



Évaluation des pouvoirs spéciaux de passation des marchés 2015-2016 à 2019-2020

Préparé par: Direction générale de l'évaluation

Juin 2021



Table des matières

Liste des acronymes.....	ii
Sommaire	iii
Réponse et plan d'action de la direction.....	vi
1. Introduction	1
1.1 Objet de l'évaluation.....	1
1.2 Profil de l'autorisation.....	1
1.3 Description de l'autorisation	3
1.4 Ressources liées à l'autorisation	4
2. Description de l'évaluation.....	5
2.1 Portée, approche et conception de l'évaluation	5
2.2 Limites et stratégies d'atténuation	6
3. Constatations	7
3.1 Pertinence : besoin continu de l'autorisation	7
3.2 Conception et exécution : structures d'exécution et gouvernance	9
3.3 Conception et exécution : diversité et harmonisation avec l'ACS Plus	11
3.4 Efficacité : atteinte des résultats.....	13
4. Efficience et économie	19
5. Conclusions et recommandations	20
5.1 Conclusion	20
5.2 Recommandations	23
Appendice A: Matrice d'évaluation.....	24



Liste des acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes plus
CT	Conseil du Trésor
CVR	Commission de vérité et réconciliation du Canada
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
DSGL	Direction de la surveillance de la gestion des litiges
NFC	Négociateurs fédéraux de contrat
OAN	Organisation des affaires du Nord
PANDC	Personnes autochtones, noires et de couleur
POS	Politiques et orientation stratégique
PSPM	Pouvoirs spéciaux de passation des marchés
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
RDAA	Reconnaissance des droits autochtones et autodétermination
RMS	Représentant ministériel spécial
SAC	Services aux Autochtones Canada
SRP	Secteur de la résolution et partenariats (anciennement unité de la Résolution et des affaires individuelles)
TGA	Traités et gouvernement autochtone
TC	Témoin de la Couronne
TE	Témoin expert



Sommaire

Pouvoirs spéciaux de passation des marchés

Profil de l'autorisation

Les pouvoirs spéciaux de passation des marchés (PSPM) permettent au ministre des Relations Couronne-Autochtones de conclure et de renouveler des contrats non concurrentiels avec des Négociateurs fédéraux de contrat (NFC) concernant les négociations avec les parties autochtones, ainsi qu'avec les Témoins de la Couronne (TC) et les Témoins experts (TE) requis pour les litiges. Le pouvoir de recourir aux PSPM est actuellement attribué au ministre des Relations Couronne-Autochtones qui peut déléguer ce pouvoir au ministre des Affaires du Nord pour les NFC embauchés sous sa responsabilité. En janvier 2020, le Conseil du Trésor (CT) a précisé que, grâce à un protocole d'entente de services interministériels, Services aux Autochtones Canada (SAC) peut accéder à l'autorisation jusqu'à son renouvellement en 2022. Il existe quatre catégories d'autorisation exceptionnelle pour le Ministère, renouvelées et modifiées en février 2017 (valables jusqu'au 31 juillet 2021).

Portée et méthodologie de l'évaluation

L'objectif de cette évaluation était d'examiner la mise en œuvre des PSPM par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020. Au cours de la période d'évaluation, l'autorisation n'était pas le seul outil de passation des marchés utilisé pour embaucher les NFC, les TC et les TE, cependant, l'analyse des objectifs, des rôles et des responsabilités de ces autres contrats ne relevait pas de la portée de l'évaluation.

L'évaluation s'est appuyée sur de multiples sources de données et méthodes, notamment un examen des documents et des dossiers, un examen du rendement et des données financières et des entrevues avec des informateurs clés.

Principales constatations

Pertinence

Les négociations et les activités liées aux litiges demeurent nécessaires. RCAANC a dirigé l'approche pangouvernementale visant à renouveler la relation de nation à nation, entre les Inuits et la Couronne et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones, et à faire progresser la réconciliation, des priorités claires pour le Canada. Cette responsabilité ne devrait pas changer, et les négociations et les litiges ont et continueront de jouer un rôle important, notamment en contribuant aux résultats ministériels.

Le paysage politique de RCAANC a considérablement évolué au cours de la période d'évaluation (p. ex. les tables rondes sur la Reconnaissance des droits autochtones et l'autodétermination (RDAA), les *appels à l'action* de la Commission de vérité et de réconciliation (CVR) du Canada, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), le *projet de loi C-15 : Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*). Ce



changement de politiques a eu des répercussions sur la manière dont les services des NFC, des TC et des TE ont été utilisés, et la nécessité de ces types de fournisseurs s'est maintenu tout au long de la période d'évaluation et devrait se poursuivre.

Le Ministère a toujours besoin d'un ensemble d'outils de passation de marchés souples et, en tant que pouvoir habilitant, les PSPM servent de mécanisme clé pour désigner des ressources externes dans le domaine des négociations et des litiges. Il a été nécessaire d'enrichir la capacité de RCAANC par ces types de ressources externes, un besoin qui devrait se poursuivre.

Conception et exécution

Les PSPM sont gérées de la même manière qu'un programme, avec des structures rigoureuses de gouvernance, de gestion et de gestion financière, un facteur important facilitant l'obtention de résultats dans le cadre des PSPM.

Le nombre limité de NFC, de TC et de TE qualifiés et diversifiés est préoccupant, d'autant plus que la demande pour ces ressources devrait se poursuivre.

Les données concernant la diversité des NFC, des TC ou des TE nommés dans le cadre des PSPM ne sont pas recueillies. Par conséquent, il n'a pas été possible de déterminer la mesure dans laquelle les PSPM donnent accès à une population diversifiée de fournisseurs. Cependant, les PSPM pourraient appuyer les objectifs de l'ACS Plus qui consistent à promouvoir l'égalité, la diversité et l'inclusion. Bien que cela ne se soit pas produit au cours de la période d'évaluation, la nécessité de le faire est largement reconnue et des mesures préliminaires ont été envisagées par certains secteurs d'activité. Étant donné qu'il y a eu 81 fournisseurs nommés dans le cadre des PSPM au cours de la période d'évaluation, soutenant 161 nouveaux dossiers de négociation et de litiges, il est clairement possible de tenir compte des objectifs de l'ACS Plus.

Efficacité

Les PSPM ont été utilisées pour retenir la majorité des NFC, des TC et des TE nouvellement nommés par RCAANC au cours de la période d'évaluation. Étant donné que les contrats non liés aux PSPM ne relevaient pas de la portée de l'évaluation, aucune analyse plus poussée n'a été menée quant aux facteurs associés à ces contrats.

Les PSPM ont contribué à l'avancement de dossiers de première importance par la nomination de NFC, de TC et de TE possédant l'expertise, les connaissances et l'expérience appropriées. Le rendement des fournisseurs retenus dans le cadre des PSPM est satisfaisant, car leurs nominations sont fréquemment prolongées ou renouvelées, ce qui donne à penser que les délais définis dans les plans d'action de négociation, les ententes ou par la Cour ont été respectés.

L'intégrité du processus d'examen du rendement des NFC et la précision des produits livrables des TC et des TE aident à assurer le respect des obligations contractuelles.



Effizienz et économie

La gestion et la surveillance de l'autorisation sont intégrées aux programmes, ce qui nécessite l'appui du centre d'approvisionnement en cas de besoin, y compris dans l'application de la délégation des pouvoirs, le soutien et l'orientation sur la façon dont la délégation des pouvoirs se produit, et les choix d'ententes et d'instruments contractuels pour répondre aux besoins du programme. Les PSPM sont largement considérées comme la modalité de passation de marchés la plus économique et la plus efficace pour nommer des NFC, des TC et des TE.

Recommandations

Il est recommandé que RCAANC :

1. Détermine dans quelle mesure les PSPM sont sensés soutenir les objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion, et les répercussions sur l'application de l'ACS Plus à la négociation et au litige. Incorporer ces exigences dans une stratégie de recrutement et de rétention pour répondre aux besoins organisationnels et aux objectifs de l'ACS Plus.
2. Réévalue la nécessité d'un cadre de mesure du rendement, en envisageant des solutions de rechange qui conviennent mieux aux suivis d'un mécanisme de passation des marchés.



Réponse et plan d'action de la direction

Titre du projet: Évaluation des pouvoirs spéciaux de passation des marchés

1. Réponse de la direction

Le secteur des Traités et du gouvernement autochtone (TGA) et le secteur des Politiques et de l'orientation stratégique (POS) reconnaissent les conclusions du rapport d'évaluation et ont fourni un plan d'action pour donner suite à ses recommandations.

Les pouvoirs spéciaux de passation des marchés (PSPM) est une autorisation spéciale de contrat non concurrentiel qui permettaient au ministre de l'ancien ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada de nommer des négociateurs/représentants fédéraux pour mener les négociations avec les groupes autochtones, les témoins experts et les témoins de la Couronne jugés nécessaires en cas de litige. L'autorisation a été renouvelée la dernière fois en 2017; elle fait actuellement l'objet d'un processus de renouvellement pour cinq autres années pour les ministres des Services aux Autochtones Canada et des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord.

Les pouvoirs spéciaux de passation des marchés de RCAANC sont cogérés principalement par le secteur des TGA et le secteur des POS en partenariat avec les services d'approvisionnement de la dirigeante principale des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE), qui sont considérés comme deux volets distincts. Les négociateurs/représentants sont gérés par le secteur des TGA, tandis que les témoins experts et les témoins de la Couronne sont gérés par le secteur des POS. L'autorisation est également utilisée par l'Organisation des affaires du Nord (OAN) et par le secteur de la Résolution et partenariats (RP – revendication à l'enfance). Le plan d'action sera mis en œuvre conjointement par le secteur des TGA et le secteur des POS, lesquels consulteront l'OAN et RP au besoin.



