

**Améliorer les équipes
intégrées de la police des
marchés financiers et obtenir
des résultats dans la lutte
contre les crimes associés
aux marchés financiers**

Nick Le Pan, conseiller spécial du commissaire

25 octobre 2007

25 octobre 2007

Le 25 octobre 2007

William Elliott
Le Commissaire de la GRC
1200 Vanier Parkway
Ottawa (ON) K1A 0R2

Monsieur le Commissaire;

Conformément au mandat, j'ai complété ma réexamination du Programme des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) et j'ai l'honneur de vous remettre mon rapport et mes recommandations pour apporter les améliorations au programme.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Nick LePan
conseiller spécial du commissaire

p.j. 1

Rapport au commissaire

Améliorer les équipes intégrées de la police des marchés financiers et obtenir des résultats dans la lutte contre les crimes associés aux marchés financiers

Nick Le Pan, conseiller spécial du commissaire

Résumé

Le budget fédéral de 2007 a démontré l'intention du gouvernement d'apporter des améliorations à la police des marchés financiers. Il prévoyait notamment la mise en œuvre de mesures concrètes dans le but de permettre aux équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) de la GRC d'attirer et de maintenir en poste les ressources policières et autres experts les plus qualifiés, de renforcer la coordination nationale du programme et d'accroître la collaboration avec les autorités provinciales.

Alors que l'on s'affaire à concrétiser ces améliorations, le gouvernement a annoncé qu'il était disposé à fournir d'importantes ressources supplémentaires aux EIPMF afin de permettre à celles-ci de compléter plus efficacement et plus rapidement leurs enquêtes. À cette fin, le gouvernement m'a nommé à titre d'expert-conseil principal pour aider au développement d'un plan visant à améliorer l'efficacité des EIPMF et pour en orienter la mise en œuvre. Je serai disponible jusqu'au mois d'octobre 2008 afin de faciliter cette mise en œuvre. Mon mandat n'inclut pas la préparation de recommandations au sujet des questions de nature législative qui sont actuellement évaluées par un groupe distinct de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Je considère que le mandat qui m'a été confié est approprié.

La plupart des commentateurs et autorités de réglementation ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux conviennent qu'il est essentiel de pouvoir compter sur une composante nationale efficace d'application de dispositions pénales pour les infractions liées aux marchés financiers.

Les EIPMF, qui ont vu le jour en 2003, devaient être des équipes intégrées composées d'enquêteurs chevronnés de la GRC possédant de l'expérience en matière de fraude sur les marchés financiers, de conseillers juridiques désignés par le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) et de personnel civil ayant des compétences spécialisées. Des équipes à Montréal, Toronto, Calgary et Vancouver devaient réaliser des enquêtes sous la surveillance d'une autorité nationale. Certaines politiques en matière de ressources humaines de la GRC devaient être modifiées pour plus facilement attirer et maintenir en poste du personnel spécialisé. À mon avis, le concept original des EIPMF reposait sur des bases solides. Le problème est survenu dans la mise en œuvre.

Pratiquement tous les dossiers des EIPMF comporteront des éléments internationaux. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est essentiel de mettre en place un programme national comme celui des EIPMF.

Nombreux sont ceux qui ont été déçus par les résultats des enquêtes des EIPMF, bien que l'on continue de réaliser des progrès dans des dossiers en cours. Les activités de prévention réalisées par les unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières (UMRVM) se sont avérées un succès. Les problèmes concernant l'obtention de résultats en temps opportun sont d'une part attribuables à des attentes peu réalistes, mais ils sont aussi en partie causés par les différences qui existent entre le cadre juridique du Canada et ceux des autres autorités législatives, différences qui ont peu de chance d'être abolies dans un avenir rapproché, et en partie issus de problèmes entre la GRC et ses partenaires. Ma conclusion est que le cadre juridique actuel permet une amélioration du programme des EIPMF.

Il n'existe pas de mesure unique qui, à elle seule, permettrait d'accélérer les enquêtes. Le rapport identifie plusieurs éléments essentiels, incluant le fait de bien cibler les enquêtes dès le départ et la capacité de traiter et d'analyser l'important volume de documents électroniques et imprimés que l'on retrouve habituellement dans ces enquêtes.

Les procureurs de la Couronne fédéraux et provinciaux ont également une incidence sur la rapidité des enquêtes puisque, selon la province dont il est question, ils doivent individuellement approuver ou passer en revue le dossier de police avant de porter des accusations. Contrairement aux États-Unis, la coutume juridique canadienne ne permet pas aux procureurs d'assumer la responsabilité des enquêtes ou de participer à celles-ci au jour le jour. Certaines autorités compétentes semblent éprouver des difficultés en matière de dotation et ces difficultés peuvent ralentir le processus de préparation des accusations et la mise sur pied d'équipes de poursuite adéquates.

Les EIPMF et le reste du système d'application de dispositions pénales font partie d'un continuum d'outils d'application de la loi qui comprend la réglementation sur les valeurs mobilières. Chacun des outils doit bien fonctionner pour que le système soit efficace. La GRC, le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) et leurs partenaires (y compris les organismes d'État provinciaux) devront rapidement démontrer qu'ils peuvent obtenir davantage de résultats.

De nombreuses personnes tiennent pour acquis l'intégrité du système financier. On m'a parfois déclaré que la fraude dans les marchés financiers n'est pas un crime au même titre que les autres activités criminelles. C'est faux. La fraude est un crime qui fait des victimes. La confiance dans l'intégrité des marchés financiers se traduit par de réels avantages pour notre économie et pour l'ensemble des Canadiens.

Le programme des EIPMF se déroule dans un contexte très difficile qui rend nécessaire l'adoption de meilleurs outils afin de connaître du succès. Les attentes du public et des responsables des politiques sont extrêmement élevées et le Canada jouit déjà d'une faible crédibilité en ce qui a trait à l'application de la loi. La connaissance de base concernant les défis et les risques auxquels le programme a dû faire face dans les grands dossiers complexes d'infractions liées aux marchés financiers n'avait rien d'optimal. Même les petites difficultés ou les erreurs raisonnables ont été amplifiées. Les personnes ou organismes faisant l'objet d'une enquête ou d'accusations feront naturellement appel à d'importantes ressources de grande qualité pour assurer leur défense. Il s'agit d'un programme des « ligues majeures » et l'approche doit être adaptée à cette situation.

Les critiques légitimes à l'égard du programme des EIPMF concernent surtout l'absence de résultats. On se demande également si le programme et ses partenaires sont habités du sentiment d'urgence nécessaire pour connaître du succès. Les membres du programme des EIPMF n'ont pas non plus démontré le leadership, la participation de la haute direction, l'accent placé sur les résultats, la souplesse ou la cohésion soutenue des actions ou de la communication entre les intervenants (incluant au sein de la GRC et du SPPC et parmi les acteurs fédéraux) qui sont essentiels au succès. Le directeur à la DG pour le Programme des EIPMF avait peu de pouvoirs pour effectivement diriger ou coordonner le programme.

De plus, la frustration augmente chez les ressources internes. Le nombre de postes vacants et le taux de roulement du personnel sont trop élevés et il y a un risque important associé à l'absence de personnes clés.

Dans les attentes à l'endroit des EIPMF, on confond parfois l'application de la réglementation et l'application de dispositions pénales, sans réaliser que cette dernière comporte des exigences beaucoup plus élevées en ce qui a trait au dépôt d'accusations et aux condamnations. Il n'est pas réaliste de s'attendre à obtenir des résultats semblables à ceux des États-Unis puisque le Canada évolue dans un contexte juridique différent. À titre d'exemple et contrairement à ce qui se produit aux États-Unis ou au Royaume-Uni, notre incapacité à forcer les personnes qui ne font pas l'objet d'une enquête à fournir des renseignements, des documents et des données avant la tenue du procès gêne le processus d'enquête. On peut également donner comme exemple le fait qu'au Canada, dans le cadre d'une grande enquête, il n'est pas possible de porter des accusations contre des personnes en différentes étapes, comme c'est le cas aux États-Unis, en raison des règlements qui obligent la Couronne à communiquer pleinement le contenu de son dossier à l'accusé.

Des promesses modérées et des résultats dépassant les attentes, et non l'inverse : voilà le mot d'ordre qui devraient adopter les EIPMF.

De façon générale, il existe de bonnes relations de travail entre les EIPMF et les organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières. Toutefois, des tensions peuvent se créer. Les intérêts des organismes de réglementation et ceux des autorités policières ne coïncident pas toujours lorsque ces deux entités mènent simultanément une enquête. Il y a d'autres problèmes qui peuvent donner lieu à des tensions comme les contraintes juridiques sur le partage de l'information et la signification de ces contraintes dans la réalité. L'atteinte d'un consensus peut s'avérer un processus long et difficile en raison de la présence de multiples organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières au Canada. Il a notamment fallu beaucoup de temps pour choisir une approche en matière de partage de l'information entre les organismes de réglementation et les autorités policières au Canada, et entre les autorités canadiennes et leurs partenaires internationaux. Ce problème n'est pas entièrement résolu. Le Canada n'avait pas adopté une position uniforme vis-à-vis de ses partenaires internationaux. Rappelons que différents organismes provinciaux de réglementation interprètent différemment les décisions des tribunaux, ce qui a nui au processus concerté avec la GRC de création d'unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières dans certaines provinces, alors que dans d'autres provinces, ces unités ont été mises sur pied avec succès.

Dans certaines provinces, on souhaiterait que les EIPMF entreprennent davantage d'enquêtes mixtes avec les autorités policières provinciales et les organismes provinciaux de réglementation, et certaines commissions réclament un partage de l'information plus transparent.

Le présent rapport inclut les principales recommandations suivantes :

- Accroître le leadership et la participation de la haute direction en mettant l'accent sur les résultats.
- Accorder une plus grande priorité, au sein de la GRC et du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), à la lutte contre la fraude sur les marchés financiers.
- S'assurer d'explorer et d'exploiter toutes les possibilités en matière d'enquête et de poursuites judiciaires en vertu des lois en vigueur. Cela inclut l'examen par le SPPC, conjointement avec ses homologues provinciaux et avec les autorités policières, de la possibilité de porter des accusations à l'endroit de sociétés et d'établir avec elles des ententes de coopération et de suspension de poursuite, comme cela se fait aux États-Unis. Cela inclut également que la GRC étudie la possibilité d'utiliser davantage diverses techniques d'enquête proactives.
- Préciser les responsabilités et identifier les personnes responsables au sein de la GRC. Nommer un dirigeant de niveau supérieur au QG de la GRC qui supervisera activement le programme et dirigera les travaux d'amélioration. Faire appel à des ressources de niveau supérieur au sein du SPPC qui superviseront activement la participation de ce service.
- Harmoniser plus étroitement les opérations quotidiennes des EIPMF avec celles des divisions de la GRC dans lesquelles le programme est implanté, tout en renforçant la surveillance assurée par le QG, la coordination nationale et la capacité d'intervention afin de contribuer à l'atteinte des résultats.
- Mettre en place des activités de gestion axée sur les résultats et de surveillance des enquêtes plus rigoureuses pour maintenir un processus adéquatement ciblé, respecter les objectifs et accélérer la production de résultats.
- Identifier les priorités relatives au financement supplémentaire en accordant une priorité élevée à l'obtention de ressources additionnelles pour la gestion de l'information et le soutien à la lutte contre le crime technologique dans le cadre de ces enquêtes très complexes.
- Accroître la coopération entre le SPPC, les organismes d'État provinciaux et la GRC afin de réduire les délais dans l'évaluation des accusations par la Couronne et pour augmenter les chances de pouvoir compter sur des équipes de poursuite de haute qualité.
- Adopter des mesures particulières pour améliorer la gestion des ressources humaines du programme des EIPMF, notamment : en analysant et en ajustant la composition souhaitée des équipes en fonction de l'expérience acquise à ce jour; en améliorant les possibilités de développement professionnel pour le personnel policier et civil ainsi que les membres de la fonction publique qui font partie des EIPMF; en améliorant la planification de la relève; en créant un milieu de travail plus propice à attirer des ressources et à les maintenir en poste; en augmentant le niveau d'expertise requis et en faisant preuve d'une plus grande volonté à recruter des ressources de l'extérieur;

en adoptant des politiques de rémunération ciblées pour régler les problèmes de maintien en poste de l'effectif, problèmes qui autrement entraveraient sérieusement la bonne marche des enquêtes. Cela inclut également l'amélioration des possibilités de développement professionnel du personnel du SPPC.

- Tirer profit des liens plus étroits avec les divisions pour s'assurer que les EIPMF comptent sur un effectif équilibré, constitué d'experts en techniques policières qui savent comment contrôler les objectifs, le déroulement et l'orientation des enquêtes majeures (personnel provenant de la section des crimes économiques et financiers), et de personnes employées par la GRC ou provenant de l'extérieur et qui possèdent l'expertise nécessaire.
- Le Service des poursuites pénales du Canada et les organismes d'État provinciaux doivent pouvoir mettre en œuvre un plan d'amélioration de la capacité, si nécessaire. S'appliquer de manière énergique à utiliser le financement et les ressources du gouvernement fédéral en puisant dans les fonds de réserve et de prévoyance des EIPMF pour ajouter des effectifs aux équipes de poursuite. Dans les situations caractérisées par un manque de personnel à court terme, les organismes fédéraux et provinciaux de poursuite ne devraient pas hésiter à recruter des experts de l'extérieur à titre de conseillers spéciaux pour obtenir des résultats, même si cela entraîne des coûts additionnels.
- Améliorer les relations entre les EIPMF et les commissions des valeurs mobilières et notamment : que toutes les provinces qui comptent sur des EIPMF trouvent des moyens de participer aux unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières; qu'on déploie tous les efforts nécessaires pour que les problèmes connexes en matière de coordination nationale avec les commissions des valeurs mobilières, comme les échanges d'information entre les responsables de la réglementation et les autorités policières, soient réglés de manière uniforme et sans délai; qu'on demande aux Autorités canadiennes en valeurs mobilières de partager de façon régulière avec les autorités fédérales leurs expériences concernant l'amélioration de l'application des règlements provinciaux en matière de valeurs mobilières.

Je recommande également que la GRC, le Service des poursuites pénales du Canada et le gouvernement fédéral, qui finance le programme, élaborent un plan simplifié et plus officiel de mise en œuvre à moyen terme tenant compte d'un nombre souhaité et réalisable d'enquêtes, en incluant possiblement une capacité accrue à mener des enquêtes et à tenter des poursuites dans un plus grand nombre de cas moins complexes et de plus petite envergure. L'acceptation d'un plus grand nombre d'enquêtes ne devrait pas devenir une priorité tant que la structure de responsabilité et les pratiques de gestion améliorées que je recommande ne seront pas en place et fonctionnelles, et tant que les problèmes de renouvellement du personnel qui peuvent gêner le déroulement des enquêtes en cours ne seront pas réglés.

Le succès remporté dans les cas de plus petite envergure accroît la crédibilité des EIPMF et celle de la démarche qui vise à faire appliquer les lois dans les marchés financiers. Il pourrait également aider à améliorer les possibilités de développement professionnel et à réduire le risque associé à l'absence de personnes clés dans le contexte du programme en cours.

25 octobre 2007

Le rapport conclut en soulignant qu'une lutte efficace contre la fraude dans les marchés financiers est très importante pour le Canada et l'ensemble des citoyens. J'ai été impressionné par la conscience professionnelle et l'énergie déployée par les personnes participant au programme des EIPMF. Elles n'ont pas une tâche facile. À ce jour, les efforts ont permis de créer les EIPMF et de les rendre fonctionnelles. On peut faire mieux à cet égard, mais si toutes les organisations participantes démontrent du leadership, un respect des objectifs et de la détermination, je crois qu'il sera possible d'obtenir de meilleurs résultats.

Améliorer les équipes intégrées de la police des marchés financiers et obtenir des résultats dans la lutte contre les crimes associés aux marchés financiers

Nick Le Pan, conseiller spécial du commissaire

Chapitre 1 : Introduction et contexte

I. Introduction

Mandat

Le budget fédéral de 2007 a démontré l'intention du gouvernement d'apporter des améliorations à la police des marchés financiers. Il prévoyait notamment la mise en œuvre de mesures concrètes dans le but de permettre aux équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) de la GRC d'attirer et de maintenir en poste les ressources policières et autres experts les plus qualifiés, de renforcer la coordination nationale du programme et d'accroître la collaboration avec les autorités provinciales.

Alors que l'on s'affaire à concrétiser ces améliorations, le gouvernement a annoncé qu'il était disposé à fournir d'importantes ressources supplémentaires aux EIPMF afin de permettre à celles-ci de compléter plus efficacement et plus rapidement leurs enquêtes. À cette fin, il a alloué jusqu'à 10 millions de dollars par année qui s'ajoutent au budget actuel de quelques 30 millions de dollars, et ces fonds seront accessibles dès qu'un plan aura été mis en place.

De nombreux organismes participent à l'application des dispositions pénales pour les infractions associées aux marchés financiers : la GRC, d'autres corps policiers, les services de poursuite fédéraux et provinciaux et le système judiciaire. Les EIPMF et le reste du système d'application de dispositions pénales font partie d'un continuum d'outils d'application de la loi qui comprend la réglementation sur les valeurs mobilières et l'application de ces règlements. Chacun des outils doit bien fonctionner pour que le système soit efficace.

Le présent rapport concerne uniquement les activités des EIPMF en ce qui a trait à l'application des dispositions pénales, et leurs relations avec leurs partenaires.

En plus des sujets cités ci-dessus, ce rapport a pour but :

- d'analyser les principales recommandations formulées dans plusieurs études externes concernant l'amélioration des enquêtes et des poursuites relatives à des crimes associés aux marchés financiers au Canada;
- de répondre aux recommandations du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la lutte contre la fraude sur les marchés financiers;

- d'illustrer le rôle des provinces et des responsables provinciaux de la réglementation ainsi que celui du gouvernement fédéral, en tenant compte du programme du gouvernement fédéral concernant les marchés financiers;
- de faire des recommandations claires en ce qui a trait aux priorités des EIPMF en tenant compte des questions concernant les ressources humaines, les finances, la GI/TI et les communications;
- de faire des recommandations qui permettront de réaliser des enquêtes et des poursuites en temps opportun;
- de recommander des changements qui permettront de mettre sur pied une organisation efficace et viable, recommandations qui incluent la possibilité d'apporter des améliorations à la gouvernance des EIPMF et à la coordination avec les partenaires.

Ce mandat n'inclut pas la formulation de recommandations concernant les changements à apporter à la législation. Le but de ce rapport ne consiste pas non plus à créer un organisme distinct d'enquête/de poursuite tel qu'il en existe dans d'autres pays comme au Royaume-Uni. À mon avis, il s'agit d'un mandat approprié.

Bien que je n'ai pas réalisé une étude approfondie, il m'apparaît évident que le système juridique canadien nuit à la réalisation d'enquêtes en temps opportun, comparativement à ce qu'il est possible de réaliser aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Le groupe de travail fédéral-provincial-territorial étudie actuellement les enjeux législatifs.

Le contexte actuel des dispositions législatives permet une amélioration. Je crois également que nous avons la capacité d'apporter ces améliorations. Toutefois, la GRC, le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) et leurs partenaires (y compris les organismes d'État provinciaux) devront rapidement démontrer qu'ils peuvent obtenir davantage de résultats. Dans le cas contraire, des changements plus fondamentaux devront être envisagés.

Disponibilité du rapport

Le présent rapport est préparé à l'intention du commissaire de la GRC et il est également fourni au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), au ministère des Finances Canada, au ministère de la Justice Canada et à Sécurité publique Canada (SP).

Le ministre des Finances s'est engagé à communiquer les principales recommandations aux ministres provinciaux et territoriaux responsables de la réglementation en matière de commerce de valeurs mobilières.

J'ai accepté d'offrir mes services jusqu'au mois d'octobre 2008 pour aider la GRC et ses partenaires à mettre en œuvre ces recommandations. Certains aspects abordés dans le présent rapport font déjà l'objet d'une mise en œuvre.

Dans ce rapport, je fais référence à ce qui s'appelle « le programme des EIPMF » ou « le programme ». Il s'agit en fait : des activités d'enquête de la GRC; des avis juridiques fournis par les conseillers juridiques du SPPC qui sont intégrés dans les différentes EIPMF (conseillers du SPPC); des dispositions en matière de politique, de coordination et de gouvernance du programme qui incluent la Sous-direction des EIPMF au quartier général (QG) de la GRC; du rôle du coordonnateur des EIPMF du Service des poursuites pénales du Canada; des rôles de responsabilité et de surveillance des cadres supérieurs de la GRC et du SPPC ainsi que du Conseil exécutif chargé de l'orientation stratégique qui est présidé par Sécurité publique Canada et au sein duquel on retrouve des représentants de la GRC et des quatre ministères fédéraux.

La liste des autres acronymes et références utilisés dans le présent rapport est fournie en annexe.

Processus

En préparation à la rédaction de ce rapport, j'ai passé en revue des documents très variés concernant le programme des EIPMF et j'ai discuté des différents enjeux avec : des employés du programme des EIPMF à tous les échelons; des officiers responsables des enquêtes criminelles de la GRC; des membres de l'État-major supérieur de la GRC et des cadres supérieurs du SPPC; du personnel affecté à l'application des dispositions pénales et des présidents de commissions des valeurs mobilières au sein desquelles des EIPMF sont intégrées à plein temps (Ontario, Québec, Alberta et Colombie-Britannique); des observateurs du programme appartenant au secteur privé. J'ai également tenu compte des efforts similaires déployés aux États-Unis et au Royaume-Uni. Mes observations concernant les problèmes en matière de poursuites au niveau provincial sont fondées sur une analyse des interactions des provinces avec le programme et non sur une étude approfondie de leurs opérations.

J'ai été mis au courant des enquêtes des EIPMF afin d'être en mesure de comprendre comment les politiques sont appliquées concrètement sur le terrain. J'ai également passé en revue le plan de reformulation du programme ainsi que d'autres rapports concernant le programme et j'ai discuté avec leurs auteurs pour obtenir les précisions nécessaires (Cory-Pilkington pour l'ACCOVAM, les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, Deloitte).

Tous ont fourni un effort de coopération exceptionnel.

Ce programme compte sur de nombreuses personnes compétentes, dévouées et déterminées qui croient fermement en la vision d'une police des marchés financiers efficace. Ces personnes se consacrent souvent corps et âme, parfois dans des conditions difficiles et en l'absence de directives claires, à la réalisation de cette vision.

Bon nombre d'entre elles ont d'excellentes idées sur la façon d'améliorer le programme et elles sont disposées à les mettre en œuvre.

La création et la mise en service de ce programme dans un délai aussi court et les résultats obtenus, même dans une mesure restreinte, témoignent de la détermination et des efforts que de nombreuses personnes ont déployés jusqu'ici.

Toutefois, il faut corriger certains problèmes en matière de leadership, de responsabilité, de surveillance, de gestion, d'opportunité des objectifs, de prestation rapide des services de soutien aux enquêtes, de communications internes et externes et de ressources humaines. Certains de ces problèmes concernent la GRC mais, à mon avis, il y a également d'autres problèmes liés à la participation du SPPC et des ministères publics provinciaux ainsi que des commissions provinciales de valeurs mobilières. Mes recommandations sont conçues de manière à faciliter de meilleures relations de travail et à renforcer le lien de confiance qui s'établit entre les entités du programme des EIPMF, et entre les EIPMF et leurs partenaires.

Le présent chapitre décrit le contexte dans lequel s'inscrit le programme, ses résultats et son importance, et il contient un résumé de mes observations. Mes recommandations sont présentées à partir du deuxième chapitre qui porte sur la gouvernance, l'organisation et la responsabilité. Le troisième chapitre traite de l'atteinte des résultats en temps opportun. Au chapitre 4, je présente mon point de vue en ce qui a trait à la priorité qu'il convient d'accorder à une augmentation du financement et à certaines conditions préalables qu'il faut mettre en place. Le chapitre 5 aborde la question des ressources humaines. Le chapitre 6 traite d'autres sujets et il est suivi d'une courte conclusion. Dans chacune des sections où je fais des recommandations, je me suis davantage arrêté à décrire ce qui doit être fait plutôt qu'à fournir une analyse détaillée de la situation qui prévaut.

