Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada

Maintenant et demain
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons

Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune

Rapport d'évaluation

Le 12 juillet 2013

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

SP-729-09-13F

Canada

Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune

Rapport d'évaluation

Direction de l'évaluation
Direction générale de la politique stratégique et de la recherche
Emploi et Développement social Canada

Le 12 juillet 2013

SP-729-09-13F
(Also available in English)

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne à :
http://www12.rhdcc.gc.ca

Ce document est offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2013

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction, veuillez communiquer avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) par téléphone au 613-996-6886, ou par courriel à l'adresse suivante :
droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca

PDF
Nº de cat. : HS28-216/2013F-PDF
ISBN : 978-0-660-21246-3

RHDCC
Nº de cat. : SP-729-09-13F

Table des matières

Liste des tableaux ..... **i**
Liste des figures ..... **ii**
Liste des abréviations ..... **iii**
Sommaire ..... **v**
Réponse de la direction ..... **ix**
1. Introduction **1**
1.1 Contexte 1
1.2 Contexte de l'élaboration de la prestation de services 5
1.3 Objet de l'évaluation 6
1.4 Questions d'évaluation 6
1.5 Sources de données 8
2. Principales constatations **13**
2.1 Question fondamentale 1 : Répondre aux besoins des Canadiens 13
2.2 Questions fondamentales 2 et 3 : Priorités du gouvernement et rôles et responsabilités 14
2.3 Question fondamentale 4 : Réalisation des résultats escomptés 14
2.4 Question fondamentale 5 : Efficience et économie 36
3. Conclusions **45**
Annexe 1 : Résumé des entrevues **49**
Annexe 2 : Principaux documents de référence **51**

Liste des tableaux

Tableau 1	Résumé des questions d'évaluation	7
Tableau 2	Comparaison du nombre prévu et du nombre réel de demandes reçues	17
Tableau 3	Expériences liées à la demande de Paiement d'expérience commune	24
Tableau 4	Soutien offert par Service Canada, selon le degré d'éloignement géographique	26
Tableau 5	Analyse des écarts budgétaires du Paiement d'expérience commune (2006-2007 à 2010-2011)	37
Tableau 6	Frais administratifs par demande	40

Liste des figures

Figure 1 Partage des responsabilités liées au PEC entre Service Canada et AADNC 4

Figure 2 Réception des demandes par option de services 18

Figure 3 Nombre de jours requis pour traiter les demandes, selon l'étape administrative 28

Figure 4 Capacité de volume 30

Figure 5 Comparaison des frais administratifs par rapport aux indemnités 42

Liste des abréviations

AADNC* Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

PEC Paiement d'expérience commune

RHDCC Ressources humaines et Développement des compétences Canada

TI Technologie de l'information

* L'organisme Résolution des questions des pensionnats indiens Canada (RQPIC) est transféré à Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) le 19 mai 2006; il sera alors connu sous le nom de Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation[1]. Le 1er juin 2008, l'organisme est fusionné avec AINC, maintenant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). Pour plus de clarté, c'est AADNC qui a été retenu dans le présent document pour faire référence à ce ministère et aux responsabilités connexes qui incombaient auparavant aux organisations en ce qui concerne le Paiement d'expérience commune.

[1] Secrétariat du Conseil du Trésor, Rapport sur le rattachement des populations – Observations. Pour ce qui est de l'organisme RQPIC, voir **http://www.tbs-sct.gc.ca**; pour le Secrétariat de la Commission de vérité et de réconciliation relative aux pensionnats indiens, voir : **http://www.tbs-sct.gc.ca**.

Sommaire

Introduction

Le présent rapport contient les constatations découlant de l'évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune (PEC). L'évaluation porte sur l'élaboration et la mise en œuvre des activités de prestation de services entre décembre 2005 et septembre 2012, et plus particulièrement sur les premières années jusqu'en 2009. Les données ont été recueillies auprès de cinq sources de données : bilan documentaire, entrevues avec les répondants clés, études de cas, analyses des frais administratifs et des données sur le rendement, et analyse des données sur la formation.

Le PEC est un paiement forfaitaire versé aux anciens élèves des pensionnats indiens à titre d'indemnisation pour le temps passé dans ces pensionnats et les répercussions sur leur vie. Le PEC est l'une des cinq composantes de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens[2]. L'ensemble des aspects de cette entente de dédommagement[3] liés aux politiques et à l'admissibilité a été confié à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), tandis que Service Canada était principalement responsable de la prestation des services.

Constatations découlant de l'évaluation

Pertinence

Pour être en mesure de fournir les services liés au PEC, il fallait offrir l'accès aux services partout au pays, connaître les populations difficiles à joindre et communiquer avec elles; il était donc justifié de mettre en place une initiative spéciale. Grâce à son vaste réseau de services en personne et par téléphone ainsi qu'à son expérience de travail auprès de différents groupes de clients, Service Canada était bien placé pour représenter le gouvernement dans le cadre de l'initiative.

Atteinte des résultats escomptés

Dans l'ensemble, les services liés au PEC ont permis de joindre des demandeurs admissibles, de recevoir des demandes et d'authentifier l'identité des demandeurs dans un contexte difficile. Service Canada a lancé le PEC à temps, malgré le fait que la Convention de règlement ait été approuvée de façon définitive seulement six mois plus tôt, soit en mars 2007. La mise en œuvre était souple pour tenir compte de la rétroaction continue en

[2] Règlement relatif aux pensionnats indiens – Site Web officiel des tribunaux **http://www.residentialschoolsettlement.ca**. La Convention a été acceptée par toutes les parties en mai 2006 et a reçu l'approbation des tribunaux en mars 2007.

[3] Les programmes de dédommagement visent à compenser les torts et les préjudices. **http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais**.

réponse aux consultations avec les organisations autochtones et des exigences juridiques. Par exemple, près de 60 000 demandes ont été reçues durant le premier mois, ce qui a nécessité la réaffectation du personnel et l'embauche et la formation de nouveaux employés.

Deux mesures du rendement différentes ont été utilisées pour évaluer la prestation des services liés au PEC. Au départ, la norme de prestation de services portait principalement sur le délai de traitement des demandes. Cette norme a été remplacée en juin 2009 par une autre norme sur le temps écoulé entre l'émission d'un chèque et la réception de la décision d'AADNC. Selon les analyses des données administratives, le délai de traitement des demandes a dépassé la cible de 28/35 jours[4] en raison d'un certain nombre de facteurs, notamment le nombre beaucoup plus élevé que prévu de demandes reçues, la complexité des demandes et la proportion plus élevée que prévu de renseignements manquants. La seconde norme de service concernant l'émission d'un chèque en un jour ouvrable a été facilement respectée.

Les hypothèses relatives à la planification et les mesures prises à cet égard étaient fondées sur les connaissances et l'expérience de Service Canada concernant les services offerts précédemment, par exemple les modalités de réception des demandes. Fait révélateur, au 31 décembre 2007, plus de 83 000 demandes avaient été reçues (soit 79,6 % de toutes les demandes reçues durant la période de prestation de services). Ce nombre était nettement plus élevé que prévu et il dépassait largement la capacité de traitement attendue.

Les volumes d'appels ont atteint un sommet de plus de 100 000 demandes de renseignements en novembre 2007 et sont demeurés élevés même après la diminution du nombre de demandes. Au début du processus de réception, le volume élevé de demandes a été exacerbé par le nombre de renseignements manquants ainsi que la complexité et le type de demandes (p. ex. demande présentée par des particuliers, des représentants de succession ou des représentants personnels légaux), ce qui a immédiatement entraîné un arriéré des demandes à traiter. Dans ce contexte, le nombre important de contraintes imprévues a rendu nécessaire l'élaboration et la mise en œuvre de solutions en temps réel. En effet, les données sur le rendement indiquent que Service Canada a décuplé sa capacité de traitement des demandes, dont le nombre est passé de 2 452 à 28 294 entre octobre et novembre 2007.

Les renseignements tirés du bilan documentaire et des entrevues tendent à indiquer que les frustrations des demandeurs à l'égard des retards de traitement étaient dirigées vers Service Canada. Une autre source de complications résidait dans le fait que la Convention de règlement stipulait que les communications externes incombaient à une tierce partie. En outre, l'importance de maintenir les normes de service établies a été soulignée, et le discours du Trône d'octobre 2007 contenait une excuse officielle concernant les séquelles laissées par les pensionnats, ce qui a contribué à accroître la sensibilisation à la situation. Par conséquent, Service Canada a eu quelques problèmes à informer les demandeurs des retards dans le traitement des demandes.

[4] Selon les documents essentiels, 80 % des personnes dont la demande de PEC a été approuvée devaient recevoir leur paiement dans les 28 jours. Dans l'ensemble, les paiements de PEC devaient être versés dans les 35 jours, sauf lorsqu'il fallait procéder à une recherche documentaire exhaustive.

Malgré les problèmes, les données disponibles indiquent que les demandeurs se sont montrés généralement satisfaits du soutien offert pour les aider à remplir le formulaire de PEC. Un certain nombre de facteurs a pu contribuer au taux de satisfaction obtenu, notamment le fait que Service Canada a :

- fait un effort pour anticiper les besoins des clients, comme offrir un accès au moyen de nombreuses options de services (p. ex, en personne, services mobiles, par téléphone, en ligne, etc.);
- embauché des interprètes en langues autochtones;
- tenu compte des particularités culturelles;
- aidé les demandeurs à remplir leur demande.

De nombreuses directions générales de Service Canada ont collaboré avec AADNC pour concevoir, élaborer et mettre en œuvre les systèmes de traitement requis pour fournir les services liés au PEC. À la lumière des entrevues et des analyses des données administratives, bon nombre de problèmes ont nui à la gestion de l'information : par exemple, les observations faites sur le terrain ne se sont pas nécessairement rendues en temps opportun à l'administration centrale et à ceux qui prennent les décisions pour l'ensemble de l'initiative. En outre, les systèmes de traitement ont été modifiés au fil des changements concernant les politiques et les procédures, ce qui a parfois causé des problèmes d'instabilité des technologies de l'information (TI) et des problèmes de contrôle des versions. Afin d'assurer le fonctionnement du système, des solutions provisoires ont été mises au point en attendant que des solutions à long terme soient élaborées. Grâce aux efforts concertés des intervenants, Service Canada a réussi à résoudre les difficultés techniques.

La complexité de la population ciblée et les exigences de la Convention de règlement relatives à l'authentification de l'identité ont posé d'autres défis en ce qui concerne la réception et le traitement des demandes. Par exemple, l'utilisation du numéro d'assurance sociale n'était pas permise pour des raisons d'ordre juridique; de plus, les demandeurs ne possédaient pas tous leur certificat de naissance original ni deux pièces d'identité, dont l'une avec photo – et ne pouvaient donc pas les fournir. Par conséquent, la première étape suivant la réception de la demande consistait souvent à aider les demandeurs à obtenir les documents d'identité requis. Aussi, Service Canada a dû modifier ses systèmes des TI en raison des ajouts à la liste originale des pensionnats admissibles, ce qui a exigé davantage de temps et de ressources.

À la lumière des entrevues avec les répondants clés, Service Canada a fait d'importants efforts pour préparer les employés à servir le groupe de clients. Les principaux éléments de la formation étaient la sensibilisation à la diversité culturelle et les compétences techniques. Au moment du lancement, tous les employés du service à la clientèle devaient suivre la formation sur la sensibilisation à la diversité culturelle. Comme il a été mentionné durant les entrevues, cette formation a été perçue par certains employés comme une façon d'accroître

leur propre sensibilité à l'égard des besoins des demandeurs. Les initiatives de formation ont été compliquées par le fait que le formulaire de demande n'a été achevé qu'à un stade très avancé du processus[5] ainsi que par l'instabilité de l'environnement TI.

Démonstration de l'efficience et de l'économie

Les renseignements et les données qui ont été analysés dans le cadre de la présente évaluation semblent indiquer que l'initiative a été mise en œuvre avec un degré raisonnable d'efficience et d'économie. Selon les données relatives aux frais administratifs, le total des frais semble être conforme aux demandes de crédits budgétaires et être comparable à celui d'autres initiatives. Il s'agit d'un résultat remarquable étant donné qu'il ressort des bilans documentaires et des entrevues que l'efficience et l'économie étaient perçues comme des objectifs secondaires permettant de maximiser la portée du PEC en tenant compte des particularités culturelles. Sur le plan de l'économie, la conception de la prestation était fondée sur le personnel et l'infrastructure en place ainsi que sur le recours à d'autres ressources (personnel temporaire, p. ex.), au besoin. Les analyses des données relatives aux frais administratifs montrent que l'affectation des ressources était adéquate, même si les coûts salariaux ont été sous-estimés et que l'affectation n'était pas assez souple pour s'adapter à l'environnement dynamique qui a caractérisé le lancement des services liés au PEC. Par exemple, même le financement supplémentaire accordé pour 2009-2010 n'a été reçu qu'à la fin de l'exercice et n'a donc pas pu être dépensé à temps.

En ce qui concerne l'efficience, il ressort des analyses des études de cas que, dans l'ensemble, les coûts associés à la prestation des services liés au PEC se comparaient avantageusement à ceux d'autres ententes de règlement. Une analyse des ratios des frais administratifs par rapport aux indemnités versées révèle que Service Canada a engagé des coûts moindres comparativement à d'autres initiatives liées à la prestation de services.

[5] Le formulaire de demande de PEC a été approuvé le 6 septembre 2007.

Réponse de la direction

Le Paiement d'expérience commune (PEC) est le plus important règlement extrajudiciaire de l'histoire du Canada. En effet, ce règlement a mené à la création d'un fonds en fiducie de 1,9 milliard de dollars pour lequel les ministres de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) ont été nommés coadministrateurs, au nom de la Couronne.

En plus de leur rôle de coadministrateur, RHDCC et AADNC sont également devenus partenaires dans la mise en œuvre du PEC : RHDCC a fait le travail de sensibilisation, reçu les demandes, authentifié l'identification des demandeurs et traité les paiements, alors qu'AADNC a de son côté assuré la validation des pensionnats et approuvé le montant des paiements.

Pour ces raisons, le PEC revêtait un caractère particulier et les leçons apprises dans le cadre de cette initiative donneront à Service Canada l'occasion d'en tirer parti lorsque viendra le temps de concevoir et d'offrir de nouveaux services.

La plupart des programmes pour lesquels Service Canada assure la prestation de services sont des programmes dont RHDCC est responsable. Service Canada offre aussi des programmes et des services relevant d'autres ministères fédéraux. Étant donné que la convention visait plusieurs parties et qu'il s'agissait d'une ordonnance rendue et supervisée par des tribunaux provinciaux, bon nombre d'aspects de la prestation de services et de la mise en œuvre du PEC échappaient au contrôle des ministères offrant les programmes. Les tribunaux ont ordonné à la Couronne de déployer des efforts considérables pour veiller à ce que les paiements soient versés à tous les demandeurs admissibles, et ce, aux dépens d'économies sur le plan de la prestation de services dans certains cas.

La présente évaluation est la première et la seule évaluation que connaîtra cette initiative ponctuelle. Service Canada est d'accord avec l'ensemble des conclusions formulées dans le rapport. En définitive, les objectifs ont été atteints. Les premières estimations concernant le nombre total de demandes étaient justes, selon l'ordre de grandeur. L'évaluation a cerné une grande partie des difficultés rencontrées à diverses étapes de la planification, de la mise en œuvre et du traitement. Plus particulièrement, le temps était limité pour la planification et le lancement de cette initiative, il fallait surmonter un certain nombre d'obstacles culturels, et les activités nécessitaient beaucoup de sensibilité et d'interactions sur le plan humain. Étant donné ces facteurs, les outils modernes de prestation de services (p. ex. une interface destinée aux clients sur Internet ou encore des applications électroniques) ne convenaient pas à cette initiative.

Divers problèmes opérationnels sont survenus. Au début de l'initiative, Service Canada a entrepris de former massivement le personnel. Un outil de référence exhaustif a été mis au point pour aider à l'apprentissage des concepts et des processus couverts par la formation. Il est reconnu que, dans ce domaine, la cohérence est importante, car le personnel a besoin d'avoir l'information et les connaissances nécessaires pour bien servir les citoyens. Certains

problèmes informatiques ont entravé la mise en œuvre de l'initiative (en ce qui concerne l'état de préparation), comme la question de l'interopérabilité des systèmes d'AADNC et de Service Canada. Si ces problèmes ont fini par être résolus, cela a tout de même entraîné des retards dans le traitement des demandes.

En raison de la complexité de la Convention de règlement et de l'évolution constante des services offerts, les changements apportés aux exigences et aux procédures étaient monnaie courante. Par conséquent, la gestion de l'information constituait un défi de tous les instants.

Le fait d'avoir veillé à la sensibilisation à la diversité culturelle (aspect dont se sont occupés les Aînés autochtones, dans la mesure du possible) dans la conception et la mise en œuvre de l'initiative a non seulement mené au bon déroulement des activités, mais a également démontré que la Couronne s'engageait à bien comprendre ses clients et à s'adapter à leurs besoins. De même, l'établissement d'une bonne relation de travail avec AADNC a mené à un partenariat fructueux et a facilité la résolution des problèmes qui sont survenus en cours de route.

Selon les résultats de l'évaluation, là où Service Canada exerçait un certain degré de contrôle, les efforts investis étaient à la hauteur des exigences établies. Cependant, lorsque Service Canada ne pouvait pas exercer un tel contrôle, il lui était impossible d'en faire autant sur le plan de l'efficience. L'évaluation présente plusieurs observations importantes sur la prestation des services entourant le PEC, et indique à Service Canada les aspects pouvant faire l'objet d'améliorations futures. Cela comprend les premières étapes de négociation au moment de l'établissement d'un partenariat. Pour ce qui est de l'authentification de l'identité, l'utilisation de certains documents peut accélérer cette étape, tout comme le fait de ne pas avoir l'autorisation de les utiliser peut engendrer d'importants retards.