2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>1. Détermine dans quelle mesure les PSPM sont sensé soutenir les objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion, et les répercussions sur l'application de l'ACS Plus à la négociation et au litige. Incorporer ces exigences dans une stratégie de recrutement et de rétention pour répondre aux besoins organisationnels et aux objectifs de l'ACS Plus.</p>	<p>La Direction générale de l'élaboration et coordination de politiques (DGECP) : Le secteur des TGA a récemment terminé une analyse des caractéristiques courantes des nominations passées et actuelles de NFC et a cerné des lacunes. Le secteur des TGA a jugé nécessaire d'élargir le bassin de candidats pour qu'il soit plus équitable, diversifié et inclusif à l'égard, notamment, des femmes et des peuples autochtones. En collaboration avec les services d'approvisionnement de la DPFRE, le secteur des TGA a récemment commencé à examiner des façons d'établir un bassin élargi de candidats. Il travaillera avec le champion ministériel de l'ACS Plus pour déterminer comment les PSPM peuvent soutenir les objectifs de l'ACS Plus au sein du Ministère ainsi que ses répercussions sur les négociations. Le secteur des TGA tirera parti de l'expérience acquise par l'incorporation de considérations liées à l'ACS Plus au travail effectué aux tables de négociation, qui a fait l'objet de commentaires positifs au sein du système fédéral. Le secteur des TGA collaborera étroitement avec les services d'approvisionnement de la DPFRE pour incorporer les voies recensées aux stratégies de recrutement et de rétention à l'égard des NFC.</p> <p>La Direction de la surveillance de la gestion des litiges (DSGL) : Le secteur des POS travaillera avec les champions ministériels de l'ACS Plus pour déterminer comment les PSPM peuvent soutenir les objectifs de l'ACS Plus au sein du Ministère. Pour chaque voie recensée, le secteur des POS collaborera avec le ministère de la Justice à élaborer des stratégies de promotion des objectifs de l'ACS Plus tout en cherchant à répondre aux besoins opérationnels et à remplir le mandat de réconciliation du Ministère.</p>	<p>Ce plan d'action sera cogéré par TGA et POS.</p> <p>Sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et du gouvernement autochtone</p> <p>Sous-ministre adjointe principale, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique</p>	<p><i>Date de début :</i> Juillet 2021</p>
			<p><i>Date d'achèvement</i> 31 juillet 2022</p>
<p>2. Réévalue la nécessité d'un cadre de mesure du rendement, en envisageant des solutions de rechange qui conviennent mieux aux suivis d'un mécanisme de passation des marchés.</p>	<p>DGECP : Bien que les indicateurs de rendement et les résultats des PSPM aient été modifiés lors du récent processus de renouvellement des politiques, en consultation avec la DPFRE, le secteur des TGA saisira l'occasion offerte par cette Réponse et plan d'action de la direction de travailler avec les services d'approvisionnement pour déterminer si des indicateurs de rendement plus appropriés pour les contrats peuvent être utilisés pour surveiller les contrats des NFC liés aux PSPM.</p> <p>DSGL : En consultation avec les services d'approvisionnement de la DPFRE, le secteur des POS déterminera si des indicateurs de rendement plus appropriés pour les contrats peuvent être utilisés pour surveiller les contrats des témoins experts et des témoins de la Couronne liés aux PSPM.</p>	<p>Ce plan d'action sera cogéré par TGA et POS.</p> <p>Sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et du gouvernement autochtone</p> <p>Sous-ministre adjointe principale, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique</p>	<p><i>Date de début :</i> Juillet 2021</p>
			<p><i>Date d'achèvement</i> 31 juillet 2022</p>



1. Introduction

1.1 Objet de l'évaluation

Les pouvoirs spéciaux de passation des marchés (PSPM, également appelée « autorisation ») ont été évalués afin de déterminer sa pertinence, sa conception et son exécution, son efficacité et son efficience pour la période allant du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020. La gestion et la surveillance des PSPM sont réparties parmi quatre secteurs de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). L'évaluation a été lancée et menée par la Direction générale de l'évaluation de RCAANC.

Le prédécesseur de RCAANC, Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), a obtenu du Conseil du Trésor (CT) l'approbation d'utiliser les PSPM en 2002. Les PSPM regroupaient les autorisations déjà en place pour favoriser les contrats non concurrentiels dont la valeur dépasse les limites prévues dans les politiques pangouvernementales de passation de marchés et d'approvisionnement. Depuis 2002, l'autorisation a été renouvelée trois fois, soit en 2007, en 2012, et en 2017 (seul le renouvellement de 2017 comprenait des modifications). Trois audits internes ont eu lieu depuis 2002, comme l'exige le CT, la plus récente en 2020 par la Direction générale des services de vérification et d'assurance (DGSVA) du Ministère. Les PSPM n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation.

En 2017, le renouvellement de l'autorisation a été approuvé, en stipulant que les prochains renouvellements ou modifications nécessiteraient une évaluation. Comme RCAANC demandera le renouvellement des PSPM en 2021, l'exigence de l'évaluation a été ajoutée au plan d'évaluation quinquennale 2020-2021 à 2024-2025 de RCAANC.

1.2 Profil de l'autorisation

Les PSPM permettent au ministre des Relations Couronne-Autochtones de conclure et de renouveler des contrats non concurrentiels avec des négociateurs fédéraux de contrat (NFC) pour mener les négociations avec les parties autochtones, ainsi qu'avec les témoins de la Couronne (TC) et les témoins experts (TE) requis pour les litiges¹. Étant donné que l'autorisation donne à RCAANC la capacité et la souplesse d'attribuer et de modifier des contrats, et de maintenir la continuité des services des NFC, des TC et des TE, elle appuie le mandat du

¹ Les NFC comprennent les négociateurs en chef du gouvernement fédéral, les représentants en chef du gouvernement fédéral, les représentants de liaison en chef, les représentants spéciaux du ministre et les représentants spéciaux du gouvernement fédéral qui travaillent dans des milieux politiquement sensibles et qui représentent le gouvernement du Canada dans des revendications, des négociations sur l'autonomie gouvernementale ou d'autres processus concernant des groupes autochtones et des gouvernements provinciaux ou territoriaux (tiré des *lignes directrices concernant la sélection et l'examen du rendement des négociateurs/représentants fédéraux contractuels*, p. 3-4). Un TC est le représentant de la Couronne aux fins d'un interrogatoire préalable dans le cadre du processus de contentieux des affaires civiles (tiré du *guide du processus des Pouvoirs spéciaux de passation des marchés (PSPM)*, p. 5) un TE fournit des preuves d'opinion fondée sur ses connaissances, son expérience et/ou son expertise reconnues (extrait du *guide du processus des Pouvoirs spéciaux de passation des marchés (PSPM)*, p. 4).



Ministère de s'engager à nouveau dans une relation renouvelée de nation à nation avec les peuples autochtones et d'aller de l'avant avec la réconciliation et la résolution.

Les PSPM sont accordée au ministre des Relations Couronne-Autochtones, mais en janvier 2020, le CT a précisé que, par l'entremise d'un protocole d'entente de services interministériels, Services aux Autochtones Canada (SAC) peut accéder à l'autorisation jusqu'à son renouvellement en 2022. Le pouvoir d'utiliser les PSPM est actuellement attribué au ministre des Relations Couronne-Autochtones qui peut déléguer ce pouvoir au ministre des Affaires du Nord concernant les NFC embauchés sous sa responsabilité². Dans une autorisation distincte de 2002, le CT a autorisé le ministre à inclure une disposition d'indemnisation explicite dans tous les contrats conclus avec les NFC nommés en vertu des PSPM.

Il existe quatre catégories de limites d'autorisation pour le Ministère, renouvelées et modifiées en février 2017 (valables jusqu'au 31 juillet 2021) :

- contrat de service non concurrentiel d'une valeur maximale de 2 000 000 \$ par contrat concernant les services des NFC pour les revendications, les litiges et les négociations sur l'autonomie gouvernementale, selon les conditions suivantes :
 - limite maximale pour le niveau d'entrée de 550 000 \$
 - valeur maximale des modifications sur une période de 12 mois de 500 000 \$
 - services professionnels maximums de 300 000 \$
- contrat de service non concurrentiel d'une valeur maximale de 800 000 \$ pour les TC et les TE concernant les litiges
- contrat de service non concurrentiel d'une valeur maximale de 225 000 \$ pour les TC et les TE concernant les litiges lorsque les TC et les TE sont d'anciens fonctionnaires fédéraux recevant une pension
- modifier des marchés conclus avec des NFC en vertu des pouvoirs spéciaux de passation des marchés de manière à prolonger la période d'application des dispositions sur l'indemnisation explicite

1.2.1 Gouvernance

La gestion et la surveillance des PSPM sont réparties dans quatre secteurs selon les deux volets de l'autorisation, à savoir les litiges et les négociations. Il convient de noter que, pour le volet des litiges comme pour le volet des négociations, la relation opérationnelle et administrative avec les fournisseurs relève des responsables de projet et des gestionnaires de cas du secteur d'activités. L'autorisation, comme pour tous les contrats, est traitée par les centres d'approvisionnement, les responsables de projet/gestionnaires de cas dirigeant le processus, et les ressources connexes étant allouées par la gestion régulière des programmes.

Le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique (POS) était le seul responsable de tous les contrats concernant les TC et les TE attribués dans le cadre des PSPM jusqu'à la réorganisation de 2018. Afin de soutenir la mise en œuvre continue du programme de

² L'approvisionnement et la passation des marchés sont des services partagés hébergés au sein de SAC.



transformation de RCAANC, la gestion des litiges a été décentralisée, y compris l'approbation de l'utilisation des PSPM. Toutefois, le Secteur des POS continue d'assurer la gestion et la surveillance de cette autorisation. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA) continue d'assurer la gestion et la surveillance de tous les contrats concernant les NFC.

Dans le cadre de l'approbation de l'autorisation de 2002, le Ministère était tenu d'établir des documents de conformité pour permettre un système de contrôles et d'équilibres, y compris des documents d'orientation détaillés à l'appui de la conformité aux modalités des PSPM. Ensemble, ces documents servent de cadre de contrôle de gestion utilisé par les secteurs d'activité et le gestionnaire du centre de coûts lorsqu'ils envisagent, lancent et gèrent des contrats de service dans le cadre de l'autorisation.