Ce rapport vient compléter le travail effectué par le groupe de travail des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la Justice sur l'application de la loi concernant les fraudes en matière de valeurs mobilières. Ce groupe de travail ne se penche pas sur les questions qui concernent directement les EIPMF. Le présent rapport ne traite pas des questions pour lesquelles ce groupe de travail va probablement formuler des recommandations. Bien que le rapport de ce groupe de travail ne soit pas encore prêt, je suis au courant des sujets dont il pourrait traiter. Après mon mandat, si nécessaire, je pourrai préparer une note de service supplémentaire pour répondre au rapport du groupe de travail, lorsque celui-ci sera publié.

II. Contexte

Historique du programme

Au mois de juin 2003, le gouvernement fédéral a approuvé la création d'équipes d'enquêtes intégrées constituées de représentants des corps policiers, de conseillers juridiques et d'autres ressources spécialisées, et il a amélioré la capacité à intenter des poursuites au niveau fédéral dans le but de lutter contre les cas graves de fraude liée aux marchés financiers, en plus de renforcer les mécanismes de coordination, de surveillance et de dispositions d'urgence. L'objectif était d'accroître les chances que les personnes qui commettent de graves fraudes liées aux marchés financiers seront identifiées, accusées et poursuivies, favorisant ainsi les cultures axées sur la conformité dans le monde des affaires et la confiance des investisseurs dans les marchés financiers.

Les gouvernements provinciaux, les responsables provinciaux de la réglementation en matière de commerce des valeurs mobilières et de nombreux commentateurs se sont dits d'accord avec ces objectifs. Le problème vient de la réalisation de ces objectifs.

Tous savaient que le programme comportait des défis. Les responsables de la création du programme ont réalisé qu'en raison des politiques en vigueur, il était difficile d'embaucher à titre d'enquêteurs des employés en détachement du secteur privé, et qu'il était difficile d'ajuster les échelles salariales associées aux promotions internes, ce qui avait une incidence sur le maintien en poste du personnel. Force a été de reconnaître qu'il n'y avait alors qu'un petit nombre de procureurs possédant l'expertise nécessaire.

Le mandat original des EIPMF était limité aux cas les plus graves de fraude liée aux marchés financiers, à savoir, le nombre limité de cas extrêmement complexes de fraude liée aux marchés financiers que l'on juge d'une importance nationale et qui concernent des sociétés ouvertes. Il fallait attribuer à ces enquêtes le statut de « projet » des EIPMF.

Les enquêtes des EIPMF devaient être réalisées par des équipes au sein desquelles on allait retrouver des conseillers juridiques du ministère de la Justice (désormais représenté par le SPPC). Chaque équipe ne devait traiter qu'une seule enquête à la fois. Des équipes avaient été établies à Toronto, Montréal, Calgary et Vancouver. On en compte maintenant neuf. Tous les membres des équipes devaient être disponibles pour un déploiement rapide afin de démarrer immédiatement des enquêtes dans d'autres villes, pour ensuite en transférer la responsabilité aux enquêteurs, conseillers et employés de soutien locaux (ce qu'on qualifie de capacité de « formation d'une équipe volante »). Il y a actuellement une enquête menée par « l'équipe volante » en cours.

On devait mettre sur pied, dans chaque bureau, une équipe conjointe de gestion composée de représentants de la GRC, du ministère de la Justice et des commissions des valeurs mobilières. Par souci de ne pas donner l'impression que d'autres entités menaient les enquêtes, cette équipe est devenue un Groupe consultatif commun. Celui-ci devait régulièrement faire rapport au Conseil exécutif dont le rôle consistait également à s'assurer que l'orientation stratégique était respectée. La responsabilité de diriger les enquêtes particulières serait confiée à l'enquêteur principal de la GRC.

À la GRC, la DG devait assurer la « surveillance » du programme.

La GRC a accepté de modifier ses politiques en matière de ressources humaines afin de s'assurer que les enquêteurs sont adéquatement formés, qu'ils se maintiennent à l'avant-garde des plus récentes techniques d'enquête et des derniers développements en matière d'affaires juridiques, et qu'ils peuvent se consacrer entièrement à la tâche qui leur est assignée pour une période prédéterminée. Le personnel devait consacrer au moins 90 p. 100 de son temps à la tâche à accomplir, obtenir des promotions au sein des équipes et recevoir une rémunération fondée sur les compétences. Le taux de participation aux enquêtes par des membres civils devait être plus élevé qu'en temps normal.

Un fonds de réserve de 3,75 millions de dollars par année a été créé dès le départ dans le but de financer les frais de poursuites extraordinaires, et un fonds de prévoyance de

3,75 millions de dollars par année a été constitué afin de financer les frais d'enquêtes extraordinaires. Le fonds de réserve n'a jamais été utilisé. Toutefois, on puise régulièrement dans le fonds de prévoyance.

Bien que l'on s'inquiétait manifestement de la possibilité que le financement conçu pour les EIPMF soit utilisé pour d'autres initiatives, les mécanismes pour prévenir cette situation n'ont été que partiellement élaborés.

À mon avis, ce concept original de haut niveau repose sur des bases solides. Les problèmes proviennent de sa mise en œuvre.

Poursuite

Le ministère de la Justice Canada (désormais représenté par le SPPC) s'est vu accorder 4,7 millions de dollars par année pour intégrer des conseillers juridiques aux unités des EIPMF et fournir un coordonnateur au QG ainsi que des procureurs. Le gouvernement fédéral avait revendiqué sa compétence concurrente pour entamer des poursuites. Par la suite, il a été convenu que les provinces pouvaient exercer un droit de premier refus à l'égard des poursuites intentées par les EIPMF. Les provinces devront probablement s'occuper de la plupart des poursuites intentées par les EIPMF, mais il y aura toutefois des exceptions. Cela signifie que les provinces doivent trouver des procureurs expérimentés compétents et prendre en charge les coûts associés aux poursuites.

Cela signifie également que les enquêteurs de la GRC, les conseillers juridiques attachés du SPPC, les autres membres du personnel des services juridiques du gouvernement fédéral et les bureaux des procureurs de la Couronne des provinces doivent entretenir de bonnes relations. Le SPPC peut autoriser son personnel à fournir de l'aide dans les cas de poursuites intentées au niveau provincial, et le fonds de réserve est disponible pour faciliter le financement des coûts extraordinaires associés aux poursuites. Contrairement aux États-Unis et au Royaume-Uni, le système juridique canadien n'autorise pas les procureurs à mener des enquêtes, cela afin de ne pas créer de lien de dépendance entre les procureurs et les enquêteurs en introduisant un mécanisme de contrôle dans le système.

Démarrage

Au départ, il a été difficile d'entamer des enquêtes dans le cadre du programme pendant qu'on s'affairait encore à le mettre sur pied. Il y a eu des retards dans la création et le recrutement d'enquêteurs et de personnel de soutien, et le ministère de la Justice (désormais représenté par le SPPC) a tardé à désigner des conseillers juridiques. À la GRC, le programme des EIPMF a initialement fait l'objet d'un contrôle centralisé par la Sous-direction des EIPMF au QG. En 2006, l'État-major supérieur de la GRC a approuvé une modification des liens hiérarchiques de manière à ce que les officiers responsables des quatre unités des EIPMF relèvent de leur division provinciale de la GRC. De plus, une partie du financement a été attribuée aux divisions, sous réserve des contraintes relatives à « la protection » des fonds. Le QG a conservé une partie du contrôle du financement des activités de F&E et de la responsabilité en matière de dotation en ce qui a trait aux membres réguliers et aux membres civils des équipes.

Responsabilités additionnelles

À compter de 2005, avec un financement distinct de 1 million de dollars par année, le programme des EIPMF a pris en charge et revitalisé les unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières (UMRVM). Elles travaillent en collaboration avec les commissions des valeurs mobilières et avec d'autres organismes à recueillir des renseignements sur les nouvelles questions liées à la fraude sur les marchés financiers et elles réalisent des activités de prévention. Il ne s'agit pas d'un financement permanent protégé qui est accordé aux EIPMF. À l'heure actuelle, une UMRVM est en activité en Ontario et une autre entreprendra bientôt ses activités au Québec. Toutefois, les autres provinces où l'on retrouve des unités des EIPMF hésitent à participer, ce qui fait que leurs unités de renseignements ne sont pas pleinement fonctionnelles.

D'autres activités connexes de plus petite envergure ont également été ajoutées aux responsabilités des EIPMF depuis leur entrée en service.

Nouveau mandat

Le mandat du programme a été redéfini dans le budget de 2007 du gouvernement fédéral afin d'inclure les cas qui ont une portée régionale. Le nouveau mandat comporte un objectif explicite additionnel concernant la rapidité d'exécution. Le mandat se définit ainsi :

- Enquêter sur les fraudes graves dans les marchés financiers qui sont prévues au *Code criminel*, d'envergure régionale ou nationale, et qui compromettent la confiance des investisseurs et la stabilité de l'économie canadienne.
- Veiller à ce que les personnes qui ont commis ces infractions soient traduites en justice de manière efficace et opportune.
- Collaborer avec d'autres organismes d'application de la loi et de réglementation du commerce des valeurs mobilières afin de s'assurer que toutes les plaintes et demandes de renseignements reçues par les EIPMF au sujet des autres types d'infractions liées aux marchés financiers (p. ex. le blanchiment d'argent dans les marchés financiers, les violations des lois sur les valeurs mobilières et les autres violations et crimes commerciaux) sont traitées par l'organisme approprié. En particulier, on soumettra les questions touchant les infractions au *Code criminel* ne relevant pas du mandat des EIPMF au Service divisionnaire des infractions commerciales de la GRC.

Peu nombreux sont ceux, s'il en est, qui n'approuvent pas ce mandat. En réalité, on demande à la GRC et aux EIPMF d'accroître leur capacité à traiter efficacement un plus grand nombre de cas de fraude sur les marchés financiers.

Renseignements de base concernant le programme

Le tableau 1 contient des statistiques clés au sujet du programme. Même s'il s'agit d'une information de haut niveau, ce tableau révèle certains problèmes. Toutefois, il est essentiel de comprendre et de traiter les causes, et non les symptômes.

Renseignements de base sur le programme des EIPMF**Tableau 1**

GRC	
ETP autorisés 30 Septembre, 2007	142
ETP réels 30 Septembre, 2007	112
Taux de postes à combler	21 %*
Budget autorisé pour les activités normales en 2006-2007	18,2 M\$
Dépenses réelles pour les activités normales en 2006-2007	16,7 M\$
Fonds de prévoyance disponible en 2006-2007	3,75 M\$
Dépenses réelles en 2006-2007 imputables au fonds de prévoyance	2,2 M\$**
Coût total depuis la création du programme	65 M\$
SPPC	
Nombre d'ETP autorisés : conseillers juridiques et conseillers du SEI	6
Nombre réel d'ETP : conseillers juridiques et conseillers du SEI	6
Nombre d'ETP autorisés : procureurs et coordonnateur du QG	15
Nombre réel d'ETP : procureurs et coordonnateur du QG	1***
Budget autorisé en 2006-2007 pour le SPPC	4,7 M\$***
Partie du budget dépensée en 2006-2007 par le SPPC pour les EIPMF	2,0 M\$***
Information opérationnelle sur les enquêtes (majeures) qui ont l'envergure d'un projet	
Nombre d'enquêtes actives qui ont l'envergure d'un projet, incluant les enquêtes à de l'équipe volante	13
Accusations déposées à ce jour	1
Nombre d'enquêtes au stade initial de l'approbation des accusations par la Couronne	4
Déclarations/plaidoyers de culpabilité à ce jour	1
Temps moyen écoulé depuis le début de l'enquête, affaires en cours ****	2,8 années
Intervalle de temps écoulé*****	1,5 à 4,6 années
Information opérationnelle sur les autres enquêtes (qui n'ont pas l'envergure d'un projet) réalisées par les EIPMF	
Nombre d'enquêtes qui n'ont pas l'envergure d'un projet et qui sont en cours	34
Enquêtes qui, à ce jour, ont débouché sur le dépôt d'accusations	4

* Le programme a ajouté des fonctions à son mandat original. Comparativement aux 103 postes de membres réguliers, de membres civils et d'employés de la fonction publique

qui ont été autorisés au départ, 77 postes avaient été pourvus à la fin de l'exercice 2006-2007, ce qui représente un taux de postes à combler de 25 p. 100.

**Ces dépenses n'ont pas été imputées au fonds de prévoyance en 2006-2007 puisque le programme de la Police économique de la GRC n'avait pas épuisé tout son financement et était en mesure de payer ces dépenses.

***Les chiffres du SPPC peuvent comporter une marge d'erreur. Le solde a été dépensé pour d'autres activités du SPPC.

****Ces données excluent trois enquêtes récemment entamées et ne représentent pas la durée finale puisque les enquêtes ne sont pas encore terminées. Le temps écoulé a été calculé à partir du moment où l'enquête a commencé et non à partir du moment où l'enquête a pris l'envergure d'un projet des EIPMF.

III. Résultats

Bien des gens ont été déçus par les résultats des enquêtes menées par les EIPMF. (Par « résultats », j'entends les enquêtes terminées ayant mené à des accusations dans une proportion raisonnable.) Ce problème découle en partie d'attentes non réalistes. Depuis le début du Programme jusqu'à aujourd'hui, les unités des EIPMF ont amorcé 13 enquêtes ayant l'envergure d'un projet (enquêtes de grande envergure). L'une d'entre elles a mené au dépôt d'accusations et à une condamnation. À l'heure actuelle, quatre enquêtes ayant l'envergure d'un projet en sont à l'étape du renvoi d'accusations possibles à un avocat de la Couronne qui approuvera ou examinera les accusations (selon la compétence du tribunal) avant que celles-ci soient déposées. Pour bon nombre d'enquêtes, la date à laquelle on s'attendait de porter des accusations dépasse largement ce que la GRC avait prévu à l'origine, et elle est communiquée de façon informelle aux partenaires concernés. En ce qui concerne les enquêtes des EIPMF autres que celles entreprises récemment, elles durent en moyenne 2,8 ans, du début de l'enquête jusqu'à aujourd'hui (ou jusqu'à ce que le dossier soit remis à la Couronne aux fins d'approbation des accusations, ce qui est plus tôt). La fourchette s'étend de 1,6 à 4,6 ans.

En outre, depuis sa création, le programme des EIPMF a entrepris des enquêtes n'ayant pas l'envergure d'un projet (enquêtes de petite envergure). Il y a présentement quelque 34 enquêtes de ce type en cours. À ce jour, quatre enquêtes ont conduit à la mise en accusation de six individus en vertu de quinze infractions au *Code criminel*, à l'intérieur d'une période de 28 mois, soit entre janvier 2004 et mai 2006.

Il est très difficile d'établir une juste comparaison entre l'expérience du Canada et celle d'autres pays. Certains pays investissent des ressources comparables mais leurs résultats englobent souvent des cas de plus petite envergure et moins complexes. Le cadre juridique des États-Unis et du Royaume-Uni favorise un traitement plus rapide des affaires judiciaires qu'au Canada, tel que décrit ci-après. À cause de ces différences, il est impossible de comparer les résultats déclarés. Toutefois, dans une certaine mesure, on a tenu compte du fait que les EIPMF n'ont véritablement commencé leurs activités qu'en 2004. La rapidité d'exécution n'est pas revêtue de l'importance non seulement à l'étape de l'enquête de la GRC, mais aussi à celles de l'approbation et de l'examen préalables au dépôt d'accusations,

lesquelles relèvent des autorités fédérales et des bureaux des procureurs (tel qu'on le verra ci-après).

Il y a des enjeux plus vastes qui ont trait à la façon dont les tribunaux traitent les affaires complexes antérieures à la création des EIPMF. L'unique condamnation obtenue dans le cadre d'une enquête ayant l'envergure d'un projet (fondée sur un plaidoyer de culpabilité) a mené à une peine de 7 ans, soit moins que la peine maximale de 10 ans, et la personne condamnée avait déjà été reconnue coupable de 103 chefs d'accusation.

Des indications laissent croire que les préoccupations des critiques sont fondées, en particulier si les EIPMF et leurs partenaires n'obtiennent pas bientôt plus de résultats.

Aux États-Unis par exemple, le Corporate Fraud Task Force (groupe de travail sur la fraude des entreprises), qui a été mis sur pied par le Président au milieu de l'année 2002 (à la suite de l'effondrement d'Enron), a déclaré plus de 250 condamnations ou plaidoyers de culpabilité pour des infractions criminelles au cours de sa première année d'activité, nombre qui a grimpé autour de 500 à la fin de la deuxième année. Ce résultat représente une augmentation importante par rapport à l'année précédente. Naturellement, ces organisations mènent de nombreuses enquêtes de plus petite envergure, en plus de traiter un nombre limité de dossiers complexes, comme le veut le mandat des EIPMF. Néanmoins, même un cas très complexe comme celui d'Enron a demandé quatre ans et demi de travail, du début de l'enquête jusqu'à la conclusion du procès. Dans cette affaire, les premières accusations ont été déposées six mois après le début de l'enquête. On a accusé 19 personnes, dont certains cadres supérieurs, à l'intérieur d'une période de 18 mois. Toutes les accusations ont été déposées dans les deux années et demie suivant le début de l'enquête.

Le Serious Fraud Office (SFO) du Royaume-Uni rend compte régulièrement de ses résultats. Par exemple, dans son plus récent rapport annuel (2006-2007), l'organisation déclarait un peu plus de 60 affaires sous enquête ou pour lesquelles des poursuites avaient été engagées. Onze dossiers impliquant le procès de 21 prévenus ont été achevés. De ce nombre de prévenus, 15 ont été condamnés. Le SFO classe plusieurs de ces affaires dans la catégorie des dossiers de grande envergure. L'organisation publie ses objectifs concernant la durée moyenne des dossiers au stade de l'enquête et au stade des poursuites, qui sont respectivement de 16,5 mois et de 14,5 mois.

Les activités préventives sont efficaces

Les EIPMF font également observer, à juste titre, que les activités préventives menées par les unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières (UMRVM) contribuent à changer les choses. Le personnel des EIPMF travaille en collaboration avec des organismes de réglementation et d'autoréglementation en valeurs mobilières afin de détecter des activités frauduleuses possibles et de les prévenir. Ce travail peut contribuer à prévenir des activités comme l'émission de titres dans le public sur la base d'actes potentiellement frauduleux. Les commissions provinciales de valeurs mobilières qui participent aux UMRVM sont d'un grand soutien et conviennent que la prévention a eu un effet dissuasif important. J'ai examiné l'information sur les activités préventives et je peux dire que c'est une réussite pour les EIPMF.

Les poursuites criminelles et les sanctions réglementaires ne sont pas la même chose

Il est important de faire la distinction entre les enquêtes et les poursuites criminelles, d'une part, et les mesures d'application de la loi par les commissions de valeurs mobilières provinciales et territoriales, d'autre part. Les commissions de valeurs mobilières rendent compte régulièrement de leurs mesures d'application de la loi, lesquelles sont naturellement bien plus nombreuses que les condamnations criminelles. Bien qu'elles doivent aussi faire face à des difficultés à ce chapitre, il est important de savoir que toutes les infractions réglementaires ne sont pas de nature criminelle. En outre, compte tenu des conséquences sérieuses des affaires criminelles pour un accusé, la barre est, à juste titre, beaucoup plus haute lorsqu'il est question d'une enquête, du dépôt d'accusations et de l'obtention d'une condamnation criminelle que lorsqu'il s'agit de sanctions réglementaires.

Plus particulièrement, pour qu'une enquête aboutisse et débouche sur une condamnation, il doit exister des preuves hors de tout doute raisonnable, et les enquêteurs et poursuivants doivent prouver qu'il y a eu acte criminel et préméditation de la part des individus accusés. Au Canada et dans les provinces, les poursuivants ont des normes formelles ou informelles à respecter avant de pouvoir porter des accusations. Notamment, il doit y avoir une probabilité raisonnable ou substantielle de condamnation. L'application de ce critère préliminaire peut être déterminante dans le fait que les enquêtes débouchent sur des accusations criminelles.

Les attentes à l'égard des EIPMF ne sont pas réalistes, mais les résultats devraient être meilleurs

Les résultats obtenus dans les affaires criminelles menées par les EIPMF au Canada sont souvent comparés aux résultats obtenus ailleurs, et ils le sont également en ce qui a trait aux mesures d'application de la loi pour les infractions réglementaires. Néanmoins, les enquêtes des EIPMF sont le plus souvent, de par leur nature, des affaires complexes de grande envergure, tandis que les autres organismes mènent des enquêtes et des poursuites de plus petite envergure et moins complexes.

Chose des plus importantes, le cadre juridique canadien n'est pas propice aux enquêtes menées à la façon des États-Unis ou aux résultats obtenus selon leurs méthodes. La loi pénale au Canada ne permet pas à la police de contraindre à témoigner des gens ou des personnes morales qui ne sont pas accusés d'un délit mais qui posséderaient des renseignements pertinents et des données pouvant accélérer l'enquête. Cette contrainte ralentit le déroulement des enquêtes. Le fait d'obtenir des témoignages et des documents sous la contrainte auprès des personnes non accusées est inhérent au processus de Grand Jury américain et aux pouvoirs du Serious Fraud Office du Royaume-Uni.

Aux États-Unis, les autorités procèdent souvent par étapes. Elles déposent des accusations contre certains individus au début, souvent assez rapidement, et accusent d'autres personnes ultérieurement. À cause des prescriptions de la loi au Canada relativement à la divulgation du dossier de la Couronne à l'accusé, on s'entend généralement pour dire qu'une approche par étapes n'est pas réalisable au Canada.

D'autres différences dans les pratiques du Canada et celles des États-Unis ne découlent pas des différences entre les codes criminels. Par exemple, en 2003, les États-Unis ont élaboré et publié des directives à l'intention des enquêteurs et des poursuivants quant au moment où la non-coopération de sociétés ou d'autres organisations commerciales soi-disant impliquées dans des activités frauduleuses est suffisamment sérieuse pour justifier de porter des accusations contre la société elle-même (par opposition à ses dirigeants ou à ses employés). Cette pratique, jumelée à des ententes de suspension de poursuites et de coopération conclues avec les sociétés faisant l'objet d'accusations, a grandement contribué au changement d'attitude des sociétés et à la réussite des enquêtes.

En outre, il me semble que les États-Unis et le Royaume-Uni sont mieux organisés que le Canada pour relier la recherche de produits de la criminalité et la restitution aux enquêtes principales. D'après les dossiers des EIPMF que j'ai observés, il pourrait y avoir une meilleure collaboration entre les EIPMF et les équipes des produits de la criminalité de la GRC au cours des phases de planification et d'exécution des enquêtes.

Toutefois, le programme des EIPMF ne peut se défendre simplement en invoquant le fait que les attentes ne sont pas réalistes. À l'origine, il a contribué à alimenter ces attentes irréalistes (en promettant de mener les enquêtes à terme dans un délai d'un an), mais il a fait peu d'efforts pour communiquer efficacement des attentes plus réalistes depuis. On doit améliorer les résultats, et je crois qu'il est possible de le faire, dans le cadre juridique actuel.

IV. Importance du programme

Depuis 2003, l'intégrité économique fait partie des cinq priorités stratégiques de la GRC. À mon avis, les activités frauduleuses graves dans les marchés financiers constituent un des éléments les plus importants de cette priorité stratégique. La réputation de la GRC et celle des services de poursuites du fédéral et des provinces sont étroitement liées aux résultats à ce chapitre. Ils ont une grande importance eu égard au plan du gouvernement fédéral relatif aux marchés de capitaux, déposé avec le Budget de 2007, ainsi qu'à la confiance du public.

Pour le SPPC, le fait de fournir des conseils et de mener des poursuites dans des dossiers complexes de fraude liée aux marchés financiers ne constitue qu'une petite partie de la grande priorité qui veut que l'on intente des poursuites à l'égard d'infractions aux lois fédérales afin de protéger l'environnement, les ressources naturelles et la santé économique et sociale.

Selon une étude récente publiée par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières :

- Soixante-dix pour cent des gens pensent que les fraudeurs s'en tirent en toute impunité;
- Soixante et onze pour cent des gens pensent que les peines d'emprisonnement sont clémentes;
- Soixante-huit pour cent des gens croient fortement que le crime économique est aussi grave que le vol.

De nombreuses personnes tiennent pour acquis l'intégrité du système financier. On m'a dit maintes fois que la fraude dans les marchés financiers n'est pas un crime au même titre que les autres crimes graves contre la personne. C'est à la fois faux et non pertinent. La fraude est un crime qui fait bel et bien des victimes.