Par exemple, les leçons tirées du PEC ont aidé au développement du modèle de prestation de services pour les paiements à titre gracieux versés aux familles des victimes du vol 182 d'Air India étant donné le degré élevé de similitude entre les deux programmes. Pour ce dernier programme, une approche empreinte d'indulgence a été adoptée en ce qui concerne les exigences entourant les demandes et l'identité, afin de tenir compte de la nature compensatoire du programme et de la situation des demandeurs.

L'expérience du PEC a également fait ressortir l'importance de déterminer des normes de service à la hauteur des exigences particulières du programme au lieu de s'inspirer de normes établies pour d'autres programmes et initiatives. Il est par ailleurs important de limiter ces normes au secteur de responsabilité de Service Canada.

Service Canada a été reconnu pour avoir bien administré le PEC, entre autres par l'honorable Warren K. Winkler, juge en chef de l'Ontario, et par Kerry Eaton, nommé par le tribunal pour surveiller la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. De façon générale, Service Canada a conçu et mis en oeuvre un solide modèle de prestation de services pour le PEC, qui reconnaissait comme il se doit les séquelles laissées par le système des pensionnats indiens au Canada. Même si des améliorations auraient pu être apportées, le principe directeur cherchant à remédier à ces séquelles a joué un rôle de premier plan dans la conception et la prestation des services.

1. Introduction

Le présent rapport contient les résultats de l'évaluation de la partie qui concerne la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune (PEC). L'évaluation a été menée par la Division de l'évaluation stratégique de la Direction de l'évaluation au sein de RHDCC. L'évaluation visait à examiner la pertinence et le rendement de la prestation des services liés au PEC à l'égard des questions fondamentales énumérées dans la Directive sur la fonction d'évaluation[6] du Conseil du Trésor (2009). Au moment de la rédaction du présent rapport d'évaluation, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) ne prévoyait pas évaluer le PEC sur le plan des politiques[7].

1.1 Contexte

1.1.1 Pensionnats indiens et Paiement d'expérience commune

Le système des pensionnats indiens remonte aux années 1870 où on trouvait des pensionnats dans la plupart des provinces[8]. Au milieu des années 1970, la plupart des pensionnats étaient fermés, et le dernier encore ouvert a fermé ses portes en 1996. Selon une évaluation indépendante, environ 80 000 anciens pensionnaires seraient encore vivants[9].

Pour faire suite au *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996), une Déclaration de réconciliation[10] a été prononcée pour guérir les séquelles laissées par les pensionnats indiens. En juin 2001, l'organisme Résolution des questions des pensionnats indiens Canada (maintenant AADNC) a été créé pour centraliser les ressources du gouvernement fédéral. En réponse à un recours collectif, le gouvernement du Canada, les avocats des anciens élèves, les Églises, l'Assemblée des Premières Nations et les représentants des Inuits[11] ont négocié la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (la Convention de règlement), qui a reçu l'approbation préliminaire de toutes les parties le 10 mai 2006. L'approbation définitive des tribunaux[12] est venue le 21 mars 2007.

---

6 Annexe A : *Directive sur la fonction d'évaluation*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 1er avril 2009.

7 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Plan quinquennal concernant l'évaluation et les stratégies de mesure du rendement 2012-2013 à 2016-2017; Annexe B : L'univers d'évaluation d'AADNC, **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

8 Commission de vérité et réconciliation du Canada, pensionnats indiens, **http://www.trc.ca**.

9 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2008), Évaluation du Programme d'information publique et de défense des intérêts (PIPDI) – Annexe A : Analyse comparative du nombre estimé d'anciens élèves des pensionnats indiens selon les PEC. **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

10 Affaires indiennes et du Nord Canada (1997) *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. **http://www.ahf.ca**. (en anglais)

11 Affaires indiennes et du Nord Canada, Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, janvier 2010.

12 « Tribunaux » signifie, collectivement, la Cour supérieure du Québec, la Cour supérieure de justice de l'Ontario, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, la Cour suprême de la Colombie-Britannique, la Cour de justice du Nunavut, la Cour suprême du territoire du Yukon et la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest (2006). Convention de règlement, p. 17. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

Le PEC était l'une des cinq composantes de la Convention de règlement[13]; parmi les autres, mentionnons un processus d'évaluation indépendant, qui fournit une indemnité pour les sévices subis dans les pensionnats indiens; le financement d'initiatives régionales et nationales de commémoration qui traitent de la question des expériences vécues dans les pensionnats indiens; un financement à l'appui des programmes et des initiatives de guérison; l'établissement de la Commission de vérité et de réconciliation, qui avait pour mandat de promouvoir la sensibilisation et l'éducation du public à l'égard du système des pensionnats indiens et de ses séquelles, et qui offrait aux anciens élèves, à leurs familles et à leurs communautés l'occasion de partager les expériences vécues à ce chapitre.

Le PEC visait à indemniser les anciens élèves en reconnaissance de l'expérience commune qu'ils ont vécue dans les pensionnats indiens. Le montant des indemnités a été établi en fonction du calcul suivant : chaque ancien élève admissible recevrait 10 000 $ pour la première année ou pour une partie d'une année de fréquentation, de même que 3 000 $ de plus pour chaque année de fréquentation au-delà de la première année. Était admissible au PEC[14] tout ancien élève ayant vécu dans un pensionnat indien reconnu et étant toujours en vie au 30 mai 2005, ou tout élève ayant fréquenté le Mohawk Institute et qui est décédé le 5 octobre 1996 ou après cette date. Le montant exact des indemnités a été déterminé en fonction des dossiers confirmant l'identité des individus et la fréquentation d'une institution reconnue. À compter de mai 2006, les demandeurs qui étaient âgés de 65 ans ou plus pouvaient présenter une demande de paiement anticipé d'un montant de 8 000 $, qui a ensuite été déduit du montant total du PEC qui leur a été versé[15].

Au moment de mettre la dernière main à la Convention de règlement, les tribunaux ont mandaté des firmes de l'extérieur pour en surveiller la mise en œuvre[16] ainsi que pour élaborer et lancer la stratégie de communication externe[17].

1.1.2 La Convention de règlement

La Convention de règlement a réparti les rôles et les responsabilités liés à la conception et à la prestation des services liés au PEC entre Service Canada et AADNC. Ces rôles et responsabilités ont été précisés dans le protocole d'entente (PE) conclu entre les deux organisations, mais des mécanismes précis de mise en œuvre du PEC devaient être élaborés au besoin. La figure 1 présente un résumé de ces rôles et responsabilités.

---

[13] Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (2006), **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

[14] La Convention de règlement donnait suite à plusieurs recours collectifs. Le recours collectif *Cloud* était expressément nommé dans la Convention. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

[15] Le Programme de paiement anticipé était exécuté directement par AADNC.

[16] Affaires indiennes et du Nord Canada (2008). Résolution des questions des pensionnats indiens Canada – Rapport sur les plans et les priorités, 2008-2009, p. 16. **http://www.tbs-sct.gc.ca**.

[17] Hilsoft Notifications, Recours collectif relatif aux pensionnats. Plan de notification de règlement. Phase I – Notification d'audience Phase II – Notification de réclamation et d'option de refus. Le 26 février 2007. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

La réalisation de l'initiative incombait principalement à Service Canada, qui devait entre autres gérer le fonds en fiducie de 1,9 milliard de dollars, émettre les chèques et valider les demandes. Il revenait toutefois à AADNC de déterminer l'admissibilité des demandes présentées par les individus ainsi que les paiements correspondants. Ce partage des responsabilités a également permis de répartir entre les deux ministères[18] les autorisations légales de contrôler et de dépenser les fonds publics (voir la figure 1 pour une ventilation plus détaillée).

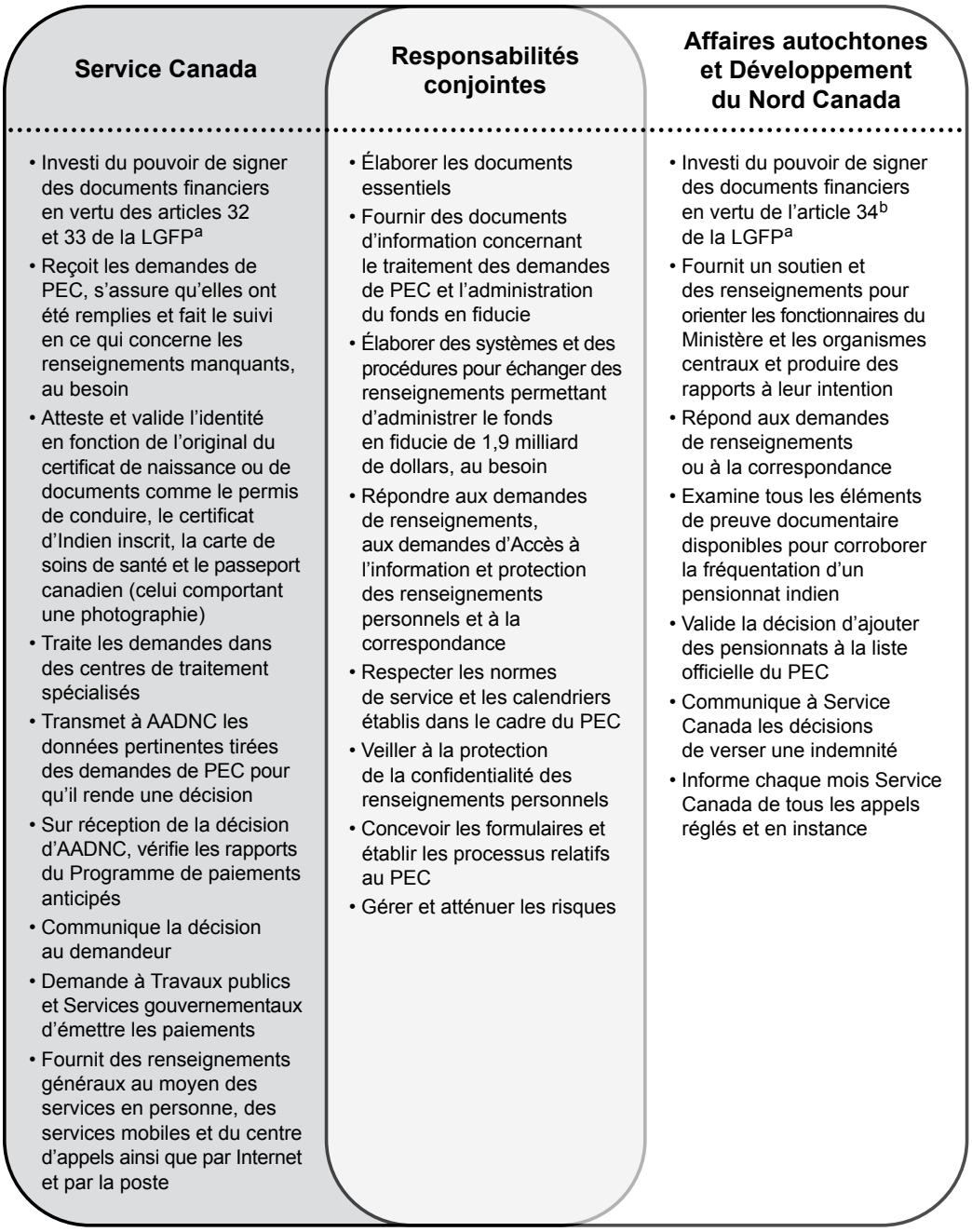
Après avoir reçu la lettre de Service Canada les informant de la décision initiale, les demandeurs qui n'étaient pas satisfaits de la décision rendue pouvaient interjeter appel (il existait trois paliers d'appel)[19]. Pour ce qui est des deux premiers paliers d'appel, AADNC faisait parvenir la décision à Service Canada, qui envoyait ensuite par courrier au demandeur un avis de décision et de paiement, s'il y avait lieu. En ce qui concerne le premier palier, les demandeurs non satisfaits de la décision concernant leur paiement pouvaient présenter une demande de réexamen, après quoi AADNC réexaminait la décision initiale et prenait en considération toute nouvelle information. Si les demandeurs n'étaient pas satisfaits de la décision rendue au terme du processus d'examen, ils pouvaient interjeter appel auprès du Comité d'administration national[20], qui se saisissait de la demande pour examiner les documents et rendre une décision. Au troisième palier d'appel, un juge examinait la décision du comité précité et rendait une décision finale.

[18] Ministère de la Justice, *Loi sur la gestion des finances publiques*, ch. F-11, à jour au 14 mai 2010. **http://laws.justice.gc.ca**.

[19] Deux paliers d'appel étaient prévus dans la Convention de règlement. Le processus d'examen s'appliquait d'abord si le demandeur n'était pas satisfait de la décision rendue relativement à sa demande; s'il n'était toujours pas satisfait de la décision rendue au terme du processus d'examen, il pouvait interjeter appel auprès du Comité d'administration national (CAN). **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

[20] Le Comité d'administration national est formé d'un avocat représentant chacune des organisations suivantes : le gouvernement du Canada, les organismes religieux, l'Assemblée des Premières Nations, le *National Consortium*, le *Merchant Law Group*, les Inuits ainsi que les avocats indépendants.

Figure 1 : Partage des responsabilités liées au PEC entre Service Canada et AADNC



[a] *Loi sur la gestion des finances publiques*

[b] Service Canada a sous-délégué ses responsabilités à AADNC en ce qui concerne l'article 34

1.2 Contexte de l'élaboration de la prestation de services

Lorsque les tribunaux ont imposé le règlement, la prestation de services liés au PEC a été élaborée en consultation avec les intervenants et devait recevoir l'approbation des tribunaux avant d'être mise en œuvre. Service Canada a commencé à planifier la mise en œuvre en décembre 2005, même si la majeure partie des travaux a été effectuée lors de l'approbation finale des tribunaux le 21 mars 2007. La Convention de règlement prescrivait une période d'exclusion, y compris une interdiction de communication, qui a pris fin le 19 août 2007, soit avant le lancement du PEC, qui a eu lieu 30 jours plus tard[21]. Ce calendrier représentait un défi pour Service Canada pour le respect des échéances.

La population visée par le PEC présentait un lot de défis particuliers sur le plan de la prestation de services. Afin de gagner la confiance des demandeurs à l'égard du processus du PEC, les services mobiles occasionnels ont constitué le mode de prestation de services privilégié pour desservir les collectivités. Sachant que bon nombre d'anciens élèves sont maintenant âgés de plus de 45 ans, la stratégie de communication ciblait les individus de plus de 25 ans afin d'inclure les membres de leur famille[22]. De nombreuses personnes âgées, en particulier, parlaient une langue autochtone, mais ne maîtrisaient pas nécessairement l'une ou l'autre des langues officielles, ce qui entravait la communication. En outre, certains demandeurs étaient moins scolarisés et certains d'entre eux avaient tendance à avoir une plus grande mobilité géographique que la population en général. Enfin, il était également possible que des blessures passées des anciens élèves refassent surface durant le processus de PEC en raison de ce qu'ils ont vécu dans les pensionnats[23].

[21] Conformément à l'article 4.14 de la Convention de règlement, les demandeurs admissibles pouvaient s'exclure des dispositions pour chercher à obtenir un dédommagement devant les tribunaux. Si le nombre de candidats admissibles qui s'étaient exclus durant la période d'exclusion de 150 jours avait été supérieur à 5 000, la Convention aurait été résiliée. Au total, 1 288 personnes se sont exclues de la Convention de règlement. L'article 11 de la Convention stipule que l'adhésion au PEC empêche les parties d'intenter une poursuite en justice hors du cadre de la Convention. Les personnes qui ont adhéré à la Convention pouvaient réclamer une indemnité pour avoir fréquenté un pensionnat, au titre du PEC, ainsi qu'une indemnité pour cause d'abus, au titre d'une autre composante de la Convention, soit le processus d'évaluation indépendant; ce processus n'a pas été pris en compte dans le cadre de la présente évaluation, et Service Canada n'a pas fourni ce service. Les demandeurs qui se sont exclus de la Convention pouvaient intenter des procédures judiciaires, mais aucun montant payable à ces personnes ne serait puisé dans le fonds en fiducie du PEC. La période d'exclusion a pris fin le 19 août 2007, et la prestation des services liés au PEC a débuté 30 jours plus tard, comme prévu à l'article 1 de la Convention.

[22] *Hilsoft Notifications*. (2007). Dans : Recours collectif relatif aux pensionnats. Plan de notification de règlement, p. 9-10. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

[23] *Hilsoft Notifications*, Recours collectif relatif aux pensionnats. Plan de notification de règlement. Phase I – Notification d'audience Phase II – Notification de réclamation et d'option de refus. Le 26 février 2007. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

1.3 Objet de l'évaluation

Conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor (2009), la présente évaluation ne porte que sur les aspects associés à la prestation des services liés au PEC à titre d'initiative ponctuelle[24]. En plus de répondre à des exigences en matière de reddition de comptes, l'évaluation établit les leçons apprises et les pratiques exemplaires pour les futures initiatives similaires. Il est précisé dans les documents essentiels concernant le PEC que Service Canada était « responsable d'évaluer le rendement de la prestation des services liés au paiement d'expérience commune »[25], tandis qu'AADNC était chargé des politiques sur le PEC.

La présente évaluation a permis de documenter et d'analyser les premières étapes de la planification, de l'élaboration et de la mise en œuvre des services liés au PEC en mettant l'accent sur le processus et les résultats. Concrètement, il s'agissait :

- d'évaluer la pertinence du rôle de Service Canada en matière de prestation des services liés au PEC;
- de comparer les activités prévues et les activités qui ont été réalisées sur le plan de la conception et de la prestation des services liés au PEC;
- d'analyser les écarts entre les budgets et les dépenses ainsi que le calcul des ratios financiers pour évaluer le caractère adéquat des ressources;
- d'analyser les données sur le rendement pour évaluer le respect des normes de service;
- de cerner les leçons apprises et les pratiques exemplaires pour les futures initiatives.

