignes directrices sur la mise en œuvre de la nouvelle politique.</p>	<p>SMAP, OR</p> <p>SMA, TDE</p>	<p>Juin 2013 (Politique sur les ajouts aux réserves [PAR])</p> <p>Mars 2014 (formation des bureaux régionaux sur la nouvelle PAR)</p>

	<p>Les Centres de services régionaux mettront en commun les pratiques exemplaires. Les directeurs généraux régionaux demanderont aux directeurs régionaux de TDE (au moyen des formulaires de gestion du rendement de l'employé et d'autres outils) de faire le point régulièrement sur la reddition de comptes et la surveillance relatives aux AR, plus précisément lorsque des changements importants seront apportés au programme.</p> <p>Le personnel des OR et de TDE tentera d'obtenir la rétroaction des bureaux régionaux qui sont en train d'appliquer les changements visant à rationaliser les opérations foncières.</p>		
2. Le SMA du STDE doit poursuivre la mise à jour du Guide de la gestion des terres en vue de mieux définir les étapes de la procédure.	Le chapitre 10 du Guide de la gestion des terres fait actuellement l'objet d'une révision. Des consultations avec les DGR sont prévues.	SMA, TDE	Septembre 2013
3. Le SMA du STDE doit examiner les mesures de rendement sur le plan de la pertinence continue pour accroître l'utilité des rapports sur le rendement dans les régions et il doit appuyer le SMAP du Secteur des opérations régionales en établissant des priorités précises relatives au traitement des ajouts aux réserves, notamment en cernant les risques possibles liés à la réalisation de ces priorités.	TDE et OR examineront les mesures de rendement afin d'en évaluer la pertinence. La nouvelle politique sur les AR présentera un processus d'établissement de priorités claires. Au besoin, des représentants de TDE continueront de travailler avec la haute direction des OR pour cerner les obstacles, les solutions et les priorités.	SMA, TDE SMAP, OR	Mars 2014
4. Le SMA du STDE doit collaborer avec le SMAP du Secteur des opérations régionales pour préciser le rôle du ministère de la Justice, communiquer les attentes à l'égard	Le MJ surveillera les normes de service existantes afin de s'assurer qu'elles sont mises en œuvre et que tout obstacle est signalé et éliminé rapidement. Si les	SMA, TDE	Septembre 2013

des normes de service nationales au personnel régional et élaborer des pratiques visant à accroître l'efficacité de la participation du MJ au processus d'AR.	normes de service ne sont pas respectées à grande échelle, TDE, Politiques et orientation stratégique, le MJ et OR discuteront ensemble pour fixer des délais précis, examiner des solutions et formuler des recommandations au besoin. Afin d'assurer l'uniformité à l'échelle nationale, TDE et OR, en collaboration avec le MJ, dresseront une liste de vérification précisant le rôle du MJ et énonçant des questions précises qui pourraient devoir faire l'objet d'un examen juridique.	SMAP, OR	
5. Le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales doit collaborer avec le SMA du STDE pour examiner l'harmonisation des exigences du niveau de dotation et de capacité au volume d'activités et aux priorités.	Le SMA de TDE et les directeurs généraux, au besoin, collaboreront avec le SMAP des OR pour cerner des possibilités d'accroître l'harmonisation des ressources.	SMAP, OR SMA, TDE	Mars 2014
6. Le SMA du STDE doit préciser les besoins des utilisateurs et revoir la présentation de demande dans le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR) pour fournir un soutien à la gestion des dossiers d'AR fondé sur des étapes clés de traitement, sur des champs de données et des exigences de rapport clairement définies. Le SMA du STDE devrait également retarder l'accès au SNSAR par les Premières nations jusqu'à ce que les questions concernant l'exhaustivité et l'exactitude des données soient réglées.	La nécessité d'apporter des améliorations supplémentaires sera évaluée. OR et TDE détermineront le moment et la faisabilité de donner aux Premières Nations accès au SNSAR. Le SMA de TDE demandera au SMAP des OR de lui fournir une rétroaction continue concernant les améliorations du SNSAR.	SMA, TDE	Septembre 2013

Annexe A : Critères de vérification

L'objectif de la vérification était lié aux critères de vérification élaborés conformément aux contrôles de gestion fondamentaux. Des critères de vérification additionnels ont été élaborés relativement aux risques particuliers relevés à l'étape de la planification.

Critères de vérification	
Gouvernance	
1.1	AADNC a établi des organismes de surveillance efficaces qui tiennent régulièrement des réunions et qui reçoivent de l'information clé permettant la surveillance efficace du processus d'ajout aux réserves.
1.2	Les priorités et les objectifs et stratégiques et opérationnels relatifs au processus d'AR existent et sont communiqués efficacement au personnel d'AADNC des bureaux régionaux.
Personnes	
2.1	Les rôles et les responsabilités du personnel d'AADNC et des autres intervenants qui participent au processus d'AR sont clairement définis.
2.2	AADNC offre aux employés de l'administration centrale et des bureaux régionaux la formation, les outils, les ressources et l'information nécessaires pour appuyer l'exercice de leurs responsabilités se rattachant au processus d'AR.
Gestion des risques	
3.1	La direction d'AANDC définit les risques particuliers qui peuvent faire obstacle à l'atteinte des objectifs relatifs aux AR et communique les plans pertinents.
Gérance	
4.1	Les étapes du traitement des AR sont planifiées, entamées et réalisées en temps opportun, et consignées avec exactitude et les documents pour chacune des actions sont complets. Les exceptions aux politiques et aux procédures obligatoires sont notées et des mesures appropriées sont prises.
4.2	Des procédures opérationnelles adéquates sont mises en place pour assurer l'exactitude et la qualité.
4.3	La production de rapports sur l'état et sur les résultats des transactions d'ajout aux réserves est appropriée, effectuée en temps opportun et communiquée.
4.4	Les systèmes de gestion de l'information répondent aux besoins des utilisateurs, sont utilisés de façon cohérente et soutiennent le processus d'AR.
Résultats et rendement	
5.1	Des stratégies de mesure du rendement sont mises en place, et les résultats de la mesure du rendement sont documentés et rapportés aux intervenants participant au processus d'AR.
5.2	Les résultats de la mesure du rendement sont examinés pour analyser, comparer et expliquer les écarts entre les résultats sur le rendement constatés découlant du processus d'AR et les résultats prévus.