La confiance dans l'intégrité des marchés financiers se traduit par de réels avantages pour notre économie et pour l'ensemble de la population canadienne. Comment peut-on affirmer qu'une personne âgée ou sans méfiance à qui on a escroqué les épargnes d'une vie et qui vit dans la misère est moins importante que d'autres victimes de crimes? Cette personne doit composer avec les conséquences durables et désastreuses de ce crime sur sa santé ou son mode de vie. En outre, les victimes de fraude dans les marchés financiers sont souvent nombreuses.

Importance d'une capacité d'application de la loi nationale et internationale

La plupart des commentateurs, des autorités de réglementation et des participants au marché conviennent qu'il est essentiel de pouvoir compter sur une composante nationale efficace qui produit des résultats pour lutter contre les infractions graves liées aux marchés financiers dans le système canadien. Le programme des EIPMF est l'une des rares composantes nationales véritables qui existe dans le domaine de la réglementation canadienne sur les marchés financiers.

On devrait soutenir le programme des EIPMF dans la mesure du possible. Je ne crois pas que le rôle du programme puisse être confié uniquement aux autorités locales des provinces et des villes chargées de mener des enquêtes et d'appliquer la loi.

Pratiquement tous les dossiers des EIPMF ayant trait à la fraude dans les marchés financiers comporteront des éléments internationaux. Ce constat met en évidence le besoin d'établir et d'entretenir des relations visant à favoriser une coopération réaliste et opportune entre les différentes autorités. C'est l'une des raisons pour lesquelles un programme national comme celui des EIPMF est essentiel. Les EIPMF doivent pouvoir compter sur une coordination nationale quant aux principaux enjeux pour arriver à démontrer de la crédibilité, de la cohérence et de l'efficacité dans leurs échanges avec leurs partenaires internationaux. Cela signifie également que les aspects internationaux des enquêtes doivent être expressément pris en compte dès les étapes initiales de planification et d'examen des enquêtes. En outre, ces aspects doivent être gérés efficacement au cours de l'enquête afin d'obtenir des résultats en temps opportun.

V. Résumé des observations concernant le programme

Le programme se déroule dans un contexte très difficile, pour lequel il ne dispose pas des outils nécessaires pour obtenir du succès. Les attentes du public et des responsables des politiques sont extrêmement élevées, et le Canada jouit déjà d'une faible crédibilité en ce qui a trait à l'application de la loi. Les connaissances relatives aux défis et aux risques auxquels le programme devait faire face n'avaient rien d'optimal au début. Le programme n'a pas réagi assez rapidement aux défis inattendus. Le réseau d'observateurs avertis et intéressés est vaste et il y a une bonne communication entre eux. Les possibilités de critiques sont

nombreuses. En conséquence, même les petites difficultés ou les erreurs raisonnables sont amplifiées. On peut s'attendre à ce que les personnes ou organismes faisant l'objet d'une enquête ou d'accusations fassent appel à d'importantes ressources de grande qualité pour assurer leur défense.

Les critiques légitimes à l'égard du programme des EIPMF concernent surtout l'absence de résultats. On se demande également si le programme et ses partenaires sont habités du sentiment d'urgence nécessaire pour connaître du succès.

Sous bien des aspects, la GRC et d'autres partenaires fédéraux ont été engagés dans une tâche difficile. Ils tentaient de mettre sur pied une unité de police spécialisée fonctionnant selon un concept intégré, une unité conçue pour avancer rapidement au sein d'une organisation beaucoup plus grande ayant notamment une culture et un cadre institutionnel différents. Accomplir une tâche de cette nature exige d'exercer un leadership direct, de fournir régulièrement des explications au personnel sur la façon dont les échanges sont faits et pourquoi ils sont faits, d'être conscient de la progression des activités et d'avoir la volonté de corriger le tir. Je n'ai pas observé suffisamment de ces comportements. J'ai remarqué aussi que certaines pratiques de gestion fondamentales visant à obtenir plus de résultats en temps opportun ainsi qu'à attirer du personnel et à le maintenir en poste n'ont pas été mises en place.

Malheureusement, le programme a également connu certains problèmes imprévus quant à sa mise en œuvre. On rencontre ce genre de problèmes dans n'importe quelle organisation, mais ils sont plus importants lorsqu'il s'agit d'un programme comme celui des EIPMF, qui ne gère que quelques dossiers. Ce qui compte, c'est de reconnaître les difficultés et de s'en occuper rapidement.

Le programme des EIPMF n'a pas non plus démontré, de façon constante, le leadership, la participation de la haute direction, l'accent placé sur les résultats, la clarté des rôles, la souplesse ou la cohésion soutenue des actions ou de la communication entre les intervenants (notamment au sein de la GRC et du SPPC et parmi les acteurs fédéraux) qui sont essentiels au succès.

Je suis également frappé par les facteurs de complexité additionnels auxquelles le programme doit faire face sur le plan pratique dans ses échanges avec de multiples partenaires canadiens ayant chacun un rôle légèrement différent, qu'il s'agisse des nombreux organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières ou des différents bureaux de la Couronne fédéral et provinciaux. Et c'est sans compter les multiples partenaires internationaux. Cette complexité est réelle et rend le fonctionnement d'un programme national plus difficile.

Le programme a une mauvaise réputation dans de nombreux milieux extérieurs. En outre, certaines frustrations prennent de l'importance à l'interne. Le programme est examiné à la loupe et les attentes du public et des observateurs professionnels et avisés sont également très élevées. Bien que les attentes de résultats obtenus selon la méthode américaine soient irréalistes, compte tenu du cadre juridique et d'application de la loi du Canada, le programme des EIPMF devrait produire davantage de résultats plus rapidement. Le programme

s'approche d'un point où il doit produire des résultats plus tangibles. S'il n'améliore pas sa crédibilité, son existence à la GRC dans sa forme actuelle sera remise en question plus qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Les gestionnaires de programme, les membres de l'État-major supérieur de la GRC, y compris le commissaire, les cadres supérieurs du SPPC, y compris le directeur, ainsi que les cadres supérieurs au ministère de la Justice et à SPPC doivent comprendre et accepter la situation dans laquelle le programme se trouve véritablement. La priorité doit être accordée à des mesures correctives au sein de ces organisations. Les cadres supérieurs et les dirigeants de ces organisations doivent régulièrement se tenir au courant des progrès réalisés et s'assurer qu'ils suivent leur cours.

Le fait de reconnaître la nature sérieuse des changements à apporter facilitera la communication et les actions de la direction, qui mettra l'accent sur la nécessité d'apporter des améliorations, sur ce qui doit être fait de façon réaliste et sur l'établissement et la communication d'attentes que l'on pourra dépasser. Le succès n'est pas lié à de simples modifications au programme. Il repose sur l'acceptation des bonnes et des mauvaises réalisations et sur l'exécution de mesures répétées et durables visant à réparer ce qui doit l'être.

Bien que l'affectation de fonds supplémentaires s'impose, cela ne donnera rien si l'on n'améliore pas le leadership, la gestion et la surveillance.

Des promesses modérées et des résultats dépassant les attentes, et non l'inverse : voilà le mot d'ordre que devraient adopter les EIPMF.

Chapitre 2 : Gouvernance, organisation et reddition de comptes

Des améliorations sont nécessaires à l'égard de ces domaines afin d'accroître les chances d'obtenir des résultats en temps opportun.

I. Leadership et ton de la part des dirigeants

1. Je recommande que le commissaire et le directeur du SPPC expliquent au personnel qu'on entend accorder plus d'importance à la rapidité d'exécution et à l'obtention de résultats, et qu'ils prévoient adopter des moyens pour suivre personnellement périodiquement les progrès réalisés et pour rappeler leurs attentes.

Le commissaire doit expliquer au personnel que l'EIPMF est une priorité dans le cadre de la stratégie de la GRC en matière d'intégrité économique, et expliquer qu'il s'attend à un meilleur rendement. Cela devrait être suivi de communications périodiques soulignant que le commissaire est au courant des progrès et qu'il les suit de près. Le directeur du SPPC doit expliquer que l'EIPMF est une priorité dans la stratégie du SPPC, que l'on doit se concentrer davantage sur les résultats.

Pendant un certain temps du moins, le sous-commissaire responsable de l'EIPMF, et le chef du Programme, doit faire rapport régulièrement à l'État-major supérieur, pour vérifier que l'amélioration est sur la bonne voie et que tous travaillent de façon coordonnée.

Le directeur, à la tête du SPPC, et le commissaire doivent conjointement expliquer au personnel qu'ils s'attendent à une plus grande collaboration entre les deux organismes pour la conduite des enquêtes et pour la gestion et la surveillance du programme.

En reliant ces thèmes aux buts de chacun des cadres supérieurs intervenant dans le Programme, l'EIPMF aura plus d'importance.

Les hauts dirigeants de Finances Canada, y compris le ministre, doivent régulièrement expliquer l'importance qu'ils accordent à la réussite des EIPMF comme élément crucial de la stratégie de Finances Canada à l'égard des marchés financiers et doivent souligner que, en dépit des améliorations qui s'imposent actuellement, le programme de l'EIPMF est voué à un long avenir.

Le ton adopté par les dirigeants de la GRC et du SPPC doit faire ressortir le sentiment d'urgence et la proactivité, ainsi que la nécessité d'une orientation claire, de l'obtention de résultats plus rapides et de grande qualité, et d'un accroissement de la collaboration. Ce message doit être accompagné d'un leadership fort, pour s'attaquer aux obstructions internes qui ralentissent les enquêtes en surveillant mieux le programme aux échelons supérieurs et en réagissant plus vite aux réussites du programme, et aux difficultés à surmonter.

Au cours de mes rencontres avec les responsables de la lutte contre la fraude sur les marchés financiers aux États-Unis et au Canada (tant en matière criminelle que dans le domaine de la réglementation provinciale), j'ai été frappé par les différences très importantes dans le ton et dans l'assurance des approches. Nous ne devons pas imiter aveuglément les règles, les

politiques et les comportements des autres. Nombreux sont ceux qui croient que les réactions aux États-Unis sont quelque peu excessives par rapport aux manquements des hauts dirigeants des entreprises qui y ont été observés.

Néanmoins, je crois qu'il est essentiel d'adopter en partie ce discours sur l'importance des résultats et cette assurance, au Canada, pour nous permettre d'obtenir les résultats que la plupart des Canadiens souhaitent. Cela commence par le ton donné au sommet d'organisations telles que la GRC et le SPPC. Il doit être adopté par l'ensemble de la hiérarchie de commandement de la GRC et atteindre le chef du Programme, le personnel à la DG, chacun des officiers responsables des unités des EIPMF et les chefs des équipes d'enquête. Les personnes chargées de choisir des leaders pour le programme doivent rechercher des personnes qui se soucient d'obtenir les résultats. Les conseillers et les coordonnateurs du SPPC doivent également adopter cette perspective.

Ce discours doit également être repris par les décideurs des orientations fédérales au ministère de la Justice, à SPC, au SPPC et aux Finances, étant donné que d'autres outils sont nécessaires au Canada, à la suite des recommandations contenues dans le présent rapport et des recommandations du groupe de travail FPT.

II. Niveau de priorité plus élevé au sein de la GRC, du SPPC et d'autres organismes

Je recommande que la GRC accorde une priorité accrue aux EIPMF. Cela signifie qu'il faut leur accorder une place plus importante dans les plans et les priorités internes et externes de la GRC. Cela nécessite un leadership mieux ciblé, plus continu, plus proactif et mieux informé aux échelons supérieurs, pour permettre de régler les inévitables problèmes de gestion (incluant les problèmes actuels occasionnés par le travail en retard). Les gens qui exercent ce leadership devraient également participer de façon plus proactive à la prise de décisions stratégiques, à la surveillance et à la détermination des attentes à l'égard du programme et des améliorations à apporter au programme. L'une des raisons pour lesquelles on souhaite l'attribution d'un degré de priorité plus élevé au programme est que l'on espère qu'une fois que les choix auront été faits entre les EIPMF et les autres priorités, les EIPMF recevront les ressources et l'attention nécessaires.

2. Je recommande que la GRC nomme un directeur de programme pour l'EIPMF au rang de comm. adj. pour la Criminalité financière, à qui l'on demandera de consacrer à court terme la moitié de son temps au développement d'une nouvelle formule d'EIPMF.

Les rôles liés à l'EIPMF pour ce poste sont exposés de façon détaillée dans le prochain chapitre.

Le rang est important à la GRC. Le niveau recommandé est plus élevé que le niveau du titulaire du poste actuel à la DG chargé de surveiller le programme de lutte contre la criminalité financière. Cette élévation du niveau est essentielle à l'élévation de la priorité et à la communication claire, à l'intérieur comme à l'extérieur, du fait que l'on veut obtenir plus de résultats. Cela est également essentiel pour assurer le fonctionnement dans la pratique des nouvelles ententes de reddition de comptes que je propose. En outre, il est essentiel que le titulaire du poste consacre le temps nécessaire à la réaliser dans les faits des améliorations

qui s'imposent. Vu les liens naturels entre les programmes, il est souhaitable de maintenir la surveillance de la DG de la GRC sur l'EIPMF, et sur les autres programmes de lutte contre la criminalité financière.

3. Je recommande que le SPPC fasse le nécessaire pour que les dirigeants, incluant le directeur, mettent en place des processus rapides pour être au courant de la situation des activités de leurs employés dans le programme, et la situation des poursuites engagées par les provinces relativement à chacune des enquêtes. Cela leur permettra de cerner plus rapidement les problèmes et les lacunes et d'être mieux en mesure d'y faire face de façon proactive.

Cette participation du directeur, qui est le chef du SPPC, témoignera de façon manifeste la priorité accrue que l'on accorde au programme.

4. Le SPPC devrait insister davantage sur la lutte qu'il entend faire à la fraude sur les marchés financiers parmi les priorités stratégiques qu'il annonce. Il devrait également élaborer un plan pour jouer un rôle de coordination important, en collaboration avec Justice Canada et avec les collègues des provinces dans les bureaux de la couronne, dans l'établissement d'approches en matière de poursuite qui puissent, dans les limites de la législation actuelle, donner de meilleurs résultats. Il devrait utiliser le processus actuel de liaison des responsables fédéraux et provinciaux des poursuites, pour examiner de façon régulière les questions soulevées dans le présent rapport au sujet de l'amélioration des moyens permettant de poursuivre les fraudeurs.

J'ai souligné précédemment, à titre d'exemple, le fait que l'inculpation de sociétés ou d'autres entreprises, et les ententes d'ajournement de poursuites sont des outils déterminants aux États-Unis. Le SPPC devrait prendre l'initiative de coordonner les travaux des responsables FPT en matière de poursuites dans le but d'élaborer des lignes directrices à cette fin, si besoin est, en se fondant sur les lignes directrices utilisées aux États-Unis. La possibilité d'améliorer le fonctionnement en faisant appel à des accords d'immunité visant les gens coopératifs a également été soulevée et elle pourrait faire partie de ce processus.

5. Je recommande que la présidence du Conseil exécutif soit assurée de façon conjointe par Finances Canada et la GRC. Les Finances sont la partie la plus nettement intéressée, la plus étroitement liée aux questions stratégiques concernant les valeurs et les titres, et celle qui les comprend le mieux. Au nom du gouvernement fédéral, il incombe au ministre des Finances d'assumer le rôle de maître d'œuvre en la matière. Cela permettra également d'augmenter la priorité accordée à ces questions. Cela maximisera la chance que les initiatives stratégiques d'application de la loi dans le domaine des marchés financiers soient liées au programme plus global du gouvernement.

Cela ne devrait pas modifier le rôle de Sécurité publique Canada en matière de rapports sur le Programme ou de financement du Programme.

6. Je recommande que les cinq ministères et organismes fédéraux participant à l'EIPMF se rencontrent au moins deux fois par année, à l'échelon des sous-ministres et/ou des ministres, pour examiner les progrès à l'égard de l'amélioration de l'EIPMF et pour rappeler l'importance accordée à la lutte contre le crime touchant les marchés financiers.

Les ministres fédéraux devraient également tenter d'amener leurs collègues des provinces à discuter des progrès réalisés tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, pour améliorer la capacité d'enquête et d'application de la loi.

III. Clarifier la reddition de comptes au sein de la GRC

La question — Qui est responsable?

La GRC est une police fédérale, provinciale et municipale, selon la province dont il est question. Un des défis de la GRC est tenir compte des rôles de la DG et des divisions dans la gestion d'un programme national tel que le Programme des EIPMF. Ces questions s'appliquent également à d'autres programmes que l'EIPMF. Les opérations fédérales au sein de la GRC, qui sont tout naturellement axées sur la DG, et les services de police à contrat offerts aux provinces et aux municipalités, qui sont tout naturellement axés sur les divisions de la GRC, sont tous importants. Cependant, les demandes opposées des uns et des autres peuvent amener des tensions qui réduisent le rendement d'un programme tel que le Programme des EIPMF.

Au départ, le Programme des EIPMF comportait une forte obligation de rendre des comptes centralement. Les off. resp. relevaient de la Sous-direction des EIPMF à la DG, et la DG devait s'occuper de la dotation et du financement. Les ressources affectées au soutien, telles que la protection des témoins, le soutien des policiers en civil, les spécialistes de la criminalité technologique et les équipes de surveillance, devaient être fournies par les divisions, au besoin. Selon les politiques de la GRC, les ressources dans un domaine de la GRC doivent être disponibles pour d'autres tâches, bien que cela ait été intentionnellement, et, à juste titre, limité par le gouvernement dans le cas des EIPMF. Le personnel des EIPMF doit consacrer au moins 90 % de son temps à des tâches liées aux EIPMF (ce qui n'a pas toujours été respecté).

Cependant, les rôles précis de la DG et des divisions et les façons de régler les différends n'ont jamais été présentés. Les divisions avaient l'impression de ne pas avoir suffisamment d'information sur les activités des EIPMF locales, ce qui a donné lieu à des « surprises ». La séparation des EIPMF des divisions signifie que l'on n'a pas pu trouver des possibilités d'allers-retours aux employés au profit du programme.

En raison, en partie, de la coordination défailante avec les divisions, l'État-major de la GRC a modifié la structure de reddition de comptes des EIPMF d'origine en date d'avril 2006. Les responsabilités opérationnelles quotidiennes et la plupart des ressources financières ont été confiées aux divisions, et les off. resp. relevaient des officiers responsables des enquêtes criminelles de la Police criminelle des divisions. La Sous-direction à la DG devait devenir davantage un « centre de politique générale ». Cependant, la DG devait toujours donner son

consentement aux plans opérationnels concernant les enquêtes « à statut de projet » et conservait le contrôle sur les ressources humaines. Sa nécessaire fonction de coordination nationale n'a jamais clairement été définie. Le directeur n'avait pas clairement l'autorité en matière de supervision. Certains off. resp. des unités d'EIPMF avaient l'impression d'avoir deux maîtres. Il continuait d'y avoir des frictions.

Au moment de décider ce changement, il semble que l'on n'ait pas tenu compte des incidences sur le programme. Bien que l'on ait mentionné la nécessité de maintenir une « forte coordination nationale », dans la pratique, on n'a jamais précisé ce que l'on entendait par là. Encore une fois, les rôles, les responsabilités, les comptes à rendre et les attentes à l'égard de la DG et des divisions n'ont jamais été énoncés. Seuls les cadres supérieurs, et non le chef du Programme, pouvaient régler cela et ils avaient la responsabilité de le faire. En raison du manque de clarté, les divisions et l'EIPMF à la DG étaient aux prises avec d'inutiles conflits à répétition. Dans certaines divisions, on a résisté à des décisions de cadres supérieurs. L'État-major supérieur n'intervenait d'aucune autre façon.

Le directeur à la DG pour le Programme des EIPMF avait peu de pouvoirs pour effectivement diriger ou coordonner le programme, qui fonctionnait essentiellement comme s'il s'était agi de quatre unités semi-indépendantes sous la gouverne de quatre gestionnaires de la Police criminelle.

Il y a en outre peu d'indices qu'après la délégation la hiérarchie de commandement divisionnaire dans certaines divisions ait assumé le rôle nécessaire de surveillance des opérations des EIPMF. Nombreux sont les employés des EIPMF locales qui m'ont dit que l'apport des divisions à l'égard des plans et des décisions opérationnelles des EIPMF n'était pas important. J'ai constaté l'existence de problèmes que les responsables de la surveillance des divisions n'ont pas identifiés, ni traités avec diligence. Il semble que cela ait été différent d'une division à l'autre, en fonction des priorités, des rapports personnels et de l'expertise de chacun. Il arrive que l'expertise au sein des divisions soit limitée, et les OREC et les CD ont des responsabilités variées et des priorités multiples.

L'obligation des divisions de rendre des comptes à l'égard des opérations et des résultats des EIPMF n'est pas clairement et uniformément mentionnée dans les descriptions de travail, les objectifs personnels fixés et les évaluations. Il n'y a pas d'uniformité ni de clarté non plus dans les comptes à rendre, les objectifs fixés et les évaluations des agents à la DG et au sein de la hiérarchie de commandement à la DG, quant à leur rôle de surveillance. Les communications externes de la GRC portent parfois à confusion quant à « qui est responsable ».

Un domaine où la reddition de comptes de la GRC est excellente est celui de la responsabilité comptable à l'égard des fonds « pour un usage particulier ». Cependant, là encore, le personnel à la DG fait état de difficultés croissantes dans la production de rapports divisionnaires exacts. Les gestionnaires des EIPMF locales ont demandé l'ajout de personnel de soutien administratif, pour garantir l'exécution des contrôles financiers exigés.

Bien qu'il n'existe pas de régime mené par la DG ni de régime mené par les divisions depuis longtemps, je ne vois aucune différence entre les deux, quant aux résultats.

L'importance de clarifier la reddition de comptes pour obtenir les résultats

En l'absence de définitions claires des rôles et des attentes, et de mécanismes efficaces permettant de régler le manque de coordination et le problème des priorités, il n'est nullement surprenant que le rendement en souffre. Vu le manque de clarté, il existe un risque réel que personne ne soit véritablement responsable. J'ai vu de nombreux exemples de cela dans la pratique. Le personnel vit cette ambiguïté tous les jours. Cela est injuste pour lui.

Pour obtenir des résultats, il est essentiel d'éclaircir les rôles, les responsabilités, les comptes à rendre dans la hiérarchie de commandement et à la DG. Lorsque ces éléments sont clairs, les personnes responsables des enquêtes peuvent consacrer leur temps à la prise de décisions d'orientation, à la surveillance et la solution des problèmes, ainsi qu'à la solution des obstructions, promptement. Cela réduit le double emploi improductif, les risques de confusion et permet l'amélioration d'une culture de travail d'équipe et de collaboration.

Le programme ne peut connaître de succès si cela n'est pas réglé. Une fois cela fait, il faudra également régler toute une série d'autres questions, notamment l'ajout de fonds.

7. Je recommande que la GRC clarifie le rôle de la DG et des divisions à l'égard de la reddition de comptes et des responsabilités des EIPMF, notamment en insérant des buts et des objectifs précis dans les ententes de rendement des off. resp., du directeur de programme à la DG, des OREC et des CD des divisions, ainsi que des comm. adj. et des s.-comm. Des évaluations positives ou négatives devraient rendre compte du rendement par rapport aux buts fixés.

Cela devrait faire partie du processus habituel d'établissement des buts et d'évaluation, au sein de la GRC. Pour certains cadres supérieurs, l'établissement de buts liés aux EIPMF pourrait être nécessaire pour la période de l'amélioration du programme, uniquement.

Meilleure surveillance et meilleure coordination de la DG

Il faut qu'une personne, faisant partie de l'équipe de la haute direction de la GRC, soit clairement identifiée comme le responsable de la réalisation de l'amélioration du Programme des EIPMF, et agisse avec persévérance en assurant une surveillance constante et éclairée. Cette personne doit être crédible aux yeux des divisions, de la DG et des partenaires. Elle doit incarner constamment le gestionnaire averti, responsable du programme. Il n'est pas nécessaire que cette personne contrôle le programme de façon quotidienne.

En outre, étant donné la confusion découlant des carences en matière de reddition de comptes, il faut qu'un des sous-commissaires, doté des pouvoirs du commissaire, surveille les nouvelles ententes de reddition de comptes et s'occupe promptement des manquements ou des comportements non souhaités. L'État-major supérieur de la GRC doit prendre part aux décisions d'orientation, être informé des progrès réalisés pour améliorer le programme et en être satisfait.