RCAANC doit se conformer aux lois et aux politiques pertinentes du CT, notamment la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Politique sur les marchés*. Pour permettre des activités conformes, RCAANC (TGA et POS) a établi son propre ensemble de procédures et de lignes directrices, qui comprennent des processus précis pour établir et gérer les contrats concernant les NFC, les TC et les TE³.

L'approbation ministérielle est requise pour tous les contrats concernant les NFC octroyés en vertu des PSPM ainsi que pour tous les contrats concernant les TC et les TE de plus de 100 000 \$. Les contrats concernant les TC et les TE de moins de 100 000 \$ sont approuvés au niveau du sous-ministre adjoint principal. Chaque secteur a élaboré ses propres processus de gouvernance pour appuyer le lancement, le renouvellement et la modification des contrats utilisant l'autorisation. Les processus de gouvernance prennent en considération la sensibilité et la complexité des produits livrables que chaque contrat cherche à atteindre, relativement au litige ou aux revendications en jeu, ainsi que d'autres facteurs jugés pertinents.

Les principaux bénéficiaires de l'autorisation sont les personnes (NFC, TC et TE) qui détiennent un contrat avec RCAANC attribué en vertu des PSPM. Dans le contexte du mandat du Ministère d'établir une relation renouvelée de nation à nation avec les peuples autochtones, cependant, on peut considérer les communautés des Premières Nations, métisses et Inuites et leurs membres comme bénéficiaires. De plus, l'intention est que les Canadiens dans l'ensemble profitent également des contrats conclus dans le cadre des PSPM, étant donné que RCAANC a accès à un mécanisme habilitant qui facilite la réactivité et la rapidité d'exécution concernant particulièrement les litiges et les revendications.

1.3 Description de l'autorisation

Le modèle logique des PSPM a été élaboré dans le cadre du processus de renouvellement de 2017. Les activités et les extraits des PSPM, menées par RCAANC, devraient contribuer au résultat à court terme suivant :

³ TGA met à jour les documents du volet des négociations chaque année, et POS met à jour les documents du volet des litiges en fonction des besoins.



- *Résultat à court terme* : Embaucher et maintenir en poste des négociateurs et des représentants fédéraux contractuels, des témoins de la Couronne et des témoins experts. *Indicateur de rendement* : Les nominations sont approuvées par le ministre, et les contrats sont signés et mis en place dans les délais prescrits afin de respecter l'échéancier des litiges, des négociations, et d'autres processus applicables.

Le résultat à court terme contribue à l'atteinte des résultats à moyen et à long terme des PSPM respectivement :

- *Résultat à moyen terme* : Faire progresser avec succès la position du Ministère en lançant un processus renouvelé de nation à nation avec les peuples autochtones. *Indicateur de rendement* : Les produits livrables des négociateurs et des représentants fédéraux contractuels, des témoins de la Couronne et des témoins experts sont livrés conformément aux obligations contractuelles.
- *Résultat à long terme* : Appuyer une relation renouvelée avec les peuples autochtones, fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat. *Indicateur de rendement* : Ententes conclues entre les communautés autochtones et les organisations gouvernementales au sujet de revendications formulées en vertu de l'article 35, y compris les droits à l'autonomie gouvernementale et d'autres processus qui favorisent la réconciliation.

Étant donné que le Ministère s'appuie sur cette autorisation depuis près de 20 ans pour faire avancer particulièrement les négociations, les revendications et les procédures judiciaires, les PSPM contribuent aux résultats suivants de RCAANC :

- Les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel.
- Les injustices du passé sont reconnues et réglées.

1.4 Ressources liées à l'autorisation

Le tableau 1 présente les dépenses réelles pour les exercices 2015-2016 à 2019-2020 pour les PSPM. Tous les contrats conclus en vertu des PSPM sont des dépenses effectuées dans le cadre du crédit 1. Il n'y a pas de subventions ou de contributions connexes.



Tableau 1. Dépenses réelles, par année⁴

Catégorie d'autorisation	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020
NFC	2 470 827 \$	993 865 \$	1 797 108 \$	1 071 361 \$	894 732 \$
TE	1 306 407 \$	1 351 702 \$	1 515 815 \$	1 049 969 \$	2 010 152 \$
TC	113 773 \$	90 131 \$	140 807 \$	71 022 \$	24 736 \$
Total	3 891 007 \$	2 435 698 \$	3 453 730 \$	2 192 352 \$	2 929 620 \$

2. Description de l'évaluation

2.1 Portée, approche et conception de l'évaluation

L'évaluation portait sur la mise en œuvre des PSPM par RCAANC du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020, conformément au plan d'évaluation quinquennal 2020-2021 à 2024-2025 de RCAANC et en conformité avec la *Politique sur les résultats* du CT (2016).

L'utilisation de diverses sources de données et la mise en correspondance de celles-ci ont permis d'accroître la fiabilité et la validité des constatations et des conclusions. Dans l'ensemble, l'évaluation a utilisé les sources de données et les méthodes suivantes.

Résumé des méthodes de collecte de données

Examen de la documentation	Examen des données financières et sur le rendement	Entrevues avec des informateurs clés (n = 30)
<ul style="list-style-type: none"> • 54 documents et dossiers internes • 51 sur 98 dossiers liés à l'autorisation concernant les TE • 58 sur 115 rapports d'autorisation et de rendement des NFC 	<ul style="list-style-type: none"> • L'examen des données sur le rendement comprenait un ensemble de données de 51 dossiers concernant les NFC embauchés sous contrat dans le cadre des PSPM qui étaient actifs pendant la période d'évaluation • Les ensembles de données des nouveaux contrats au cours de la période d'évaluation ainsi que les données complètes comprenaient : <ul style="list-style-type: none"> - 10 contrats concernant les TC - 132 contrats concernant les TE • L'examen des données sur le rendement comprenait des ensembles de données sur les nouveaux contrats au cours de l'évaluation ainsi que les données complètes, notamment : <ul style="list-style-type: none"> - 51 dossiers des NFC - 10 TC, 132 TE • Un ensemble complet de données SAP sur les nouveaux contrats concernant les NFC, les TC et les TE conclus au cours de la période d'évaluation, 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues approfondies pour avoir une compréhension primordiale du rôle et de l'utilisation de l'autorisation • Les entrevues ont été menées auprès de représentants de : <ul style="list-style-type: none"> - POS - SRP - TGA - OAN - DPFRE - Autres ministères

⁴ Les calculs des dépenses ont été établis à partir des rapports fournis par les Conseillers en gestion financière (CGF) des secteurs d'activité pour le volet des négociations et par le SAP pour le volet des litiges, en fonction des paramètres et des directives fournis par TGA et POS. Les dépenses de SAC peuvent avoir été exclues.



Examen de la documentation	Examen des données financières et sur le rendement	Entrevues avec des informateurs clés (n = 30)
	<p>en vertu des PSPM et d'autres ententes d'approvisionnement comprenait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 60 contrats actifs concernant les NFC (26 étaient nouveaux) - 267 contrats actifs concernant les TC et les TE (185 étaient nouveaux)⁵ - Cinq contrats pour des services de suivi concernant le Parlement, conclus selon une approche concurrentielle traditionnelle, ont été exclus. 	

2.2 Limites et stratégies d'atténuation

Limites	Répercussions	Stratégie d'atténuation
1. Les données permettant d'évaluer le rendement par rapport aux indicateurs et aux objectifs associés aux résultats n'ont pas été communiquées ou ne sont pas disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> • Impossible de mesurer les progrès ou les réalisations par rapport aux résultats des PSPM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les entretiens avec les informateurs clés et l'examen des dossiers ont été utilisés pour compléter les données sur le rendement.
2. Peu de données préexistantes, d'analyses et de rapports sur l'utilisation et la justification de l'utilisation des PSPM pour les NFC, les TE et les TC au niveau du portefeuille.	<ul style="list-style-type: none"> • L'information sur l'utilisation et la justification des PSPM trouvée dans l'examen de la documentation consistaient en des déclarations générales. Les entrevues avec les informateurs clés ont fourni des informations anecdotiques ou ont porté sur des exemples précis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un examen détaillé des dossiers a été effectué afin de répertorier le recours et la justification du recours aux NFC et aux TE, en examinant un échantillon d'environ 50 % des dossiers d'autorisation concernant les TE, ainsi que des autorisations et des rapports de rendement concernant les NFC. • On a également demandé des renseignements sur l'ensemble des contrats concernant les NFC, les TC et les TE afin de comprendre l'utilisation des PSPM et d'autres ententes d'approvisionnement.
3. Certains secteurs d'activité de SAC n'étaient pas disponibles pour participer aux entrevues avec les informateurs clés.	<ul style="list-style-type: none"> • En tant qu'utilisateur des PSPM pour les NFC, les TE et les TC, les conclusions ne tiennent pas particulièrement compte de SAC en tant que groupe d'utilisateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les contrats et les informations financières de SAC ont été pris en compte dans l'analyse.
4. PSPM fait partie de la <i>Politique sur les marchés</i> du CT applicable à l'ensemble du gouvernement. Les modalités de passation de marchés autres que les PSPM, qui fait partie de la <i>Politique sur les marchés</i> , ne faisaient pas partie de la portée de cette évaluation.	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité à comprendre de façon exhaustive la manière dont l'ensemble des modalités de passation de marchés fonctionnent ensemble. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les entrevues avec les informateurs clés et l'examen des dossiers ont permis d'obtenir certaines informations sur les autres modalités de passation de marchés relativement aux PSPM.

⁵ Les contrats actifs comprennent ceux qui ont été conclus avant la période d'évaluation et qui se sont poursuivis pendant au moins une partie de la période d'évaluation, ainsi que les nouveaux contrats qui ont été conclus pendant la période d'évaluation.



3. Constatations

3.1 Pertinence : besoin continu de l'autorisation

Les négociations et les activités liées aux litiges demeurent nécessaires. RCAANC a dirigé l'approche pangouvernementale visant à renouveler la relation de nation à nation, entre les Inuits et la Couronne et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones, et à faire progresser la réconciliation, autant de priorités claires pour le Canada. Cette responsabilité ne devrait pas changer, et les négociations et les litiges ont et continueront de jouer un rôle important.