Les travaux d'évaluation ont débuté au cours de l'exercice 2008-2009; ils portaient sur les données justificatives représentant les opérations réalisées entre 2006 et 2011 qui ont été recueillies entre septembre 2009 et octobre 2012. Compte tenu du temps écoulé entre la cueillette des données et l'évaluation, la plupart des données qualitatives portaient principalement sur l'élaboration du service et son lancement entre mars et décembre 2007, tandis que les données quantitatives comprenaient les opérations réalisées jusqu'en 2011. Après janvier 2009, une infrastructure supplémentaire était disponible à l'appui du processus de demande de PEC, et ce, même si des changements continus ont dû être effectués pour s'adapter aux difficultés à mesure qu'elles se présentaient.

1.4 Questions d'évaluation

Les questions d'évaluation sont axées sur la prestation de services, l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre ainsi que les résultats de la prestation de services (voir le tableau 1).

[24] Voir l'annexe A de la Directive sur la fonction d'évaluation, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 1er avril 2009.

[25] « Protocole d'entente (PE) entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences (RHDCC) concernant le versement des paiements d'expérience commune (PEC) et l'administration de la fiducie », Section 7, p. 10.

Tableau 1 : Résumé des questions d'évaluation	
Pertinence	
Question 1 Besoin continu du programme	La mise en œuvre de la prestation des services liés au PEC répondait-elle aux besoins de la population ciblée?
Question 2 Conformité aux priorités du gouvernement	La prestation des services liés au PEC était-elle conforme aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique de Service Canada?
Question 3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement	La prestation des services liés au PEC s'harmonisait-elle aux rôles et responsabilités du gouvernement?
Rendement (efficacité, efficience et économie)	
Question 4 Réalisation des résultats escomptés	La mise en oeuvre du PEC s'est-elle déroulée comme prévu?
	Dans quelle mesure les systèmes de traitement se sont-ils avérés efficaces en ce qui concerne la prestation des services liés au PEC?
	La prestation de services liés au PEC était-elle efficace et intégrée?
	La formation sur le PEC a-t-elle permis d'améliorer la prestation des services?
Question 5 Démonstration d'efficience et d'économie	Les ressources affectées à la prestation de services étaient-elles suffisantes?
	La prestation de services était-elle efficiente sur le plan des coûts?

1.4.1 Questions exclues de l'évaluation

Conformément aux rôles et responsabilités décrits dans les documents essentiels, AADNC s'occupait des questions en lien avec les politiques (soit la détermination de l'admissibilité des demandes aux fins de paiements). Pour cette raison, les questions pertinentes sur le plan des politiques n'ont pas fait l'objet de la présente évaluation.

Le PEC était l'une des composantes de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, et la seule à laquelle participait Service Canada; par conséquent, les autres composantes n'ont pas été examinées dans le cadre de la présente évaluation. Dans le même ordre d'idées, les initiatives connexes au PEC élaborées par d'autres ministères fédéraux, comme le Service correctionnel du Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Santé Canada, étaient exclues de la présente évaluation.

1.5 Sources de données

Parmi les sources de données qualitatives et quantitatives, mentionnons un examen des documents et des dossiers et une revue de la littérature, des entrevues avec les répondants clés, des études de cas, des analyses des frais administratifs et des données sur le rendement, et une analyse des données sur la formation. La collecte et l'analyse des données reposaient sur une approche itérative; ainsi, chaque source de données servait de base à la suivante. L'analyse et la synthèse de toutes les sources de données ont permis de tirer les principales constatations.

1.5.1 Examen des documents et des dossiers et revue de la littérature

Cinq principaux types de documents et de dossiers ont été inclus dans l'examen :

- Les documents juridiques sur le PEC, notamment la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, les documents essentiels ainsi que les décisions et les avis d'appel des tribunaux relativement aux pensionnats indiens et au PEC;
- Les documents du gouvernement du Canada, notamment le discours du Trône, les budgets fédéraux, les rapports sur les plans et priorités ainsi que les rapports ministériels sur le rendement;
- Les documents de Service Canada, notamment les plans d'activités intégrés et les rapports annuels;
- Les documents internes de Service Canada et d'AADNC concernant la planification, la conception et la mise en œuvre du PEC, notamment des exposés présentés aux cadres supérieurs, des comptes rendus de réunions, des courriels, des schémas de processus, des plans de mise en œuvre et des plans opérationnels, des guides de procédures, des documents de formation, des rapports de situation trimestriels et des vérifications internes;
- Des documents secondaires concernant la conception et la prestation des services liés au PEC ont été utilisés pour fournir des renseignements contextuels supplémentaires ainsi que des données justificatives ou contradictoires (p. ex. les vérifications ainsi que les évaluations et les rapports d'AADNC publiés par la Société nationale des survivants des pensionnats autochtones et la Fondation autochtone de guérison).

1.5.2 Entrevues avec les répondants clés

Les entrevues avec les répondants clés se sont avérées une source de données importantes dans le cadre de la présente évaluation. Au total, entre octobre 2009 et janvier 2010, l'équipe d'évaluation s'est entretenue avec 60 représentants de Service Canada, d'AADNC, de groupes de la société civile et d'autres ministères. Deux des participants représentant d'autres ministères ont été interviewés ensemble, à l'instar de trois représentants de l'extérieur, ce qui porte à 57 le nombre de séances d'entrevue réalisées (voir l'annexe 1 : Résumé des entrevues pour obtenir de plus amples détails).

Un guide d'entrevue approuvé a servi de base aux entrevues menées auprès de chaque groupe. Certaines questions étaient posées à tous les groupes tandis que d'autres portaient spécifiquement sur leur rôle respectif et les expériences qu'ils ont vécues.

Les répondants ont reçu les guides d'entrevue avant la tenue des séances (en personne ou par téléphone), qui étaient menées par deux évaluateurs; le premier réalisait l'entrevue et consignait les réponses des répondants, tandis que le second ne faisait que consigner les réponses données. Le nom des personnes a été supprimé des notes d'entrevue à une étape ultérieure afin de protéger les renseignements personnels. À la suite de l'examen préliminaire des données, une clé de codage a été élaborée et les réponses ont été codées en conséquence. Enfin, les réponses ont été analysées en fonction des questions et des aspects à évaluer.

1.5.3 Études de cas

Six études de cas ont été examinées à l'aide des renseignements publiés afin de se pencher sur la planification et l'administration d'autres programmes d'indemnisation à des fins de comparaison[26] :

- Entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais;
- Programme d'indemnisation de la Nouvelle-Écosse pour les survivants des mauvais traitements en établissement;
- Initiative de réparation relative à la taxe imposée aux immigrants chinois;
- Convention de règlement relative à l'hépatite C 1986-1990, et Convention de règlement relative à l'hépatite C visant la période antérieure à 1986 et la période postérieure à 1990;
- Entente de redressement initiée par les Canadiens japonais;
- Programme d'indemnisation des anciens élèves de Jericho Hill.

Une série de questions communes a servi à examiner chaque cas et, en fonction des différents renseignements disponibles, des comparaisons ont été établies pour certains points lorsque la démarche était pertinente. Les données relatives aux frais administratifs de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 ont également été analysées en vue d'établir des points de comparaison avec les frais administratifs relatifs à la prestation des services liés au PEC.

[26] Pour obtenir de plus amples détails, voir *Case Studies of Redress and Compensation Settlements Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

1.5.4 Analyses des frais administratifs et des données sur le rendement

L'analyse des dossiers administratifs a permis de constater qu'il existait diverses statistiques sur le rendement, notamment sur le volume d'appels, le recours aux options de service (p. ex. en personne, au moyen des services mobiles ou par courrier), etc. Ces statistiques ont été analysées et ajoutées au besoin pour répondre à certaines questions précises de l'évaluation.

Données sur les frais administratifs : Les données sur les frais administratifs comprennent le budget réel ainsi que l'écart par rapport aux exercices 2006-2007 à 2010-2011. Ces données étaient disponibles par dépenses salariales (régime d'avantages sociaux des employés) et non salariales. L'évaluation a permis d'analyser les écarts budgétaires, de fournir une estimation des frais administratifs par demande et de calculer deux ratios : le montant des indemnités versées pour chaque dollar de frais administratifs, et le montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $.

Données du Système commun pour les subventions et les contributions : Les données sur le rendement ont été analysées, ce qui représente 99 156 demandes reçues entre le 19 septembre 2007 et le 31 août 2009, y compris les données relatives aux décisions rendues en date du 12 juillet 2011[27]. Ce nombre représente 94 % des 105 032 demandes qui ont été reçues jusqu'au dernier jour permis pour présenter une demande de PEC, soit le 19 septembre 2012. L'ensemble de données comprenait le type de demande et les dates clés (p. ex. la date où la demande a été reçue, saisie, remplie, approuvée ou rejetée), ce qui a permis de calculer les délais de traitement requis par Service Canada pour réaliser les principales étapes en comptant les jours de travail nets (moins les fins de semaine).

1.5.5 Données sur les résultats de la formation

Les résultats des deux sondages sur la formation qui ont été remplis avant l'évaluation ont été analysés[28]. Le premier ensemble de données consistait en un résumé des 58 réponses au sondage *Sensibilisation aux pensionnats indiens*; cependant, les questions correspondantes et la méthodologie n'étant pas disponibles, les conclusions ont été interprétées avec prudence. Les autres données découlaient du sondage *Formation sur la sensibilisation à la diversité culturelle*, qui présentait les conclusions des cinq observateurs spéciaux qui ont évalué neuf séances de formation[29].

---

[27] Pour en savoir plus, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

[28] Pour obtenir des détails, voir *Training Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune.*

[29] Deux des observateurs ont assisté chacun à trois séances de formation, et les trois observateurs ont participé à une séance chacun.

1.5.6 Forces et faiblesses de la méthodologie

Dans le cadre de l'évaluation du PEC, de nombreuses sources de données ont été consultées pour corroborer les constatations; l'une des principales forces de cette approche consistait à rassembler divers types de renseignements. Si des thèmes communs sont ressortis des données, les différences observées sur le plan régional ont fait apparaître quelques points de vue divergents. En même temps, les changements organisationnels en cours ont également donné lieu à des incohérences quant à la disponibilité des données.

Deux groupes importants n'ont pas participé aux séances d'entrevue : les demandeurs de PEC et les agents des centres d'appels de Service Canada. Par souci de confidentialité, ces derniers n'ont pas pu être interrogés[30]; dans le cas des demandeurs de PEC, il s'agissait d'éviter les questions de nature délicate. Par ailleurs, il aurait été difficile pour eux, sur le plan méthodologique, de faire la part des choses entre leur expérience à l'égard de la prestation de services, la décision rendue relativement à leur demande et les émotions qu'ils ont vécues tout au long du processus. Il est admis que les points de vue des demandeurs présentés dans le cadre de l'évaluation découlent de l'interprétation des données par une tierce partie. De plus, les données recueillies durant les entrevues ont des limites générales; par exemple, les données sont fondées sur les perceptions des répondants et pourraient faire l'objet d'un biais d'auto-sélection étant donné que les répondants ont choisi eux-mêmes de participer ou non à l'entrevue. Par conséquent, il n'existe que des données indirectes concernant la satisfaction des clients, puisque ces derniers n'ont pas directement répondu aux questions.

Le nombre de réponses (67) aux sondages sur la formation était minime. Même si de nombreuses personnes ont participé à différentes séances de formation chacune (plus de 4 000 séances ont été présentées), le taux de réponse était faible et les données ont été utilisées avec prudence.

Les données relatives au traitement n'ont pas permis de cerner certains aspects qui auraient pu contribuer à expliquer le temps requis pour traiter certains dossiers. Par exemple, mentionnons le nombre de demandeurs ayant dû obtenir leurs documents d'identité ou soumettre des documents à l'appui de leur changement de nom légal avant de pouvoir présenter une demande; la nécessité ou non de faire appel à un répondant; le fait que le demandeur était sans abri ou qu'il vivait à l'étranger; l'utilisation des feuillets d'information en langue autochtone; la fréquence à laquelle Service Canada a dû retracer des chèques et des lettres pour s'assurer que ces documents parviennent au destinataire visé.

[30] En raison des procédures de dotation de Service Canada, les agents des centres d'appels affectés à la ligne téléphonique désignée au PEC de Service Canada et à la ligne 1 800 0-Canada sont des employés du secteur privé, et non des fonctionnaires. Par conséquent, il était impossible, dans le cadre de l'évaluation, d'obtenir l'autorisation d'interroger les employés de première ligne des services téléphoniques, car ils n'étaient pas régis par les mêmes obligations en matière d'information ni par les mêmes lois en matière de protection des renseignements personnels que les fonctionnaires.

Il n'a pas non plus été possible de vérifier si les plaintes reçues au sujet des centres d'appels du PEC portaient précisément sur les lignes de Service Canada ou du PEC exploitées par des organisations gouvernementales et non gouvernementales étant donné que, selon les témoignages recueillis en entrevue, le fait qu'il y avait de nombreuses lignes téléphoniques semait la confusion. On ne disposait pas de données administratives suffisantes pour analyser cet aspect en détail.

La Politique sur l'évaluation a été modifiée en 2009, une fois débutée l'évaluation du PEC. Afin de se conformer aux nouvelles exigences, les questions d'évaluation ont été regroupées sous la rubrique « questions fondamentales » de la Politique de 2009. L'évaluation révisée mettait l'accent tant sur les processus que sur les résultats en lien avec la mise en œuvre du service.

Les données recueillies parmi les différentes sources de données couvrent différentes périodes. Par exemple, les entrevues ont été menées en 2009 et, par conséquent, elles représentent les débuts de la période de mise en œuvre, tandis que les données sur les frais administratifs et les analyses de rendement portent sur le début et la fin de la période de prestation de services. Ainsi, les constatations découlant des différentes sources de données témoignent des contextes et des circonstances propres aux périodes de référence.

2. Principales constatations

Les principales constatations sont organisées par question d'évaluation, sous la rubrique « pertinence », et « rendement »; ce dernier aspect a ensuite fait l'objet d'une analyse en ce qui a trait à la réalisation des résultats escomptés et à la démonstration de l'efficience et de l'économie.

Pertinence

Il était justifié de mettre sur pied une initiative spéciale pour exécuter cette entente de règlement en raison des besoins particuliers de la population visée, comme en témoignent les efforts qu'il a fallu fournir pour atteindre ces objectifs (voir la section suivante). Les données indiquent que le vaste réseau de services en personne et de services téléphoniques de Service Canada combiné à l'expérience de l'organisation auprès de différents groupes de clients lui ont permis d'agir à titre d'intermédiaire du gouvernement en ce qui concerne la prestation des services liés au PEC.

2.1 Question fondamentale 1 : Répondre aux besoins des Canadiens

La première question fondamentale aborde l'aspect suivant : La mise en œuvre de la prestation des services liés au PEC répondait-elle aux besoins de la population ciblée?

Service Canada a répondu aux besoins d'une population complexe en concevant des modes de prestation aussi adaptés que possible à la culture de la population visée. Parmi les éléments clés de la prestation de services, mentionnons les suivants :

- Soutien en personne et au téléphone;
- Services mobiles offerts aux clients vivant dans des régions rurales et éloignées;
- Procédures spéciales visant à joindre certaines populations (p. ex. les personnes sans abri, incarcérées ou vivant à l'étranger, etc.);
- Traitement du suivi des demandes de renseignements manquants, tenue des dossiers et suivi des changements d'adresse;
- Approche adaptée à la culture de la population visée.

En combinant la formation obligatoire sur la sensibilisation à la diversité culturelle, en prenant soin de recruter des employés autochtones, ainsi que les services en personnes et les services mobiles pour recevoir les demandes, Service Canada a élargi la portée de ses services, plus particulièrement dans les régions rurales et éloignées. La majorité des personnes interrogées (36 sur 57) étaient d'accord ou plutôt d'accord avec le fait que la prestation des services liés au PEC respectait les objectifs visant à étendre le service au Canada et à l'étranger, à simplifier l'accès et à encourager la participation.

2.2 Questions fondamentales 2 et 3 : Priorités du gouvernement et rôles et responsabilités

La présente section porte principalement sur les deuxième et troisième questions fondamentales. Il s'agit de répondre aux questions suivantes : « La prestation des services liés au PEC était-elle conforme aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique de Service Canada? » et « La prestation des services liés au PEC s'harmonisait-elle aux rôles et responsabilités du gouvernement? »

Dans le budget de 2006, le gouvernement fédéral s'est engagé à régler les « séquelles laissées par les pensionnats indiens »[31]. Par conséquent, la prestation des services liés au PEC se conformait aux priorités du gouvernement fédéral et aux rôles et responsabilités connexes. Le gouvernement du Canada a également signé la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (la Convention de règlement) le 10 mai 2006, dans laquelle Service Canada s'est engagé à assurer la prestation des services liés au PEC; la Convention a été approuvée définitivement le 21 mars 2007. Afin de respecter les obligations du gouvernement, Service Canada[32] et l'organisme Résolution des questions des pensionnats indiens Canada (maintenant Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)[33] ont signé un protocole d'entente dans lequel sont précisés leurs rôles et responsabilités individuels et conjoints en ce qui concerne la mise en œuvre du PEC.

Dans le discours du Trône prononcé le 16 octobre 2007, soit près d'un mois après le lancement du PEC, le gouvernement a annoncé que le premier ministre présenterait des excuses officielles à la Chambre des communes pour les séquelles laissées par les pensionnats indiens[34]; ces excuses ont été présentées le 11 juin 2008[35].

2.3 Question fondamentale 4 : Réalisation des résultats escomptés

La présente section traite de la quatrième question fondamentale, laquelle se rapporte à la réalisation des résultats escomptés et à la détermination de toute conséquence imprévue.

2.3.1 La mise en œuvre du PEC s'est-elle déroulée comme prévu?

La mise en œuvre du PEC faisait preuve de souplesse pour tenir compte de la rétroaction continue en réponse aux consultations avec les organisations autochtones et des exigences juridiques. Les plans étaient constamment révisés, ce qui a exigé des efforts

[31] Tel que précisé dans Le plan budgétaire de 2006, p. 119. **http://www.fin.gc.ca**.

[32] Représentant Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

[33] Représentant Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

[34] Canada. (2007). Discours du Trône – Un leadership fort. Un Canada meilleur, p. 10. Le 16 octobre. **http://publications.gc.ca**.