8. Je recommande que le comm. adj. de la Criminalité financière assume, à titre de chef du Programme des EIPMF, la responsabilité de la supervision du programme, de la réalisation des améliorations, des interventions si les opérations ne satisfont pas aux attentes ou en cas d'importants problèmes en matière de politique, de priorité ou de rendement, ou relativement aux questions concernant la coordination nationale ou internationale nécessaire, et qu'il amène les OREC à se poser des questions et leur montre la voie, tel que mentionné dans le Cadre de responsabilisation. Le chef du Programme doit incarner le haut gestionnaire crédible et informé responsable du programme, à l'intérieur et à l'extérieur, et faire en sorte que le programme ne soit pas oublié parmi les autres priorités de la GRC.

Le chef du Programme doit faire preuve d'un leadership proactif, doit être reconnu pour sa capacité de mener à terme les dossiers importants, avoir ou acquérir rapidement des connaissances sur le Programme et les fraudes sur les marchés financiers et pouvoir consacrer au moins la moitié de son temps à ces tâches au cours des prochaines années. Son rang doit être équivalent à celui des commandants divisionnaires (CD) qui, par l'intermédiaire de leurs OREC, assument la responsabilité des enquêtes menées dans leurs divisions.

Actuellement, le titulaire du poste de comm. adj., de qui relève le personnel de l'EIPMF à l'Administration centrale, a trop de responsabilités en plus de celles liées à la Criminalité financière pour pouvoir consacrer suffisamment de temps au développement d'une nouvelle formule d'EIPMF.

Comme je l'ai déjà mentionné, je crois qu'il serait souhaitable que le comm. adj. ait également la responsabilité à la DG pour le programme de lutte contre la criminalité économique et financière, plus généralement. Cela revient au fait d'accorder une priorité plus élevée dans la GRC. Il est également sensé que cela continue d'être regroupé à la DG, étant donné les liens entre les programmes; je crois également que le fait de rapprocher l'EIPMF des autres programmes concernant la criminalité financière et économique dans les divisions sera bénéfique.

Rôle de la DG et des divisions

Il s'agit ensuite de traiter du rôle de la DG et des divisions dans les opérations, la dotation et l'établissement des politiques. La GRC est une organisation paramilitaire, où la reddition de comptes et les responsabilités montent et descendent la ligne hiérarchique souvent en droite ligne. La nécessité de respecter la structure hiérarchique et la *Loi sur la GRC* est compréhensible. Tout n'est pas à faire en comités. La gestion matricielle est difficile, dans toutes les organisations.

Bon nombre pensent que l'on devrait revenir à un contrôle du Programme par la DG, tout en tenant les divisions informées de façon officielle, afin de régler les problèmes antérieurs. C'est la recommandation contenue dans le récent rapport du cabinet de consultants Deloitte. Cependant, cette option ne fait pas le consensus, notamment au sein des niveaux supérieurs de la GRC. La GRC ne peut suivre un modèle de reddition de comptes auquel elle ne croit pas. Je suis également convaincu que les liens avec les divisions peuvent être très utiles au

Programme. De plus, une certaine différence locale dans la façon de fonctionner pour le Programme est essentielle, étant donné les différences des marchés et des partenaires dans l'ensemble du pays. Il ne serait pas à l'avantage des EIPMF de fonctionner isolément.

À l'opposé, d'autres ont dit que la GRC devait uniquement intégrer les EIPMF à la structure actuelle de reddition de comptes des divisions. Ces personnes croient que les enquêtes des EIPMF ne sont pas fondamentalement différentes des autres enquêtes complexes en matière criminelle. Ces personnes croient également que le contrôle par la division assurera l'existence de meilleurs liens pour le soutien à offrir et de meilleures possibilités de dotation et d'avancement professionnel.

Je rejette l'idée de ne faire appel qu'à la structure de reddition de comptes des divisions actuelle. Ce n'est pas ce que les concepteurs du programme se sont engagés à faire auprès du gouvernement et des partenaires. En agissant de la sorte, on risque de perdre de vue la perspective, la coordination et la priorité nationales, ce qui s'est produit dans le cas des tentatives antérieures de création d'une force de lutte efficace contre la fraude sur les marchés financiers. Le programme est trop important pour que l'on prenne ce risque. Les marchés financiers sont mondiaux. La réputation de la GRC et du Canada dans ce domaine est trop importante pour courir le risque qu'en raison de l'insuffisance de la surveillance nationale, les résultats continuent de se faire attendre.

Cependant, je ne crois pas que pour obtenir des résultats, un contrôle quotidien de la DG soit nécessaire, ni même souhaitable. La surveillance, bien exercée, n'est pas le contrôle. La surveillance ne signifie pas l'ingérence dans tous les détails ou la tentative de les anticiper. Elle signifie plutôt la possession de renseignements complets en temps opportun, pour une remise en question constructive, et l'autorité et le désir d'intervenir dans les choses qui comptent vraiment pour l'obtention de résultats à propos et la coordination nationale.

9. Je recommande que la GRC adopte une structure de reddition de comptes suivant laquelle les divisions s'occuperont des opérations des EIPMF de jour en jour, sous réserve de la surveillance et la coordination nationales serrées du comm. adj. chef du Programme, en fonction des principes et des éléments cruciaux suivants :

- **La hiérarchie de commandement divisionnaire (les off. resp. relevant des OREC, qui relèvent eux-mêmes des CD) a l'autorité pour la conduite de jour en jour des enquêtes des EIPMF, sous réserve d'une surveillance de la DG.**
- **Un sous-commissaire détient l'autorité ultime à l'égard des enquêtes des EIPMF.**
- **Le chef du Programme (comm. adj.) des EIPMF à la DG a la responsabilité de surveiller les opérations des EIPMF, d'énoncer des objections et d'intervenir de façon constructive si les opérations ne satisfont pas aux attentes convenues ou soulèvent des questions en matière de politiques, de priorités ou de rendement ou relativement à des questions liées à la coordination nationale. Le chef du Programme peut donner des instructions aux OREC.**

- **Le directeur de Programme des EIPMF a également la responsabilité de diriger l'établissement du plan de renouvellement des EIPMF, avec l'apport en bonne et due forme des divisions, et de déterminer ou recommander des aspects stratégiques au sujet du Programme.**
- **Les membres du Comité d'examen stratégique, dont font partie le chef du Programme (à titre de président) et les OREC, devraient aider le chef du Programme et les OREC à assumer leurs responsabilités.**
- **Les divisions ont la responsabilité de faire le nécessaire pour que les EIPMF aient les ressources suffisantes, pertinentes et qualifiées, possédant la formation et les outils voulus (incluant des outils de GI/TI) pour mener des enquêtes productives en temps opportun. Ces responsabilités doivent être assumées en conformité avec les politiques établies par la DG pour les EIPMF, et pour la GRC dans son ensemble.**
- **Le chef du Programme à la DG doit incarner de façon continue et crédible la haute direction du Programme, à l'intérieur et à l'extérieur.**
- **La Sous-direction générale des EIPMF à l'DG a la responsabilité de soutenir le chef du Programme dans son rôle de surveillance, de coordination nationale et de remise en question constructive, d'exercer une partie de ces responsabilités au nom du chef du programme, d'établir la politique avec l'apport de la division, et d'établir une stratégie nationale de communication. La Sous-direction générale doit également se voir accorder des opérationnels supplémentaires pour jouer ce rôle. Le directeur de la Sous-direction générale travaille étroitement avec le chef du Programme de jour en jour et le remplace à l'occasion, tel que prévu. La Sous-direction générale surveille les opérations de diverses façons et prend part à la remise en question constructive au moyen de processus divers précis, tels que l'examen et l'approbation des plans opérationnels, et des mises à jour. La Sous-direction générale a des fonctions de coordination précises, à l'échelle nationale et internationale. Elle supervise le démarrage rapide des opérations.**
- **Les employés des unités des EIPMF, des divisions de la Sous-direction générale des EIPMF à la DG et d'autres employés à la DG ont la responsabilité de s'informer mutuellement en temps opportun, pour pouvoir assumer chacun ses responsabilités individuelles. On expose et respecte les responsabilités précises de reddition de comptes à intervalles réguliers sur les opérations, à la DG, conformément aux politiques sur les rapports applicables à d'autres cas importants en matière de criminalité financière.**
- **Un processus permet de régler les différends entre les divisions et la DG au sujet des ressources, et de recueillir l'apport des divisions pour l'établissement des politiques.**
- **Les divisions et la DG ont chacune des rôles précis dans les processus des ressources humaines, tels que l'établissement des buts, l'évaluation, la**

planification des carrières et la dotation. La responsabilité de la mise en œuvre des politiques des Ressources humaines passe aux divisions, bien que la DG et les divisions doivent intervenir conjointement, sur certaines questions, notamment l’approbation des nominations au sein du Programme, au niveau d’agent (off. resp. et chefs d’équipe). La DG a renforcé les capacités consacrées aux RH, pour qu’elles puissent donner une perspective nationale aux processus des RH concernant les divisions. La coordination nationale de la formation se poursuit.

- **Il convient de fixer des attentes axées sur les résultats, à tous ceux qui ont des responsabilités à l’égard des EIPMF, et d’évaluer les résultats.**

On trouvera en annexe, le détail concernant les comptes à rendre et les responsabilités à assumer, et la façon d’attribuer certaines fonctions aux divers groupes. Ces aspects et les principes énoncés devraient être intégrés aux documents des politiques internes de l’EIPMF, dès que possible.

On devrait expliquer les rôles, les responsabilités et les attentes de façon claire et détaillée à tous les intervenants du programme, à l’ensemble de la GRC et aux partenaires externes.

Aide apportée par un expert de haut niveau au chef du Programme

Pour aider le chef du Programme à exercer la surveillance, la GRC doit nommer un expert de haut niveau expérimenté, provenant du secteur privé.

Comme on l’a souligné dans le rapport Cory-Pilkington, certaines de ces enquêtes peuvent exiger la prise de décisions difficiles quant à l’approche, à la stratégie juridique et à la cible à adopter pour l’enquête. Il peut également être difficile de décider s’il y a lieu ou non de déclencher une enquête. La recommandation la plus importante dans ce rapport concernait l’affectation d’un agent principal d’examen d’enquête au sein de chacune des EIPMF locales, qui ait une formation en matière juridique pour conduire les enquêtes. Je crois que cet agent serait davantage à sa place au sein de la fonction de la surveillance à la DG, plutôt qu’au sein de la hiérarchie du commandement de jour en jour de la GRC. Cette personne pourrait posséder des compétences spécialisées reconnues de haut niveau, en matière d’application de la loi, de procès, de marchés financiers, de poursuites ou autres habiletés connexes. Il n’est pas nécessaire que le titulaire occupe ce poste à temps plein. Cette personne pourrait aussi apporter son aide dans les rapports avec les partenaires et dans le règlement de certaines questions stratégiques précises, de temps en temps. Le personnel du Programme gagnerait à travailler au côté d’une telle personne.

Changements de comportement nécessaires

Certaines attitudes et certains comportements doivent changer, tant au sein des divisions qu’à la DG. Les divisions et la DG ont respectivement un rôle très important à jouer. Il ne s’agit pas d’un cadre de travail où la GRC peut choisir certains éléments uniquement. Le concept de contrôle divisionnaire quotidien des opérations, auquel la DG fait contrepoids par une surveillance efficace et, au besoin une intervention, est un tout. Les divisions doivent exercer une surveillance quotidienne efficace. Elles doivent prendre au sérieux leur responsabilité de

donner aux EIPMF les ressources nécessaires et elles doivent intégrer cette responsabilité aux processus des RH des divisions. La DG doit exercer une surveillance proactive, une remise en question et une intervention, pour s'attaquer aux problèmes opérationnels avant qu'ils ne s'aggravent. La DG doit cesser de vouloir tout contrôler, pour se concentrer sur ce qui compte pour l'obtention des résultats et pour la coordination nationale. Les unités et les divisions doivent comprendre qu'elles doivent tenir les divisions et la DG au courant de leurs opérations et de leurs contacts existants ou possibles avec des partenaires, en temps opportun. La DG doit informer en temps opportun les unités et les divisions des questions auxquelles elle fait face. Le fait de ne pas s'informer mutuellement est inacceptable.

La GRC doit tenir compte en matière de dotation des moyens et des compétences que les agents des EIPMF, les OREC et le chef du Programme doivent posséder pour être en mesure de fonctionner efficacement et de façon constructive dans ce cadre de travail. Bien qu'ils soient nombreux à m'avoir dit qu'ils souhaitaient n'avoir qu'un patron et avoir une structure hiérarchique linéaire claire, je ne crois pas que cela soit possible. Je crois qu'il faut rendre les choses beaucoup plus claires.

Toutes les parties concernées doivent également travailler dans les paramètres de ce cadre de travail, pour régler les différends de façon constructive. Le s.-comm. qui s'occupe du cadre de responsabilisation au nom du commissaire doit s'assurer que cela se fait dans la pratique.

Un cadre de travail tel que celui-ci va de pair, selon moi, avec le cadre de responsabilisation de gestion adopté à l'étendue du gouvernement, au regard duquel la GRC sera évaluée à un moment ou l'autre.

Il est possible que la GRC ait de la difficulté à adopter cette structure de reddition de comptes dans le contexte de sa culture et de son organisation actuelles. Soyons réalistes, plus les off. resp. et les divisions s'occuperont de la supervision des unités des EIPMF et obtiendront de résultats, moins l'Administration centrale aura à intervenir dans les questions quotidiennes. L'inverse est également vrai.

Meilleurs rapports sur le rendement

Pour soutenir le cadre de responsabilisation, la GRC doit adopter de meilleurs mécanismes de rapport de rendement internes, qui incluent l'information sommaire sur la situation des opérations et sur les progrès relativement aux priorités précises en matière de RH et de gestion.

Cela ne nécessite pas la production de nouveaux rapports lourds, car vraisemblablement les enquêtes seront peu nombreuses. La haute direction devrait examiner de façon approfondie des enquêtes données pouvant nécessiter une attention particulière. Certains renseignements élémentaires, tels que le temps écoulé depuis le début des enquêtes à diverses étapes ou depuis l'examen par le Bureau de la couronne, les progrès au regard des jalons prévus dans les plans opérationnels, ou des statistiques importantes en RH par division, doivent être recueillis et être présentés avec exactitude.

25 octobre 2007

Les rapports prévus pour la fiche d'évaluation équilibrée du programme doivent être modifiés pour avoir trait aux buts du Programme, comme l'obtention plus rapide de résultats et les éléments du plan de renouvellement.

Certains de ces aspects doivent être ajoutés au document du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, et aux rapports publics sur le Programme destinés aux intervenants et au Parlement (dans le Rapport sur les plans et les priorités et dans le Rapport ministériel sur le rendement, de la GRC).

Le plan de renouvellement des EIPMF prévoit également l'adoption possible de formalités d'admission nationales coordonnées. Comme cette possibilité est actuellement à l'étude au sein du groupe de travail FPT, je me contenterai ici de faire remarquer que de telles formalités fourniraient des renseignements utiles sur le rendement.

Chapitre 3 : Obtenir des résultats en temps opportun

I. Accélérer les enquêtes

Une bonne partie des critiques touchant le Programme ont trait, avec raison, au manque de résultats concrets communicables en termes de dépôt d'accusations et de condamnations.

Si l'on ne compte pas au moins quelques accusations et condamnations, il n'est pas possible de promouvoir la confiance dans les marchés financiers canadiens. Cela dit, je ne présume pas de la taille des lacunes sur le plan de l'exécution du droit pénal au Canada; j'estime simplement qu'elles existent.

La crédibilité découle des résultats. Il serait plus facile d'attirer et de retenir des responsables pour les enquêtes et les poursuites s'il y avait plus de résultats.

Le fossé sur le plan des attentes est attribuable tant à des attentes irréalistes qu'à un rendement insatisfaisant. Il faut mettre l'accent sur ces deux facteurs.

Je ne crois pas qu'une raison unique ou principale explique pourquoi les résultats des enquêtes criminelles sont plus lents à obtenir qu'on le souhaite ou inférieurs aux attentes raisonnables.

On ne peut insister assez sur le fait que le milieu judiciaire canadien est, à des niveaux fondamentaux, différent de celui des pays témoins les plus communs, soit les États-Unis et le Royaume-Uni. Les détracteurs des EIPMF tiennent peu compte de cette réalité. Par l'entremise du système du grand jury, les États-Unis permettent aux enquêteurs de contraindre à comparaître des personnes qui ne sont pas des suspects. Au Royaume-Uni, le Serious Fraud Office (bureau des fraudes graves) dispose de pouvoirs semblables. Ce n'est pas le cas au Canada. Cela fait une différence énorme au chapitre de la facilité de recueillir des éléments de preuve et, par conséquent, de la rapidité des enquêtes.

J'estime également que les États-Unis utilisent de manière plus dynamique que le Canada les outils mis à leur disposition. Il s'agit en partie d'une question d'attitude. Par exemple, en 2003, les États-Unis ont élaboré une politique et un processus révisés pour poursuivre au criminel les sociétés et d'autres organisations commerciales impliquées dans des fraudes majeures touchant les marchés financiers, tout en ayant recours à des règlements et à des accords de poursuite suspendue pour promouvoir la coopération et le changement de comportement. Ces mesures ont permis d'accélérer considérablement les enquêtes. Comme rien dans le droit canadien n'interdit le recours à ces mesures, je recommande qu'elles soient mises en œuvre et que le SPPC dirige l'élaboration d'une politique en la matière au Canada.

Les différences sur le plan législatif ne peuvent pas expliquer totalement l'absence de résultats. Il est possible d'accélérer les enquêtes. Pour obtenir des résultats plus rapidement, il faut que les enquêtes soient mieux ciblées du début à la fin, que la gestion soit plus efficace, que les défis et les mécanismes de surveillance soient constructifs, que la GI/TI et le soutien technique pour les enquêtes soient plus efficaces et que l'on fasse un meilleur usage des compétences, tant de l'intérieur que de l'extérieur de la GRC et du SPPC.

Dans les cas que j'ai examinés, j'ai constaté que l'un ou l'autre de ces facteurs avait pour effet d'ajouter plusieurs mois ici et là. Dans certains cas, la prolongation équivalait à plus d'un an. Une combinaison de facteurs peut entraîner de graves retards.

Éléments qui pourraient aider à améliorer la situation

Je tiens à souligner plusieurs éléments qui pourraient aider à améliorer la situation :

- Il est essentiel de veiller à ce que les enquêtes soient bien ciblées du début à la fin. Il faut d'abord un bon leadership et de meilleurs plans opérationnels, qui précisent davantage le crime présumé, les principaux suspects, les éléments de preuve qui seront nécessaires, la façon dont ils pourront être obtenus, ainsi que les délais à court et à moyen terme. Il est préférable de mettre l'accent sur le dépôt de quelques accusations contre un petit nombre de suspects clés, et ce, assez rapidement, plutôt que de viser tous les individus impliqués et de se retrouver avec une enquête impossible à gérer et interminable. De nombreuses personnes, tant de l'intérieur que de l'extérieur, estiment qu'à tout le moins, un certain nombre d'enquêtes menées par les EIPMF avaient une orientation trop floue.
- Il est nécessaire d'examiner régulièrement en détail les progrès réalisés en fonction du plan et de mettre à jour les étapes suivantes et les échéances afin de contrôler l'orientation et le rythme des enquêtes, ainsi que de prévenir rigoureusement les dérapages. Une surveillance efficace est essentielle.
- Il est aussi crucial d'accroître le soutien des enquêtes en matière de GI/TI. Je suis au courant de plusieurs cas où, par exemple, de nombreuses entrevues avec des témoins ou des suspects ou d'importants documents n'ont pas été transcrits ou entrés au moment opportun dans le système de gestion de cas graves électronique. Ces lacunes peuvent nuire aux enquêtes, et il n'est pas possible de fournir les dossiers électroniques à la Couronne et à la défense tant que cela n'a pas été fait.
- Je suis également conscient de cas où le soutien pour des crimes technologiques (p. ex. aider à effectuer des recherches sur des serveurs ou d'autres appareils de communication) n'était pas disponible au moment opportun. On me dit que ce problème touche l'ensemble de la Gendarmerie. Il faut trouver une solution. Entre temps, les EIPMF devraient être prêtes à obtenir rapidement de l'aide de l'extérieur pour accélérer l'obtention de résultats. Une partie des fonds supplémentaires destinés aux EIPMF devrait servir à obtenir des ressources additionnelles spécialisées dans la criminalité technologique et affectées aux EIPMF. Il n'est pas nécessaire que ces ressources soient des membres réguliers de la GRC.
- La DG doit assurer une surveillance régulière des enquêtes menées par « l'équipe volante » afin de veiller à ce que le rythme et l'orientation soient appropriés. Il sera également plus difficile de créer des équipes de démarrage rapide, car les ressources affectées aux EIPMF ne sont plus contrôlées à l'échelle centrale. La DG et les divisions doivent élaborer un plan décrivant la façon dont cela sera fait à l'avenir.

Examen à court terme et orientation

Trois des quatre EIPMF comptent déjà ou compteront bientôt de nouveaux officiers responsables (off. resp.). J'ai recommandé la nomination d'un comm. adj. à titre de responsable du Programme et la mise en place d'un cadre de responsabilisation afin de confirmer le contrôle quotidien actuel des opérations et de renforcer la fonction constructive de remise en question de la DG.

10. Dans un avenir rapproché, le responsable du programme, les OREC, ou leur représentant supérieur, et les off. resp., appuyés par la DG, devraient examiner en détail les 12 enquêtes « à statut de projet » en collaboration avec les équipes d'enquête et les conseillers du SPPC, dans l'optique suivante :

- **confirmer les prochaines étapes et les délais prévus;**
- **examiner l'orientation de chaque enquête et la confirmer ou lui apporter les ajustements nécessaires;**
- **cerner les entraves, notamment sur le plan du soutien pour les enquêtes sur la criminalité informatique ou technologique, et en éliminer le plus grand nombre possible sur-le-champ;**
- **établir l'ordre de priorité des enquêtes et, au besoin, échanger les ressources entre les enquêtes afin d'éliminer les entraves et d'obtenir des résultats à court terme (faire passer l'enquête à l'étape du dépôt d'accusations) dans des dossiers ouverts. Aussi, si une enquête n'est pas susceptible d'être fructueuse, elle devrait être abandonnée;**
- **examiner s'il est nécessaire de prendre des mesures à l'égard des ressources liées aux poursuites;**
- **s'assurer que l'échange d'information entre les partenaires est approprié et qu'il fonctionne bien.**

Le programme des EIPMF devrait donner suite à cet examen préliminaire en adoptant un processus plus rigoureux d'examens réguliers et de remises en question constructives.

Les officiers responsables et les chefs d'équipe devraient examiner régulièrement les enquêtes en profondeur, mettre à jour le plan et combler les lacunes cernées lors de la période précédente. Ils devraient adopter le rythme le plus rapide possible.

Une fois nommé, le responsable du programme devrait, de concert avec la Sous-direction des EIPMF, établir un processus d'examens approfondis périodiques, dans le cadre d'un rôle de surveillance et de remise en question constructives. Il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi pour toutes les enquêtes; le processus devrait être fondé sur le risque. Il ne devrait pas tout simplement copier ou remplacer le processus des officiers responsables et il devrait normalement être moins fréquent. Aux fins de surveillance, il est essentiel d'effectuer des

examens approfondis pour s'assurer que l'on ne dévie pas de la voie à suivre et que l'on échange les pratiques exemplaires d'autres unités. Compte tenu de cet examen, une intervention plus détaillée pourrait être nécessaire pour formuler des commentaires et pour déterminer s'il y a lieu d'intervenir. Il pourrait être nécessaire de fournir de l'aide pour la tenue d'une enquête et des ressources supplémentaires et d'avoir recours à une capacité opérationnelle renforcée à la DG ou à un groupe de normes professionnelles.

II. Attentes raisonnables à l'égard des résultats

Dans le mandat des EIPMF, il est précisé que les enquêtes doivent être menées au moment opportun. Le programme doit intégrer des attentes à l'égard des résultats, non pas en tant que promesses, mais à titre d'outil de gestion pour communiquer les attentes au sein de l'organisation et déterminer à quel moment la haute direction doit se pencher davantage sur certains éléments. Il ne devrait pas s'agir de mesures de rendement publiées ni de limites imposées. Dans de nombreuses enquêtes, on découvrira des motifs pour les abandonner. Chose importante, il faut que les employés et la haute direction du Programme soient au courant des abandons et qu'ils puissent les remettre en question et les utiliser pour aider à identifier et à réduire les goulots d'étranglement.