Il est nécessaire de poursuivre les négociations et les activités liées aux litiges, en particulier compte tenu du mandat du Ministère, qui est de chercher à renouveler les relations de nation à nation avec les peuples autochtones et de progresser vers la réconciliation. Les NFC, les TE et les TC appuient les négociations et les activités liées aux litiges, qui contribuent au mandat plus vaste de RCAANC.

Les PSPM permettent au ministre de conclure et de renouveler des contrats non concurrentiels avec des NFC pour mener les négociations avec les parties autochtones, ainsi qu'avec des TC et des TE pour les litiges. Étant donné que l'autorisation donne à RCAANC la capacité et la souplesse d'attribuer et de modifier des contrats, et de maintenir la continuité des services des NFC, des TC et des TE, elle s'harmonise avec les priorités fédérales et appuie le mandat du Ministère de réengager dans une relation renouvelée de nation à nation avec les peuples autochtones, et d'aller de l'avant avec la réconciliation et la résolution.

Les PSPM s'harmonisent avec les résultats de RCAANC et sert de politique d'autorisation habilitante pour faire appel à des ressources externes dans le domaine des négociations et des litiges qui contribuent aux résultats ministériels, en particulier le résultat : « Les injustices passées sont reconnues et résolues ».

Les PSPM sont en mesure de contribuer aux résultats suivants de RCAANC :

- Les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel.
- Les injustices passées sont reconnues et résolues.

Ces résultats de RCAANC sont liés aux priorités fédérales de renouvellement des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, et de réconciliation. Par conséquent, une harmonisation des PSPM avec les résultats de RCAANC est établie. Il est important de noter que PSPM est une politique d'autorisation habilitante, plutôt qu'un programme en soi. L'autorisation a pour but d'aider le Ministère et les secteurs d'activité à remplir leurs mandats. Parmi les personnes interrogées, on s'accorde à dire que les PSPM s'harmonisent avec le résultat ministériel : *Les injustices passées sont reconnues et résolues*. Il y a eu un certain consensus sur le degré d'harmonisation avec le résultat ministériel : *Les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel*. Comme l'a déclaré un informateur clé,



« l'autodétermination n'est pas un sujet de négociation – les peuples autochtones s'autodéterminent ».

Le paysage politique de RCAANC a considérablement évolué au cours de la période d'évaluation. Ce changement de politique a eu des répercussions sur la manière dont les services des NFC, des TC et des TE ont été utilisés, et la nécessité de ces types de fournisseurs s'est maintenu tout au long de la période d'évaluation et devrait se poursuivre.

En 2015, le gouvernement s'est engagé à réaliser la réconciliation avec les peuples autochtones et à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de vérité et de réconciliation du Canada (CVR)⁶. C'est à cette époque qu'a été obtenue la nouvelle autorisation de créer les [tables de discussion sur la reconnaissance des droits autochtones et l'autodétermination](#). En 2016, le gouvernement a approuvé sans réserve la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), en s'engageant à la mettre en œuvre intégralement et efficacement⁷. En décembre 2020, le *projet de loi C-15 : Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, décrit comme une étape clé dans le renouvellement des relations du gouvernement avec les peuples autochtones a été présentée.

L'impact de ce programme législatif a nécessité le passage de négociations réactives à une collaboration, une consultation et une mobilisation proactives. Par conséquent, l'accent a été mis davantage sur la réconciliation des relations et l'édification de la nation au cours de la période d'évaluation, et l'on s'attend à ce que les répercussions de ce changement augmentent. Au cours de la période d'évaluation, il semble qu'on a rarement fait appel aux services des NFC pour des raisons liées à des situations critiques ou instables, ou à des urgences pressantes. Au contraire, on exige de plus en plus des NFC qu'ils aient une connaissance des priorités pangouvernementales comme la réconciliation, et qu'ils soient plus à l'aise, comme l'a souligné un informateur, dans la « zone grise » qu'exigent ces priorités. On s'attend à ce que ce besoin ne fasse qu'augmenter.

Ce sont toutefois les litiges qui ont été les plus touchés par l'évolution du paysage des politiques, car la nature même des litiges, par opposition à la négociation, est défensive. Au cours de la période d'évaluation, RCAANC a déployé des TE plus tôt dans le processus de litige, afin d'aider à conclure des accords à l'amiable avec les parties autochtones. Les informateurs clés ont souligné que les PSPM ont joué un rôle déterminant à cet égard, en servant d'outil préadapté à l'évolution du paysage des politiques.

Il y a un besoin continu de compléter les capacités de RCAANC en faisant appel à des ressources externes, un besoin qui devrait perdurer.

Les nominations de NFC sont souvent justifiées par la nécessité de compléter les ressources ou l'expertise interne, et les NFC sont généralement sélectionnés en fonction de leur expérience et de leur connaissance des processus décisionnels pertinents, de la négociation et de la résolution de questions difficiles, notamment avec les groupes autochtones, et de leur connaissance des parties concernées. Les NFC sont souvent mieux outillés pour gérer les négociations que les

⁶ Commission de vérité et réconciliation du Canada, [Appels à l'action](#)

⁷ Nations Unies, [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#)



négociateurs ministériels, selon le caractère délicat ou la complexité des dossiers particuliers, l'étape du processus de négociation et les attentes des parties autochtones. Les NFC sont le plus souvent nécessaires pour des raisons de sensibilité politique, et notamment la nécessité d'établir l'engagement ou la crédibilité du gouvernement fédéral concernant des dossiers considérés comme à caractère délicat.

Le Ministère a toujours besoin d'un ensemble d'outils souples de passation de marchés et, en tant que politique d'autorisation habilitante, les PSPM sont essentiels pour pouvoir faire appel à des ressources externes dans le domaine des négociations et des litiges.

Les TC et les TE sont au cœur des activités liées aux litiges du Ministère et de la gestion de ses risques juridiques. Les TE sont généralement nécessaires ou justifiés pour diverses raisons, comme répondre aux rapports des témoins experts des plaignants, témoigner devant les tribunaux et le Tribunal des revendications particulières, élaborer la position et la stratégie de la Couronne et contribuer au règlement des revendications conformément au mandat de conciliation du Ministère. Habituellement, les demandes de contrat avec des TE indiquent que sans les TE, la Couronne ne serait pas en mesure de présenter sa défense de manière adéquate, ce qui entraînerait des résultats défavorables et des conséquences potentielles plus importantes.

Les PSPM permettent au ministre de conclure et de renouveler des contrats non concurrentiels avec des NFC pour mener des négociations avec des parties autochtones, ainsi qu'avec des TC et des TE pour les litiges. Par sa conception, les PSPM présentent un certain nombre d'avantages par rapport à d'autres options d'approvisionnement possibles pour la passation de marchés pour les mêmes services, principalement des plafonds monétaires des marchés plus élevés sans l'approbation du CT, ce qui a une incidence sur la rapidité et la souplesse, et la possibilité d'éviter de divulguer la stratégie de la Couronne.

3.2 Conception et exécution : structures d'exécution et gouvernance

La gestion des PSPM est semblable à celle d'un programme et s'effectue dans le cadre d'excellentes structures de gouvernance, de gestion et de gestion financière. Il s'agit d'un facteur important qui facilite l'atteinte des résultats des PSPM. Le nombre limité de NFC, de TC et de TE qualifiés et diversifiés est préoccupant, car le besoin de ces ressources s'est maintenu et devrait se poursuivre à l'avenir.

Les informateurs clés ont cerné plusieurs facteurs qui ont facilité et entravé l'atteinte des résultats énoncés par les PSPM – certains sont internes (par exemple, liés aux structures d'exécution et à la gouvernance), tandis que d'autres sont externes (par exemple, la disponibilité des ressources). Ces facteurs sont résumés ci-dessous.

Bien que les PSPM soient une politique d'autorisation habilitante, elle a été gérée de la même manière qu'un programme. La structure de gouvernance définit les rôles et les responsabilités, et la structure de gestion comprend des processus, des procédures et des lignes directrices, des résultats escomptés et des indicateurs pour évaluer le rendement, ainsi que des examens réguliers et structurés du rendement (par exemple, l'évaluation des NFC dans le cadre du processus d'examen des tables de négociation). La structure de gestion financière suit et contrôle



les dépenses effectuées dans le cadre de l'autorisation. Conformément aux conclusions de l'audit la plus récente, les répondants étaient largement d'accord pour dire que ce cadre de gestion est solide et qu'il s'agit d'un facteur important qui a facilité l'atteinte des résultats déclarés des PSPM.

Le centre d'approvisionnement du Ministère a noté que, compte tenu de la solidité du cadre de gestion, les demandes des PSPM soumises par les secteurs d'activité étaient généralement bien formulées, et les approbations des NFC, des TC et des TE claires et simples.

Le processus d'examen des tables de négociation, qui comprend l'évaluation du rendement des NFC (en combinaison avec l'auto-évaluation), a été souligné par les répondants comme étant un mécanisme de responsabilisation clé. Dans le cadre de ce processus annuel, le ministre, le chef de cabinet du ministre et le sous-ministre examinent en détail le rendement de chaque table de négociation et de chaque NFC (ce qui donne lieu, en partie, à la décision de retenir, de déployer ou de congédier les NFC). Il sert également de tribune pour discuter des besoins de planification de la table de négociation à moyen et long terme, pour ajuster les attentes quant à l'avancement des négociations, pour affiner les plans de négociation et pour réajuster les dossiers de renouvellement des NFC. En ce qui concerne les TC et les TE, les informateurs clés ont déclaré que, compte tenu du petit nombre de ressources disponibles, il n'y avait « guère de raison d'évaluer leur rendement » (comme le fait le ministère de la Justice, par exemple).

La transformation du Ministère a eu des conséquences imprévues en ce qui concerne les PSPM. Les répondants ont souligné que la décentralisation des activités liées aux litiges a entraîné une érosion de la mémoire organisationnelle concernant les pouvoirs, des communications interrompues entre les équipes chargées des litiges dispersés, et des questions sur les lignes directrices des PSPM pour faire appel à des TC et à des TE. Cela a également entraîné une certaine confusion parmi les équipes chargées des litiges en ce qui concerne le pouvoir de signature des PSPM. Comme pour les activités liées aux litiges, la fonction de négociation a également été décentralisée, mais les PSPM ont continué d'être associés à un point de coordination au sein du TGA.