[35] Canada. (2007). Discours du Trône – Un leadership fort. Un Canada meilleur, p. 10. Le 16 octobre. **http://publications.gc.ca**.

importants afin d'apporter des modifications à chaque sous-élément de la prestation de services (p. ex. formulaire de demande, système des TI, etc.) à mesure que les politiques et procédures relatives à la prestation de services étaient peaufinées et approuvées. Ce processus a nécessité la mise en place d'équipes interfonctionnelles chargées de trouver des solutions possibles sur le plan opérationnel. Ces équipes représentaient de nombreuses directions générales de Service Canada, dont Service aux citoyens, Services de traitement et de paiement, Innovation, information et technologie, ainsi que Services d'intégrité. Il s'avérait donc absolument nécessaire d'élaborer des plans de mise en œuvre flexibles pour intervenir efficacement.

Planification du prélancement

D'après les données provenant des dossiers administratifs, Service Canada a commencé à planifier la prestation des services liés au PEC en décembre 2005 en consultant des représentants d'organismes du gouvernement[36], des groupes autochtones et les principales tierces parties[37]. Selon les commentaires reçus, il fallait absolument tenir compte des réalités culturelles dans le cadre de la conception des services et avoir recours aux services mobiles pour joindre les demandeurs admissibles dans les régions rurales et éloignées. Lorsqu'il a élaboré la prestation des services liés au PEC, Service Canada s'est servi des renseignements sur la mise en œuvre d'autres programmes, comme le Programme de paiement anticipé[38] (principalement axé sur le service d'envoi par la poste) et le régime d'assurance-emploi (norme de service correspondant à 28 jours civils). Ces modèles ont constitué des points de départ utiles, mais la principale différence était que l'utilisation du numéro d'assurance sociale n'était pas permise dans le cadre des demandes de PEC[39]. Parmi les éléments imprévus en lien avec le service d'envoi par la poste, mentionnons un aspect incongru, soit le fait d'envoyer les lettres d'avis par courrier certifié et les chèques par courrier ordinaire (même dans les régions qui utilisaient des sacs postaux communautaires, qui n'étaient pas sécuritaires et ne garantissaient pas que les chèques parviendraient aux destinataires prévus).

Lorsque la Convention de règlement a été approuvée de façon définitive en mars 2007, Service Canada a redoublé d'efforts. En juillet, une équipe de gestion principale de projet a été mise sur pied. L'administration centrale de Service Canada a instauré des téléconférences quotidiennes et une mise en commun de renseignements avec les régions, et elle a instauré

---

[36] Notamment, sans toutefois s'y limiter, Affaires indiennes et du Nord Canada, Service correctionnel du Canada, Santé Canada et l'Agence du revenu du Canada.

[37] Par exemple, des représentants de groupes communautaires, des forces policières, des institutions financières et des entreprises privées.

[38] Dans le cadre du Programme de paiement anticipé, tout demandeur de PEC âgé de 65 ans ou plus au 30 mai 2005 recevait un paiement anticipé de 8 000 $. Ce paiement était déduit de tout PEC ultérieur. Entre le 10 mai et le 31 décembre 2006, environ 10 300 paiements ont été versés aux anciens élèves admissibles. Affaires indiennes et du Nord Canada. (2008). *Vérification du Programme de paiement anticipé – Résolution des questions des pensionnats indiens du Canada*. p. i.

[39] Veuillez consulter le site web suivant pour obtenir de l'information sur les utilisations permises du numéro d'assurance sociale : Commissariat à la protection de la vie privée Canada, Fiche d'information : numéro d'assurance sociale. **http://www.priv.gc.ca**.

la pratique de communication interne qui consistait à informer la direction de Service Canada avant d'échanger de l'information avec AADNC. Selon les renseignements tirés des entrevues, les communications étaient lentes mais cohérentes.

À la lumière des dossiers examinés, la version finale du formulaire de demande de PEC a été établie le 6 septembre 2007, soit deux semaines avant le lancement, ce qui n'a pas permis d'imprimer et d'envoyer un nombre suffisant de formulaires d'un bout à l'autre du pays; ainsi, certaines régions ont dû en faire des photocopies pour assurer la prestation du service en temps voulu.

Lancement

Comme le montre le tableau 2, les prévisions de Service Canada sous-estimaient le nombre de demandes qui seraient reçues immédiatement après le lancement. En juin 2012, 105 032 demandes de PEC avaient été reçues, ce qui correspond à 125 % du nombre ciblé (80 000 demandes) par Service Canada. Le nombre de demandes reçues a également été sous-estimé dans chaque étude de cas examinée dans le cadre de la présente évaluation[40].

Selon les dossiers administratifs, à la fin du mois d'octobre 2007, les plans d'urgence ont été mis en œuvre pour accroître la capacité de recevoir et de traiter des demandes, ce qui comprend la formation et la réaffectation du personnel des programmes législatifs (p. ex. le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse) dans les équipes du PEC, ainsi que l'embauche et la formation de nouveaux employés. Ces mesures ont permis d'accroître considérablement la capacité de traitement en novembre 2007 (voir la figure 3). Selon les renseignements tirés des entrevues menées dans le cadre de la présente évaluation, les gestionnaires et les coordonnateurs régionaux estimaient que le recours aux plans d'urgence révélait que les commentaires issus des consultations concernant le nombre initial élevé de demandes n'avaient pas été intégrés aux plans nationaux.

[40] Le plus petit écart entre le nombre prévu de demandes et le nombre réel de demandes reçues s'établissait à 3,3 % (486 demandes) dans le cadre de la Convention de règlement relative à l'hépatite C 1986-1990; l'écart le plus important était de 362,2 % (979 demandes) dans le cadre du Programme d'indemnisation de la Nouvelle-Écosse pour les survivants des mauvais traitements en établissement. Pour obtenir des détails, voir *Case Studies of Redress and Compensation Settlements Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

Tableau 2 : Comparaison du nombre prévu et du nombre réel de demandes reçues

	Prévu			Réel		
	Nombre de demandes [a]	Proportion du nombre total (en %)	Nombre de demandes reçues par jour	Nombre de demandes	Proportion du nombre total (en %)	Nombre de demandes reçues par jour
Nombre total de demandes reçues	80 000			105 032 [b]		
Nombre de demandes reçues après 42 jours civils [c]	60 000	75 %	1 429	70 820	67 %	1 686
Nombre de demandes reçues après 60 jours civils [c]	60 000	75 %	1 000	75 909	72 %	1 265

Source

[a] Calculs effectués grâce aux données tirées des dossiers administratifs. Dans certains documents, il est indiqué que le volume de demandes correspond à 80 000, tandis que d'autres documents précisent que ce nombre fait uniquement référence au nombre de demandes qui devraient être approuvées sans mentionner le nombre de demandes qui seraient rejetées, ce qui aurait permis d'estimer le nombre total de demandes traitées.

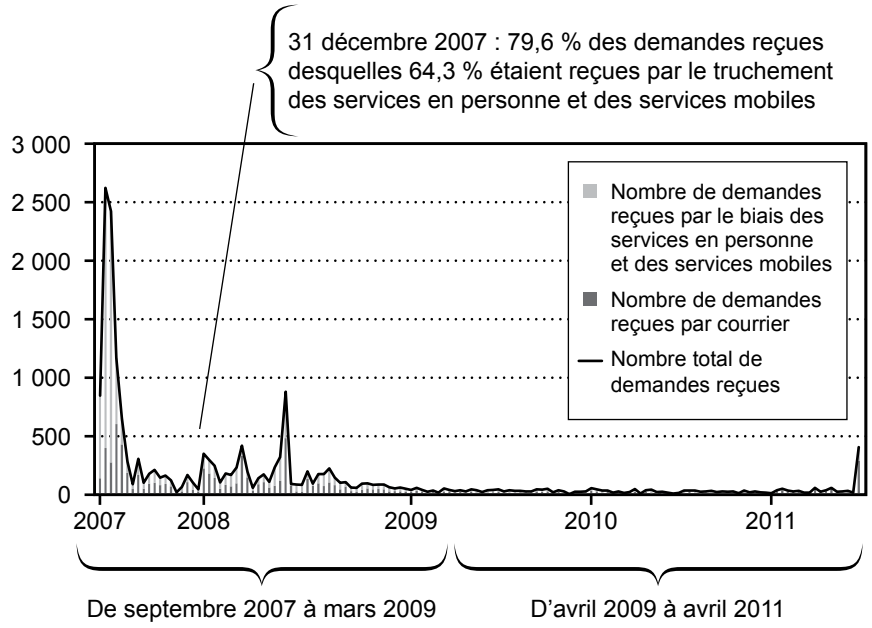
[b] AADNC, Statistiques sur la mise en oeuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, 30 juin 2012. [**http://www.aadnc-aandc.gc.ca**].

[c] Les estimations relatives à la planification en ayant recours à des hypothèses différentes ont été calculées : un volume de demandes prévu atteindra le trois quart du seuil avant l'autre. Le lancement a eu lieu le 19 septembre 2007; ainsi, le 31 octobre 2007 correspond à 42 jours civils après le lancement, et le 19 novembre 2007 correspond à 60 jours civils après le lancement.

Options de service

Les demandeurs de PEC pouvaient présenter leur demande en choisissant l'une des options suivantes : en personne dans un Centre Service Canada, au moyen des services mobiles occasionnels ou par courrier. Durant la première période de pointe, les demandeurs ont grandement préféré présenter leur demande de PEC en personne et lors des séances des services mobiles occasionnels. Comme l'illustre la figure 2, les demandes présentées au moyen des services en personne et des services mobiles représentent entre 70 % et 90 % des demandes reçues en octobre 2007. Pour comprendre le contexte, disons que durant les deux premières semaines de la prestation du service, plus de 33 000 demandes (environ 87 %) ont été présentées au moyen de ces deux options de service.

Figure 2 : Réception des demandes par option de services



Source : Données tirées des dossiers administratifs pour les pourcentages et le nombre de demandes saisis chaque jour dans la base de données.

En novembre 2007, le nombre de demandes reçues par jour a commencé à diminuer, et le pourcentage des demandes reçues par courrier a augmenté. L'option « par courrier » est devenue l'option privilégiée (71 %) uniquement après le 19 septembre 2011, date à partir de laquelle les demandes n'étaient acceptées qu'en cas de « circonstances exceptionnelles »[41]. En 2011, le pourcentage combiné des demandes reçues depuis le début de l'exercice au moyen des services en personnes et des services mobiles s'élevait à 63 %, comparativement à 37 % pour les demandes reçues par courrier.

Authentification de l'identité

Le processus d'authentification de l'identité dans le cadre du PEC reposait sur le certificat de naissance original du demandeur (ou deux pièces d'identité, dont une avec photo)[42]. Selon les données tirées des entrevues, le processus d'authentification de l'identité fonctionnait rondement dans la plupart des cas. Toutefois, certains processus administratifs ont dû être clarifiés après le lancement; par exemple, il a fallu déterminer si les certificats de statut d'Indien échus pouvaient être acceptés, ou encore s'il fallait photocopier les deux côtés des pièces d'identité. Lorsqu'une question était réglée, il fallait programmer le changement correspondant dans le système des TI.

[41] Les demandes tardives en raison de circonstances exceptionnelles étaient acceptées. AADNC, Paiement d'expérience commune – Mise à jour des renseignements sur le Paiement d'expérience commune. **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

[42] Service Canada, Paiement d'expérience commune **http://www.servicecanada.gc.ca**.

Les données tirées des entrevues menées dans le cadre de la présente évaluation semblent indiquer que le processus d'authentification de l'identité fonctionnait mieux dans les réserves en raison de la concentration des activités en personne et au moyen des services mobiles; cependant, étant donné que les affiches promotionnelles de certaines séances de réception des demandes ne précisaient pas qu'il fallait présenter des pièces d'identité, un certain nombre de demandeurs se sont présentés sans pièces d'identité. D'autres défis se sont posés en milieu urbain, où le PEC est versé à une population dispersée et parfois sans abri.

Les données tirées des dossiers administratifs concernant les premiers jours de la réception des demandes ont fait ressortir le problème selon lequel les demandeurs ne disposaient pas des documents d'identité requis. Les agents de Service Canada ont fourni les coordonnées de l'organisme provincial/territorial responsable ou ils ont aidé les demandeurs à remplir les formulaires requis pour obtenir les documents manquants. Ils ont également signé des lettres d'accord avec d'autres ministères[43] pour vérifier l'identité des demandeurs, même si aucune donnée n'a été trouvée concernant l'utilité de ces accords pour les demandeurs.

Répondants

Service Canada a élaboré et mis en œuvre un processus de répondants pour authentifier l'identité des personnes dans le cas des demandes présentées par des représentants de succession et des représentants personnels légaux ainsi que l'identité des demandeurs qui n'ont pas pu obtenir les pièces d'identité requises, de même que pour certifier les copies des documents d'identité. Le processus a été jugé comme étant important, par exemple, pour les demandeurs dont le nom a été changé dans les pensionnats indiens, qui ont changé de nom après un mariage ou au moment de l'adoption, ou encore qui utilisaient un nom pouvant s'écrire de différentes façons. L'Assemblée des Premières Nations a joint un encart dans le formulaire de demande de PEC où il est reconnu que l'obligation d'apporter des documents à l'appui d'un changement de nom avait une incidence disproportionnée sur les femmes. Dans ces circonstances, la réalisation d'une analyse comparative entre les sexes aurait pu simplifier l'élaboration d'une stratégie de prestation de service pour les femmes[44].

Selon les données tirées des dossiers administratifs, le formulaire du répondant a été approuvé le 16 octobre 2007. Par conséquent, les demandes exigeant l'intervention d'un répondant avant cette date ont été examinées de nouveau et modifiées au besoin pour éviter tout retard de traitement. D'autres données montrent que de nombreux formulaires du répondant étaient incomplets au moment de leur présentation ou, dans certains cas, la ressemblance avec le demandeur n'a pas pu être validée. D'autres problèmes imprévus se sont présentés; par exemple, certaines des professions que pouvaient exercer les répondants étaient moins courantes dans les collectivités desservies[45], et certains répondants refusaient

[43] Des lettres d'accord ont été signées en janvier 2008 avec Santé Canada et le Service correctionnel du Canada (SCC), et en juin 2008 avec Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Agence du revenu du Canada.

[44] Pour en savoir plus sur l'analyse comparative entre les sexes, voir **http://www.cfc-swc.gc.ca**.

[45] Par exemple, les répondants médecins étaient acceptés dans le cadre du PEC, mais pas les infirmières, même si de nombreuses collectivités ne pouvaient compter que sur la présence d'infirmières.

d'affirmer qu'ils étaient citoyens canadiens. Les données administratives sur le recours aux répondants n'étaient pas disponibles, ce qui fait que l'importance de cette autre méthode n'est pas connue actuellement.

Processus de présentation des demandes à l'intention des sous-populations

Des procédures spéciales ont été élaborées pour répondre aux besoins précis des représentants de succession et des représentants personnels légaux, des demandeurs vivant à l'étranger et des personnes sans abri ou incarcérées[46]. Il a fallu environ huit mois pour que les processus correspondants soient approuvés et mis en oeuvre. Les données administratives sur l'utilisation de ces processus n'étaient pas disponibles.

Au moment d'élaborer ces processus, Service Canada a tenu compte de la probabilité que les exigences ne puissent être respectées. Dans le cas des demandeurs qui vivent à l'étranger, par exemple, les copies certifiées des certificats de naissance ou de mariage étaient acceptés au lieu des documents originaux parce que certains territoires de compétence n'ont pas délivré à nouveau les documents originaux; par ailleurs, Service Canada a travaillé directement avec 17 ou 18 États américains pour vérifier les copies certifiées. Dans d'autres cas, Service Canada a suspendu l'exigence selon laquelle les répondants devaient être citoyens canadiens. Même si cette approche s'est avérée être très longue, elle a permis de réduire au minimum les efforts des demandeurs pour remplir leur formulaire.

2.3.2 Dans quelle mesure les systèmes de traitement se sont-ils avérés efficaces en ce qui concerne la prestation des services liés au PEC?

Puisqu'il s'agissait d'un nouveau service, Service Canada et AADNC ont conçu et élaboré des systèmes spécifiques pour recevoir et traiter les demandes de PEC ainsi que des options en matière de prestation de services pour joindre la population cible en tenant compte des différences culturelles (p. ex. services en personnes, services mobiles, interprètes autochtones, etc.). L'efficacité des systèmes s'est améliorée à mesure que les détails des procédures étaient peaufinés et approuvés. Une vérification terminée en février 2008 n'a révélé aucune faiblesse sur le plan de la réception des demandes par Service Canada[47].

De nombreuses directions générales de Service Canada, dont Service aux citoyens, Services de traitement et de paiement, Innovation, information et technologie, Services d'intégrité ainsi que Finances, ont collaboré à la conception des modes de prestation du PEC pour assurer leur conformité avec les paramètres établis dans la Convention de

[46] Parmi la population carcérale, les services mobiles dans le cadre du PEC ont principalement été offerts aux personnes détenues dans des établissements fédéraux, étant donné que leurs peines sont plus longues que celles qui sont purgées par les détenus dans les établissements provinciaux et territoriaux. Il a été estimé que ces derniers seraient en mesure de présenter une demande au moment de leur libération.

[47] Crawford Class Action Services. (2008). *Audit Report #1 – Indian Residential Schools Court Monitor Independent Audit of CEP Payments* – Service Canada et AADNC. Février. p. 3. (en anglais)

règlement. Chaque processus et protocole de prestation de services devait être examiné et approuvé avant sa mise en œuvre. Les données tirées des entrevues indiquent que cet important investissement de temps était essentiel à la réussite du PEC et qu'il avait profité à l'ensemble de l'organisation. Si les efforts en ce sens étaient plus intenses immédiatement avant et après le lancement, ils se sont poursuivis afin de tenir compte des améliorations continues aux politiques et des problèmes imprévus.