11. Je recommande que le programme des EIPMF établisse des attentes internes, officieuses et raisonnables pour les diverses étapes des cas et qu'il utilise ces critères afin de déterminer les problèmes qu'il faut régler pour accélérer les enquêtes.

Les attentes ne devraient pas être imposées par la haute direction, mais plutôt être établies par les participants au Programme et les personnes directement responsables de sa surveillance dans les divisions et à la DG. Elles devraient être communiquées au Conseil exécutif. Dans une annexe, je propose certains éléments à titre de point de départ aux fins de la discussion interne. Pour établir des attentes raisonnables, il faut tenir des discussions avec les bureaux des procureurs fédéraux et provinciaux, car ils font partie du processus d'approbation officieuse ou officielle des accusations, ainsi que du processus des poursuites. Ces attentes ne devraient pas prendre la forme de limites fixées, mais plutôt aider à établir un rythme et une orientation, ainsi qu'à susciter la discussion sur la bonne marche des choses, les interventions nécessaires ou le fait qu'il est raisonnable ou non de modifier les délais d'enquêtes individuelles pour des motifs liés à celles-ci.

III. Le rôle des procureurs fédéraux et provinciaux dans l'obtention de résultats en temps opportun

Les organismes chargés des poursuites exercent une influence sur le moment où des accusations sont déposées au cours de l'enquête en raison de leur rôle dans l'approbation officielle des accusations ou l'examen préalable au dépôt des accusations. (Pour ce qui est des poursuites elles-mêmes, selon moi, pour obtenir des résultats, il faut prendre des décisions au moment opportun.) J'aborde ci-dessous la question des attentes à l'égard des condamnations.

Quatre enquêtes majeures menées par des EIPMF se trouvent maintenant à l'étape de l'examen initial/approbation, soit au SPPC (à titre de procureur), soit aux bureaux provinciaux de la Couronne. Je suis conscient des problèmes sur le plan des délais et des ressources dans le processus d'examen et d'approbation préalable au dépôt d'accusations aux bureaux des procureurs fédéraux et provinciaux de la Couronne. Ces problèmes peuvent retarder le dépôt d'accusations. Quelque fois, des procureurs provinciaux ont indiqué aux EIPMF qu'il leur fallait attendre des mois après avoir reçu les renseignements sur les enquêtes avant de pouvoir commencer leur examen en vue de l'approbation officielle ou officielle des accusations.

Dans certaines situations, l'équipe chargée des poursuites a évidemment besoin de ressources supplémentaires, mais la façon que cela peut être fait n'est pas claire. Il arrive donc que l'examen des dossiers du tribunal et des pièces communiquées soit retardé. Dans certains cas, lorsqu'ils sont saisis des dossiers nécessaires pour l'examen et l'approbation des accusations, les bureaux des procureurs soulèvent de nombreuses questions qui, semble-t-il, auraient dû être examinées beaucoup plus tôt.

À mon avis, ces situations révèlent une insuffisance de ressources pour que les cas puissent faire l'objet de poursuites au moment opportun, tant au niveau fédéral que dans plusieurs administrations provinciales. Dans certaines administrations, des questions touchant l'expertise pourraient être soulevées. Le SPPC ne dispose pas d'une expertise aussi poussée qu'il le souhaiterait, et les enquêtes menées par les EIPMF sont assujetties aux risques touchant des personnes clés dans les poursuites. Dans quelques situations, les demandes budgétaires liées à des poursuites éventuelles dans des provinces ont été rejetées ou remises à plus tard. Dans certains cas, les ressources sont disponibles, mais les salaires ne sont pas assez concurrentiels pour que l'on puisse retenir les compétences suffisantes. À la suite de discussions informelles, la GRC estime que, si elle redoublait d'efforts pour enquêter sur un plus grand nombre de cas, certaines provinces manqueraient de ressources affectées aux poursuites.

Le Programme ne s'en portera que mieux si les équipes chargées des poursuites sont les meilleures qui soient et si tous les partenaires (GRC, SPPC, Couronne provinciale) coopèrent pour obtenir les meilleures ressources au moment opportun.

12. Le SPPC et les ministères et bureaux provinciaux de la Couronne devraient déterminer s'ils ont la capacité nécessaire pour tenter des poursuites dans des affaires de fraude sur les marchés financiers et s'ils disposent d'un plan pour accroître cette capacité, si nécessaire.

Le SPPC devrait envisager de mettre en place des plans de relève pour les conseillers et les procureurs des EIPMF, ainsi que des plans de perfectionnement pour les conseillers des EIPMF. Le SPPC devrait aussi envisager d'offrir la possibilité aux conseillers des EIPMF d'acquérir de l'expérience en matière de poursuites, peut-être au sein des équipes chargées des poursuites dans les EIPMF situées ailleurs. Le SPPC doit aussi déterminer s'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures ciblées pour retenir des personnes clés.

13. Je recommande que l'on s'emploie énergiquement à utiliser des ressources et des fonds fédéraux provenant de la réserve et/ou du fonds de prévoyance et à libérer des membres du personnel pour renforcer les équipes fédérales et provinciales chargées des poursuites, sans devoir assumer les coûts liés aux poursuites provinciales régulières. Dans les situations où il existe une pénurie d'effectifs à court terme, les organismes fédéraux et provinciaux chargés des poursuites ne devraient pas hésiter à avoir recours à des experts de l'extérieur à titre de conseillers spéciaux pour obtenir des résultats, et ce, même si cette mesure entraîne des coûts supplémentaires.

Il pourrait s'agir d'embaucher à contrat ou dans le cadre d'un détachement des avocats plaidants bien connus, expérimentés, spécialistes des marchés financiers et provenant du secteur privé (à titre de conseillers ou de membres d'équipes spéciales), afin de renforcer la capacité des équipes. Je crois que c'était d'ailleurs l'orientation stratégique visée lors de la création du fonds de réserve destiné aux poursuites. Le SPPC dispose aussi d'un budget pour les procureurs des EIPMF que l'on pourrait envisager de destiner à cet usage. Le Conseil exécutif devrait examiner les critères régissant l'utilisation du fonds de réserve pour les procureurs et, si nécessaire, les modifier à la lumière de cette recommandation. Il devrait également se hâter de finir d'examiner les situations existantes pour déterminer s'il est justifié d'accroître l'aide aux poursuites provinciales éventuelles et imminentes.

14. Je recommande que le SPPC, les bureaux provinciaux compétents de la Couronne et la GRC conviennent d'un mécanisme permettant d'éliminer les retards dans la passation des enquêtes aux procureurs, ainsi que de déterminer et d'utiliser les possibilités de coordination et de mise en commun des ressources appropriées à l'étape des poursuites des dossiers confiés aux EIPMF. Le mécanisme devrait tenir compte des différences entre les provinces sur le plan de la démarche en matière de poursuites. Les chefs des poursuites du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires devraient convenir des éléments généraux du processus. Puis, ces éléments devraient être modifiés selon les besoins de chacune des provinces, si nécessaire, à mesure que les enquêtes des EIPMF sont menées à bien.

Les responsables devraient avoir recours à ce mécanisme lorsque l'enquête est presque terminée et qu'on s'apprête à faire approuver le dépôt d'accusations et à intenter des poursuites. Le mécanisme pourrait prévoir l'examen des éléments suivants : les délais prévus pour l'examen et l'approbation des accusations; les plans de poursuites officiels ou officieux; les problèmes éventuels sur le plan des poursuites; les meilleures évaluations possibles des ressources requises pour intenter les poursuites et les délais vraisemblables; les possibilités de coopération fédérale-provinciale en matière de poursuites; l'opportunité d'avoir recours à des spécialistes de l'extérieur pour conseiller l'équipe; le soutien permanent nécessaire pour les enquêtes. La nature exacte du mécanisme devrait varier d'une province à une autre afin de s'adapter aux besoins différents.

En outre, les conseillers du SPPC auprès des EIPMF devraient veiller à avoir un point de contact précis dans les bureaux provinciaux de la Couronne afin de pouvoir soulever les questions qui surgissent lors des enquêtes et de les régler de manière efficace.

Pour le moment, nous ne disposons pas d'une assez grande expérience de l'étape des poursuites pour établir des attentes raisonnables sur cette partie du processus. Une fois que nous aurons acquis une plus grande expérience, nous devrions envisager de fixer des attentes à l'égard de l'étape des poursuites.

J'ai examiné la position de nombreuses personnes selon laquelle une poursuite fructueuse n'équivaut pas forcément au dépôt de condamnations. Je conviens que le rendement ne devrait pas être fondé sur l'évaluation des taux de condamnation. Il s'agit d'une position compréhensible voulant que le rôle de la poursuite consiste à présenter le cas équitablement, de telle sorte que justice puisse être faite, peu importe le résultat en tant que tel. L'appareil judiciaire s'est déjà prononcé sur le rôle du procureur. Toutefois, toutes ces considérations ne doivent pas empêcher la formulation d'attentes claires en matière de résultats pour ce qui est de la gestion du Programme.

L'établissement de cibles précises en matière de condamnations (comme c'est le cas actuellement au Royaume-Uni) n'apporte rien d'utile et peut même avoir des conséquences involontaires et injustes. Nous ne devrions pas non plus nous attendre à ce que des condamnations soient obtenues pour chacune des accusations ou pour chacune des enquêtes. Cependant, je doute sérieusement que les décideurs, les membres du grand public ou les directeurs des organismes chargés des enquêtes et des poursuites seraient très heureux ou jugeraient que le travail a été bien fait si, par exemple, les accusations déposées au fil de plusieurs années ne donnaient jamais lieu à des condamnations. Cela nuirait à la crédibilité des responsables et mènerait très certainement à une réévaluation sérieuse de l'efficacité du processus des enquêtes, de l'approbation des accusations, des poursuites et des procès.

Autres aspects de l'amélioration des résultats

Je crois qu'à court terme, il faut faire les efforts nécessaires pour conclure les enquêtes en cours. Cependant, une autre solution pourrait aider à obtenir des résultats à moyen terme.

15. Je recommande que la GRC examine le recours à un plus large éventail de techniques policières proactives afin de veiller à ce que tous les moyens d'enquête possibles soient utilisés dans les situations appropriées.

Un certain nombre de participants au Programme et d'observateurs de l'extérieur ont fait valoir ce point de vue, et je suis d'accord avec eux. Les organisations américaines d'application de la loi se sont engagées sur cette voie. Un éventail complet de mesures d'application de la loi prévoit diverses formes d'intervention « avant et après les faits », lors d'enquêtes sur des fraudes majeures. Toutefois, les ressources, les mécanismes de contrôle et les mesures de surveillance opérationnelle appropriés doivent être en place.

Chapitre 4 : priorités en matière de financement accru

Le programme de l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF) a besoin de fonds supplémentaires, comme le prévoit le budget du gouvernement fédéral de 2007. Par contre, certaines conditions préalables doivent être en place. Les priorités en matière de financement visent à atténuer les goulots d'étranglement existants ainsi qu'à améliorer le système en vigueur, et non pas à instaurer de nouvelles initiatives.

Conformément aux recommandations formulées dans le présent rapport, il faut d'abord régler les questions liées aux priorités et à la responsabilisation du programme. Pour déterminer s'il manque de ressources, il faut effectuer une étude détaillée à court terme sur les enquêtes en cours. Le GRC doit adapter son modèle de RH pour les équipes, fixer un objectif raisonnable de recrutement et déterminer le fonctionnement des mesures liées au maintien de l'effectif, qui sont énumérées ci-dessous. Toutes ces questions peuvent être réglées rapidement. D'ailleurs, certaines d'entre elles sont des éléments clés du plan de mise en œuvre du financement.

16. Je recommande que l'on accorde un financement supplémentaire aux secteurs prioritaires suivants :

- **ressources supplémentaires liées à la gestion de l'information (GI) et au traitement de documents (capacité permanente et d'intervention en cas d'urgence) qui s'occuperont du système de gestion électronique des dossiers et du système servant à balayer et à transcrire les documents et les entrevues.**
- **ressources supplémentaires liées à la criminalité technologique mises à la disposition des EIPMF, au besoin.**
- **capacité opérationnelle supplémentaire à la Direction générale afin qu'elle puisse assumer efficacement et en temps opportun ses fonctions de surveillance et d'analyse.**
- **ressources supplémentaires en communication et en RH à la Direction générale en vue d'aider à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie en matière de RH et de communication décrite ci-dessous.**
- **coûts supplémentaires en matière de RH destinés aux équipes d'enquête qui ont été établis à la suite de l'examen détaillé, expertise supplémentaire nécessaire pour les équipes contractuelles ou en détachement à la GRC.**
- **coûts en matière de RH concernant les mesures liées au maintien de l'effectif suggérées ci-dessous.**
- **coûts supplémentaires pour appuyer les poursuites efficaces et entreprises dans les délais, y compris le conseiller spécial, si le fonds de réserve ou tout autre**

fonds du SSPC qui n'est pas utilisé pour les poursuites intentées par le gouvernement fédéral n'est pas adéquat.

Le plan de financement à moyen terme doit également traiter des autres questions soulevées dans le rapport.

Prise en charge de dossiers moins complexes et de portée restreinte

Les EIPMF se sont vues confier un nouveau mandat. En effet, elles peuvent s'occuper de plus en plus de dossiers moins complexes et ayant une portée régionale et restreinte. Certains dossiers dont doivent s'occuper les EIPMF leur ont déjà été confiés, mais elles n'ont pas les ressources nécessaires pour les traiter. Après maintes discussions, j'ai eu le sentiment que des composantes organisationnelles de certaines divisions de la GRC ont ralenti leurs efforts de lutte contre la fraude sur les marchés financiers depuis la création des EIPMF. Il est très difficile d'étayer ce sentiment par des éléments de preuve, en partie peut-être parce que les EIPMF ont été dotées avec des ressources limitées provenant de sections de lutte contre les infractions commerciales. J'ai également recommandé que les EIPMF envisagent de mener plus d'opérations proactives. On songe à augmenter la capacité de traitement des dossiers concernant le marché financier dans le cadre du processus FPT. Cette initiative pourrait contribuer à accroître la demande pour les ressources des EIPMF.

En outre, les EIPMF possèdent une capacité limitée en ce qui concerne les enquêtes sur l'état de la situation. Les ressources chargées des enquêtes devront être disponibles lors des poursuites. Cette étape peut se révéler longue, ce qui pourrait nuire à la possibilité d'accepter des nouveaux dossiers importants. La capacité en matière de GI/TI du volume de travail actuel est restreinte, notamment le système de gestion électronique des dossiers importants. Il est difficile de planifier à moyen terme.

17. Conformément au nouveau mandat, je recommande que la GRC, le Service des poursuites pénales au Canada (SPPC) et le gouvernement fédéral, qui finance le programme, élaborent un plan de mise en œuvre simple et plus officiel sur le volume de travail désiré et réalisable. Je recommande également qu'ils se dotent d'une capacité accrue pour mener un plus grand nombre d'enquêtes sur des dossiers moins complexes et de portée restreinte et entreprendre des poursuites à cet égard.

Cette recommandation pourrait bien nécessiter des ressources financières et opérationnelles supplémentaires. Accepter un plus grand nombre d'enquêtes n'est pas la priorité. La structure de responsabilité et les pratiques de gestion améliorées que je recommande doivent d'abord être en place et fonctionnelles. Il faut également que les autres priorités de financement à court terme soient fixées afin d'accroître les résultats des enquêtes en cours. Une fois ces mesures en place, il faudra ensuite procéder par étape.

Il faut commencer la planification maintenant, en vue de d'établir l'ordre de priorité quant à l'utilisation des ressources supplémentaires à moyen terme. Les EIPMF et les divisions dont elles relèvent, ainsi que les responsables de la lutte contre les infractions commerciales de chacune des divisions, doivent élaborer un plan sur la capacité désirée et la voie à privilégier pour atteindre cet objectif. Ce plan sera soumis à l'approbation du directeur de programmes

et du sous-commissaire compétent de la Direction générale. Le plan doit également tenir compte des éléments suivants : la demande constante approximative liée aux dossiers en cours, le nombre possible de dossiers de portée restreinte, le traitement accéléré des dossiers pour libérer des ressources, les leçons tirées du niveau de ressources nécessaires à la mise en place des EIPMF, y compris le soutien et les ressources en matière de GI/TI requis.

En outre, le plan doit envisager la possibilité que certaines équipes soient en mesure de traiter plus d'un dossier à la fois. Bien que cette initiative présente peu d'avantages pour les équipes s'occupant des dossiers plus importants, elle présente des avantages manifestes pour une équipe traitant de dossiers de portée restreinte ou de portée moyenne.

Je crois que le fait d'accepter des dossiers de portée restreinte, en plus d'aider à combler les lacunes touchant l'application de la loi, serait très avantageux pour le programme. À titre d'exemple, le U.S. Corporate Fraud Task Force et le Serious Fraud Office au Royaume-Uni traitent à la fois de dossiers de portée restreinte et d'envergure. Mener à bien des dossiers de portée restreinte contribuerait tant à la crédibilité des EIPMF qu'à celle des responsables de l'application de la loi sur le marché financier. Attribuer les dossiers de marché financier aux EIPMF plutôt qu'aux responsables de la lutte contre les infractions criminelles permettrait de tirer profit de l'expertise des EIPMF et de franchir les barrières qui sont perçues entre les groupes. Il peut s'agir également d'une excellente possibilité de formation pour les enquêteurs et les substituts du procureur général qui composent les EIPMF.

Cette initiative peut aussi favoriser l'avancement professionnel au sein du programme et d'autres domaines connexes. Il serait possible de réduire le risque lié aux personnes clés au sein de la GRC et du SPPC. Un enquêteur subalterne des EIPMF qui n'est peut-être pas disposé à exercer le rôle de chef d'équipe responsable d'un dossier d'envergure pourrait se voir confier un ou plus d'un dossiers de portée restreinte lors de la prochaine étape de son cheminement professionnel, sans avoir à quitter le programme. Aussi, une personne ayant un avenir prometteur au sein de l'une des divisions de la GRC qui possèdent d'excellentes compétences en matière d'enquête et de gestion de dossiers (et au moins de l'expérience dans le domaine de la fraude et des finances) pourrait rejoindre les rangs des EIPMF et s'occuper de dossiers de portée restreinte. Les membres civils qui souhaitent parfaire leurs connaissances peuvent se voir confier des dossiers d'envergure. Les substituts du procureur général possédant une expérience limitée du marché financier peuvent également retirer un certain avantage.

Prochaines étapes de l'élaboration d'un plan de mise en œuvre

Une annexe énumère les secteurs pouvant nécessiter un financement supplémentaire qui seront pris en considération lors de l'élaboration du plan. J'estime que ces secteurs sont légitimes, en principe. Le groupe de travail FPT peut également formuler des recommandations qui entraînent des conséquences financières pour les EIPMF.

18. Je recommande que le SPPC rende régulièrement des comptes sur l'utilisation des ressources qui lui ont été attribuées à l'origine dans le cadre du programme, comme la GRC.

Le SPPC a préparé un bilan initial approximatif à mon intention. Il met en place de meilleurs processus permettant de surveiller l'aspect financier de sa participation au sein des EIPMF. On comprendra que le SPPC n'a pas utilisé toutes les ressources disponibles. En effet, peu de poursuites ont été entreprises jusqu'à maintenant et bon nombre d'entre elles seront dirigées par les provinces. Il est ressorti du bilan qu'environ la moitié des fonds qui avaient été prévus au départ dans le budget ont été consacrés aux EIPMF, tandis que la différence a été consacrée aux autres activités du SPPC. J'estime que cette différence devrait être mise à la disposition des initiatives de remaniement du mandat des EIPMF au sein du SPPC ou ailleurs.

Certaines initiatives d'amélioration pourraient également être admissibles à une aide financière provenant des sommes inutilisées du fonds de réserve. Le budget des EIPMF de la GRC a également des fonds en excédent, ce qui est surtout attribuable aux postes à pourvoir.

D'ici la fin de l'année civile, on devrait être en mesure de préparer conjointement le plan de mise en œuvre, en se fondant sur les recommandations formulées dans le présent rapport et sur d'autres analyses. Afin d'accroître la collaboration et la participation, la GRC et le SPPC devraient mettre à contribution des intervenants clés de la Direction générale et des divisions pour élaborer le plan.

Chapitre 5 : Questions relatives aux RH

I. La situation

Les critiques faites à l'endroit des EIPMF et un nombre important de rapports externes signalent que le manque de compétences spécialisées, la pertinence du personnel et les pratiques de RH constituent un frein à la réussite des activités des EIPMF. La GRC elle-même ainsi que les ministères partenaires ont ciblé le recrutement et la rétention de personnel spécialisé comme posant un problème sérieux.

Les cadres supérieurs du Service des poursuites ont également souligné la nécessité pour le SPPC de développer une expertise pour les causes de cette nature, tâche que la rareté des poursuites ne contribue cependant pas à faciliter. Quelques-uns d'entre eux ont même émis des doutes quant à savoir si certaines provinces qui ont la possibilité d'intenter de telles poursuites possèdent véritablement l'expertise nécessaire.

Le 30 septembre 2007, le programme des EIPMF de la GRC comportait un taux de postes vacants équivalant à 21 %. Si on tient uniquement compte des postes d'enquêteurs, occupés par des membres réguliers, ainsi que des postes de membres civils et de fonctionnaires ayant pour rôle d'apporter du soutien aux enquêteurs, le taux de vacance grimpe à 25 % (c.-à-d. en excluant les autres activités qui s'ajoutent aux responsabilités des EIPMF). Ce taux de postes vacants est beaucoup plus élevé que ce qu'un organisme professionnel bien géré des domaines public ou privé viserait normalement.

Peu de promotions ont été accordées dans le cadre du programme.

Des 71 membres réguliers qui ont occupé des postes au sein des EIPMF, 23 ont quitté le programme depuis sa création en 2003, dont 9 qui avaient moins de 20 ans de service. Tous les départs n'ont donc pas été motivés par le régime des pensions. De fait, plus de la moitié des membres ayant quitté leur poste au sein des EIPMF se sont dirigés vers d'autres sections de la GRC.

Tous les officiers responsables des unités de l'EIPMF présents au moment de la création du programme ont quitté leur poste au cours des quatre années qui ont suivi, et trois des unités du programme en seront bientôt à leur troisième officier responsable.

Il est difficile d'évaluer jusqu'à quel point cette situation est différente de celle de la GRC dans son ensemble. Les cadres supérieurs des RH de la GRC et le personnel d'exécution n'ont pas été surpris par ce taux de vacance, qui est comparable à celui qu'on retrouve dans au moins quelques-unes des autres sections de la GRC.

Peut-on raisonnablement espérer que la situation s'améliore? C'est possible dans certains cas, mais les changements se feront lentement, à mesure que le corps policier parviendra à maîtriser les problèmes de RH qui se posent à un niveau plus global et que la situation du recrutement s'améliorera de façon plus générale. J'en conclus donc que l'amélioration naturelle de ces paramètres à court terme ne peut être que modeste.

À certains égards, le programme a su faire preuve d'innovation, notamment en ce qui a trait à l'exploitation des compétences. De plus, il semble qu'en règle générale les évaluations du rendement et les plans de formation et de perfectionnement aient été rigoureux.

Les compétences d'enquêteur développées par le programme consistent en un mélange d'habiletés policières et de connaissances des marchés financiers ou de connaissances connexes. Les enquêteurs qui répondaient aux exigences requises pour devenir membre des EIPMF ont été nommés à leur poste avec une rémunération de sergent intérimaire, qu'ils aient été agents ou caporaux. Cette mesure qui a permis à certains de gravir plus rapidement les échelons hiérarchiques qu'ils n'auraient pu le faire normalement s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie visant à créer une unité qui serait opérationnelle le plus rapidement possible et saurait attirer dans ses rangs « la crème de la crème ».

De façon compréhensible, les priorités du programme étaient au début surtout axées sur les questions liées au lancement et au recrutement du personnel de départ. On souhaitait ardemment que le programme puisse entrer en activité avant que les équipes ne soient complètement formées. Certaines des stratégies de départ ont été perçues de façon assez claire comme étant loin d'être idéales, entre autres la stratégie consistant à rémunérer les membres des EIPMF comme des sergents intérimaires. L'application de ces stratégies a eu par exemple l'effet d'empêcher les membres de poursuivre une carrière se déroulant à l'intérieur et à l'extérieur du programme des EIPMF.