Certains répondants ont souligné l'évolution du paysage des négociations au cours de la période d'évaluation, le Canada s'étant engagé à permettre aux peuples autochtones de se doter des capacités nécessaires à la mise en œuvre de leur vision de l'autodétermination, à poursuivre les travaux en cours pour remanier les *politiques sur les revendications territoriales globales et les droits inhérents*, et à passer des négociations sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales à celles sur la reconnaissance des droits autochtones et l'autodétermination. Ces répondants ont déclaré que les PSPM doivent mieux prendre en compte ce contexte pour faire avancer les négociations.

Comme il a été mentionné précédemment, le Ministère n'a pas réussi à élargir la portée de PSPM. Plus récemment, lors du renouvellement de 2017, il a cherché à inclure les priorités autochtones au-delà des revendications traditionnelles, des litiges et des négociations sur l'autonomie gouvernementale. Cela comprenait des processus qui aideraient le gouvernement du Canada à respecter son engagement d'entreprendre et d'établir une nouvelle relation, de nation à nation, entre le Canada et les peuples autochtones, de faire progresser les droits et la réconciliation et de répondre aux besoins, aux droits et aux intérêts uniques des groupes autochtones par la



négociation et la mise en œuvre d'activités connexes, conformément aux modalités des ententes de règlement ou aux directives des tribunaux, dans un cadre national de réconciliation.

Bien que l'on reconnaisse généralement que PSPM est un outil de passation de marchés efficace et efficient pour la nomination des NFC, des TC et des TE, certaines critiques ont été formulées quant au temps nécessaire pour mettre en place un contrat dans le cadre des PSPM en raison des exigences liées aux habilitations de sécurité, à l'obtention du numéro d'enregistrement de la TVH/TPS et à la présentation d'un échantillon de facture.

Les informateurs clés ont constamment soulevé la question du nombre limité de NFC, de TC et de TE qualifiés et diversifiés, d'autant plus que les demandes ont augmenté dans certains secteurs d'activité au cours de la période d'évaluation et qu'elles devraient augmenter à mesure que le paysage politique évolue et que les initiatives, comme la réconciliation, prennent de l'ampleur. La raison la plus souvent citée est la réticence croissante des ressources potentielles à travailler pour la Couronne, en prenant sa défense contre les groupes autochtones, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la réputation et les revenus.

Enfin, les caractéristiques fondamentales des PSPM, que les répondants considèrent comme un outil d'approvisionnement rapide, à fournisseur unique et à limite contractuelle élevée, ont été des facteurs importants facilitant les résultats de l'autorisation et les résultats ministériels. Les informateurs clés s'accordent à dire que le déploiement rapide des NFC, dotés de la crédibilité, du statut, de l'expérience et des connaissances appropriés, témoigne de l'engagement ministériel envers les parties autochtones. Les répondants ont souligné que le recours à des ressources externes, plutôt qu'à des fonctionnaires, permettait d'avoir de nouvelles perspectives et de réduire la nécessité d'une participation directe de la haute direction, de sorte que les interventions aux tables de négociation puissent être plus judicieuses, plus stratégiques et plus percutantes.

3.3 Conception et exécution : diversité et harmonisation avec l'ACS Plus

Les données concernant la diversité des NFC, des TC ou des TE nommés dans le cadre des PSPM ne sont pas recueillies. Par conséquent, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure les PSPM donnent accès à une population diversifiée de fournisseurs. Étant donné qu'il y a eu 81 fournisseurs nommés dans le cadre des PSPM au cours de la période d'évaluation, appuyant 161 nouveaux dossiers de négociations et de litiges, il est clairement possible de tenir compte des objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion.

Les données sur la diversité concernant les nominations des NFC, des TC et des TE dans le cadre des PSPM ne sont pas recueillies. Néanmoins, le volume de fournisseurs retenus dans le cadre des PSPM présente une occasion considérable de diversifier la base des fournisseurs. Dans le cas des négociations, 19 nouveaux dossiers ont été ajoutés au portefeuille et 10 nouveaux fournisseurs ont été ajoutés à la liste active au cours de la période d'évaluation. Au cours de la même période, 132 nouveaux contrats concernant des TE ont été attribués à 64 fournisseurs pour appuyer les activités liées aux litiges, et 10 nouveaux contrats concernant des TC ont été attribués à sept fournisseurs.



Les PSPM ont le potentiel d'appuyer les objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion. Bien que cela ne se soit pas produit au cours de la période d'évaluation, la nécessité de le faire est largement reconnue. Les secteurs d'activité ont étudié les moyens de s'attaquer aux principaux obstacles au recrutement et au maintien en poste des fournisseurs issus de diverses collectivités.

Les PSPM n'ont pas tenu compte des objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion au cours de la période d'évaluation ni contribué à ces objectifs, et rien ne prouve que des données sont recueillies à cette fin. Il s'agit de la principale critique à l'égard des PSPM soulevée par les informateurs clés. Toutefois, étant donné que le ministre a le pouvoir discrétionnaire exclusif de procéder à des nominations, les PSPM ont le potentiel de promouvoir l'égalité, la diversité et l'inclusion. Les secteurs d'activité ont exploré activement les moyens de diversifier la base des NFC, des TC et des TE à titre de fournisseurs afin qu'elle reflète mieux la société canadienne et qu'elle soit plus inclusive de toutes les races et ethnies. Les répondants considèrent que cela constitue un avantage distinct et transmet un message de respect lorsqu'on travaille avec les peuples autochtones.

Les principaux obstacles au recrutement et au maintien en poste de fournisseurs issus de diverses communautés comprennent le petit bassin de candidats potentiels, un bassin qui reflète la démographie professionnelle historique du Canada, les préjugés inhérents en faveur des hommes de race blanche et à l'encontre des femmes et des personnes autochtones, noires et de couleur (PANDC), l'hésitation des Autochtones à représenter la Couronne, les exigences opérationnelles requises pour être un fournisseur (par exemple, l'obtention du numéro d'enregistrement de la TVH/TPS, l'obtention d'autorisations de sécurité, la préparation de propositions, la facturation) et le manque d'information de base sur l'équité concernant les fournisseurs nommés dans le cadre des PSPM.

La [Politique sur les marchés](#) exige qu'un répertoire des fournisseurs soit tenu à jour, même dans le cas de fournisseur unique.

16.10.3 Concours à l'intention des consultants ou des professionnels. Il y a lieu d'établir une procédure et de dresser une liste de fournisseurs pour que nulle personne ou entreprise admissible ne soit écartée du processus et que chacune ait une chance égale d'obtenir une part du travail à exécuter. Le recours à une entreprise ou un particulier sans processus concurrentiel ne devrait pas devenir une pratique, même si la valeur du marché est inférieure au seuil prescrit pour l'appel d'offres.

16.10.4 Répertoires et listes de sources. Pour des raisons d'uniformité, d'économie, d'efficacité et d'équité dans la sélection et l'acquisition de la meilleure valeur, il convient de tenir des listes et des répertoires à jour et représentatifs des entreprises qui fournissent des services de consultation et des services professionnels et qui désirent faire des affaires avec le gouvernement fédéral. Ces répertoires devraient être consultés avant le lancement d'un appel d'offres ou de propositions ou la recommandation d'une sélection sans mise en concurrence.



Des répertoires et des listes de fournisseurs ont été établis périodiquement, bien que, comme l'ont fait remarquer certains informateurs clés, ils doivent être harmonisés, régulièrement mis à jour, et partagés et utilisés par les secteurs d'activité.

3.4 Efficacité : atteinte des résultats

Embauche et maintien en poste des NFC, des TC et des TE

L'indicateur de rendement associé à ce résultat est « Les nominations sont approuvées par le ministre, et les contrats sont signés et mis en place dans les délais prescrits afin de respecter l'échéancier des litiges, des négociations, et d'autres processus applicables. » L'objectif annuel pour cet indicateur est d'avoir 100 % des contrats en place dans les délais prescrits. Bien que l'évaluation n'ait pas été en mesure d'évaluer le rendement par rapport aux attentes parce que les données n'étaient pas disponibles, des données descriptives étaient disponibles pour présenter le profil suivant de l'embauche et du maintien en poste des NFC, des TC et des TE au cours de la période d'évaluation.

Les informateurs clés étaient généralement d'accord pour dire que les PSPM avaient facilité la nomination et le maintien en poste rapide des NFC, des TC et des TE, ce qui, selon eux, n'était pas possible avec d'autres modalités de passation de marchés. À cet égard, les répondants ont souligné la souplesse des modalités des PSPM et le cadre de saine gestion, qui ont donné lieu à un processus qualifié de « clé en main » et simplifié. Les informateurs clés ont suggéré des gains d'efficacité pour améliorer les délais d'exécution des PSPM, notamment la modification des exigences contractuelles pour l'obtention du numéro d'enregistrement de la TVH/TPS et l'obtention d'autorisations de sécurité⁸.

Les PSPM ont été utilisée pour retenir la majorité des NFC, des TC et des TE nouvellement nommés au cours de la période d'évaluation.

RCAANC a conclu 161 nouveaux contrats au moyen des PSPM. Il n'est pas clair si et dans quelle mesure les NFC, les TC et les TE ont été embauchés sous contrat au moyen d'autres méthodes de passation de marchés. L'information tirée de l'examen des documents indique qu'il s'agit d'un domaine qui doit être mieux compris, mais qui ne relevait pas de la portée de l'évaluation.

Les NFC ont été embauchés sous contrat pour remplir une variété de rôles, dans quatre secteurs d'activité, TGA étant l'utilisateur principal.

Au cours de la période d'évaluation, 51 dossiers de négociation ont été appuyés par des ressources nommées dans le cadre des PSPM, dont 67 % de négociateurs fédéraux en chef et 29 % de représentants ministériels spéciaux (RMS). De ce nombre, un peu plus de la moitié (52 %) n'ont servi qu'à titre de négociateurs fédéraux en chef, 20 % seulement à titre de représentants ministériels spéciaux, tandis que près du quart (24 %) ont assumé les deux rôles, les autres ayant joué un rôle non précisé.