Système de traitement et de paiement

La souplesse et la créativité des équipes des technologies de l'information (TI) à l'égard des exigences changeantes ont été des facteurs déterminants dans le succès du système de traitement et de paiement. À l'aide d'options de communication formelles et informelles, ces équipes modifiaient les codes informatiques deux ou trois fois par jour pour maintenir le système à jour en fonction des spécifications révisées; selon les dossiers administratifs, plus de 50 mises à jour ont été effectuées au cours des 18 premiers mois. Au bout d'un certain temps, les systèmes des TI de Service Canada et d'AADNC ont atteint un certain niveau d'interopérabilité, ce qui a simplifié la mise en commun des données; toutefois, il a fallu trouver d'inévitables solutions de rechange, et des problèmes de contrôle des différentes versions des documents de communication et de formation se sont posés, ce qui a semé la confusion jusqu'à ce que le problème soit détecté et qu'une solution soit mise en œuvre.

Une fois passée l'urgence initiale entourant le lancement, des problèmes sont survenus de façon continue. En effet, il a fallu ajouter de nouveaux pensionnats à la liste et régler le problème des numéros d'identification du permis de conduire semblables (deux permis émis par deux provinces différentes pouvaient porter le même numéro d'identification); en l'absence de champ pour indiquer le nom de la province, le système de contrôle de la qualité de la base de données rejetait la deuxième occurrence comme étant un numéro invalide[48]. Une solution temporaire a donc été élaborée pour assurer la continuité de la réception et du traitement des demandes.

Administration du compte du fonds en fiducie conjoint

Service Canada a présenté des rapports de situation trimestriels pour effectuer un suivi de l'administration du fonds en fiducie de 1,9 milliard de dollars. Ces rapports découlaient de contrôles de surveillance interne et des rapprochements réguliers qui permettaient de retracer toutes les opérations effectuées dans le compte du PEC. Service Canada a également élaboré des procédures pour suivre les changements d'adresse, pour recevoir les chèques retournés et pour suivre les chèques qui ont été reçus par une personne autre que le demandeur. Ces systèmes permettaient de gérer l'exactitude sur le plan financier et les procédures relatives aux changements d'adresse non signalés, en plus d'assurer la comptabilité pour les bénéficiaires du Programme de paiements anticipés, et ce, souvent

[48] Dans le cadre du PEC, le numéro d'assurance sociale (NAS) ne pouvait pas être utilisé à des fins d'authentification de l'identité. Pour connaître les utilisations du NAS autorisées par la loi, voir : **http://www.priv.gc.ca**.

de façon manuelle. Des dispositions spéciales ont été prises avec le receveur général pour permettre à Service Canada de retenir un chèque retourné le temps d'effectuer les recherches pour retracer la nouvelle adresse du demandeur.

D'autres politiques et procédures ont été élaborées en 2012 à l'aube de la date limite de présentation des demandes au titre du PEC, notamment un mécanisme permettant de gérer l'excédent et le déficit du fonds. La Convention de règlement stipule que l'excédent serait réparti entre les demandeurs en fonction des pourcentages de demandeurs qui auraient déclaré leur appartenance à l'un des groupes prédéterminés[49]. Cependant, les données tirées des entrevues montrent que ni les employés du service à la clientèle de Service Canada ni les demandeurs ne savaient pourquoi ces données étaient recueillies; les demandeurs ont plutôt été informés que cette information était requise pour simplifier les recherches liées à leur demande.

Service Canada a conçu les mécanismes nécessaires pour gérer le fonds en fiducie et les paiements, même si l'organisation a connu quelques problèmes à cet égard. Par exemple, l'un des principaux problèmes concernait le fait qu'il n'y avait pas d'identifiant permettant de jumeler les demandeurs ayant reçu un paiement anticipé[50] à leur demande de PEC. Pour assurer le contrôle de la qualité, Service Canada a examiné manuellement les dossiers d'AADNC pour vérifier le montant des paiements.

La base de données de Service Canada a généré un identifiant PEC pour chaque demande saisie. Toutefois, selon les données tirées des entrevues, cet identifiant unique n'était pas divulgué aux demandeurs à moins qu'une lettre officielle (une demande de renseignements manquants, par exemple) ne leur soit envoyée; ils ne pouvaient donc pas utiliser cet identifiant pour simplifier la récupération de leur demande lorsqu'ils communiquaient avec Service Canada.

Un examen interne effectué en 2011-2012 a révélé que l'exactitude du traitement effectué par Service Canada dans le cadre du PEC était passée de 99,5 % à 100 % au cours de l'exercice en question[51].

Protection de la vie privée

L'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée[52], réalisée en mars 2008 par le Commissariat à la protection de la vie privée, a permis de conclure qu'il existait bien quelques risques modérés relatifs à la vie privée en lien avec l'évaluation du rendement, les avis, le couplage

[49] Voici les groupes figurant dans le formulaire : Indien inscrit, Indien non inscrit, Métis, Inuit (Nunavut), non-autochtone, Inuit (Québec), Inuvialuit, et aucune précision.

[50] AADNC n'était responsable que des paiements anticipés. Service Canada s'est servi de la liste des bénéficiaires de paiements anticipés pour déduire les paiements qu'ils ont reçus au titre du Programme de paiements anticipés du montant auquel ils ont droit, en fonction de la formule de calculs du PEC. Le fait qu'il n'y ait pas un numéro d'identification unique pour jumeler les dossiers de paiements anticipés aux dossiers du PEC a compliqué le processus.

[51] *Quality Services, Common Experience Payment Program – 2011-12 Processing Accuracy Review: Report of Findings*. Mai 2012. p. 9. (en anglais)

[52] *Canada Privacy Services (2008), Service Canada Common Experience Payment: Privacy Impact Assessment*. Le 31 mars. p. 4. (en anglais)

des données et les avis d'atteinte à la vie privée, mais qu'aucun risque élevé d'atteinte à la vie privée n'avait été trouvé. Les commentaires formulés durant les entrevues montrent également que les protocoles et les procédures de partage des données ont été conçus en vue de protéger la vie privée des demandeurs.

2.3.3 La prestation des services liés au PEC était-elle efficace et intégrée?

Selon une étude menée en 2010, les demandeurs ont apprécié les services de soutien mis à leur disposition pour remplir les formulaires du PEC[53], ce qui laisse croire que la prestation de services liés au PEC était efficace et intégrée. Parmi les principaux facteurs habilitants, mentionnons les interprètes en langues autochtones et la disponibilité des services en personnes et des services mobiles. En entrevue, certaines personnes ont fourni des exemples de situations où la prestation de services ne tenait pas autant compte des différences culturelles qu'on aurait pu le souhaiter. Par exemple, le fait de tenir des séances de services mobiles dans l'école de la région (la seule grande pièce disponible dans la collectivité) peut avoir fait ressurgir de mauvais souvenirs chez certaines personnes.

Options de service distinctes

Les personnes interviewées ont toutes convenu qu'il était important de fournir des services par courrier, en personne, au moyen des services mobiles, par téléphone et par Internet pour bien servir la population cible, très complexe. Le rôle des services mobiles a été particulièrement bien reçu; durant les entrevues, les gestionnaires et les employés du service à la clientèle ont d'ailleurs recommandé que Service Canada y ait recours de façon régulière pour fournir ses services. Une équipe régionale a été reconnue sur la scène nationale pour l'excellence de son service, et plus particulièrement les services mobiles.

Afin de réduire au minimum les obstacles linguistiques, Service Canada a embauché des interprètes en langues autochtones pour servir les demandeurs qui ne maîtrisaient aucune des deux langues officielles. Les demandeurs qui n'avaient pas accès à un téléphone dans leur maison ou à proximité pouvaient choisir de se rendre au téléphone le plus près, d'assister à la séance des services mobiles la plus près de chez eux ou encore d'envoyer leur demande par la poste. En raison d'une erreur administrative, l'adresse imprimée sur les premiers formulaires était incorrecte occasionnant ainsi des délais. De plus, quelques demandeurs ont posté leur formulaire à Société canadienne des postes qui, à son tour, a dû réacheminer l'envoi aux centres de traitement de Service Canada.

[53] G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 73.

Niveau de satisfaction des demandeurs

En 2010, la Fondation autochtone de guérison a publié ses constatations découlant de 281 entrevues menées auprès des demandeurs au sujet de leurs expériences liées au processus de demande de PEC, notamment en ce qui concerne la prestation de services[54]. Les recherches menées par la Fondation ont fourni les seules données directes sur le niveau de satisfaction des demandeurs concernant les services offerts, étant donné que la présente évaluation ne porte pas sur des entrevues menées auprès des demandeurs. Les 281 entrevues représentent environ un quart de 1 % de toutes les demandes de PEC[55]. Comme le montre le tableau 3, près de la moitié des personnes interrogées (47 %) trouvaient que le processus de demande était simple et facile. Selon cette étude, les répondants avaient moins de 60 ans, possédaient une parfaite maîtrise de l'anglais ou du français, et ont reçu l'aide de Service Canada ou une autre forme d'aide pour remplir leur formulaire[56].

Tableau 3 : Expériences liées à la demande de Paiement d'expérience commune

Processus de demande de PEC	% des répondants[a]
La demande a été facile à faire, processus simple	47 %
La demande a été difficile à faire, processus frustrant et coûteux	36 %
Longue période d'attente pour la confirmation et le paiement	28 %

Source : G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 30.

[a] Voir le rapport pour obtenir des détails sur la méthodologie utilisée dans le cadre des entrevues. **http://www.fadg.ca**.

Le rapport de la Fondation autochtone de guérison fait également ressortir des anecdotes positives concernant le soutien offert par Service Canada, en particulier dans les régions rurales et éloignées. Les collectivités qui ont fait la demande pour obtenir des services mobiles pour aider les demandeurs à remplir les formulaires ont fait état d'expériences

[54] Les questions sans lien avec la prestation de services qui sont soulevées dans ce rapport n'ont pas été prises en compte dans le cadre de la présente évaluation. Deux-cent-quatre-vingt-une (281) entrevues semi-structurées auprès des répondants clés ont été réalisées avec des membres des Premières Nations, des Inuits et des Métis appartenant à 17 des 20 collectivités choisies au Canada. La demande des participants avait été acceptée ou rejetée, ou encore ils avaient entrepris le processus de réexamen entre juin 2008 et avril 2009. G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 9.

[55] Au total, 105 032 demande de PEC ont été reçues (281/105 032 = 0,0026 ou 0,26 %).

[56] G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 31.

positives[57]. Les données tirées des entrevues menées auprès des employés du service à la clientèle confirment ces constatations; aux dires de l'une des personnes interrogées, 85 % des demandeurs désiraient obtenir de l'aide pour présenter leur demande[58].

Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont convenu qu'ils avaient obtenu d'excellents commentaires et que, dans l'ensemble, les demandeurs semblaient pour la plupart satisfaits des services en personne et des services mobiles, même si certains d'entre eux ne font pas la part des choses entre le service fourni et la décision relative à leur demande. Les commentaires des employés du service à la clientèle permettent également de reconnaître la valeur ajoutée des nombreux simples citoyens qui se sont portés volontaires pour aider les demandeurs à remplir les formulaires. Même s'ils n'avaient pas accès aux documents de formation, ces bénévoles ont fini par établir des liens avec des employés de Service Canada afin de clarifier certains éléments avant que les demandeurs envoient leur formulaire[59].

Selon les dossiers administratifs, les feuillets de renseignements disponibles en huit langues autochtones ont été reçus comme un signe de bonne volonté. Cependant, étant donné que les systèmes d'écriture autochtones ne sont pas couramment utilisés, leur utilité réelle était incertaine et les données administratives concernant leur utilité n'étaient pas disponibles.

D'autres détails découlant du rapport de la Fondation autochtone de guérison indiquent que les demandeurs qui habitaient plus au nord et dans des collectivités éloignées étaient moins satisfaits, peut-être parce qu'elles avaient moins facilement accès aux Centres Service Canada ou à d'autres formes d'aide[60]. Des 132 répondants, ce sont ceux des régions rurales qui ont trouvé le plus utile le service offert par Service Canada (54,7 %), tandis que les répondants des régions urbaines avaient davantage tendance à qualifier ce service comme « pas utile » (44,4 %), comme le montre le tableau 4 ci-dessous.

[57] G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). Paiement d'expérience commune, composante de l'*Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens*, *et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 73.

[58] Pour obtenir des détails, voir *Key Informant Interview Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*, p. 43.

[59] Pour obtenir des détails, voir *Training Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

[60] G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens*, *et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 73.

Tableau 4 : Soutien offert par Service Canada, selon le degré d'éloignement géographique						
	Répondants				% du total des répondants (n = 132) [a]	% du groupe (n = 281) [a]
	Isolé et semi-isolé	Rural	Urbain	Totaux		
Service Canada – soutien offert – utile	12	29	12	53	40 %	19 %
Service Canada – soutien offert – pas utile	5	5	8	18	14 %	6 %

Source : G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. 176.

[a] Le pourcentage total des répondants rend compte du nombre de participants qui ont répondu à cette question précise, parce que ce ne sont pas tous les participants du groupe de discussion qui ont répondu à toutes les questions. Voir le rapport pour obtenir des détails sur la méthodologie utilisée dans le cadre des entrevues. **http://www.fadg.ca**.

Les représentants de l'extérieur qui ont été interviewés dans le cadre de l'évaluation ont convenu que les demandeurs étaient généralement satisfaits de la prestation de services, que le processus était simple et que de nombreux conseils de bande locaux ont joué un rôle primordial dans la simplification des efforts de sensibilisation. Les représentants ont également recommandé la réalisation d'un plus grand nombre d'activités de sensibilisation ainsi que l'embauche d'autres employés et interprètes de la région pour améliorer davantage le service. Par ailleurs, ils ont soulevé des préoccupations concernant le manque d'attention portée aux possibles éléments déclencheurs des émotions susceptibles de se présenter au cours du processus de demande de PEC. Comme en témoigne la formation de Service Canada sur la sensibilisation à la diversité culturelle, des mesures ont été prises pour tenir compte des besoins et des préférences des demandeurs; toutefois, il n'a pas été possible de prévoir toutes les circonstances ou les situations pouvant avoir eu une incidence sur les expériences des demandeurs à l'égard de la prestation des services liés au PEC.

Réception et traitement des demandes

La première phase de réception des demandes a largement dépassé la capacité prévue pour recevoir et traiter les demandes. Le 31 décembre 2007, 79,6 % des demandes (83 620 demandes) avaient été reçues[61]; la réception des demandes a commencé à diminuer progressivement à la mi-novembre 2007. Toutefois, la demande à l'égard du traitement des demandes et des téléphonistes n'a pas fléchi avant le milieu de 2008.

[61] Selon les données sur le rendement qui ont été analysées, 83 620 demandes avaient été reçues le 31 décembre 2007. En septembre 2012, c'est un total de 105 032 demandes qui avaient été reçues.

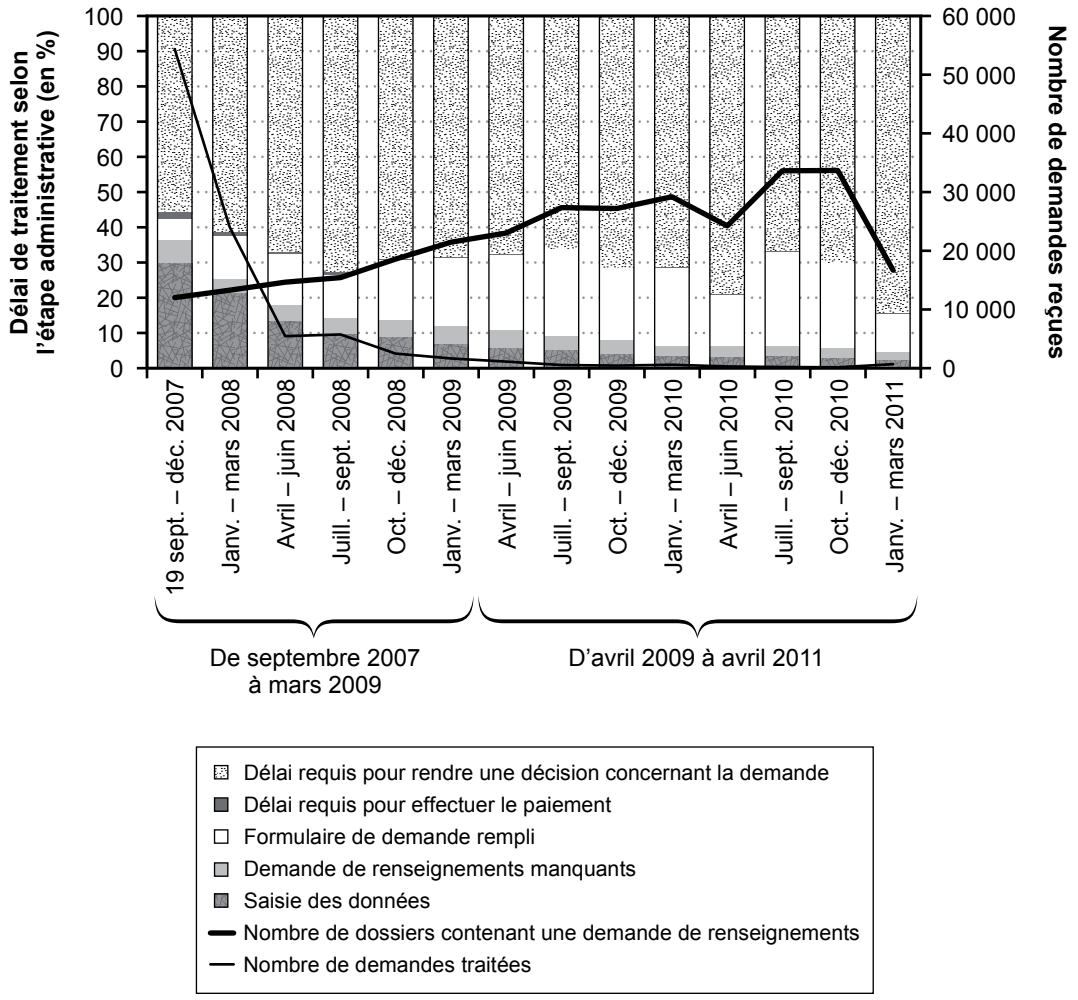
Rôle de Service Canada en matière de traitement des demandes

Le rôle de Service Canada en matière de traitement des demandes de PEC a porté principalement sur les étapes administratives suivantes :

- réception des demandes (y compris l'authentification de l'identité);
- saisie des données;
- demande de renseignements manquants (au besoin);
- vérification du caractère complet des demandes;
- distribution d'avis ou de chèques.