La gestion et la coordination des activités de formation semblent efficaces. La présence d'un responsable des RH du programme au sein de la DG permettrait cependant de veiller à ce que les points de vue national et divisionnaire soient mieux intégrés aux plans de formation et aux priorités. Étant donné que les divisions doivent rendre des comptes relativement au total des dépenses engagées pour la formation, elles pourraient disposer de petits montants destinés à l'achat des articles peu coûteux sans qu'un processus d'approbation préalable soit nécessaire pour chaque dépense. Le budget de formation des EIPMF est à juste titre important. Ce budget était excédentaire en 2006-2007, principalement en raison du taux élevé de postes vacants. La volonté de soutenir, en partie ou en totalité, la formation et le perfectionnement (même si ce soutien est coûteux) peut constituer un facteur important contribuant à attirer et à retenir le personnel.

Les problèmes de RH ont également été une source importante de frictions au sein de la direction du programme et des divisions. Dans certaines régions, on a observé entre les membres réguliers, les membres civils et les fonctionnaires la présence de tensions dues à leur différence de statut ou à la perception que chaque groupe a du statut des autres groupes. Les divisions ont tenté de muter ou de réaffecter des membres des EIPMF dans des postes qu'elles considéraient prioritaires, souvent avec de courts préavis et sans plan de secours clairement établi, même lorsque la priorité concurrente aurait pu être ciblée longtemps à l'avance. C'est dans les provinces où les services de police sont à forfait que ces réaffectations et ces mutations sont les plus courantes.

Le rendement des personnes désignées pour participer au programme semble avoir posé un certain nombre de problèmes. Ce type de problèmes peut survenir au sein de tout organisme, mais il semble dans le cas présent que les problèmes de rendement aient été trop importants

pour que les objectifs fixés soient atteints. Dans quelques cas, il semble même qu'on ait laissé la situation durer pendant un certain temps.

Dans au moins deux régions, les cadres supérieurs qui au moment du lancement du programme étaient à la tête des unités avaient en même temps la responsabilité d'importantes enquêtes « à statut de projet ». Cette double responsabilité a eu de façon compréhensible l'effet de réduire leur capacité à superviser les activités et à y consacrer toute leur attention. Il ne faudrait pas répéter cette erreur à l'avenir.

Les EIPMF ont développé un ensemble de compétences pour les enquêteurs ainsi que pour les chefs d'équipe et les officiers responsables. Les compétences visant les chefs d'équipe et les officiers responsables ont cependant été remplacées par les compétences d'officier exigées des enquêteurs et des chefs de police dans l'ensemble du corps policier. Bien que ces deux ensembles de compétences soient très similaires, ils présentent d'importantes différences. Le groupe des compétences requises dans l'ensemble du corps policier ne comprend pas la capacité à diriger une équipe ni l'aptitude à travailler en vue de l'atteinte de résultats.

Il semble qu'il y ait eu moins de RH affectées au soutien de la TI et de la GI que ce que la structure de départ de l'organisme aurait nécessité. Ce manque de RH a touché les services de soutien quotidien aux employés, de soutien des systèmes de gestion de cas graves électronique, de traitement des documents, notamment pour la saisie dans les systèmes de bases de données, et de transcription des déclarations des témoins. Dans certaines régions, le personnel est d'avis que les divisions n'ont pas fourni un soutien adéquat. Les ressources consacrées à la criminalité technologique posent également problème, et à certains égards ce problème touche l'ensemble de la force policière. Selon plusieurs, les fonds accordés aux nouvelles initiatives lancées par le corps policier au cours des dernières années prévoyaient l'utilisation du soutien déjà en place en matière de criminalité technologique ainsi que de GI et de TI. Or le total de la demande pour ce soutien a dépassé les ressources disponibles. Ce décalage entre les ressources de soutien disponibles et les besoins devra éventuellement être abordé d'un point de vue plus général. Les EIPMF ont eu de la difficulté à trouver rapidement une aide externe afin de résoudre ce problème, ce qui a eu pour effet de réduire leur rendement. Si les EIPMF souhaitent une résolution rapide du problème, elles ne peuvent attendre qu'il soit résolu à l'échelle de l'ensemble du corps policier.

Les contraintes

Les contraintes qu'imposent les pratiques et les politiques de RH de la GRC réduiront la souplesse dont bénéficie normalement un programme comme celui des EIPMF. La réalisation de progrès à l'égard des problèmes de RH qu'éprouve de façon générale la GRC ne pourra être que bénéfique pour le programme des EIPMF.

Les contraintes les plus importantes imposées par les pratiques et les politiques de RH de la GRC sont la politique sur les pensions, les politiques favorisant une rotation fréquente du personnel, le système de rémunération par grade ainsi que le système de promotion et d'évaluation du rendement. Le fait est que, par exemple, si un membre régulier arrive à un certain nombre d'années de service, il devra subir une pénalité financière considérable s'il

désire rester dans la force policière. De plus, étant donné que seuls les agents de police peuvent en général être enquêteurs, il est difficile d'offrir des perspectives de carrière intéressantes aux membres civils de la GRC qui ont à cœur les activités des EIPMF, mais qui ne souhaitent pas devenir des agents de police.

Les études récentes sur les questions de RH

Le plan de refonte des EIPMF, dont les éléments essentiels ont été approuvés par le Conseil exécutif et les délégués de la GRC au début de 2007, en appelle à l'élaboration d'un programme salarial destiné à retenir le personnel et d'une stratégie visant à retenir les compétences. C'est dans le but de donner suite à cette recommandation qu'un contrat a été conclu avec Deloitte pour des services-conseils relativement à l'élaboration d'un plan.

Le rapport de Deloitte propose un certain nombre de recommandations rattachées aux RH. La GRC avait demandé au personnel de Deloitte de ne pas tenir compte des contraintes imposées par le cadre des RH de la GRC. Tandis que certaines des recommandations formulées par Deloitte ne concernent que des détails superficiels, certaines autres proposent d'apporter des changements fondamentaux. Les recommandations les plus fondamentales exigent entre autres de modifier la classification des postes au sein du programme des EIPMF, de réaliser une étude comparative des salaires afin de situer les postes des EIPMF par rapport à d'autres comparateurs (ce qui entraînera probablement une augmentation des salaires de 10 % à 12 %), de mettre en place un système de rémunération au rendement pour tous les membres des EIPMF (pas seulement pour les officiers, comme c'est actuellement le cas dans l'ensemble du corps policier) et d'établir un fonds commun discrétionnaire destiné à la rétention de personnel. À divers points de vue, ces recommandations font table rase de ce qui était en place, sans tenir compte des conséquences que pourraient avoir de telles modifications sur la GRC en général ou de la capacité de la GRC à administrer les mesures qu'elles proposent.

En règle générale, je suis d'accord avec les observations et l'évaluation de Deloitte sur l'état actuel des pratiques de RH.

II. Les éléments à prendre en compte

Il est évident que les EIPMF éprouvent des difficultés en matière de RH, de même que l'ensemble de la GRC et, jusqu'à un certain point, le Service des poursuites. Un taux élevé de postes vacants, un roulement important du personnel (les départs ne sont pas tous liés au régime des pensions), un nombre restreint de promotions accordées dans le cadre du programme et trop peu de perspectives de carrière pour les membres civils sont tous des éléments qui font partie du problème, et beaucoup d'entre eux ont des conséquences directes sur le rendement. Par exemple, comment peut-on espérer avec un tel taux de roulement des officiers responsables, une direction soutenue capable de se concentrer sur le rendement et l'atteinte des objectifs fixés?

Selon moi, les problèmes de RH les plus pressants ne sont pas liés aux difficultés de recrutement et de rétention du personnel, du moins dans certaines régions, mais plutôt au

manque de satisfaction du personnel que provoquent les problèmes de direction, de responsabilisation, de gestion et d'atteinte des résultats visés.

La résolution des autres problèmes abordés dans ce rapport (l'établissement d'une responsabilisation plus claire, la diminution des tensions entre la DG et les divisions, l'établissement de méthodes de travail axées sur les résultats, une meilleure gestion des problèmes) permettra de créer au sein des EIPMF un milieu de travail plus attrayant pour les nouveaux venus et où le personnel voudra rester.

Le risque qu'un membre essentiel quitte son poste et le manque de stabilité découlant de la situation actuelle se traduisent par des retards inacceptables dans l'atteinte des objectifs fixés. Le risque qu'un membre essentiel quitte son poste semble également présent parmi les conseillers juridiques du SPPC affectés au programme.

Pour cette raison, le programme se doit de déployer davantage d'efforts pour l'élaboration de plans d'action relativement à l'éventualité du départ de membres occupants des postes essentiels. Le déploiement des activités du programme doit également se faire de manière à restreindre le niveau de redondance pour les quelques prochaines années.

Mon expérience m'a appris que pour arriver à attirer et à retenir des travailleurs compétents de façon durable ainsi qu'à former des équipes efficaces pour le travail à faire, il est essentiel de fournir un effort continu et de centrer son attention de façon cohérente et soutenue. Ces exigences ont cependant été au-delà des capacités du programme, jusqu'à maintenant. Les politiques et les pratiques de RH doivent être établies en fonction des stratégies de fonctionnement, et non l'inverse. Selon mon expérience, il n'existe aucune mesure qui en elle-même saurait être suffisante pour résoudre les problèmes de RH qui ont été ciblés. Établir et mettre en œuvre une telle stratégie de RH exige du temps et une attention soutenue de la part des cadres supérieurs du programme et des divisions, ainsi qu'un soutien adéquat et une participation de la haute direction de la GRC.

Certains des objectifs de départ étaient irréalistes ou n'étaient pas suffisamment définis pour être réalisables. Par exemple, dans un programme de 140 ETP, il n'est pas réaliste de croire que le programme pourra à lui seul offrir des perspectives de carrières intéressantes pour la majorité de ses membres. Un certain mouvement du personnel au sein du programme est nécessaire pour que les carrières puissent progresser et que des promotions soient accordées. Un tel mouvement est par ailleurs souhaitable dans la mesure où il permet d'élargir les compétences, d'apporter de l'expérience, d'attirer du personnel de qualité et de s'assurer que le programme ne deviendra pas un orphelin à l'intérieur de la GRC. Il doit être possible pour quiconque le souhaite de poursuivre une carrière dans une EIPMF, mais les gestionnaires doivent être réalistes. Les mouvements de personnel doivent être planifiés, et non pas être des réponses ad hoc à des exigences qui sans raison valable sont de dernière minute.

De façon compréhensible, le corps policier a eu peine à gérer tous ces problèmes. La différenciation salariale pour les EIPMF a posé des difficultés particulièrement importantes.

Dès le début, la GRC a eu à relever un défi. Elle devait créer une unité de police relativement petite composée d'un personnel de grande compétence possédant des habiletés policières de

gestion des cas graves et des compétences de base d'enquêteur, ainsi que des spécialisations dans divers autres domaines. Elle devait le faire sans trop aliéner de ressource au reste de l'organisme, ce qui aurait pu créer de l'isolement, poser obstacle à la coopération et justifier un sentiment d'injustice. La tâche n'a pas été facile, particulièrement au sein d'un organisme comme la GRC, en raison des mandats qui viennent et qui vont ainsi que de la culture et de l'histoire de cette institution. Les problèmes de gestion des RH en général, qui font l'objet d'autres documents, n'ont probablement pas facilité les choses. À l'égard des difficultés qui sont apparues dès le début et qui sont toujours actuelles, les décideurs doivent user de leur meilleur jugement afin de déterminer où se trouve la limite jusqu'à laquelle peut aller une nouvelle approche sans dépasser la capacité de gestion du changement de la GRC, et quelles sont les modifications suffisamment acceptables pour être réalisables et durables.

J'ai tenté de me prononcer à ce sujet. Trop souvent les critiques ont semblé ne pas comprendre les enjeux et ont proposé des solutions simplistes.

Par exemple, il n'y a pas de doute sur le fait que les possibilités salariales, d'avancement et de prime sont moins importantes pour les membres des EIPMF qu'ailleurs. La plupart, si ce n'est l'ensemble, des organismes du secteur public ont de la difficulté à attirer et à retenir les employés compétents. Le problème subsistera tant et aussi longtemps que l'organisme ne saura justifier et accepter une rémunération spéciale pour une unité.

III. Les recommandations concernant les questions de RH

Les mesures présentées ci-dessous ont été conçues dans le but de contribuer à résoudre les problèmes soulevés.

Une rectification de la vision des RH

19. Je recommande au chef de programme, à la DG et aux OREC de s'entendre sur une vision des RH mise à jour et de définir plus en détail ce que cette dernière signifie d'un point de vue pratique. Cette nouvelle vision devra mener à une révision des politiques et des attentes relativement aux ressources et aux compétences que devraient posséder les équipes et que devraient utiliser les enquêteurs et les officiers responsables dans la planification d'enquêtes particulières.

Dans ce cadre, les officiers responsables, les chefs d'équipes et les membres réguliers devraient chercher à permettre aux membres civils et aux fonctionnaires de participer plus activement afin de favoriser l'esprit d'équipe.

Plusieurs membres de la force policière ne s'entendent pas sur la vision des RH à adopter. Certains voient le programme des EIPMF comme cherchant sciemment à créer une unité composée de « la crème de la crème ». Selon ce point de vue, les membres des EIPMF forment une équipe d'enquêteurs spécialisés dont chacun possède un ensemble précis de compétences et de connaissances, notamment dans les domaines des marchés financiers, du droit, de la juricomptabilité, ainsi que dans d'autres domaines connexes. Les observateurs qui doutent que la GRC possède l'expertise pertinente remettent en question de façon implicite cette vision des RH. L'autre vision des RH véhiculée au sein de la force policière insiste sur le fait que la GRC est un corps policier et que les compétences policières (la capacité de

mener des interrogatoires, de conduire des enquêtes complexes, de préparer des mandats de perquisition et des dossiers de poursuites judiciaires, de témoigner) devraient avoir une importance accrue dans le cadre d'un programme comme celui des EIPMF. Selon eux, les compétences spécialisées nécessaires concernant les marchés financiers, la comptabilité, etc. peuvent au besoin être obtenues par l'entremise de partenaires.

Lorsqu'une enquête est entreprise dans le cadre du programme, cette dernière est toujours d'une importance notable. La vision que je préconise pour le programme serait de former des équipes réellement intégrées, composées de membres dévoués et dirigés par des responsables dont le travail est axé sur les résultats et qui, provenant ou non des rangs de la force policière, savent diriger des équipes intégrées de ce type, c'est-à-dire dont la composition interne crée un juste équilibre entre les compétences policières et les compétences spécialisées nécessaires aux enquêtes, et ce, tout en restant ouvert à l'éventualité de faire appel à une aide extérieure complémentaire afin de toujours bénéficier de la meilleure expertise disponible. Une telle vision représente le meilleur moyen d'arriver à des résultats. Les équipes ne peuvent pas arriver aux résultats escomptés uniquement avec les compétences policières, il leur faut également une expertise dans le domaine des marchés financiers et d'autres domaines connexes. Elles doivent également être dirigées par des cadres d'expérience, parce qu'elles sont appelées à traiter avec des gens d'expérience au sein des organismes faisant l'objet enquête. Pour cette raison, je crois que la décision initiale de nommer des enquêteurs responsables dans la GRC, du moins pour de nombreuses enquêtes, était adéquate et devrait être mise en oeuvre.

Dans ce cadre de cette vision, le mot « intégré » renvoie à une intégration entre la GRC et la SPPC, ainsi qu'à une intégration avec le reste des divisions et de la force policière, et avec les partenaires et les spécialistes et collaborateurs externes nécessaires aux enquêtes.

Du point de vue des poursuites, cette vision se traduit par une volonté de la part du SPPC et des procureurs de la Couronne des provinces de travailler en collaboration afin de créer un bassin de compétences plus riche, tout en restant disposé à aller chercher lorsque c'est nécessaire une aide externe auprès de professionnels reconnus qui pourront aider l'équipe, sans cependant la diriger.

Les procureurs et les enquêteurs doivent reconnaître que cette vision exige qu'ils soient disposés à payer pour obtenir les services de spécialistes. Ils ne devraient généralement pas s'y opposer.

Une meilleure gestion des RH

Une meilleure gestion de RH contribuera à attirer et à retenir le personnel.

Les responsables du programme doivent cibler une méthode de gestion des RH structurée et coordonnée. Les officiers responsables, le directeur des EIPMF, les divisions et la DG doivent rapidement mettre l'accent sur les problèmes de RH des unités des EIPMF dans leur région respective, avec le soutien approprié du personnel des divisions et de la DG. En allant ainsi de l'avant, les divisions et la DG doivent arriver à maîtriser la situation des RH dans leur région respective et à gérer les problèmes qui se posent de façon proactive.

20. Le titulaire du nouveau poste de chef de programme, soutenu par une ressource de la DG consacrée aux EIPMF, doit également élaborer un plan de RH qui devra être mis à jours tous les ans et tenir compte des difficultés de fonctionnement et établir des priorités. Il devra également tenir compte des plans de RH divisionnaires et intégrer le plus possible la contribution partagée de la DG et des divisions. L'application de ce plan nécessitera des mesures structurées et soutenues afin de pouvoir gérer efficacement les problèmes de RH. Les progrès de la mise en œuvre du plan devraient être évalués par les divisions deux fois par années.

Le plan de RH doit expressément prendre acte de la situation des RH de la GRC et réagir en conséquence en renouvelant les ressources du programme. Plus particulièrement, le plan doit :

- a. Établir des objectifs relativement au niveau des ressources en tenant compte des départs prévus, et prévoir le plan d'action à adopter si un objectif jugé réalisable risque d'entraver le bon déroulement des enquêtes.**
- b. Reconnaître qu'en grande partie les responsables du programme doivent être beaucoup plus proactifs dans la détermination des éléments de relève et dans la mutation de certains membres du personnel vers des postes dans les EIPMF où ils pourront bénéficier de l'expérience d'autres travailleurs, afin ainsi de faciliter les transitions vers des postes de direction.**
- c. Cibler des priorités en matière de formation pour l'ensemble du programme.**
- d. Réaliser une évaluation des postes dont le titulaire risque de quitter le programme et élaborer des plans de relève.**
- e. Faire un suivi sur le moral du personnel (p. ex. : à l'aide de sondages), et déterminer au besoin des mesures visant à améliorer la situation.**
- f. Établir des sections distinctes pour les membres civils et les fonctionnaires, en tenant compte des commentaires des membres de chacun de ces groupes.**

21. La mise en oeuvre des politiques de RH devrait se faire dans le cadre d'une relation plus étroite avec chaque division, sans pour autant que sa dimension nationale ne soit perdue de vue, afin de mettre à profit les autres ressources des divisions et de favoriser l'avancement de carrière et les mouvements d'allers et venues entre les EIPMF et les autres programmes de lutte contre les crimes financiers. Plus particulièrement :

- a. Les officiers responsables, les OREC et les responsables des RH des divisions devraient avoir la responsabilité expresse de veiller à ce que le programme des EIPMF dispose de suffisamment de personnel, et à ce que ce personnel ait la formation et les outils nécessaires (y compris des ressources de GI et de TI) pour conduire de façon efficace dans des délais convenables des enquêtes sur les marchés financiers.**

Certaines régions ont un manque en personnel plus criant que d'autres, et c'est pourquoi elles doivent être considérées comme prioritaires. En ayant accès à plus de ressources de soutien et de ressources de différents types en matière de GI et de TI, les enquêteurs et les membres civils auront plus de temps pour réaliser leur travail principal.

- b. Les décisions relatives au recrutement de membres des EIPMF ayant un statut hiérarchique inférieur à celui d'officier devraient relever de l'officier responsable et des responsables des RH de chaque division. Les divisions et la DG devraient tous deux avoir des délégués siégeant au sein des comités d'évaluation.**

J'ai plus tôt exprimé certains commentaires concernant la nécessité de s'assurer que les candidats choisis possèdent les compétences requises pour atteindre les objectifs fixés dans l'environnement intégré d'une EIPMF.

- c. Les décisions relatives au recrutement d'officiers (pour les postes de chef d'équipe et d'officiers responsables) doivent être approuvées par la DG et la direction des divisions. Les candidats, en nombre restreint, doivent subir une entrevue afin de s'assurer qu'ils répondent aux exigences du poste, notamment en vérifiant s'ils comprennent et acceptent l'idée d'équipe intégrée (qui est essentielle à la réussite des activités des EIPMF) et s'ils possèdent une attitude axée sur les résultats et une expérience opérationnelle adéquate.**

Les responsables des RH ont indiqué qu'ils ne s'opposaient pas à l'ajout d'un entretien concernant uniquement le programme des EIPMF au processus normal de nomination des officiers.

- d. Une attention particulière doit être portée à la gestion active de carrière pour les membres des EIPMF et pour les membres du personnel des divisions qui auraient avantage à entrer au service d'une EIPMF durant un temps pour faire progresser leur carrière.**
- e. Les officiers responsables des EIPMF devraient prendre part aux comités d'évaluation du rendement et de l'avancement de carrière des divisions (ces comités ont pour objectif d'évaluer sur une base régulière le personnel des programmes de lutte contre les crimes financiers des divisions). Dans les régions où de tels comités n'existent pas, il serait important d'en créer. Si l'évaluation et l'établissement des objectifs ne sont pas complétés, il est important de le faire de manière à viser les mêmes objectifs que ceux fixés par les responsables du programme. Le responsable des RH de la DG et des EIPMF devrait agir à titre d'observateur dans le processus de chaque division, afin d'être plus apte à faire le lien avec les possibilités d'avancement à l'échelle de tout le programme et entre les divisions.**

- g. Les postes à pourvoir au sein des EIPMF devraient être affichés dans les divisions et à l'échelle nationale afin de s'assurer que les candidats compétents de partout au pays aient l'occasion de postuler. Le nouveau responsable des RH de la DG et des EIPMF devrait travailler en collaboration avec le personnel des RH des divisions afin de veiller à ce qu'un nombre raisonnable de personnes puissent être mutées d'un poste au sein d'une division vers un autre dans une EIPMF, y compris dans la Sous-direction générale de la DG. Le plan de RH doit contribuer à permettre aux divisions et au chef de programme de réaliser chaque année une évaluation établissant que la politique de mutation fonctionne réellement dans la pratique.**
- h. Le chef de programme et la direction des divisions doivent élaborer un plan de secours relativement à l'affectation de personnel aux Équipes volantes. Ce plan nécessitera une planification et des négociations plus fines qu'auparavant, car les RH relèvent dorénavant des divisions.**

La DG doit formuler clairement ses exigences ainsi que les politiques de RH que doivent suivre les divisions. Parmi les politiques de RH et les exigences de la DG, on peut mentionner les suivantes :

- i. Veiller à ce que le programme des EIPMF dispose de suffisamment de personnel, et à ce que ce personnel ait la formation et les outils nécessaires (y compris des ressources de GI et de TI) pour conduire de façon efficace dans des délais convenables des enquêtes sur les marchés financiers.**
- j. Les officiers responsables doivent réaliser la planification nécessaire à la mise en place des équipes appropriées pour mener chaque enquête, tout en veillant à ce qu'elles soient composées à la fois de membres réguliers et de membres civils, qu'elles disposent d'un soutien adéquat, qu'elles comprennent des membres détachés de la commission des valeurs mobilières ou d'autres organismes, qu'elles aient un accès rapide aux autres expertises de la GRC et à de l'aide externe spécialisée (par l'entremise de contacts ou autrement).**
- k. Les responsables du programme doivent permettre d'engager et reconnaître les services de spécialistes de grande compétence pour les expertises nécessaires aux enquêtes, notamment en ce qui a trait à la juricomptabilité, à la IT, à la criminalité technologique, aux fraudes en valeurs mobilières, à l'exécution de la réglementation, et ce, aux échelons supérieurs si nécessaire, même si le coût est élevé, afin d'accélérer les enquêtes et de s'assurer que le programme est en mesure de faire face au niveau d'expertise dont disposent les individus faisant l'objet d'enquêtes.**
- l. Exploiter les compétences des EIPMF.**
- m. Préserver la règle du 90 % pour chaque membre des EIPMF travaillant sur des mandats des EIPMF. Élaborer une planification préparatoire et disposer**

d'une ressource de rechange lorsqu'un membre essentiel est muté vers une affectation à l'extérieur des unités, et que cette mutation est prévue depuis longtemps.

- n. Être disposé à offrir des occasions de formation spéciales aux membres s'engageant à réintégrer les EIPMF par la suite, afin de leur permettre de faire progresser leur carrière et de les inciter à continuer d'évoluer au sein des EIPMF.**

Les divisions devraient faire l'objet d'une supervision de la part de la DG relativement aux questions de RH afin de s'assurer qu'elles suivent les politiques et respectent les exigences.