⁸ Il s'agit d'exigences contractuelles obligatoires qui ne relèvent pas de la compétence de RCAANC.



Tableau 2. Répartition, par utilisateur

Secteur	Pourcentage
TGA	76
Négociations – Est	14
Négociations – Centre	18
Négociations – Ouest	29
OAN	10
SRP	8
Mise en œuvre	4
POS	2
Autres	15

Au cours de la période d'évaluation, il y a eu un certain roulement des dossiers de négociation appuyés par les NFC nommés dans le cadre des PSPM. Par conséquent, il y avait un besoin permanent d'embaucher et de retenir les NFC. Cette exigence a été satisfaite au moyen des PSPM.

En dehors de 2015-2016, il y a eu un nombre assez constant de dossiers de négociation reportés des exercices précédents, entre 20 et 25 dossiers (tableau 3). Au cours de la période d'évaluation, 19 nouveaux dossiers ont été ouverts (nécessitant la nomination de NFC), 31 dossiers ont été fermés et 20 dossiers sont restés actifs au-delà de 2019-2020. Le nombre élevé de dossiers reportés d'une année à l'autre démontre la nécessité de maintenir en poste les NFC pour assurer la continuité d'une année à l'autre.

Tableau 3. Répartition des dossiers de négociation appuyés par les NFC nommés dans le cadre des PSPM, par année⁹

Dossiers	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020
Dossiers reportés de l'exercice précédent	32	25	24	20	23
Nouveaux dossiers ouverts	9	3	2	5	0
Dossiers fermés	16	4	6	2	3
Dossiers restés actifs jusqu'au prochain exercice	25	24	20	23	20

Source : Statistiques des séries chronologiques concernant les PSPM.

La liste des NFC a affiché un roulement semblable à celui des dossiers de négociation (tableau 4). Au cours de la période d'évaluation, 15 fournisseurs ont été maintenus de l'exercice de 2015-2016, 10 nouveaux fournisseurs ont rejoint la liste active, 16 fournisseurs ont quitté la liste active et neuf fournisseurs ont continué au-delà de 2019-2020.

Il y a eu maintien en poste : neuf NFC ont été nommés avant 2015-2016 et ont continué jusqu'en 2019-2020, et parmi eux, sept ont été maintenus en 2020-2021¹⁰. Trente-six pour cent des NFC ont contribué à deux dossiers de négociation ou plus au cours de la période d'évaluation, dont un appuyant cinq dossiers et un autre neuf dossiers.

⁹ Pour 2015-2016, les dossiers reportés comprennent les dossiers dont la date de début est antérieure à 2014-2015.

¹⁰Le nombre de NFC non approuvé était inconnu.



Tableau 4. Répartition des NFC nommés dans le cadre des PSPM, par année

Négotiateurs fédéraux de contrat des PSPM	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020
NFC maintenus de l'exercice précédent	15	14	12	11	11
Nouveaux NFC rejoignant la liste active	6	0	2	2	0
NFC quittant la liste active	7	2	3	2	2
NFC maintenus pour le prochain exercice	14	12	11	11	9

Source : Statistiques des séries chronologiques concernant les PSPM.

Au cours de la période d'évaluation, 64 TE ont été nommés dans le cadre de 132 contrats conclus en vertu des PSPM. Les TE ont été engagés dans plusieurs secteurs d'activité, le secteur de résolution et partenariats (SRP) étant le plus représenté.

Au cours de la période d'évaluation, 64 TE ont été nommés dans le cadre de 132 contrats conclus en vertu des PSPM. Le SRP était le plus grand utilisateur (75 %), suivi de TGA (21 %). Au sein du SRP, la Direction générale des revendications particulières (61 %) était la plus grande utilisatrice, suivie de la Direction générale de la convention de règlement et revendication à l'enfance (14 %).

Au cours de la période d'évaluation, il y a eu un certain roulement des dossiers de litiges appuyés par les TE nommés dans le cadre des PSPM.

Les données disponibles concernant les TE portaient sur les nouveaux contrats pour chaque exercice, à l'exclusion des contrats déjà en cours avant 2015-2016 qui se sont poursuivis pendant la période d'évaluation. Les données ont démontré que les TE étaient nommés dans le cadre des PSPM et, dans le cas de contrats pluriannuels, ils ont été maintenus en poste.

Au cours de la période d'évaluation, on a eu recours aux PSPM pour nommer des TE, comme le montre le tableau 5. Un nombre important de contrats étaient pluriannuels, ce qui démontre la nécessité de maintenir en poste les TE pour assurer la continuité d'une année à l'autre. Par exemple, étant donné qu'il y a eu 35 nouveaux contrats conclus avec des TE dans le cadre des PSPM en 2017-2018, et que des paiements ont été effectués sur 67 contrats, 32 contrats ont été prolongés pour au moins une deuxième année.

Il y a eu un degré important de maintien en poste de TE, 44 % d'entre eux ayant conclu deux contrats ou plus au cours de la période d'évaluation, un a conclu six contrats, un a conclu sept contrats, et deux ont conclu huit contrats chacun.



Tableau 5. Répartition des contrats des TE des PSPM, par année¹¹

Dossiers	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020
Nombre de nouveaux contrats conclus avec des TE	27	32	35	16	22
Pourcentage de contrats conclus avec des TE	20 %	24 %	27 %	12 %	17 %
Nombre de contrats pour lesquels des dépenses (paiements) ont été effectuées	22	49	67	47	43

Source : Statistiques des séries chronologiques des PSPM

Dix contrats avec des TC conclus dans le cadre des PSPM ont été répartis entre plusieurs secteurs d'activité.

Au cours de la période d'évaluation, six TC ont été nommés dans le cadre de dix contrats conclus en vertu des PSPM (tableau 6). TGA était le principal utilisateur (60 %), suivi de la Direction générale des affaires individuelles (qui faisait auparavant partie du SRP, mais qui est passée à SAC en 2019) et du SRP avec 20 % chacun.

Tableau 6. Répartition des contrats des TC des PSPM par année¹²

Dossiers	2015–2016	2016–2017	2017–2018	2018–2019	2019–2020
Nombre de nouveaux contrats conclus avec des TC	1	2	3	2	2
Nombre de contrats pour lesquels des dépenses (paiements) ont été effectuées	NS	NS	NS	NS	NS

Source : Statistiques des séries chronologiques des PSPM.

Pour les 10 contrats conclus avec les TC des PSPM au cours de la période d'évaluation, six fournisseurs différents ont été embauchés, trois travaillant sur un contrat, deux sur deux contrats et un sur trois contrats, ce qui sous-entend un certain degré de maintien en poste de la liste des TC.

Reprendre un processus renouvelé de nation à nation avec les peuples autochtones.

L'indicateur de rendement associé à ce résultat est « Les produits livrables des NFC, des TC et des TE sont soumis conformément aux obligations contractuelles ». La cible annuelle pour cet indicateur est de 100 % des produits livrables atteints. Les données sur le rendement n'étaient pas disponibles, mais on pourrait tirer certaines conclusions, avec l'appui d'autres axes de recherche, sur l'importance des PSPM en tant que catalyseur à l'appui de ce résultat.

Au cours de la période d'évaluation, des NFC, des TC et des TE ont été nommés, et souvent leurs contrats ont été prolongés et donc nommés à nouveau dans le cadre des PSPM. Cela

¹¹ Le faible nombre de paiements en 2015-2016 reflète les paiements qui n'ont pas été effectués au cours de la première année de certains contrats conclus en 2015-2016.

¹² Le nombre de contrats pour lesquels des dépenses ont été engagées chaque année financière n'est pas indiqué (NS) ici parce que, dans les données sources, les dépenses du dossier et les dépenses totales sont mal alignées.



indique une satisfaction quant au rendement de ces fournisseurs, ce qui laisse entendre que les produits livrables ont été atteints.

Dans le cadre des PSPM, les NFC, les TC et les TE ont été nommés de façon continue dans de nombreux dossiers de négociations et de litiges, nouveaux ou en cours, et bon nombre d'entre eux ont terminé leur mission. Les fournisseurs ont également continué à être payés, dans de nombreux cas pendant plusieurs années. Cela donne à penser que les NFC, les TC et les TE embauchés dans le cadre des PSPM ont respecté leurs obligations contractuelles et ont contribué de manière rentable à l'avancement des dossiers de négociation et de litiges, ce qui a, à son tour, contribué à la reprise d'un processus renouvelé de nation à nation avec les peuples autochtones.

L'intégrité du processus d'examen du rendement des NFC et la précision des produits livrables des TC et des TE aident à assurer le respect des obligations contractuelles.

Les contrats sont fondés sur des dossiers de nomination approuvés par le ministre pour tous les NFC et pour les TC et TE dont la valeur du contrat est de plus de 100 000 \$. Ces dossiers énoncent les objectifs et les résultats propres à un dossier de négociation ou de litige. En raison de la prévisibilité des litiges, les contrats concernant les TC et les TE peuvent être beaucoup plus précis quant aux produits livrables que ceux concernant les NFC. Les informateurs clés n'ont pas soulevé de problèmes de rendement pour ce qui est des NFC, des TC et des TE nommés dans le cadre des PSPM.

Un point fort largement reconnu du processus des PSPM est le processus d'examen des tables de négociation qui comprend une évaluation du rendement des NFC (en combinaison avec l'auto-évaluation). Les répondants ont noté que ce processus est particulièrement utile dans le contexte des négociations qui peuvent être « abstraites » comparativement aux services professionnels ordinaires, ce qui signifie que les produits livrables et les délais prévus peuvent être soumis à des facteurs externes qui ne dépendent ni des NFC ni de RCAANC. Environ la moitié des évaluations de rendement du processus d'examen des tables de négociation pour les NFC ont eu lieu au cours de la période d'évaluation. Les rapports annuels sur le rendement des NFC étaient en grande majorité positifs en ce qui concerne leur rendement et leurs contributions, et presque tous les NFC ont été évalués comme ayant respecté les conditions du contrat, négocié de bonne foi, agi conformément au mandat et aux directives du gouvernement fédéral, établi des relations de travail positives avec d'autres parties, présenté des recommandations valables et crédibles, réalisé des progrès importants dans l'atteinte des objectifs ministériels et gérés efficacement les communications publiques.