Le délai requis pour réaliser chaque étape du traitement des demandes a été déterminé en calculant la différence entre les dates séparant deux étapes. Par exemple, le nombre de jours requis pour procéder à la saisie des données a été calculé comme étant la différence entre la « date de réception des demandes » et la « date de saisie des données ». Étant donné qu'une demande officielle de renseignements ne s'appliquait pas à toutes les entrées, le délai moyen requis pour présenter une demande de renseignements a été multiplié par le pourcentage de demandes de renseignements manquants pour le trimestre concerné afin d'éviter de surévaluer le délai requis pour exécuter cette étape. Chacune des étapes est illustrée dans le contexte du temps total de traitement sous forme de pourcentage dans la figure 3.

Figure 3 : Nombre de jours requis pour traiter les demandes, selon l'étape administrative



Source : Calculs effectués en fonction du nombre total de demandes figurant dans les données administratives sur le rendement, soit 97 598 demandes. Selon les données administratives, aux fins du calcul du temps requis pour se prononcer sur une demande, le nombre total de demandes s'élevait à 99 156, moins les 1 558 demandes en instance. Les demandes ont été reçues entre le 19 septembre 2007 et le mois d'août 2009. Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

Le délai requis pour effectuer chaque étape administrative a varié au cours de la période de prestation des services liés au PEC. Entre septembre 2007 et mars 2009, la saisie des données constituait un élément important en raison du nombre élevé de demandes reçues, sans compter l'utilisation des demandes papier, qui devaient être envoyées au centre de traitement avant que les renseignements y figurant ne puissent être saisis. Durant cette période, le temps requis pour traiter les demandes a augmenté proportionnellement au pourcentage de dossiers pour lesquels une demande de renseignements devait être présentée. Aussi, la figure 3 montre clairement le nombre croissant de demandes de renseignements

manquants tout au long de la prestation de services. Par ailleurs, Service Canada a connu quelques difficultés à traiter les opérations durant les dernières années de la prestation des services liés au PEC en raison des mises à jour obligatoires du système des technologies de l'information (TI) pour lui permettre de répondre aux exigences additionnelles découlant du processus de réexamen.

Capacité de traitement

Comme le montre la figure 4 ci-dessous, le nombre initial de demandes reçues était très élevé, et la capacité de traitement s'est accrue rapidement en conséquence. À la lumière de l'analyse des données sur le rendement, environ dix fois plus de demandes ont été traitées en novembre 2007 (28 294) comparativement au mois précédent (2 452)[62].

Le volume d'appels est passé d'environ 8 500 appels en septembre 2007 à près de 45 000 appels un mois plus tard, et ce nombre a plus que doublé pour dépasser les 100 000 appels en novembre. Seule la journée du 10 décembre 2007 a été plus occupée (6 214 appels ont été enregistrés). Même en 2010 et 2011, le nombre moyen d'appels au sujet du PEC était supérieur à 1 300 appels par mois, comparativement à une moyenne de 477 demandes reçues par mois, selon les données officielles.

Selon les entrevues menées auprès des employés du service à la clientèle, tant les demandeurs que les téléphonistes étaient exaspérés en raison des volumes d'appels élevés, des obstacles linguistiques et de l'obligation de réitérer la norme de service publiée de 28-35 jours[63]. Plus tard, les frustrations ont été exacerbées par l'incapacité des téléphonistes de mettre à jour le statut des demandeurs en raison des restrictions d'accès aux données visant à protéger la vie privée. L'existence de multiples lignes téléphoniques du PEC a semé la confusion quant au numéro à composer pour obtenir des renseignements précis. Cette confusion a également restreint la capacité d'évaluer l'attitude des téléphonistes de Service Canada, puisque les commentaires concernant la qualité du service fourni par les « téléphonistes » ne pouvaient être liés de façon concluante à la ligne de Service Canada. En outre, il n'existait aucune donnée administrative sur le nombre d'appels interrompus ou les délais d'attente. Selon les commentaires formulés par les employés du service à la clientèle durant les entrevues, les demandeurs étaient parfois laissés « en attente durant des heures », et certains téléphonistes n'étaient pas courtois[64].

---

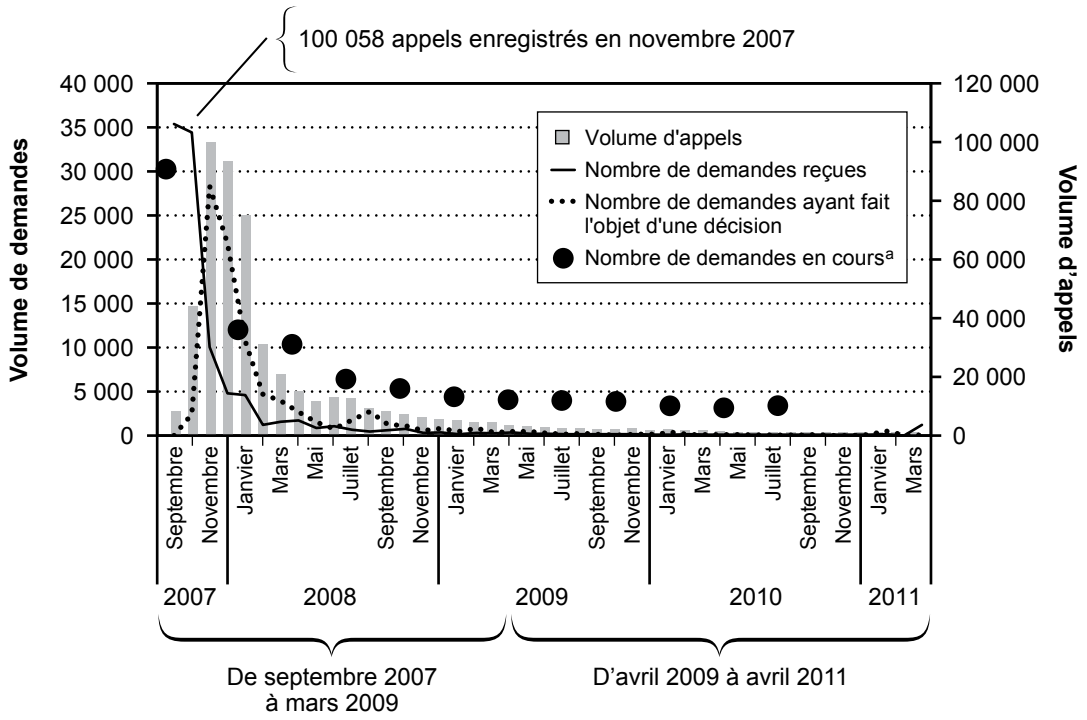
[62] Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

[63] Selon les documents essentiels, 80 % des personnes dont la demande de PEC a été approuvée devaient recevoir leur paiement dans les 28 jours. Dans l'ensemble, les paiements du PEC devaient être versés dans les 35 jours, sauf lorsqu'il fallait procéder à une recherche documentaire exhaustive.

[64] Pour obtenir des détails, voir *Key Informant Interview Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*, p. 43-45.

Puisque les délais d'attente s'allongeaient, les téléphonistes ont tenté de traiter les appels rapidement, ce qui a pu donner l'impression aux demandeurs qu'ils ne prêtaient pas attention à leur demande de renseignements[65]. Il arrivait parfois que le numéro de téléphone direct du centre de traitement soit communiqué au demandeur pour qu'il puisse joindre le même agent de traitement, ce qui permettait de simplifier le traitement du dossier. Cependant, ces numéros de téléphone étaient parfois affichés dans les bureaux de bande, ce qui entraînait un nombre d'appels plus élevé que prévu.

Figure 4 : Capacité de volume



Source : Calculs effectués en fonction des dossiers administratifs et des données sur le rendement.

[a] Les données relatives aux « demandes en cours de traitement » n'ont pas été publiées après juillet 2010.

[65] Remarque : Parmi les principales sources concernant le niveau de satisfaction des demandeurs, mentionnons : 1) Fondation autochtone de guérison. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, chapitre 6; 2) Fondation autochtone de guérison. (2007). Projet de recherche sur le paiement forfaitaire compensatoire : le cercle se referme, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, avant-propos; 3) *Key Informant Interview Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

Demandes en cours de traitement

La figure 4 illustre également le nombre courant de demandes en cours de traitement. Ces données s'expliquent par un ensemble de facteurs, notamment les renseignements manquants, la complexité de la demande et le type de demande (p. ex. demande présentée par des particuliers, des représentants de succession ou des représentants personnels légaux).

Pour obtenir les renseignements manquants, les agents de traitement tentaient de communiquer directement avec les demandeurs avant de leur envoyer une demande officielle par la poste. Toutefois, étant donné que seules les coordonnées officielles étaient consignées dans la base de données, les 13 477 demandes officielles de renseignements manquants ne rendent pas pleinement compte de l'étendue du problème. En moyenne, il a fallu 134,2 jours ouvrables pour traiter les demandes auxquelles était rattachée une demande officielle envoyée par la poste[66]. Ensemble, les demandes présentées par des représentants de succession ou des représentants personnels légaux représentaient 10,6 % (1 431) des demandes incomplètes, même s'il ne s'agit que de 3,4 % du nombre total de demandes. Un rapport de situation trimestriel datant de mars 2011 contient d'autres données sur l'importance des efforts déployés dans le traitement de ces demandes plus complexes. À l'époque, 1 551 lettres de demande de renseignements manquants ont été envoyées, dans une ultime tentative d'achever ces demandes. Ce nombre représente une diminution par rapport au nombre de dossiers incomplets de l'année précédente (1 636).

La question de savoir si un dossier était jugé simple ou complexe ne figurait pas non plus dans les données sur le rendement. Cette ventilation ainsi que les délais de traitement correspondants apparaissaient toutefois dans quatre rapports de situation trimestriels publiés entre octobre 2009 et septembre 2010, bien que le niveau d'effort fourni respectivement par Service Canada et AADNC ne soit pas précisé. Durant cette période, les demandes complexes représentaient plus de la moitié (57,3 %) des demandes reçues et leur délai de traitement moyen était de 254,3 jours, comparativement à une moyenne de 114,3 jours pour les demandes simples. Les données tirées des entrevues et des dossiers administratifs montrent qu'un nombre plus important de demandes complexes ont été reçues plus tard dans la durée de vie du projet.

Il existait trois types de demandes dans le cadre du PEC : les demandes présentées par des particuliers, les demandes présentées par des représentants de succession et les demandes présentées par des représentants personnels légaux[67]. Les demandes présentées par des individus représentaient 96 % de toutes les demandes, et leur délai de traitement moyen correspondait à 78,4 jours. Comme l'indiquent les données tirées des entrevues, les demandes présentées par des représentants de succession (2,8 %) et les demandes

[66] Les données portent sur la période comprise entre le 19 septembre 2007 et le 30 août 2009. Pour obtenir des détails, voir *Key Informant Interview Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*, *Appendix E: Table D: Only Application Missing Information*.

[67] Les demandes individuelles étaient remplies directement par le demandeur. Les demandes présentées par des représentants de succession et des représentants personnels légaux étaient remplies par une tierce partie au nom d'un demandeur; ces demandes représentaient un faible pourcentage des demandes reçues, soit 2,8 % et 0,6 % respectivement.

présentées par des représentants personnels juridiques (0,6 %) étaient moins nombreuses mais plus complexes; leur délai de traitement moyen correspondait respectivement à 189,7 et à 283,9 jours.

Mesures du rendement

Deux indicateurs de rendement ont été utilisés à différents moments pour mesurer le rendement de la prestation de services liés au PEC. Le premier indicateur, adopté dans les documents essentiels, concernait le délai de traitement des demandes, tandis que le second, adopté en juin 2009, cherchait principalement à déterminer si les chèques avaient été émis dans un délai d'un jour ouvrable suivant la réception de la décision d'AADNC.

1. Norme de délai de traitement des demandes

Selon les documents essentiels, la norme de service du PEC exigeait que les paiements soient versés dans les 35 jours, sauf lorsqu'il fallait procéder à une recherche documentaire exhaustive. En outre, 80 % des demandeurs du PEC dont la demande a été approuvée devaient recevoir leur paiement dans les 28 jours, et toutes les personnes dont la demande a été approuvée devaient être informées de la décision dans les 60 jours suivant la décision relative à l'admissibilité[68]. Cette norme était fondée sur l'expérience acquise dans le cadre du régime d'assurance-emploi et ne tenait pas compte des nombreuses différences entre les modes de prestation des services. À la lumière de l'analyse des données sur le rendement, 14,2 % (10 372) des demandes approuvées respectaient la norme de 28 jours, et 28,1 % (20 558) des demandes approuvées respectaient la norme de 35 jours[69]. Dans le cas des demandes approuvées et des demandes rejetées, c'est 67,3 % (65 635 demandes) d'entre elles qui étaient conformes à la norme de 60 jours concernant l'envoi d'un avis[70].

Étant donné que la première communication externe au sujet des délais de traitement a eu lieu le 1er novembre 2007[71], soit bien après que l'arriéré ne soit devenu évident, les demandeurs s'attendaient à ce que la norme de service de 28-35 jours soit respectée. Parmi les facteurs ayant contribué aux retards sur le plan des communications, mentionnons par exemple la pression accrue en vue de maintenir la norme de service publiée.

---

[68] Le délai de traitement a été calculé à compter de la date de réception de la demande de PEC par Service Canada jusqu'à la date à laquelle la décision relative au paiement a été transmise à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

[69] Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

[70] Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

[71] *Crawford Services*. (2007). Note d'information. **http://www.classactionservices.ca**.

Les employés du service à la clientèle de Service Canada qui ont été interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont indiqué qu'ils avaient répondu à un grand nombre de demandeurs exaspérés. Un rapport de la Société nationale des survivants des pensionnats autochtones exprime à nouveau la frustration des demandeurs à l'égard du retard dans les communications et indique que ces derniers préfèrent nettement être tenus au courant des problèmes[72]. Pour Service Canada, la communication des retards était d'autant plus compliquée que les communications externes relevaient principalement d'une firme de l'extérieur[73].

2. Rapidité d'autorisation des paiements

En juin 2009, Service Canada a adopté une nouvelle mesure du rendement : le pourcentage de paiements du PEC émis dans un délai d'un jour ouvrable suivant la réception de la décision concernant la demande. L'objectif initial de 100 % de réussite est passé à 95 % en juillet 2009. Étant donné que seulement 6 853 demandes ont été reçues entre juin 2009 et août 2012, l'objectif a été dépassé et 97,9 % des paiements ont été émis dans un délai d'un jour ouvrable[74]. À titre de comparaison, 70 519 demandes ont été reçues entre le 19 septembre et le 31 octobre 2007, et 88,5 % des paiements du PEC ont été émis dans un délai d'un jour ouvrable.

Normes de service d'autres programmes du gouvernement du Canada

Selon les statistiques publiées, le régime de pensions du Canada (85 %) et la Sécurité de la vieillesse (90 %) ont continué de respecter leurs normes de service durant la prestation des services liés au PEC[75]. Le régime d'assurance-emploi (80 %) a respecté son objectif 79,1 % du temps en 2008. Si les données tirées des entrevues et des dossiers administratifs indiquent que les clients de Service Canada autres que ceux du PEC attendaient plus longtemps, aucune donnée administrative complémentaire n'a été trouvée[76].

---

[72] *National Residential School Survivors' Society. (2007). A Preliminary Report Regarding The Implementation of the Indian Residential Schools Settlement Agreement, November 28*. p. 9. (en anglais)

[73] Voir Annexe O: *Settlement Agreement Communication Strategy in the Indian Residential School Settlement Agreement*. (en anglais)

[74] Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*. Remarque : Les données portant sur le dernier mois durant lequel les demandes de PEC étaient acceptées (septembre 2012) n'étaient pas disponibles.

[75] L'état du rendement était compilé en fonction des données consignées dans les rapports ministériels sur le rendement des exercices 2007-2008 à 2010-2011.

[76] Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

2.3.4 La formation sur le PEC a-t-elle permis d'améliorer la prestation des services?

La formation sur le PEC a contribué à améliorer la prestation de services en bonifiant les connaissances globales des employés du service à la clientèle sur les pensionnats indiens; de nombreux participants à la formation y attribuent l'amélioration de leur compréhension et de leur attitude à l'égard de la prestation des services liés au PEC. La formation technique a également été jugée importante pour veiller à ce que les agents de traitement aient acquis les compétences nécessaires pour exécuter leur travail.

Les employés des services en personne et des services mobiles devaient posséder des compétences différentes de celles qui étaient exigées des agents de traitement. Si les deux groupes suivaient parfois une formation distincte, il arrivait d'autres fois qu'ils suivaient la même formation; c'est pour cette raison que la rétroaction concernant la qualité du matériel de formation était diversifiée et souvent contradictoire. Il a été suggéré d'offrir des horaires de cours différents pour cibler plus efficacement les différents besoins de chaque groupe et rendre plus accessibles les documents à lire. En outre, certains besoin en matière de formation n'avaient pas été prévus, notamment en ce qui concerne le contact direct que les agents de traitement avaient avec les clients pour obtenir les renseignements manquants.

Une vérification du processus lié au PEC a permis de conclure que les employés de Service Canada étaient bien formés, qu'ils participaient de façon significative à l'exécution de leurs tâches, et que les systèmes étaient bien documentés conformément aux modalités de la Convention de règlement[77]. L'un des gestionnaires interviewés dans le cadre de la présente évaluation a traduit en ses mots un sentiment couramment exprimé, soit que les gestionnaires étaient très fiers de l'excellent travail accompli par les employés de Service Canada, qui ont fourni les services liés au PEC avec efficacité et respect[78].