La DG devrait disposer de sa propre ressource affectée au RH afin que cette dernière puisse : soutenir la DG dans l'élaboration d'un plan et d'une stratégie de RH, apporter un point de vue national aux processus de RH des divisions, aider le personnel responsable de la gestion de programme de la DG avec les questions de RH touchant les EIPMF au niveau de la DG, et participer à l'élaboration et à la gestion du plan national de formation actuel. Les mutations entre les divisions et la DG devraient être favorisées afin de briser les stéréotypes que les membres des divisions entretiennent concernant la DG, et vice versa.

Le personnel des RH est d'accord pour collaborer dans le cadre du programme avec un tel partenaire, dont le travail serait axé sur les questions rattachées à la stratégie, à la planification et aux processus en général, et non à la gestion au quotidien des activités.

Les membres civils

Il conviendrait d'accorder une plus grande attention aux politiques de planification des RH et de gestion de carrière dans le but d'ouvrir des possibilités de perfectionnement professionnel aux membres civils. Ces possibilités sont plus restreintes en raison de la nature même du corps policier. Cependant, je crois qu'il est possible d'en faire plus. Il faudrait recueillir les suggestions des membres civils et en tenir compte. Les postes des membres civils ont moins été sujets à la rotation, et c'est tant mieux, mais cela n'est pas pour autant à tenir pour acquis.

Par exemple, le fait de pouvoir compter davantage de postes d'« experts des marchés » au sein du programme à divers niveaux de classification est une chose à laquelle devraient aspirer les membres civils (quoique certains de ces postes devraient également être accessibles aux employés détachés). La classification de ces postes aux niveaux appropriés n'est pas qu'une question de nombre de personnes à superviser. Elle est également fonction de la valeur de l'expérience pratique d'une personne. Ces postes peuvent ne pas être nécessaires à tous les niveaux dans toutes les régions. Tout dépend des autres compétences disponibles. En ce sens, il sera probablement plus approprié de les considérer comme des postes d'experts-conseils principaux plutôt que comme de simples postes d'« experts des marchés ».

Le programme prévoit la mise sur pied de plans de formation et de perfectionnement individuels pour les membres civils l'an prochain, ce que j'appuie personnellement. Les responsables du programme devraient se pencher sur différents types de cheminements de formation pour les membres civils, à l'extérieur des cadres normaux de la gestion des ressources ou des programmes de mentorat. Par exemple, un membre civil ayant certaines compétences en TI devrait être autorisé à recevoir de la formation au Groupe de la criminalité technologique, d'obtenir la certification nécessaire et de collaborer au programme sous la supervision de ce groupe. Une formation polyvalente devrait leur permettre de jouer plus d'un des rôles dévolus aux membres civils. Un membre civil subalterne doit pouvoir bénéficier de formation sur des sujets liés aux valeurs mobilières ou à la comptabilité et à la vérification, lui permettant notamment d'obtenir une promotion et d'être admissible à une mutation au sein d'une commission des valeurs mobilières (ou d'une organisation participante sur le marché), dans une entreprise du secteur privé ou dans un autre organisme fédéral, sous réserve de sa réintégration au programme (éventuellement à un poste supérieur) pour une période déterminée.

En l'occurrence, je ne vois aucune indication contraire à l'admissibilité de certains membres civils prometteurs, du moins à certaines formations normalement destinées aux enquêteurs. Par ailleurs, certaines parties des cours de formation les plus pertinents pour les membres civils pourraient être remaniées de manière à créer des cours spécialement conçus pour eux. Ces cours leur permettraient ainsi d'avoir un meilleur aperçu du type de soutien dont les enquêteurs s'attendent d'eux. Cette mise en présence pourrait d'ailleurs en inciter plus d'un à décider de devenir membre régulier. Lorsqu'une série de mesures de la sorte sera mise en oeuvre, les responsables du programme devraient envisager l'établissement d'un programme de perfectionnement des membres civils sous forme de stage.

Les fonctionnaires

Le programme emploie un certain nombre de personnes classées comme fonctionnaires, principalement dans les fonctions administratives et les services de soutien. Plusieurs régions m'ont fait part de préoccupations qui sont dignes d'attention. La plupart semblent raisonnables et appellent à des solutions concrètes, mais certaines relèvent de la culture organisationnelle du corps policier. De plus, il serait utile de chercher des solutions aux autres problèmes que j'ai soulevés, comme celui du soutien en matière de GI et de TI. Résoudre ce problème permettrait de réduire le nombre des demandes de soutien de dernière minute acheminées aux fonctionnaires administratifs.

Les directeurs régionaux, les chefs d'équipes et les membres d'équipes doivent reconnaître la contribution des fonctionnaires et chercher des moyens de mieux les intégrer. Les responsables du programme devraient trouver un moyen de cerner les points épineux et de faire face au plus grand nombre possible de ces enjeux.

Les sondages auprès des employés

22. Le programme devrait prévoir des sondages annuels en ligne simples auprès des employés pour jauger l'appréciation et recueillir leurs réactions à l'égard certaines initiatives des responsables des RH. Ces sondages permettraient d'aider la haute

direction à évaluer les progrès et à apporter des changements en conséquence. Les responsables des RH devraient également effectuer des entrevues de départ auprès des personnes qui quittent le programme.

Les salaires et les primes

Le nouveau système de classification, les nouvelles échelles salariales et le système de rémunération au rendement recommandé par Deloitte pourraient être avantageux sur le plan du maintien de l'effectif et du recrutement de personnel compétent. Cependant, pour être réalisables, ces mesures nécessitent que soient déjà en place un certain nombre de pratiques de RH efficaces. Je ne crois pas que de telles pratiques soient en place à la GRC actuellement. Sans compter que les initiatives de ce genre demandent un temps et des efforts de gestion considérables, et peuvent être coûteuses. Leur application à certaines parties de la GRC pourrait soulever des questions épineuses. Les éléments les plus importants sont la portée des traitements spéciaux sur les membres de l'ensemble de l'organisme et la nature de leur justification, qui doivent faire en sorte que ces traitements soient jugés équitables et pertinents.

Je ne crois pas qu'il existe de justification suffisante pour tout type de traitement spécial au sein des EIPMF. Le corps policier ne pourrait en ce moment gérer certaines tensions qui seraient à mon avis inévitables. Le même défi se poserait invariablement pour tout organisme, et il serait encore plus grand pour la GRC, étant donné son cadre institutionnel et sa culture organisationnelle. Cette culture exige des justifications extrêmement solides à l'égard de tout ce qui pourrait être perçu comme un traitement « spécial ». Mais le plus important, c'est qu'il n'y a pas de consensus propre à soutenir une telle initiative à l'heure actuelle, notamment aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie du corps policier.

23. Par conséquent, le programme des EIPMF ne devrait pas changer d'échelle salariale, de système de rémunération au rendement ou de système de classification pour le moment.

Cependant, je suis d'avis que le corps policier aura toujours des difficultés en ce qui concerne le mariage des compétences spécialisées et des compétences policières. Une plus grande ouverture à l'égard des détachements pourrait par conséquent être bénéfique. Néanmoins, une souplesse accrue dans l'échelle salariale me semble souhaitable, notamment en ce qui concerne une rémunération au rendement, ou encore une rémunération ou une classification supplémentaire pour certains types de compétence (ce qui pourrait inclure une spécialisation éprouvée en matière de services de police). Une saine gouvernance et une supervision judicieuse de la mise en œuvre d'un tel assouplissement sont essentielles à l'intégrité, à l'équité et au contrôle des coûts. Il en va de même pour ce qui est de susciter un consensus interne sur la nécessité d'un tel assouplissement et sur sa mise en application, qui devrait s'étendre au-delà des seules EIPMF.

Le corps policier s'adonnant justement à l'étude des stratégies de RH à adopter de façon générale, il devrait se pencher sur l'opportunité et la portée de telles mesures.

Les mesures de compensation à court terme

Je ne crois pas que le programme des EIPMF ne puisse rien faire à court terme.

Dans d'autres domaines de la GRC, le Conseil du Trésor a autorisé le corps policier à utiliser un nombre très limité d'équivalents temps-plein non assujettis à la classification (ETPNAC). Les affectations varient sur le plan des modalités. La promotion d'affectations d'ETPNAC est possible sous réserve de diverses conditions. Ces postes offrent une rémunération selon le rang du membre sans classification des fonctions exercées dans le cadre d'une affectation. J'ai consulté les responsables des RH de la GRC à ce sujet et concernant le recours à cette façon de faire dans les EIPMF.

24. À court terme, le programme devrait prévoir l'utilisation d'outils de RH applicables aux EIPMF, déjà utilisés par la GRC dans d'autres contextes, pour pouvoir résoudre des problèmes particuliers de recrutement et de rétention du personnel compétent. En particulier, les responsables du programme devraient envisager l'utilisation dans le cadre du programme de postes ETPNAC de façon restreinte et en quantité limitée, afin uniquement de répondre à des problèmes d'avancement professionnel et de maintien de l'effectif précis. Le Conseil du Trésor devrait être d'accord pour approuver d'autres postes ETPNAC dans la force policière, si nécessaire.

Les responsables du programme devraient également considérer d'autres techniques ciblées. Ils devront par ailleurs prévoir des critères transparents pour définir clairement les cas où un assouplissement s'impose, afin d'éviter que cette mesure ne se généralise. Les divisions concernées et la DG doivent envisager ensemble un modèle d'application et, dans la mesure du possible, arriver à un consensus à cet égard. Les divisions et la DG auront également besoin d'élaborer un processus judicieux de mise en œuvre de ce type d'assouplissement, et les décisions relatives à ces cas particuliers devront être prises par le chef du programme et les OREC afin d'assurer l'uniformité et le caractère raisonnable de ces mesures. Il serait préférable de commencer par des situations simples et clairement justifiables, afin ainsi d'acquiescer de l'expérience.

Le problème des sergents intérimaires

Les responsables du programme reconnaissent que la décision initiale de classer et de rémunérer tous les enquêteurs comme des sergents, même si la fonction d'enquêteur a été exercée temporairement par un caporal ou un agent, a soulevé des tensions. Cette mesure était souhaitable et compréhensible au départ. Mais à l'heure actuelle et à plus long terme, elle pourrait entraver le recrutement par les EIPMF d'agents et de caporaux ayant de bonnes compétences pour débusquer les fraudes, mais ne maîtrisant pas l'ensemble des compétences des membres des EIPMF.

Je ne crois cependant pas que les EIPMF puissent réussir si elles ne disposent pas d'une masse critique d'enquêteurs possédant l'éventail des compétences prévues par le programme. Je suis également conscient que la portée et le degré de succès d'autres mesures que j'ai recommandées pour résoudre les problèmes de RH n'ont pas encore été entièrement déterminés et évalués. Les conséquences de la modification ou de l'abandon de la politique de rémunération à titre de sergent intérimaire n'ont pas été pleinement déterminées et évaluées non plus. L'évaluation de cette mesure devrait être faite en priorité, avec la

collaboration des responsables des RH. Elle doit être considérée comme partie prenante d'une série de mesures de résolution des problèmes de RH élaborées à partir des recommandations contenues dans ce rapport. En particulier, selon la portée de leur utilisation, les postes ETPNAC pourraient combler en grande partie les mêmes besoins que la politique de rémunération à titre de sergent intérimaire. Également, j'ai proposé un processus visant à obtenir un consensus concernant la composition souhaitée des futures équipes. Ce processus pourrait prévoir l'inclusion dans les équipes d'au minimum quelques caporaux et agents de grande compétence qui, autrement, pourraient ne pas être admissibles à la fonction de sergent intérimaire. Je crois que ce serait une bonne idée.

Il s'agit là essentiellement d'un enjeu au plan des politiques. Je ne recommande pas que la politique de rémunération à titre de sergent intérimaire soit modifiée dans l'immédiat. Éliminer celle-ci sans relever les véritables défis liés à la dotation en personnel et aux RH dans un sens plus large risque fort d'entraîner des retombées négatives. Je n'écarte cependant pas la possibilité de changements pour autant. Il ne s'agit pas nécessairement de tout changer ou de ne rien changer. Une EIPMF peut facilement envisager de conserver la politique pour les membres possédant l'éventail des compétences nécessaires et employer en même temps des caporaux et des agents, si les fonctions peuvent être clairement distinguées.

Dans le cadre la série de mesures complémentaires à ajouter au plan de RH qui sera élaboré en réponse au présent rapport, le chef du programme, avec l'aide des responsables des RH et en tenant compte des commentaires officiels des divisions, devrait présenter au sous-commissaire une évaluation des options de solutions au de la rémunération à titre de sergent intérimaire. J'apporterais volontiers à une telle évaluation.

Les retombées des autres politiques de RH

Les responsables du programme devraient, avec l'aide du responsable des RH de la DG nouvellement désigné et les responsables des RH des divisions, déterminer s'il demeure certains aspects des politiques de RH de la GRC qui, par hasard, nuiraient au recrutement et à la rétention du personnel. Ils devraient également veiller à ce que les EIPMF fassent partie des initiatives de RH s'appliquant à l'ensemble du corps policier. Par exemple, l'initiative de maintien du personnel compétent de la GRC devrait inclure le programme.

De plus, on m'a informé que le critère de promotion relatif à l'expérience en gestion pouvait s'appliquer d'une manière susceptible de pénaliser quelqu'un qui aurait dirigé un dossier complexe, avec de multiples relations à l'interne et à l'externe, dans le cas où cette personne aurait dirigé un nombre de personnes encore plus important. La portée de ce problème peut aller au-delà des EIPMF dans le cadre du programme de lutte contre les délits commerciaux. Si tel est le cas, le critère de promotion relatif à l'expérience en gestion doit être modifié. Dans le même ordre d'idées, certaines restrictions peuvent empêcher les personnes qui ne font pas partie des membres réguliers (notamment les employés détachés ayant acquis des compétences en matière d'enquêtes, de poursuites ou d'exécution de la réglementation) d'assister à certains cours qui pourraient leur être utiles dans l'exercice de leurs fonctions au sein des EIPMF. Il devrait y avoir un processus prévoyant la possibilité aux échelons supérieurs d'évaluer sur-le-champ d'éventuelles exceptions individuelles à de telles politiques, dans les cas où une décision rapide s'imposerait.

De plus, la mesure considérée comme générale au sein du corps policier voulant que les membres réguliers changent de postes tous les cinq ans est susceptible de nuire à un programme comme celui des EIPMF. Certaines exceptions devraient être possibles dans le cadre du programme de maintien des compétences, notamment en ce qui concerne les EIPMF.

Le renouvellement des officiers

Je suis également préoccupé par le taux de rotation rapide des officiers pour les raisons notées ci-haut.

25. Je propose que la GRC envisage la possibilité de verser une rémunération pour maintien en fonction aux officiers commissionnés des EIPMF. Elle serait accessible seulement à ceux qui feraient déjà partie du programme depuis, disons, trois ans, qui auraient enregistré de hauts taux de rendement et qui s'engageraient à demeurer en poste pendant, disons, deux ou trois années de plus, là où un tel besoin de continuité s'imposerait, par exemple en cas d'enquêtes parvenues à des stades cruciaux. Une telle décision devrait faire l'objet d'un consensus entre le chef du programme et les commandants des divisions.

Cela pourrait contribuer à réduire le taux de rotation à l'avenir.

Les autres mesures préconisées par le rapport de Deloitte

Par mes recommandations, j'appuie ou fais écho à un certain nombre des mesures préconisées par le rapport de Deloitte. Je donne mon aval en particulier aux recommandations de Deloitte suivantes : réexaminer le modèle de potentiel humain et de compétence des équipes d'enquête (je ne crois pas que chaque équipe ait besoin de cinq sergents aux compétences totalement équivalentes), et ce, en partie pour élargir le bassin de recrues potentielles; effectuer un sondage formel auprès du personnel sur leurs intérêts et leurs intentions en ce qui concerne leur carrière; expérimenter l'utilisation d'une proportion plus grande de civils dans certaines équipes; mettre un accent plus fort sur le contenu du travail durant le recrutement pour attirer davantage de professionnels possédant des connaissances approfondies; arriver à une meilleure planification d'ensemble des RH; étoffer les plans de formation et de perfectionnement en fonction des sondages effectués auprès du personnel; veiller à une meilleure planification de la relève; créer une base de données nationale sur les compétences à l'intention des EIPMF; mettre sur pied un système de rétribution non monétaire plus structuré. Il se peut que je ne sois pas au courant d'un éventuel écart entre l'une ou l'autre de ces mesures préconisées et les politiques de base des RH de la GRC.

La plupart de ces mesures doivent être intégrées aux activités quotidiennes des divisions et comportent leur part de suggestions et de décisions. Mais elles nécessitent également une coordination à l'échelle nationale et des politiques appropriées. Une RH désignée dans le pour les EIPMF apportera sa contribution à cet égard. Le cadre de travail de responsabilisation que je propose est également conçu pour faciliter la gestion des compétences à l'échelon des divisions et à l'échelle nationale.

À court terme, de meilleures conditions de travail découlant d'autres changements suggérés dans ce rapport, une meilleure gestion des RH, de meilleures perspectives de perfectionnement professionnel, issues des mesures décrites plus haut, et un usage modéré de politiques d'assouplissement salarial pourraient contribuer positivement au recrutement et à la rétention de l'effectif. Cela contribuera également à l'élaboration d'une meilleure base pour d'autres améliorations à venir sur le plan des RH, des salaires et des avantages sociaux. Mais cela ne constituera pas pour autant une panacée. Dans un an, le corps policier, par l'intermédiaire des EIPMF et des plans de RH des divisions, devra évaluer l'expérience et déterminer si des mesures supplémentaires s'imposent.

Chapitre 6 : Autres questions

I. Les relations avec les commissions des valeurs mobilières

La plupart des personnes à qui j'ai parlé ont affirmé que les relations de travail étaient bonnes avec les EIPMF. Il y arrive toutefois qu'il y ait des tensions. Les organismes de réglementation et la police ne poursuivent pas toujours les mêmes intérêts lorsqu'ils enquêtent sur un même dossier. Certaines questions sont propices à créer des tensions, comme les restrictions juridiques liées au partage de l'information et leur mise en pratique. La réussite en la matière repose grandement sur les relations personnelles et la confiance.

En raison de l'existence de plusieurs organismes de réglementation, il arrive qu'il soit difficile et long d'arriver à un consensus. Par exemple, beaucoup de temps a été consacré à la définition de l'approche relative au partage de l'information entre les organismes de réglementation et la police au Canada, et entre les autorités canadiennes et leurs partenaires internationaux, et la question n'est pas encore complètement résolue. Le Canada n'avait pas une position uniforme devant ses partenaires internationaux. De plus, les différents organismes de réglementation provinciaux ne possèdent pas tous les mêmes interprétations des décisions judiciaires, ce qui a retardé la formation d'unités de renseignements conjointes sur les valeurs mobilières avec la GRC dans certaines provinces. Il est difficile pour les EIPMF de mettre au point une approche nationale à l'égard d'enjeux comme le partage de l'information, car les points de vue des partenaires peuvent différer de province en province.

Mon étude suggère qu'on pourrait s'attarder davantage à résoudre des enjeux de coordination stratégique ou nationale. C'est au chef de programme que revient la responsabilité de ce rôle, appuyé par la Direction générale. Le Conseil exécutif revampé doit suivre le progrès de ces enjeux et les intégrer aux discussions courantes avec les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM).

Dans certaines provinces, on souhaite que les EIPMF entreprennent davantage d'enquêtes communes avec la police provinciale, et certaines commissions désirent un partage de l'information plus étroit, alors que d'autres provinces, la police locale n'est pas intéressée. Quoi qu'il en soit, on enregistre une progression positive dans certaines provinces.

Le gouvernement fédéral a déployé des ressources et des efforts importants pour mettre sur pied les EIPMF, lesquelles partagent régulièrement leurs plans d'amélioration et leurs enjeux avec les partenaires provinciaux de l'ACVM. Les présidents de commissions des valeurs mobilières et les directeurs des services d'exécution que j'ai rencontrés ont affirmé devoir faire face à certains enjeux et défis semblables à ceux des EIPMF. Il serait donc profitable pour eux de partager leurs expériences avec les EIPMF et leurs partenaires fédéraux, par exemple dans le cadre des rencontres de l'ACVM, afin que chaque partie puisse profiter de l'expérience des autres.

26. Je recommande l'amélioration des relations entre les EIPMF et les commissions des valeurs mobilières. Je recommande notamment :

- **Que toutes les provinces dotées d'EIPMF trouvent une façon de participer aux unités mixtes de renseignements sur les valeurs mobilières. Je recommande également qu'au moins une fois par année les quatre unités mixtes de renseignements sur les valeurs mobilières et les coordonnateurs des sièges sociaux de la GRC se rencontrent pour partager sur leurs expériences et les tendances.**
- **Que le Conseil exécutif veille à ce que les problèmes de coordination nationale avec les commissions des valeurs mobilières soient étudiés, soit de façon bilatérale ou dans le cadre des réunions courantes de l'ACVM.**
- **Que les officiers responsables, les OREC et le chef de programme passent régulièrement en revue le fonctionnement pratique des relations avec les directeurs des services d'exécution et les présidents de commissions des valeurs mobilières dans les provinces visées. Dans la mesure du possible, les enquêtes réglementaires et criminelles, lorsqu'elles doivent être menées en parallèle, doivent être conduites de manière à ne pas nuire à l'autre processus en cours. Si des occasions de travailler en parallèle ou de partager de l'information supplémentaire se présentent, sans que cela ne risque de nuire à l'autre en enquête en cours, alors ces occasions doivent être saisies (éventuellement à titre de projet pilote).**
- **Que l'ACVM partage régulièrement avec la direction des EIPMF ses expériences sur l'amélioration des mesures d'exécution au niveau provincial.**

II. L'amélioration de la coopération entre la GRC et le SPPC

27. Je recommande que la GRC et le SPPC cherchent des occasions d'améliorer leur coopération dans le cadre du programme, d'abord en finalisant leur protocole d'entente – qui devrait être terminé depuis longtemps –, en partageant avec la GRC le poste de coordonnateur du SPPC des EIPMF, et en assurant une surveillance régulière de la façon dont la collaboration fonctionne en pratique.

Cette recommandation devrait être mise en pratique immédiatement, d'abord par la finalisation du protocole d'entente – qui devrait être terminé depuis longtemps – concernant le rôle des conseillers du SPPC et du ministère de la Justice dans le programme, et par la communication des attentes à toutes les parties impliquées. J'ai pu comprendre que ce protocole d'entente était maintenant presque terminé.

Toutefois, un protocole d'entente ne remplace pas la mise en pratique du concept intégré par le personnel des deux entités. Des situations de désaccord se présenteront, mais il s'agira de gérer le tout de façon saine. Comme quelqu'un m'en a fait la remarque : « Il n'y a pas de place pour l'individualisme dans une approche d'intégration. » Dans le cadre du programme des EIPMF, la direction de la GRC et du SPPC devraient donc régulièrement s'assurer que les relations sont harmonieuses dans chaque région.

Il est essentiel que les enquêteurs de la GRC intègrent réellement les conseillers juridiques à l'équipe de travail, comme il est essentiel que le SPPC stipule que les conseillers juridiques ne sont pas là pour diriger l'enquête. Si des problèmes se présentent occasionnellement, ils doivent être réglés sans tarder et référés au niveau de direction approprié. Il est acceptable que les pratiques varient quelque peu d'une région à l'autre. Lorsque vient le temps de doter les postes des unités et de la DG, la GRC et le SPPC doivent s'assurer que les candidats sélectionnés comprennent le concept d'intégration et qu'ils sont capables de veiller à la gestion et au fonctionnement des activités en respectant ce concept. Ce ne fut pas toujours le cas par le passé.

D'autres recommandations relatives à la participation conjointe aux réunions de gestion ordinaires devraient également favoriser la communication et la coopération, et permettre de cibler d'éventuels problèmes avant qu'ils ne deviennent graves. La GRC et le SPPC doivent également mieux communiquer, de façon à afficher une approche davantage coordonnée lorsque vient le temps de traiter avec les bureaux provinciaux de la Couronne relativement à des enjeux importants, confidentiels ou stratégiques.

La direction supérieure de la GRC et du SPPC devraient régulièrement revoir le fonctionnement de leur relation en pratique et résoudre les enjeux qui ne peuvent l'être par le personnel, et ce, plus rapidement qu'en ce moment. Cela aidera à rétablir la confiance.