Étant donné le faible nombre de candidats disponibles, le rendement des TC et des TE n'est pas officiellement évalué par POS au cours du processus de passation des marchés et de renouvellement des contrats, toutefois, Justice Canada peut tenir compte du rendement dans ses recommandations futures.

Les PSPM ont contribué à l'avancement de dossiers de première importance, grâce à la nomination de NFC, des TC et des TE possédant l'expertise, les connaissances et l'expérience appropriées.



Ce résultat à moyen terme est étayé par les observations des informateurs clés, qui considèrent que les PSPM ont joué un rôle déterminant dans le soutien de nombreux dossiers sensibles et très médiatisés, comme le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, et le blocus de Caledonia. Bien que les représentants ministériels spéciaux (RMS) n'aient apparemment pas été déployés aussi souvent que par le passé, ils ont appuyé avec succès le Cadre stratégique pour l'Arctique, un rôle qui comprenait des considérations de nation à nation, et ont dirigé des séances communautaires de guérison et de commémoration à la suite du règlement de la revendication d'Anderson au Labrador.

Bon nombre des conclusions mentionnées ci-dessus s'appliquent également à la fonction de litige, et les PSPM ont joué un rôle déterminant dans la nomination des TC et des TE indépendants, neutres et spécialisés. Les répondants ont indiqué qu'il y a eu un changement dans la façon dont les services des TC et des TE ont été utilisés au cours de la période d'évaluation, ce qui a permis de favoriser la méthode collaborative (par exemple, en aidant RCAANC à déterminer si les règlements extrajudiciaires devraient être adoptés plutôt que les litiges, et en aidant à élaborer des mandats de règlement extrajudiciaire).

Une relation renouvelée avec les peuples autochtones fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat.

L'indicateur de rendement associé à ce résultat est « Ententes conclues entre les communautés autochtones et les organisations gouvernementales au sujet de revendications formulées en vertu de l'article 35, y compris les droits à l'autonomie gouvernementale et d'autres processus qui favorisent la réconciliation ». La cible annuelle pour cet indicateur est « dans les délais définis dans les plans d'action de négociation, les ententes ou par la Cour ». L'évaluation du rendement par rapport à ces attentes n'a pas été effectuée parce que les données n'étaient pas disponibles. Toutefois, en s'appuyant sur d'autres axes de recherche, on peut déduire que l'importance des PSPM est un catalyseur à l'appui de ce résultat.

Ce résultat a des liens plus forts avec les négociations, et les PSPM sont l'un des outils du ministre pour appuyer les négociations. Les informateurs clés ont souligné que les PSPM ont été particulièrement utiles pour faire progresser le renouvellement des relations et la réconciliation, car les NFC agissent à titre de représentants du ministre, mais sont en mesure de se tenir à une distance de la bureaucratie ministérielle. Les NFC ont pu donner de la crédibilité et de la confiance au ministre qu'ils représentent, en particulier dans les cas où la fonction publique n'a pas réussi à établir et à maintenir des relations solides, productives et respectueuses avec les peuples autochtones.

Le rendement des fournisseurs retenus dans le cadre des PSPM est satisfaisant, car leurs nominations sont fréquemment prolongées ou renouvelées, ce qui donne à penser que les délais définis dans les plans d'action de négociation, les ententes ou par la Cour ont été respectés.

Dans le cadre des PSPM, les NFC, les TC et les TE ont été nommés de façon continue dans de nombreux dossiers de négociations et de litiges, nouveaux ou en cours, et bon nombre d'entre eux ont terminé leur mission. Les fournisseurs ont également continué à être payés, dans de



nombreux cas pendant plusieurs années. Cela donne à penser que les NFC, les TC et les TE embauchés dans le cadre des PSPM ont contribué à respecter les délais définis dans les plans d'action de négociation, les ententes ou par la Cour, ce qui a, à son tour, contribué à renouveler les relations avec les peuples autochtones en fonction de la reconnaissance des droits, du respect, de la coopération et du partenariat à moyen terme.

Les informateurs clés ont appuyé la contribution apportée par les PSPM pour respecter les délais définis dans les plans d'action de négociation, les ententes ou par la Cour. Les répondants ont souligné que de nombreux autres facteurs peuvent avoir une incidence sur les plans d'action, les ententes et les procédures judiciaires, mais que l'autorisation aide en faisant en sorte que les risques associés à la rapidité de passation des marchés concernant les NFC, les TC et les TE soient atténués.

4. Efficience et économie

Les PSPM sont largement considérées comme la modalité de passation des marchés la plus économique et la plus efficace pour nommer les NFC, les TC et les TE. Cependant, aucune analyse exhaustive des solutions de rechange aux PSPM n'a été réalisée.

Les informateurs clés considèrent généralement les PSPM comme la modalité de passation de marchés la plus économique et la plus efficace pour nommer les NFC, les TC et les TE.

Les PSPM étaient la principale méthode de passation des marchés au cours de la période d'évaluation pour les NFC, les TC et les TE. Il semble que d'autres solutions de rechange aux PSPM aient été utilisées dans une minorité de contrats. Ces solutions de rechange n'ont pas été incluses dans la portée de l'évaluation et sont mentionnées à des fins descriptives. Certains informateurs clés ont indiqué qu'ils avaient étudié d'autres modalités de passation de marchés au cours de la période d'évaluation (p. ex. les marchés de services à fournisseur unique courants, les offres à commandes), mais ils ont indiqué qu'aucune de ces solutions de rechange ne donnerait le même niveau de rendement que les PSPM pour ce qui est d'embaucher rapidement des fournisseurs par l'entremise d'un processus à fournisseur unique, et à un seuil budgétaire plus élevé que celui qui est disponible dans le cadre des mécanismes de passation des marchés ordinaires et pour les NFC, veiller à ce qu'une clause d'indemnisation explicite soit ajoutée à tous les contrats. Bien qu'il existe plusieurs voies d'approvisionnement en dehors des PSPM pour embaucher les NFC, les TC et les TE contractuels, une analyse supplémentaire serait nécessaire pour évaluer la mesure dans laquelle elles pourraient répondre aux exigences de RCAANC de nommer rapidement des fournisseurs à l'appui des négociations et des litiges afin de respecter les délais imposés par la Cour, les plafonds de dépenses plus élevés et la confidentialité.

La gestion et la surveillance de l'autorisation sont intégrées au niveau du secteur d'activité. Le centre d'approvisionnement fournit un soutien transactionnel aux secteurs d'activité pour ce qui est de l'application des PSPM et d'autres modalités de passation des marchés.



Les répondants du Secteur DPFRE ont décrit leur rôle comme étant de fournir un service de soutien aux programmes sur l'application de la délégation des pouvoirs, le soutien et l'orientation sur la façon dont la délégation des pouvoirs se produit, et les choix d'ententes et d'instruments contractuels pour répondre aux besoins des programmes (p. ex. des conseils sur l'application des modalités, mais pas sur la politique globale elle-même). La gestion et la surveillance sont intégrées à la prestation du secteur d'activité, le DPFRE fournissant une capacité de soutien pour expliquer les conséquences de l'application des options disponibles dans l'« arsenal contractuel » du Ministère. Parmi les autres ministères, les centres d'approvisionnement font office de centres d'expertise, assurant l'application uniforme et conforme de la *Politique sur les marchés* et apportant un soutien aux secteurs d'activité en élaborant la stratégie de passation des marchés optimale pour atteindre leurs objectifs stratégiques.

Le respect de certaines exigences de la *Politique sur les marchés* en ce qui a trait aux marchés non concurrentiels, qui s'appliquent également aux limites de passation des marchés exceptionnelles comme les PSPM (par exemple, établir et tenir à jour des répertoires d'entreprises et de particuliers « pour assurer l'uniformité, l'économie, l'efficacité et l'équité dans la sélection et l'obtention du meilleur rapport qualité-prix » et « consulter ces répertoires avant de lancer un appel d'offres ou une demande de propositions ou de recommander une sélection non concurrentielle ») exige une plus grande rigueur que d'autres types de modalités de passation des marchés. D'après les informations fournies à l'équipe d'évaluation, il semble qu'une approche plus informelle ait été adoptée pour les PSPM (par exemple, les répertoires ne sont pas à jour).

5. Conclusions et recommandations

5.1 Conclusion

Pertinence : besoin continu et harmonisation avec les priorités fédérales et les résultats de RCAANC

RCAANC dirige l'approche pangouvernementale du Canada visant à renouveler les relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones, et à faire progresser la réconciliation. Cette responsabilité ne devrait pas changer, et les négociations et les litiges ont et continueront de jouer un rôle important.

Le paysage politique du Ministère a toutefois considérablement évolué au cours de la période d'évaluation, à la suite de l'engagement pris par le Canada en 2015 de parvenir à la réconciliation avec les peuples autochtones et de mettre en œuvre les recommandations de la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR), le lancement des tables rondes sur la RDAA en 2015, l'adoption de la DNUDPA en 2016 et de la présentation en 2020 du *projet de loi C-15 : Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Ces engagements ont permis de mettre davantage l'accent sur la réconciliation des relations et l'édification de la nation au cours de la période d'évaluation, et on s'attend à ce que les répercussions de ce changement sur les négociations et les litiges (c'est-à-dire vers la collaboration, la consultation et la mobilisation) se poursuivent.



Les PSPM est un instrument qui permet au ministre de conclure et de renouveler des contrats non concurrentiels avec des NFC pour mener les négociations avec les parties autochtones, ainsi qu'avec des TC et des TE pour les litiges. Le Ministère doit toujours disposer d'un ensemble d'outils d'approvisionnement souples et, en tant que politique d'autorisation habilitante, les PSPM sont l'un des mécanismes permettant de désigner des ressources externes pour les négociations et les litiges. Il convient de noter que, pendant la période d'évaluation, l'autorisation n'était pas le seul outil de passation des marchés utilisé pour retenir les services des NFC, des TC et des TE, mais l'analyse des objectifs, des rôles et des responsabilités de ces autres contrats ne relevait pas de la portée de l'évaluation.