Formation sur la sensibilisation à la diversité culturelle

La formation sur la sensibilisation à la diversité culturelle devait obligatoirement être suivie immédiatement avant et après le lancement du PEC pour veiller à ce que tous les employés possèdent des connaissances de base sur l'histoire des pensionnats indiens et leurs répercussions. Environ la moitié (13 sur 25) des commentaires exprimés en entrevue s'accordent avec les réponses au sondage à reconnaître que cette formation a permis d'améliorer la prestation de service en enrichissant les connaissances, les habiletés et les attitudes à l'égard de la prestation des services liés au PEC. Certaines régions ont adapté la formation sur la sensibilisation à la diversité culturelle pour tenir compte du fait qu'elles possèdent une meilleure compréhension des collectivités autochtones locales; ainsi, les descriptions des mêmes formations ou de formations similaires variaient (p. ex. présence ou non d'Aînés), tout comme la durée de la formation pour les titulaires de postes similaires

[77] *Crawford Class Action Services. (2008). Audit Report #1 – Indian Residential Schools Court Monitor Independent Audit of CEP Payments* – Service Canada et AADNC. (en anglais)

[78] Voir *Key Informant Interview Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*, p. 30.

(d'un à cinq jours). Les séances de formation qui comptaient sur la présence d'Aînés de la région et des cérémonies culturelles, comme les prières d'ouverture autochtones, étaient les plus appréciées[79]. Les formations sur la sensibilisation à la diversité culturelle se déroulaient la plupart du temps en salle de classe, mais certaines séances étaient offertes en ligne pour permettre une plus grande flexibilité.

2.3.5 Capacité d'interagir efficacement avec les demandeurs

La formation sur la sensibilisation à la diversité culturelle comprenait un module sur la façon d'interagir efficacement avec les clients. Cependant, les commentaires exprimés lors des entrevues ont corroboré une plainte citée dans le rapport de la Fondation autochtone de guérison (2010), selon laquelle les demandeurs se sont sentis « intimidés » et « exaspérés » par les téléphonistes des lignes sans frais du PEC[80]. Étant donné que de nombreuses lignes téléphoniques du PEC étaient gérées par d'autres organisations, les commentaires portant sur les lignes téléphoniques du PEC ne pouvaient pas nécessairement être attribués à Service Canada. Les employés du service à la clientèle ont également précisé que la formation n'avait pas abordé la façon de répondre aux demandeurs exaspérés en raison des retards, la nécessité de vérifier l'identité des demandeurs[81] ou le fait que le statut des demandes ne pouvait être mis à jour en raison de dispositions visant à protéger les renseignements personnels des demandeurs.

Formation technique

Les quelques agents de traitement du PEC qui avaient déjà traité d'autres demandes de Service Canada (p. ex. régime d'assurance-emploi, Régime de pensions du Canada, etc.) n'ont reçu qu'une formation ciblée sur le PEC, ce qui a permis de réduire le nombre de séances de formation technique.

La formation technique était principalement présentée en ligne même si certaines séances se déroulaient en salle de classe. Dès le départ, des difficultés sont survenues durant les séances de formation technique parce que le système des technologies de l'information (TI) et le formulaire de demande étaient encore en cours d'élaboration, et que la traduction française était décrite comme étant mauvaise. Par conséquent, les formulaires n'étaient pas disponibles

[79] Remarque : Les dispositions relatives à chaque séance de formation variaient; ainsi, certaines d'entre elles comprenaient la présence d'Aînés et de cérémonies culturelles (p. ex. musique et cercle autochtones), d'autres pas.

[80] Fondation autochtone de guérison. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, p. 70.

[81] En plus du temps d'attente requis pour parler à un téléphoniste, les demandeurs considéraient que la nécessité de prouver leur identité au téléphone était jugée comme la continuité de l'expérience qu'ils avaient vécue dans les pensionnats indiens; les téléphonistes semblaient peu outillés pour leur expliquer la nécessité de cette mesure. G. Reimer, A. Bombay, L. Ellsworth, S. Fryer, T. Logan. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison, p. xiv-xvii.

lors des premières séances de formation[82] et, à mesure que les paramètres relatifs à la prestation de service étaient modifiés, des problèmes de contrôle de version sont apparus. Ainsi, le taux de réussite du premier examen n'était que de 6 % parce que le matériel de formation ne correspondait pas aux réponses de l'examen en ligne. L'examen a été modifié, et le taux de réussite a grimpé à 68 % le jour précédent le lancement du PEC[83]. Des mises à jour régulières étaient envoyées aux employés du service à la clientèle pour clarifier les procédures relatives à la réception et au traitement des demandes, mais il est demeuré difficile d'assurer la mise à jour constante de l'information.

2.4 Question fondamentale 5 : Efficience et économie

La présente section porte principalement sur la cinquième question fondamentale, soit la démonstration de l'efficience et de l'économie.

2.4.1 Les ressources affectées à la prestation de services étaient-elles suffisantes?

L'examen de l'analyse de l'écart total révèle que les ressources allouées aux frais administratifs concernant la prestation des services liés au PEC semblaient suffisantes, même s'il y avait peu de marge de manœuvre pour ajuster les allocations budgétaires afin de respecter les calendriers opérationnels révisés et les niveaux de demande non prévus. Le tableau 5 illustre l'analyse des écarts entre les coûts salariaux et non salariaux pour les exercices 2006-2007 à 2010-2011. Les ressources inutilisées sont présentées comme des valeurs positives tandis que les déficits sont présentés comme des valeurs négatives (entre parenthèses).

[82] Le formulaire a été approuvé le 6 septembre 2007 tandis que la formation a débuté en août 2007.

[83] Pour obtenir des détails, voir *Training Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*, figure 3.

Tableau 5 : Analyse des écarts budgétaires du Paiement d'expérience commune (2006-2007 à 2010-2011)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total	
	Élaboration du service	97 792 demandes reçues		3 484 demandes reçues		2006-2011	2007-2011
Coûts salariaux[a]	77,6 %	13,8 %	(136,6 %)	28,8 %	(3,7 %)	15,5 %	(1,0 %)
Coûts non salariaux	83,8 %	50,5 %	(42,7 %)	42,0 %	18,2 %	46,4 %	41,4 %
Total	**79,8 %**	**34,9 %**	**(94,6 %)**	**33,1 %**[b]	**4,8 %**	**30,9 %**	**21,3 %**

Source : Les dépenses pour les exercices 2006-2007 à 2010-2011 ont été déterminées à l'aide d'un ensemble de données provenant du système de gestion ministériel en fonction de codes et de modèles de projet pertinents.

Remarques : Les déficits sont présentés comme des valeurs négatives (entre parenthèses), et les ressources inutilisées sont présentées comme des valeurs positives. Chaque écart (coûts salariaux, coûts non salariaux et total) a été calculé de la façon suivante : ([Budget – dépenses]/Budget) *100.

[a] Les coûts salariaux comprennent les dépenses découlant du Régime d'avantages sociaux des employés (RASE) calculées à 15,71 % en 2006-2007, à 16,72 % en 2007-2008, à 15,49 % en 2008-2009, à 17,45 % en 2009-2010, et à 16,84 % en 2010-2011. Le financement du RASE est calculé à un taux standard de 20 %.

[b] Les ressources inutilisées pour l'exercice 2009-2010 (33,1 %) comprenaient un financement complémentaire qui a fait augmenter de 45,1 % (1 471 000 $) le financement initial prévu pour l'exercice en question (1 282 000 $), ce qui a porté le montant du financement à 2 753 000 $. Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune* (fichier distinct).

Le financement pour l'exercice 2006-2007 était incertain puisque l'approbation finale des tribunaux à l'égard du PEC n'est venue que le 21 mars 2007. Par conséquent, il existait un écart de 6,8 millions de dollars (79,8 %) en 2006-2007. Selon des documents officiels, AADNC devait transférer 8,6 millions de dollars en 2006-2007 pour assumer les coûts relatifs au développement des systèmes de Service Canada, à la coordination de la prestation des services, aux communications, à la dotation et à la formation du personnel, ainsi qu'à la préparation des centres d'appels. Cependant, tandis que les dossiers administratifs montrent que Service Canada a continué à exiger que les fonds soient transférés, rien ne prouve que l'organisation les a bel et bien reçus.

Étant donné que l'approbation finale n'est venue qu'en mars 2007, le lancement qui devait avoir lieu en juin 2007 a été reporté en septembre 2007. Toutefois, le financement prévu n'a pas été ajusté en conséquence, ce qui fait qu'environ un tiers (34,9 %) des fonds n'a pas été utilisé. Cet écart de 11,4 millions de dollars aurait plus que couvert le déficit de 3,8 millions de dollars en 2008-2009 si Service Canada avait été autorisé à reporter les fonds[84]. L'écart pour cette année-là a été estimé à nouveau en se fondant sur la date de lancement initialement

[84] Pour obtenir des détails, voir *Administrative Cost and Performance Data Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

prévue en juin, combiné aux dépenses réelles par mois (3,3 millions de dollars), ce qui représente un écart de 8 %. Cependant, après un examen plus approfondi, si le PEC avait été lancé en juin, le budget salarial aurait connu un déficit d'environ 3 millions de dollars[85].

Entre 2007-2008 et 2010-2011, au moment où Service Canada a reçu un financement direct pour le PEC, le déficit global lié aux coûts salariaux était de 1 %, même si un déficit a été enregistré au terme de deux exercices sur quatre seulement. À titre de comparaison, au cours de la même période, 41,4 % du budget non salarial n'a pas été dépensé. Par conséquent, l'équilibre entre le financement salarial et non salarial ne témoignait pas des exigences opérationnelles. Dans l'ensemble, nous pouvons conclure, pour une nouvelle initiative, que le projet se situait environ dans les limites du budget de 2007-2008 à 2010-2011. Même si des écarts ont été notés, l'ordre de grandeur est raisonable. On reconnaît que l'activité de l'année en cours (2012-2013) qui veut maintenir les 1 500 demandes en suspens n'est pas financée.

2.4.2 La prestation de services était-elle efficiente sur le plan des coûts?

L'efficience de la prestation des services liés au PEC a été analysée en fonction de ses frais administratifs.

Frais administratifs

Les frais administratifs ont été analysés en fonction de trois mesures spécifiques : les frais administratifs estimés par demande, le montant des indemnités versées pour chaque dollar de frais administratifs, et le montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $. Les frais administratifs analysés ne tenaient compte que du rôle de Service Canada en ce qui concerne le traitement des demandes de PEC; les frais relevant d'AADNC associés à la détermination de l'admissibilité des demandeurs n'ont pas été pris en considération dans le cadre de la présente évaluation.

Selon la disponibilité des données, des comparaisons ont été effectuées avec les programmes suivants[86] :

- **Mode alternatif de résolution des conflits :** Processus confidentiel entrepris sur une base volontaire par les demandeurs souhaitant résoudre en dehors du système judiciaire leurs demandes d'indemnité validées à l'égard des mauvais traitements physiques et sexuels dont ils ont été victimes et de la détention injustifiée qu'ils ont subie;

[85] Le montant budgété des salaires pour 2007-2008 s'élevait à 13 976 000 $. À l'aide du pourcentage réel consacré aux salaires (56 %) et le montant révisé des dépenses (30 231 000 $), le coût salarial révisé était estimé à 17 015 000 $. La différence entre 17 015 000 $ et 13 976 000 $ est de 3 039 000 $.

[86] Pour obtenir des détails sur l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et le règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990, voir *Case Studies of Redress and Compensation Settlements Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

- **Entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais :** Dédommagement pour les personnes ayant souffert d'abus sexuels, physiques et psychologiques dans les orphelinats et pensionnats irlandais;
- **Règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 :** Indemnisation des personnes qui ont été infectées par du sang contaminé avant 1986 ou après 1990, parce que la Croix Rouge n'utilisait pas les tests de dépistage de l'hépatite C même s'ils étaient disponibles au Canada.

Chacun des cas évalués était assorti de différentes structures de prestation correspondant aux besoins de leurs populations cibles définies. Par exemple, Service Canada a établi un partenariat avec un autre ministère pour fournir les services liées au PEC, tandis que d'autres organisations travaillaient seules pour verser les indemnités dans le cadre du dédommagement pour les victimes des établissements irlandais et du règlement relatif à l'hépatite C. En raison de ces différences, aucune comparaison directe n'a pu être effectuée avec le PEC, malgré le fait que certaines comparaisons indirectes étaient possibles.

2.4.3 Frais administratifs estimés par demande

Les frais administratifs estimés par demande ont été calculés uniquement en fonction des demandes ayant été traitées afin de réduire au minimum le risque de double comptabilisation. Le budget de pré-lancement (1,7 million de dollars) a été ajouté aux frais pour 2007-2008 afin de rendre pleinement compte des frais administratifs liés au PEC. L'importance des efforts déployés pour traiter les demandes a varié considérablement, ce qui a donc eu une incidence sur le coût réel de chaque demande. La comparaison avec d'autres programmes a également été effectuée en analysant les frais administratifs moyens par demande. En plus d'avoir traité différents volumes de demandes, Service Canada a maintenu la prestation de services et mis à jour son système des TI, ce qui a également exercé une pression à la hausse sur les coûts unitaires.

Le tableau 6 illustre le budget, le nombre de demandes traitées ainsi que les frais administratifs estimés par demande dans le cadre du PEC, de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais ainsi que du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990[87].

[87] Pour obtenir des détails sur l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et le règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990, voir *Case Studies of Redress and Compensation Settlements Technical Report* (en anglais – fichier distinct), à l'appui de l'*Évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune*.

Tableau 6 : Frais administratifs par demande			
	Dépenses administratives réelles	**Nombre de demandes traitées[a]**	**Frais administratifs par demande**
Paiement d'expérience commune			
Du 19 septembre 2007 à mars 2008	23 129 110 $	78 186	296 $
2008-2009	7 828 260 $	25 572	306 $
2009-2010	3 292 524 $	16 498	200 $
2010-2011	2 154 132 $	4 319	499 $
Total	**36 404 025 $**	**124 575**	**292 $**
Entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais			
Total (de 2003 à 2010)	**86 527 622 $**	**14 388**	**6 014 $**
Règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990[b]			
Frais administratifs seulement	20 000 000 $	17 235	1 160 $
Frais administratifs et juridiques, et taxes	57 790 000 $		3 353 $

Sources

PEC : Calculs effectués en fonction des dossiers administratifs et des données financières.

Entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais : Données tirées des rapports annuels (2003 à 2010) de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais. **http://www.rirb.ie**. (en anglais)

Hépatite C : Santé Canada. (2007). *Principales caractéristiques de l'entente de règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après le 1er juillet 1990*. Seuls les coûts budgétés étaient disponibles. **http://www.hc-sc.gc.ca**. Convention de règlement relative à l'hépatite C visant la période antérieure à 1986 et la période postérieure à 1990, Mise à jour # 61 – Le 3 juillet 2012. **http://pre86post90settlement.ca**.

Remarques : Les chiffres étant arrondis, les calculs peuvent différer.

[a] Le nombre de demandes de PEC traitées comprend les demandes approuvées, le nombre de demandes rejetées ainsi que les demandes ayant fait l'objet d'un réexamen. Par conséquent, certaines demandes ont été traitées deux fois, ce qui fait que le nombre de demandes traitées dépasse le nombre total de demandes reçues. Les demandes qui étaient en cours de traitement ont été exclues pour éviter d'être prises en compte deux fois.

[b] Dans le cas de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990, les administrateurs assumaient l'entière responsabilité de la réception des demandes, de l'authentification de l'identité, de la détermination de l'admissibilité et du traitement des paiements.

Deux fois et demie plus de demandes de PEC ont été traitées durant les six premiers mois, soit entre septembre 2007 et mars 2008, que durant la période comprise entre avril 2007 et mars 2011. Au fil du traitement des demandes, les frais administratifs estimés correspondants par demande ont diminué, sauf en 2010-2011, où ils sont passés de 200 $ (durant l'année précédente) à 499 $ en raison du nombre moins important de dossiers traités, de l'augmentation de la complexité des dossiers et de la nécessité de mettre à jour l'infrastructure des TI pour répondre aux exigences du processus de réexamen.

Les administrateurs de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 devaient assumer les frais administratifs associés à la détermination de l'admissibilité aux paiements, tandis que le partenaire de Service Canada, AADNC, prenait à sa charge les frais relatifs à la prestation de services liés au PEC. En raison de cette différence, les frais administratifs moyens estimés par demande de PEC (292 $) étaient beaucoup moins élevés que les frais administratifs moyens associés à l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais (6 014 $) et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 (1 160 $, frais administratifs seulement, ou 3 353 $ si l'on inclut les frais juridiques et les taxes).