À mesure que le paysage politique évolue, on s'attend à ce que les NFC, les TC et les TE soient plus réceptifs et plus à l'aise pour travailler dans le contexte de la réconciliation. L'une des façons d'y parvenir est de diversifier la base des fournisseurs pour qu'elle reflète mieux la société canadienne et soit plus inclusive. Lorsqu'on travaille avec des peuples autochtones, il y a un avantage évident à recruter des fournisseurs issus des mêmes communautés que celles qui participent aux négociations ou qui sont concernées par les litiges. Bien que les PSPM n'aient pas contribué de manière mesurable aux objectifs de l'ACS Plus au cours de la période d'évaluation, elle pourrait le faire en recrutant et en maintenant en poste des fournisseurs issus de diverses communautés, et d'aider à surmonter le problème de l'hésitation des peuples autochtones à représenter la Couronne.

Conception et exécution : structures d'exécution et gouvernance, diversité et ACS Plus

Les caractéristiques essentielles des PSPM, que les répondants considèrent comme un mécanisme d'approvisionnement rapide, à fournisseur unique et à limite contractuelle élevée, ont été des facteurs importants facilitant l'atteinte des résultats énoncés dans le cadre de l'autorisation et des résultats ministériels. Cette autorisation a permis au ministre de déployer rapidement des NFC, dotés de la crédibilité, du statut, de l'expérience et des connaissances appropriés, ce qui témoigne de l'engagement ministériel envers les parties autochtones.

Les ressources externes nommées dans le cadre des PSPM ont apporté de nouvelles perspectives aux dossiers et réduit la nécessité d'une participation directe de la part de la haute direction, de sorte que les interventions aux tables de négociation peuvent être plus judicieuses, stratégiques et efficaces. On peut soutenir que ce résultat pourrait être encore plus important si la base des fournisseurs était diversifiée pour être plus représentative de la société canadienne.

Les PSPM ont été gérés de la même manière qu'un programme doté d'un cadre de gestion solide, lui aussi largement considéré comme un facteur important qui a facilité l'atteinte des résultats déclarés des PSPM. L'autorisation est un outil permettant de mettre en œuvre les politiques des secteurs d'activité, et non un programme en soi. Cela peut expliquer l'approche adoptée par le centre d'approvisionnement à l'égard des PSPM, par rapport à d'autres modalités de passation des marchés. Les PSPM sont entièrement gérés et administrés par les programmes, avec une participation minimale du centre d'approvisionnement. Le centre d'approvisionnement exécute une stratégie de passation des marchés élaborée par ses clients du secteur d'activité, et n'exerce pas de fonction de surveillance ou de conformité. Une approche novatrice dans laquelle le centre d'approvisionnement se positionne comme un centre d'expertise pourrait assurer une application



uniforme et conforme de la *Politique sur les marchés* tout en appuyant les secteurs d'activité par l'élaboration d'une stratégie de passation des marchés optimale pour atteindre leurs objectifs stratégiques.

La transformation du Ministère a eu des conséquences imprévues en ce qui concerne les PSPM, avec une érosion de la mémoire institutionnelle concernant les pouvoirs, des communications interrompues entre les équipes chargées des litiges dispersés, des questions sur les lignes directrices des PSPM pour nommer les TC et les TE, et une certaine confusion quant aux rôles et aux responsabilités. La décentralisation a mis en évidence la nécessité de veiller à ce que le cadre de gestion des PSPM soit cohérent et clairement compris (par exemple, au moyen d'une documentation et de lignes directrices à jour) dans l'ensemble du Ministère.

Le nombre apparemment limité de NFC, de TC et de TE qualifiés et diversifiés est préoccupant, d'autant plus que les demandes ont augmenté dans certains secteurs d'activité et qu'elles devraient s'intensifier à mesure que le paysage politique évolue et que des initiatives, comme la réconciliation, prennent de l'ampleur. Une orientation plus explicite vers l'ACS Plus pourrait contribuer à combler cette lacune, en recrutant et en retenant des fournisseurs issus de diverses communautés, et aider à surmonter le problème de l'hésitation des peuples autochtones à représenter la Couronne.

Comme il a été mentionné précédemment, bien que les PSPM puissent appuyer les objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion, cela ne s'est pas produit au cours de la période d'évaluation, ce qui constitue une lacune largement reconnue.

Efficacité

Il existe un décalage notable entre les résultats des PSPM et les indicateurs de rendement, avec l'absence d'objectifs dans certains cas et des données non disponibles.

En ce qui concerne le résultat à court terme « Embauche et maintien en poste des NFC, des TC et des TE », les PSPM ont été utilisées pour la majorité des nominations des NFC, des TC et des TE par RCAANC au cours de la période d'évaluation. TGA a été le plus grand utilisateur des PSPM pour les NFC et les TC, et le SRP a été le plus grand utilisateur pour les TE. Comme les dossiers de négociation ont tendance à se poursuivre d'une année à l'autre, les NFC ont été maintenus en poste d'une année à l'autre pour assurer la continuité, et seulement une poignée de nouveaux fournisseurs se sont ajoutés à la liste au cours de la période d'évaluation. De même, les TC et les TE étaient généralement maintenus dans le cas de dossiers pluriannuels.

L'indicateur pour le résultat à moyen terme « Reprendre un processus renouvelé de nation à nation avec les peuples autochtones » est « Les produits livrables des NFC, des TC et des TE sont soumis conformément aux obligations contractuelles ». Il s'agit d'un exemple de mauvaise harmonisation mentionnée ci-dessus, et aucune donnée n'était disponible pour évaluer directement le rendement. D'après les remarques des informateurs clés, les nominations répétées des NFC, des TC et des TE et l'examen d'un échantillon d'évaluations du rendement des NFC, les obligations contractuelles ont été respectées et des contributions rentables ont été



apportées à l'avancement des dossiers de négociation et de litige, ce qui a contribué à la reprise d'un processus renouvelé de nation à nation avec les peuples autochtones.

L'indicateur pour le résultat à long terme « Une relation renouvelée avec les peuples autochtones fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat » est « Les ententes conclues entre les communautés autochtones et les organisations gouvernementales au sujet de revendications formulées en vertu de l'article 35, y compris les droits à l'autonomie gouvernementale et d'autres processus qui favorisent la réconciliation ». Là encore, les données n'étaient pas disponibles pour évaluer directement le rendement, bien que la même conclusion que pour le résultat à moyen terme puisse être tirée quant à l'importance des PSPM en tant que catalyseur à l'appui de ce résultat.

L'autorisation, cependant, n'est pas un programme en soi, mais un moyen de mettre en œuvre les politiques des secteurs d'activité. Dans ces conditions, l'obligation d'élaborer un cadre de mesure et de surveillance du rendement pour l'une des nombreuses modalités de passation des marchés semble hors de propos.

Efficiences et économie

Les PSPM sont généralement considérées comme la modalité de passation des marchés la plus économique et la plus efficace pour nommer les NFC, les TC et les TE, mais aucune analyse exhaustive des solutions de rechange aux PSPM n'a été effectuée.

5.2 Recommandations

Il est recommandé que RCAANC :

1. Détermine dans quelle mesure les PSPM sont sensés soutenir les objectifs de l'ACS Plus en matière de promotion de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion, et les répercussions sur l'application de l'ACS Plus à la négociation et au litige. Incorporer ces exigences dans une stratégie de recrutement et de rétention pour répondre aux besoins organisationnels et aux objectifs de l'ACS Plus.
2. Réévalue la nécessité d'un cadre de mesure du rendement, en envisageant des solutions de rechange qui conviennent mieux aux suivis d'un mécanisme de passation des marchés.



Appendice A: Matrice d'évaluation

Enjeux et questions d'évaluation	Examen des documents et des dossiers	Examen des données de rendement	Entrevues avec les informateurs clés
Pertinence			
1. Les PSPM sont-ils nécessaires de façon permanente?	✓		✓
2. Dans quelle mesure les PSPM sont-ils harmonisés aux résultats ministériels et aux politiques et priorités du gouvernement du Canada et y contribue-t-elle?	✓		✓
Efficacité			
3. Dans quelle mesure les PSPM ont-ils atteint le résultat attendu à court terme : Embaucher et maintenir en poste des négociateurs et des représentants fédéraux, des témoins de la Couronne et des témoins experts contractuels?		✓	✓
4. Dans quelle mesure les PSPM ont-ils atteint le résultat attendu à moyen terme : Faire progresser avec succès la position du Ministère en lançant un processus renouvelé de nation à nation avec les peuples autochtones?	✓	✓	✓
5. Dans quelle mesure les PSPM ont-ils atteint le résultat attendu à long terme : Appuyer une relation renouvelée avec les peuples autochtones, fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat?		✓	✓
6. Quels sont les facteurs, tant internes qu'externes, qui ont facilité ou entravé l'atteinte des résultats (ressources humaines, économie, politique, gouvernance)?			✓
Conception et exécution			
7. Dans quelle mesure la conception et l'exécution de l'autorisation ont-elles favorisé l'atteinte des résultats et son efficacité globale?	✓		✓
8. Dans quelle mesure l'autorisation donne-t-elle accès aux contrats à une population diversifiée de fournisseurs?		✓	✓
Efficience			
9. L'approche actuelle constitue-t-elle le moyen le plus économique et le plus efficace (de produire des extraits) d'atteindre (ou de réaliser des progrès vers l'atteinte) les résultats ou les objectifs prévus?		✓	✓
10. Existe-t-il d'autres façons d'atteindre (ou de progresser vers l'atteinte) les résultats et les objectifs prévus?	✓		✓
Pratiques exemplaires/leçons apprises			
11. Existe-t-il des pratiques notables pour améliorer le rendement?	✓		✓
12. L'autorité a-t-elle produit des résultats imprévus?	✓		✓