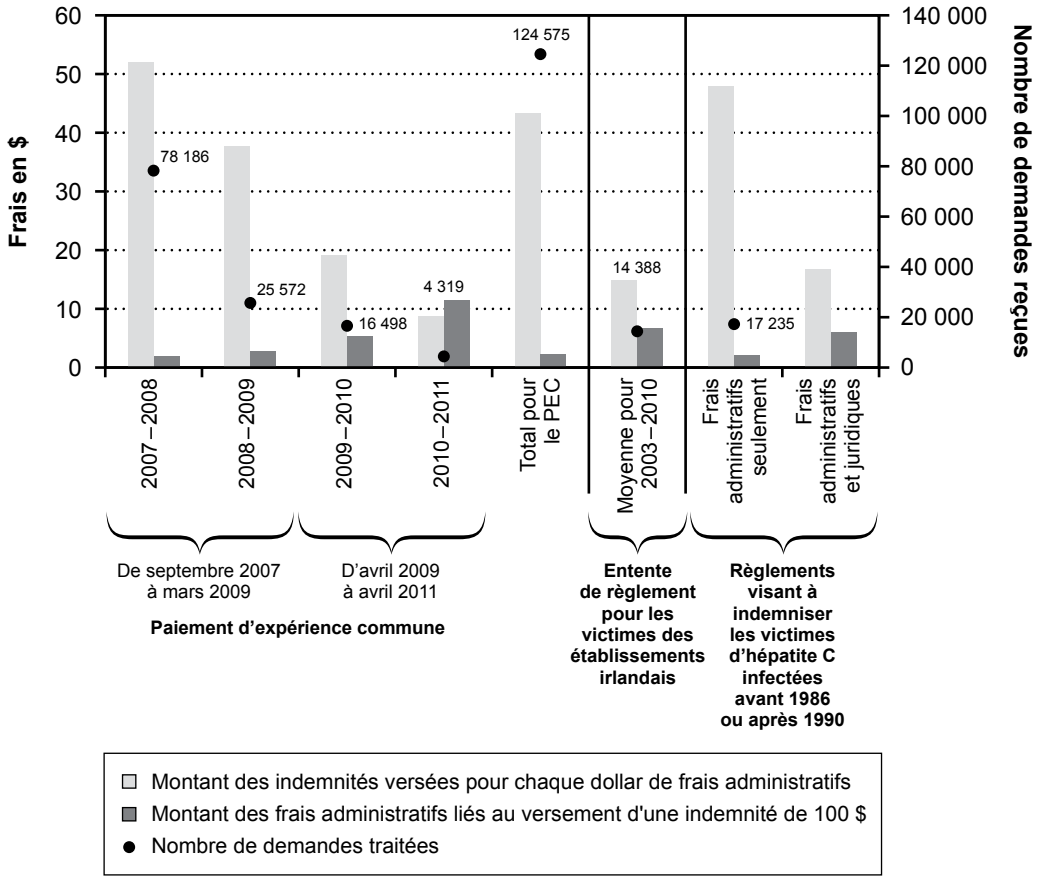
Comparaison des ratios analyses et des ratios de la prestation de services

Le montant des indemnités versées pour chaque dollar de frais administratifs et le montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $ ont été calculés pour établir des points de comparaison communs. Les frais administratifs associés au PEC ont été comparés à ceux de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990. Sur le plan qualitatif, les frais administratifs liés au mode alternatif de résolution des conflits auraient été quatre fois supérieurs aux indemnités versées dans le cadre du règlement[88].

Comme le montre la figure 5, le montant des indemnités versées pour chaque dollar de frais administratifs a diminué de façon constante en fonction du volume de demandes jusqu'en 2010, années où ce volume a augmenté en fonction du montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $.

[88] Greg Hagen. (2005). *Commentary: on ADR for residential schools claims*. **http://www.lawyersweekly.ca**. (en anglais)

Figure 5 : Comparaison des frais administratifs par rapport aux indemnités



Sources

PEC : Rapports de situation trimestriels du 19 septembre 2007 au 30 septembre 2011.

Entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais : Données tirées des rapports annuels (de 2003 à 2010). **http://www.rirb.ie** (en anglais). Monnaie convertie à l'aide des moyennes annuelles et des taux correspondants trouvés à l'adresse suivante : **http://www.banqueducanada.ca**.

Règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 : Santé Canada. (2007). *Principales caractéristiques de l'entente de règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après le 1er juillet 1990*. **http://www.hc-sc.gc.ca**.

Entre 2007-2008 et 2010-2011, le PEC a versé des indemnités moyennes de 43,37 $ pour chaque dollar de frais administratifs, et un montant de 2,31 $ en frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $. En 2010-2011, le ratio frais administratifs/indemnités a excédé le montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $, ce qui témoigne de l'augmentation des frais administratifs pour maintenir les services malgré un faible niveau de demande et procéder aux mises à jour obligatoires du système des TI.

Étant donné que les administrateurs de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 devaient également assumer les frais liés aux décisions concernant les demandes, le montant des indemnités versées pour chaque dollar de frais administratifs dans le cas de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais (14,81 $) et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C (16,65 $, y compris les frais juridiques) était plus bas que dans le cas du PEC. À l'inverse, le montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $ pour les deux programmes était environ trois fois plus importants que dans le cas du PEC (6,75 $ et 6,01 $ [frais juridiques compris] respectivement).

Chacun des cas évalués répondait aux besoins de ses populations cibles définies et adoptait des structures de prestation correspondant à ces besoins. En raison de ces différences, aucune comparaison directe n'a pu être effectuée même si, en fonction de l'analyse du ratio, les frais administratifs étaient moins élevés pour Service Canada.

3. Conclusions

L'évaluation de la prestation des services liés au Paiement d'expérience commune (PEC) a permis de montrer que cette activité avait atteint ses objectifs non sans connaître certaines difficultés. Par exemple, étant donné que Service Canada et AADNC assumaient une responsabilité conjointe, les ministères ont dû collaborer sur le plan opérationnel, notamment en ce qui concerne la mise en commun de données avec les systèmes des TI, qui n'étaient pas interexploitables au départ. Service Canada, en tant que fournisseur de services, a respecté les exigences et les échéances établies dans la Convention de règlement. S'il est vrai que Service Canada avait déjà desservi des populations diversifiées, les anciens élèves des pensionnats représentaient une population complexe du fait, par exemple, qu'ils étaient dispersés aux quatre coins du pays et que leurs besoins différaient selon qu'ils habitaient dans une région urbaine ou rurale, et en raison de leurs préférences linguistiques.

Les premiers préparatifs en vue de la prestation des services liés au PEC ont débuté en 2005 (consultations, planification, formation, communications et soutien en matière de TI). Les préparatifs comprenaient également des composantes clés de la prestation de services, comme fournir des renseignements en différentes langues autochtones et veiller à la disponibilité des interprètes autochtones. Après le lancement, les données ont permis d'établir deux marqueurs temporels importants, soit la mise en œuvre initiale (2007-2009) et la mise en œuvre tardive (2009-2011). Ces périodes se distinguent par les exigences variables imposées aux agents de service aux citoyens et aux agents de traitement. Durant la première période de mise en œuvre, l'accent portait à la fois sur la réception des demandes en personnes et lors des séances des services mobiles, et sur le traitement intensif des demandes pour répondre au nombre élevé de demandeurs qui se sont prévalus du service lorsqu'il a été lancé. Notamment, les données administratives relatives à la période 2007-2011 révèlent que le volume de demandes a diminué après mars 2009; toutefois, les exigences imposées quant au traitement des demandes n'ont pas diminué proportionnellement à l'augmentation de la complexité des demandes.

Résultats obtenus

L'un des facteurs les plus importants en ce qui concerne le PEC était le volume inattendu de demandes au lancement du service, volume qui était très élevé. Le service a été lancé le 19 septembre 2007, et 38 475 demandes ont été reçues durant les 14 premiers jours, fins de semaine comprises. Étant donné que ce nombre dépassait les prévisions les plus élevées quant au volume de demandes, des plans d'urgence ont été mis en œuvre pour accroître la capacité opérationnelle.

Service Canada a répondu aux volumes élevés de demandes en augmentant rapidement la capacité du centre de traitement et du centre d'appels. Un grand volume d'appels a rapidement suivi la réception d'un nombre élevé de demandes; de 44 493 qu'il était en octobre 2007, le nombre d'appels est passé à 100 058 le mois suivant. Ces niveaux ont mis du temps à baisser. Afin de répondre à la demande, Service Canada a augmenté de dix fois

sa capacité de traitement entre octobre et novembre 2007. Les renseignements manquants et la complexité des demandes ont contribué à ralentir les délais de traitement. Afin d'obtenir les renseignements manquants, les agents de Service Canada ont communiqué directement avec les demandeurs, souvent plus d'une fois, avant de leur faire parvenir une demande officielle par la poste. Au total, 13 477 demandes étaient assorties d'une demande officielle visant à obtenir des renseignements, et leur délai de traitement moyen était de 134,2 jours; à titre de comparaison, le délai de traitement moyen de toutes les demandes était de 74,8 jours.

L'authentification de l'identité constituait un aspect aussi important dans le cadre de la prestation de services liés au PEC. Selon les données tirées des dossiers administratifs, les employés du service à la clientèle de Service Canada ont aidé les demandeurs à obtenir les documents requis. Il s'est avéré particulièrement compliqué d'authentifier l'identité des demandeurs connus officiellement ou officieusement sous plus d'un nom (p. ex. demandeurs dont le nom a été changé au pensionnat, ou lors de leur adoption ou de leur mariage). Afin d'aider ces demandeurs, un processus faisant appel à des répondants a été mis sur pied. Des études précédentes sur l'accès aux services et aux avantages offerts par le gouvernement selon différents contextes nationaux ont permis de démontrer que l'authentification de l'identité peut poser des difficultés pour certaines personnes, en particulier les femmes (Herd et coll., 2005; Lipsky, 1984; Wilson, 2009). Si des stratégies ciblées ont été élaborées pour aider les demandeurs dont l'identité est difficile à établir (p. ex. les personnes sans abri, incarcérées ou vivant à l'étranger), rien n'a été fait pour aider les femmes aux prises avec ce problème. Une analyse comparative entre les sexes aurait pu permettre de concevoir une stratégie comparable à l'intention des femmes. Ces aspects complexes témoignent de l'intensité du travail requis à l'étape du traitement pour faire avancer les demandes.

Efficience et économie

En ce qui concerne l'efficience et l'économie dans le cadre de la prestation des services liés au PEC, l'affectation des ressources financières semble avoir été suffisante. En même temps, d'importants facteurs d'incertitude et de changement dans le cadre de la conception et de la prestation des services liés au PEC ont posé des difficultés particulières. Cependant, en raison de l'incertitude entourant l'approbation du PEC, les fonds complémentaires n'ont pas été reçus, ce qui a porté à 80 % la proportion de ressources inutilisées en 2006-2007. Par ailleurs, lorsque le financement complémentaire a été reçu vers la fin de l'exercice 2009-2010, il ne restait pas suffisamment de temps pour utiliser les fonds, ce qui fait que des sommes n'ont pas été utilisées. Pour ce qui est du délai, le lancement qui était prévu en juin 2007 a été reporté en septembre 2007; toutefois, les crédits budgétaires pour 2007-2008 et 2008-2009 n'ont pas été ajustés en conséquence, de sorte que les fonds alloués sont restés inutilisés dans une proportion de 34 % puis de 95 %. Conformément aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les fonds doivent être utilisés durant l'exercice auquel ils sont imputés; cependant, l'écart entre la période pour laquelle des fonds ont été alloués et la véritable prestation des services liés au PEC montre qu'il n'était pas toujours facile de concilier ces deux éléments.

Sensibles à l'importance du contexte, les études d'évaluation s'attardent fréquemment aux frais administratifs pour comparer les coûts d'initiatives semblables. En utilisant de l'information du domaine public, la présente évaluation s'est penchée sur trois cas : le mode alternatif de résolution des conflits[89], l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais, et le règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990. En tenant compte de la complexité de ces programmes et des exigences diverses en matière de prestation de services, un ensemble de coûts ont été analysés grâce à une méthode touchant le montant des indemnités versées pour chaque dollar de frais administratifs et le montant des frais administratifs liés au versement d'une indemnité de 100 $.

Les frais administratifs moyens par demande que devait assumer Service Canada pour fournir les services liés au PEC (292 $) étaient beaucoup moins élevés que dans le cas de l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais (6 014 $) et du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 (1 160 $ si l'on tient compte uniquement frais administratifs, ou 3 353 $ en comptant les frais administratifs et juridiques ainsi que les taxes) parce que contrairement aux administrateurs de ces programmes, Service Canada n'avait pas à assumer les coûts relatifs à la détermination de l'admissibilité ni le montant du règlement.

Service Canada a fourni les services liés au PEC en partenariat avec Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, qui était chargé de déterminer l'admissibilité des demandeurs et le montant des indemnités ainsi que les coûts connexes. En comparaison, les frais administratifs liés à l'entente de règlement pour les victimes des établissements irlandais et au règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C infectées avant 1986 et après 1990 comprenaient des analyses de coûts exhaustives. Pour chaque dollar lié à l'administration des services liés au PEC, 43,37 $ en moyenne étaient versés en indemnités entre 2007 et 2011. Ce nombre était plus élevé au début de l'initiative (56,17 $ en 2007) et moins élevé à la fin (8,73 $ en 2011). À titre de comparaison, dans le cadre du règlement visant à indemniser les victimes d'hépatite C, il en coûtait 48 $ de frais administratifs budgétés pour chaque dollar versé au titre d'une indemnité.

Leçons apprises et pratiques exemplaires

Les efforts liés à la planification tenaient compte d'un certain nombre de facteurs comme les volumes projetés, les différences régionales et les ressources humaines et financières prévues. Le nombre de demandes reçues au départ, grandement supérieur à ce qui était prévu, témoigne de la nécessité d'établir de solides plans d'urgence et de prévoir les ressources connexes.

[89] Le mode alternatif de résolution des conflits a été utilisé dans le cas des demandes présentées en vertu du Cadre de règlement national, qui a précédé la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens.

En raison d'un certain nombre d'éléments complexes liés à la mise en œuvre du PEC, il existait d'importantes difficultés en lien avec la durée du programme. Plus précisément, il était évident que les résultats d'une étape en particulier avaient une incidence directe sur les étapes subséquentes. Par exemple, le retard dans le lancement a fait en sorte que des fonds n'ont pas été utilisés; à l'heure actuelle, il n'est pas facile d'obtenir des données sur la capacité et la souplesse requises pour ajuster le financement durant l'exercice.

Le fait de fournir les services liés au PEC en tenant compte des besoins de la population cible peut être considéré comme une pratique exemplaire. Les besoins particuliers de la population constituaient l'élément central de la conception et de la prestation des services liés au PEC (reconnaissance de la nécessité d'adopter une approche interpersonnelle fondée sur le respect de la diversité culturelle).

En ce qui concerne les services offerts à cette population complexe, des stratégies des services mobiles ainsi que des stratégies spécialisées ont été élaborées pour régler les problèmes imprévus. Par exemple, les services mobiles ont permis d'offrir des services liés à la réception des demandes et des services de soutien directement dans les collectivités desservies, et le processus de répondants a été mis en œuvre pour contribuer à authentifier l'identité des demandeurs et ainsi permettre que leur demande passe à l'étape suivante du traitement.

Annexe 1 : Résumé des entrevues

Titre	Nombre de participants	Nombre de séances d'entrevue réalisées
Groupe 1		
Coordonnateurs régionaux et de l'administration centrale de Service Canada	22	22
Groupe 2		
Employés du service à la clientèle de Service Canada		
Téléphonistes des centres d'appels	4	29
Agents de traitement	5	
Agents des points de service en personne	8	
Personnel des services mobiles	12	
Groupe 3		
Autres ministères du gouvernement du Canada	4	3
Intervenants externes	5	3
Nombre total d'entrevues réalisées	**60**	**57**

Annexe 2 : Principaux documents de référence

Liste des documents de référence généraux

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. Site Web du Paiement d'expérience commune. **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA. Statistiques sur la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA (2008), *Évaluation du Programme d'information publique et de défense des intérêts (PIPDI) – Annexe A : Analyse comparative du nombre estimé d'anciens élèves des pensionnats indiens selon les PEC*. **http://www.aadnc-aandc.gc.ca**.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, 10 mai 2007. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA (2008). Vérification du Programme de paiement anticipé – Résolution des questions des pensionnats indiens Canada.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA (2010). Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, janvier. **http://www.residentialschoolsettlement.ca**.

CANADA PRIVACY SERVICES (2008). Service Canada Common Experience Payment (CEP) Privacy Impact Assessment Report, 31 mars.

COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA. Rapports de contrôle et d'évaluation – Assurance-emploi, 2009 et 2010 (rapport complet). Gatineau, Gouvernement du Canada.

CRAWFORD CLASS ACTION SERVICES (2008). Audit Report #1 – Indian Residential Schools Court Monitor Independent Audit of CEP Payments – Service Canada et AADNC.

FONDATION AUTOCHTONE DE GUÉRISON (2007). *Projet de recherche sur le paiement forfaitaire compensatoire : le cercle se referme.*

FONDATION AUTOCHTONE DE GUÉRISON (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires.*

HERD, Dean, Andrew MITCHELL et Ernie LIGHTMAN (2005). "Rituals of Degradation: Administration as Policy in the Ontario Works Programme." *Social Policy and Administration*. Vol. 39, nº 1. **http://www.socialwork.utoronto.ca**.

LIPSKY, Michael (1984), "Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs." *Social Service Review.* Vol. 58, nº 1. p. 3-27.

NATIONAL RESIDENTIAL SCHOOL SURVIVORS' SOCIETY (2007). A Preliminary Report Regarding Indian Residential Schools Settlement Agreement, 28 novembre 2007.

REIMER, G., Bombay, A., ELLSWORTH, L., FRYER, S., LOGAN, T. (2010). *Paiement d'expérience commune, composante de l'Accord de règlement relatif aux pensionnats indiens, et guérison : une étude qualitative exploratoire des incidences sur les bénéficiaires*, Collection recherche de la Fondation autochtone de guérison. **http://www.fadg.ca**.

SERVICE CANADA (2007). *Common Experience Payment Lessons Learned Plan and Methodology*.

SERVICE CANADA (2009). *CEP Lessons Learned: Fall 2008 Workshop Results Summary*.

TRANSPORTS CANADA (2011). *Évaluation du thème du transport écologique dans le cadre du Programme sur la qualité de l'air*

WILSON, Amy Blank. (2009). "It takes ID to get ID: The New identity politics in services." *Social Service Review*. Vol. 83, nº 1. p. 111-132.

Liste des documents de référence sur le mode alternatif de résolution des conflits

FUNK-UNRAU, Neil, Anna SNYDER, Indian Residential School Survivors and State-Designed ADR (2007). "A Strategy for Co-Optation?" *Conflict Resolution Quarterly*, Vol. 24, nº 3. © Wiley Periodicals, Inc. and the Association for Conflict Resolution • DOI : 10.1002/crq.175 **http://ecommons.uwinnipeg.ca**.

HAGAN, Greg (2005). "Commentary: on ADR for residential schools claims, 'As of March 9 only 93 cases have been resolved using the ADR process and the program administration costs are reported to be nearly four times the settlement amounts.'" *The Lawyer's Weekly*, 1er avril. **http://www.lawyersweekly.ca**.

OSHYNKO, Norma. (2006). Claimant document production in Indian Residential Schools Resolution Canada's Alternate Dispute Resolution Process. Thesis, Master of Public Policy, Simon Fraser University. **http://summit.sfu.ca**.