Dans le cadre de cette collaboration plus étroite, le poste de coordonnateur des EIPMF, au niveau de la DG du SPPC, devrait être partagé par la Sous-direction des EIPMF, afin d'améliorer la communication et la coordination quotidiennes. L'approche des conseillers juridiques du SPPC et des enquêteurs des EIPMF doit être intégrée au niveau des quatre régions, mais pas au niveau de la DG.

III. Les autres pratiques de gestion à améliorer au niveau de la GRC et du SPPC

Bon nombre des autres recommandations de ce rapport permettront d'améliorer les pratiques de gestion.

28. Je recommande plusieurs autres pratiques de gestion :

- La communication des attentes du commissaire à tous les directeurs de programme (y compris les OREC et la Direction générale) et aux niveaux inférieurs, au moins jusqu'aux officiers responsables. C'est-à-dire la communication de l'information que la direction supérieure de la GRC s'attend que l'on connaisse (au moins au niveau du chef de programme et (ou) du commissaire délégué) et de l'information servant à la prise de décision dans le cadre d'enjeux stratégiques touchant l'orientation de base du programme, la réputation du programme ou encore qui pourrait nuire aux activités du programme ou à ses chances de réussite. Le personnel ne devrait toutefois pas communiquer à l'externe des positions sur des enjeux stratégiques n'ayant pas été approuvées par les cadres supérieurs.

- Dresser une liste unique, exhaustive et à jour des projets, des tâches et des enjeux liés au programme, y compris les tâches connexes (selon les responsabilités associées au programme), un échéancier et le suivi approprié. La liste devrait cataloguer les enjeux internes qui peuvent retarder les enquêtes. Elle devrait être approuvée et partagée avec les parties concernées, c'est-à-dire la Direction générale, les divisions et la direction de la DG.
- Tenir des réunions de gestion du programme efficaces à tous les mois ou plus fréquemment. Ces réunions devraient être dirigées par la Direction générale, avec la participation des officiers responsables, des conseillers juridiques du ministère de la Justice, des coordonnateurs du SPPC des EIPMF et des représentants des OREC.
- Améliorer les rapports mensuels remis à la haute direction selon la liste de projet et les réunions de gestion.
- Finaliser les politiques et les descriptions de poste. Consacrer davantage d'efforts au recrutement d'inspecteurs et d'analystes de marché afin de pourvoir les postes vacants.
- Mettre en place un processus courant pour que les directeurs, les divisions, la Direction générale et le chef de programme tiennent des séances de discussion ouvertes avec le personnel. Utiliser d'autres façons de communiquer régulièrement de l'information à tout le personnel.
- S'assurer que le personnel de la DG des EIPMF maintient et déploie de façon proactive des contrats internationaux à jour. S'assurer que la DG et les autres unités des EIPMF avertissent à l'avance les parties visées des réunions et communications internationales (notamment dans le cas de nouveaux contrats, de nouveaux enjeux ou d'enjeux pouvant toucher d'autres régions), afin que les parties visées puissent se coordonner.

De plus, je recommande beaucoup d'améliorations en matière de gestion pour ce qui est du Service des poursuites pénales.

- Le directeur devrait informer la haute direction du SPPC, le coordonnateur des EIPMF et les conseillers du SPPC qu'il s'attend à être informé des prises de décision et à y être impliqué au besoin, pour tous les enjeux stratégiques liés au rôle du SPPC relativement à l'orientation du programme et qui pourraient toucher la réputation du programme, modifier les activités du programme au niveau matériel ou réduire les chances de réussite du programme.
- Le sous-directeur du SPPC devrait tenir des réunions mensuelles avec le coordonnateur des EIPMF et les conseillers régionaux des EIPMF. On devrait produire un procès-verbal simple et une liste des mesures à prendre, et assurer un suivi. À ce qu'on m'a dit, cette pratique a débuté récemment à la suite de mes observations.

- Le SPPC devrait travailler sur la liste des mesures à prendre par la GRC ou dresser sa propre liste. Le suivi de cette liste devrait être effectué régulièrement par la direction. Si la GRC et le SPPC ont chacun une liste distincte, ils devraient partager leur liste et les faire réviser dans le cadre des réunions de gestion mentionnées précédemment.

IV. Les normes professionnelles, l'assurance de la qualité, la vérification et l'évaluation

La supervision par les divisions et la DG de la GRC et les pratiques saines de gestion appellent la tenue de processus périodiques d'assurance de la qualité et de vérification au niveau des divisions et du programme.

Le programme a subi une évaluation formative en 2005, par la Division des services de consultation de Travaux publics et services gouvernementaux Canada. Une évaluation d'ensemble était prévue avant la fin de l'année 2007, afin de déterminer si le financement se poursuivrait, mais j'ai précédemment recommandé au Conseil exécutif de repousser cette évaluation et ma recommandation a été acceptée. Il est en effet préférable que l'on consacre les ressources du programme et le temps de la direction à améliorer le programme. D'après ce que j'ai compris, une entente est en cours de conclusion avec le Conseil du trésor relativement à un délai de deux ans, au niveau de financement actuel.

L'une des divisions de la GRC a innové en utilisant la révision des normes professionnelles comme façon d'aider à cibler et à résoudre d'éventuels problèmes au niveau des enquêtes. L'une des révisions a été effectuée sur le dossier d'une EIPMF au niveau de la division. Ce type de révision diffère de la révision après coup effectuée dans le cadre d'une vérification interne. Les deux façons de faire sont efficaces.

Je crois que le comité de vérification interne de la GRC présente la capacité d'effectuer des vérifications internes et des évaluations d'un programme comme celui des EIPMF. Le comité de vérification interne est probablement plus compétent pour effectuer la vérification des programmes de la GRC que des conseillers externes.

29. Je recommande que le chef de programme, en collaboration avec le personnel de vérification et d'évaluation de la DG, les OREC et les officiers responsables, mette au point un programme d'assurance de la qualité et d'évaluation incluant :

- **Un processus d'assurance de la qualité au niveau des divisions;**
- **Une révision des normes professionnelles sélectives permettant de s'assurer que les enquêtes sont sur la bonne voie;**
- **L'utilisation de l'équipe de vérification interne de la GRC, plutôt que de conseillers externes, pour la vérification et l'évaluation des programmes, y compris des EIPMF, pour le cycle de vérification fondé sur les risques de la GRC.**

Il faudrait trouver des façons d'inclure les activités des conseillers de la SPPC et d'autres partenaires, si possible, dans le cadre des vérifications internes à l'échelle du programme. Le

cadre de vérification fondé sur les risques a initialement été mis au point pour le programme et devrait être révisé et mis à jour en fonction des expériences passées et de ce rapport.

V. Les communications externes et internes

30. En raison de l'écart causé par les attentes, le programme devrait mettre au point une stratégie de communication nationale coordonnée (interne et externe), fondée sur une analyse plus approfondie de l'environnement et adéquatement appuyée par une ressource responsable des communications à plein temps, allouée au programme au niveau de la DG.

Cette stratégie ne devrait être ni trop optimiste ni trop pessimiste. Elle devrait reconnaître les résultats obtenus, accepter les besoins d'amélioration et indiquer les améliorations en cours. Elle devrait tenter d'expliquer les contraintes du système canadien sans toutefois adopter une approche fondée sur les excuses.

La ressource responsable des communications doit participer à tous les communiqués afin d'assurer l'uniformité du message et d'obtenir la couverture nationale désirée. Elle devrait revoir le matériel de communication déjà publié par les EIPMF et recommander des modifications au besoin, afin de décrire avec plus d'exactitude et de justesse les accomplissements du programme au chapitre des résultats obtenus, des défis relevés et des progrès en matière de reformulation. La ressource responsable des communications devrait également envisager d'autres canaux de communication génériques, comme les unités de renseignements conjointes sur les valeurs mobilières, pour ce qui est du travail préventif.

À l'interne, il faudrait élaborer et mettre en œuvre des processus simples pour garder le personnel des EIPMF informé, à tous les niveaux et en temps opportun, des développements à l'intérieur et à l'extérieur du programme. Cette mesure pourrait comprendre l'utilisation de davantage de vidéoconférences, des bulletins électroniques, des réunions de bilan, le partage d'information entre les régions, la distribution du matériel reçu dans le cadre de conférences, etc. Cette approche permettra également de favoriser le travail d'équipe.

VI. La sensibilisation les principaux intervenants aux enjeux des fraudes d'entreprise

Je crois que la haute direction du SPPC, appuyée par le ministère des Finances, pourrait approcher le milieu judiciaire (par exemple, par l'entremise de l'Institut national de la magistrature) quant aux conséquences graves des fraudes sur les marchés financiers, et mettre l'accent sur le fait qu'il y a des coupables aux crimes commis. Une telle intervention devrait être faite d'une manière appropriée et à un moment opportun, afin de n'influencer aucune cause en particulier ou de ne pas donner l'impression de le faire. Une telle démarche a récemment été effectuée dans le cas de la contrefaçon.

Les trois ministères visés devraient également étudier la possibilité de mettre à jour le matériel général sur les conséquences des fraudes sur les marchés financiers, afin d'aider les procureurs.

VII. Le Conseil exécutif, son mandat et l'information qu'il reçoit

Le Conseil exécutif devrait se rencontrer plus fréquemment, au moins jusqu'à ce que le plan d'amélioration soit mis en place, pour traiter de certaines recommandations de ce rapport qui le concernent et pour s'assurer qu'il maintient l'orientation stratégique adoptée.

J'ai passé en revue l'ébauche de mandat du Conseil exécutif et l'information que le Conseil exécutif reçoit. Il n'est pas possible pour le Conseil d'atteindre le mandat visé avec l'information qu'il reçoit. Le Conseil est conçu pour assurer une orientation stratégique de haut niveau, et non pas pour gérer le programme. Il doit donc déterminer les renseignements et les processus dont il a besoin pour réaliser son mandat. Il y a quelques domaines où le mandat semble aller trop loin dans les enjeux opérationnels. En annexe se trouvent des suggestions détaillées sur cette question.

31. Je recommande l'amélioration des activités du Conseil exécutif par les mesures suivantes :

- **Des réunions plus fréquentes pendant la mise en œuvre du plan d'amélioration.**
- **Une révision et l'adoption de l'ébauche du mandat.**
- **L'obtention d'information reflétant davantage les responsabilités du Conseil.**
- **La mise en place de mesures efficaces pour assurer une communication plus régulière et complète à propos des EIPMF et des enjeux d'exécution, de façon plus générale avec la présidence de l'ACVM et avec les chefs des poursuites pénales pour le fédéral, les provinces et les territoires.**

Cette approche permettrait d'améliorer le partage rapide de l'information concernant le programme, les initiatives fédérales et provinciales, et les enjeux émergents.

Les ministres fédéraux intéressés par le programme des EIPMF pourraient également souhaiter obtenir régulièrement des mises à jour, avec leurs collègues provinciaux, sur les progrès en matière d'exécution dans toutes les compétences, dans le cadre des processus fédéraux et provinciaux établis.

Chapitre 7 : Conclusion

Il est crucial pour le Canada et les Canadiens de combattre les fraudes sur les marchés financiers. Dans le cadre de mon étude, j'ai été impressionné par le dévouement et l'énergie des personnes impliquées dans les EIPMF. Leur travail n'est pas facile. À ce jour, ils ont réussi à faire fonctionner les EIPMF. Il y a encore place à l'amélioration, mais avec du leadership, des efforts ciblés et de la détermination de la part de tous les organismes en cause, j'ai la conviction que nous arriverons à des résultats encore meilleurs.

Annexe

Les domaines qui sont des sources possibles de financement supplémentaire

En réponse à ce rapport, il existe diverses sources de financement supplémentaire. Dans le cadre de l'élaboration du plan de mise en oeuvre, elles seront délimitées, leur coût sera déterminé, et les détails, la faisabilité et l'échéancier de la mise en oeuvre seront établis, tout en tenant compte des autres priorités visant à améliorer les activités des EIPMF ciblées dans ce rapport. La participation des divisions et de la DG sera à ce titre importante.

Le budget fédéral de 2007 a prévu une somme supplémentaire pouvant aller jusqu'à 10 millions de dollars par année, une fois que le plan d'amélioration sera en place. D'autres sommes pour certains de ces éléments seront susceptibles d'être disponibles dans le fonds de prévoyance des EIPMF, le fonds de réserve des EIMPF, ainsi qu'en réacheminant les fonds d'origine non utilisés des procureurs fédéraux. Il est également important de reconnaître que les EIPMF peuvent ne pas utiliser tous les fonds qui leur sont alloués au sein de la GRC et du SPPC en raison du manque de personne et d'autres problèmes. Ce fait devrait être pris en compte dans le plan détaillé.

- Des sommes supplémentaires pour les ETP et l'impartition visant le soutien à la GI et à la TI, la gestion de cas graves électroniques, la gestion et le traitement des documents et les services de transcription.
- Du soutien supplémentaire aux enquêtes sur la criminalité technologique par l'entremise de personnel ou d'aide contractuelle.
- Un financement permanent au sein du programme des EIPMF et des ETP pour les unités mixtes de renseignements sur les valeurs mobilières.
- Des sommes supplémentaires pour les RH destinées à la création de postes ETPNAC et d'autres mesures d'avancement de carrière.
- Des ressources supplémentaires pour apporter de l'assistance dans le cadre de certaines poursuites ou pour engager à court terme un avocat-conseil, en consultation avec les provinces.
- Des capacités opérationnelles supplémentaires à la Direction générale des EIPMF pour soutenir le rôle de supervision de la DG.
- Un coordonnateur des communications au niveau de la DG.
- Un cadre supérieur des RH affecté aux EIPMF au sein de la DG.
- Du personnel de soutien administratif supplémentaire pour le contrôle des finances dans les régions des EIPMF.
- Des ressources supplémentaires pour le SPPC pour piloter le développement des nouvelles approches sous le régime de la législation actuelle.

- L'établissement d'une fonction d'accueil coordonnée, selon les grandes lignes du plan de reformulation élaboré en fonction du Rapport du groupe de travail FPT et après que sa mise en oeuvre ait été épurée.
- La mise en activité progressive d'une capacité d'enquête plus petite et moins complexe, découlant de la reformulation récente du mandat ou de la décision d'augmenter la capacité d'enquête pour les petites affaires. Cette mise en activité progressive est susceptible d'entraîner dans chaque unité des EIPMF l'ajout de postes à plein temps de membres civils et de membres réguliers, avec le soutien approprié. Cette mesure est en lien avec la proposition formulée dans le plan de refonte du programme d'augmenter la capacité des Équipes volantes.

Annexe
Éléments possibles d'un cadre de suivi interne axé sur les résultats
À des fins de discussion

- Une proportion élevée des enquêtes « à statut de projet » présentées par la GRC à la Couronne provinciale ou à la Couronne fédérale respectent les normes en matière d'inculpation.
- Un pourcentage élevé des enquêtes qui sont entamées devrait, en moyenne, donner lieu à des accusations. (Sinon, la sélection initiale des cas ou le déroulement des enquêtes est discutable). Toutefois, il devrait être acceptable d'abandonner des enquêtes; essentiellement, il ne faudrait pas laisser s'éterniser des enquêtes qui devraient être abandonnées.
- Il faudrait réduire l'intervalle entre le moment où se produisent des événements importants qui touchent les grands marchés et qui nécessitent manifestement une enquête préliminaire, et le moment où une telle enquête est entamée.
- Il faudrait que le délai entre le début d'une enquête et le moment où l'on détermine s'il s'agit d'une enquête « à statut de projet » des EIPMF ne dépasse pas un délai prescrit, par exemple trois mois.
- Dans le cas des enquêtes « à statut de projet », un plan de projet raisonnable qui donne une bonne idée de l'orientation d'une enquête et qui indique les ressources nécessaires en matière d'équipes, de même que les obstacles possibles quant aux ressources, devrait être disponible en vue d'un examen au niveau supérieur à l'intérieur d'un délai prescrit, par exemple 60 jours. Les plans en question devraient expressément permettre de s'appuyer sur des enquêtes ou des examens antérieurs effectués par d'autres personnes. Ils devraient être examinés par les réviseurs de la Police criminelle (PC) avec la participation et examen constructif de la DG (idéalement de façon simultanée). Tous les plans devraient faire état de l'expertise externe nécessaire, comprendre une évaluation de la disponibilité, et expressément tenir compte de la possibilité de demander de l'aide à l'extérieur de la Gendarmerie dans le cadre de contrats et de détachements. Les plans opérationnels devraient indiquer le calendrier prévu des tâches pour les six premiers mois. Tous les plans devraient également indiquer des points de contrôle précis en vue d'examens ultérieurs par les officiers responsables, lesquels examens devraient, quoi qu'il en soit, avoir lieu au moins tous les deux mois. Des examens continus devraient permettre de vérifier que l'importance accordée à l'enquête ne s'est pas affaiblie.
- Il revient à la GRC d'établir les plans opérationnels des enquêtes et de mener les enquêtes. Toutefois, compte tenu de la nature des EIPMF, les conseillers juridiques du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) devraient participer à l'établissement des plans opérationnels et devraient indiquer officiellement qu'ils ont été consultés et qu'ils sont satisfaits du plan, le cas échéant. Si un conseiller juridique du SPPC a des préoccupations, celles-ci devraient être transmises à un échelon supérieur en vue d'être examinées et d'être réglées par l'officier responsable, l'OREC, le coordonnateur des EIPMF au SPPC, la SDPIMF et, en dernier ressort, le chef du programme, au besoin.
- Les plans opérationnels des enquêtes « à statut de projet » devraient être examinés, faire l'objet d'un examen constructif et être modifiés, au besoin, puis être approuvés

par toutes les personnes compétentes ainsi que par le chef du programme au plus tard dans les deux semaines suivant le moment où ils sont mis au point par l'officier responsable. Si l'approbation par des groupes spécialisés à l'extérieur du programme est requise, compte tenu de politiques à l'échelle de la Gendarmerie, l'approbation devrait se faire à l'intérieur d'un délai prescrit, par exemple un mois. Ainsi, les officiers responsables et les chefs d'équipe seraient tenus de consulter à l'avance les autres intervenants dans le programme, à mesure que le plan est élaboré. Les officiers responsables devraient également envisager de recueillir les commentaires des officiers responsables de divers groupes, afin de tirer parti de l'expérience dans les différents secteurs du programme.

- Les enquêtes « à statut de projet » devraient être réparties en deux catégories, soit les enquêtes de complexité moyenne et les quelques enquêtes occasionnelles d'une grande complexité. Pour ce qui est des enquêtes de complexité moyenne, il faudrait s'attendre à ce que la période entre le moment où le plan opérationnel est approuvé et le moment où des documents sont disponibles en vue d'un examen officiel des accusations par la Couronne dure, en moyenne, entre un an et demi et deux ans, tout au plus. Pour ce qui est des enquêtes d'une grande complexité, la période entre le moment où le plan opérationnel est approuvé et le moment où des documents sont disponibles en vue d'un examen officiel par la Couronne devrait durer, en moyenne, entre deux ans et demi et trois ans, tout au plus. Lorsque vient le temps d'établir le plan opérationnel, l'officier responsable devrait être en mesure d'indiquer toute attente relative au calendrier qui diffère des délais susmentionnés, en fonction des caractéristiques de l'enquête qui sont connues à ce moment-là. La durée de mise en œuvre devrait faire l'objet d'un suivi et de rapports à l'interne.
- L'examen des accusations et la prise d'une décision par la Couronne devraient se faire, par exemple, dans les trois mois suivant la réception du mémoire au tribunal de la GRC. Cela pourrait exiger du SPPC ou des bureaux de la Couronne provinciale qu'ils établissent des équipes des poursuites plus tôt qu'à l'heure actuelle, et pourrait faire en sorte que la GRC et la Couronne doivent entamer le processus d'information plus tôt.

Annexe
Mandat du conseil exécutif et renseignements reçus par le celui-ci

Les parties pertinentes de la version actuelle (ébauche) du mandat du conseil exécutif sont les suivantes :

1. Surveiller la mise en œuvre continue du programme, cerner les faiblesses et les lacunes dans les politiques et/ou les opérations, formuler des recommandations afin de rectifier ces faiblesses et combler ces lacunes, et améliorer l'efficacité générale du programme.
2. Assurer la liaison avec les principaux intervenants [...] dans le but d'établir et de maintenir la coopération entre les partenaires.
3. Veiller à ce que l'orientation stratégique et le rendement du programme des EIPMF demeurent pertinents, et recommander des changements au besoin, dont l'obtention des pouvoirs nécessaires de la part du Cabinet ou du Conseil du Trésor.
4. Évaluer et mettre à jour régulièrement les critères de sélection des cas pour veiller à ce qu'ils continuent de tenir compte de l'évolution des conditions des marchés financiers.
5. Recevoir et examiner les rapports sommaires produits régulièrement par les groupes consultatifs communs [...].
6. Examiner et approuver les évaluations du programme des EIPMF et, si nécessaire, fournir des directives sur leur tenue.
7. Examiner l'élaboration des politiques et en assurer la mise en œuvre, y compris celles résultant de l'évaluation provisoire, d'autres évaluations ou de décisions prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Je suis d'avis qu'à certains endroits, cela laisse entendre un trop grand nombre d'interventions pratiques. J'estime également qu'il manque un rôle visant à évaluer et à promouvoir la collaboration ainsi qu'à faire en sorte que tout changement dans l'orientation stratégique ou de haut niveau cadre bien avec la vision. Voici ce que je propose :

1. remplacer le premier point par ce qui suit : « Surveiller la mise en œuvre continue du programme par rapport aux buts et aux objectifs de haut niveau, cerner les lacunes, formuler des recommandations et établir des plans, ou veiller à ce que les organisations membres établissent des plans et formulent des recommandations, en vue de combler ces lacunes. »;
2. ajouter l'élément suivant au premier point : « Examiner tout changement dans l'orientation générale ou dans le plan de mise en œuvre du programme qui est

souhaitable selon le conseil ou toute organisation membre, et s'assurer que le changement améliorera l'efficacité du programme. »;

3. ajouter l'élément suivant : « Examiner et promouvoir la coordination entre les partenaires fédéraux du programme des EIPMF, ainsi que cerner et régler les questions de coordination ou s'assurer que d'autres personnes règlent les questions de coordination. »;
4. ajouter ce qui suit au troisième point : « De temps à autre, examiner les objectifs et le rendement prévu du programme, de façon que le conseil puisse s'assurer qu'ils sont raisonnables et pertinents. ».

Renseignements transmis au conseil exécutif

Compte tenu du mandat, il existe plusieurs lacunes en matière de renseignements. Le conseil reçoit la trousse d'information trimestrielle de la GRC concernant le programme, laquelle est axée sur les statistiques financières et relatives aux ressources humaines. La trousse devrait également renfermer des renseignements opérationnels récapitulatifs. Les renseignements reçus d'un point de vue stratégique ne semblent pas faire l'objet d'un examen à titre de point permanent à l'ordre du jour. Le conseil ne reçoit rien de semblable de la part du SPPC en ce qui a trait aux ressources et aux statistiques sur les ressources humaines de celui-ci. D'une manière générale, le conseil n'est pas non plus informé régulièrement des renseignements les plus récents concernant toute question liée à la Couronne provinciale.

Le conseil ne semble pas recevoir de renseignements récapitulatifs sur le rendement et les progrès opérationnels du programme ni sur les tendances et les points chauds à l'échelle nationale, ce qu'il était censé obtenir de la part des groupes consultatifs communs (GCC). Ce devrait être le cas. Cela pourrait donner lieu à une discussion stratégique régulière sur le rendement du programme, sur les attentes et sur les mesures correctives, le cas échéant. J'ai recommandé que le conseil exécutif ait une discussion en vue de parvenir à un consensus relativement aux attentes acceptables du programme.

Le conseil ne semble pas recevoir de renseignements sur le suivi des évaluations. À supposer qu'un plan de renouvellement soit élaboré, en fonction du présent rapport et de tout point pertinent dans le rapport du groupe de travail FPT, le conseil exécutif devra recevoir des comptes rendus de haut niveau lors de chaque réunion portant sur les progrès réalisés par rapport aux plans.

Détail des responsabilités proposées et attribution proposée des fonctions aux centres de responsabilité

Responsabilité/pouvoir/fonction	Description	Commentaires
<p data-bbox="201 423 432 451">Nature du cadre</p> <p data-bbox="201 565 285 592"><u>Rôles</u></p>	<p data-bbox="737 423 1457 492">Contrôle divisionnaire quotidien des opérations. Surveillance, coordination et orientation par la DG.</p>	
<p data-bbox="201 667 390 695">Commissaire</p> <p data-bbox="201 881 695 950">Surveillant du programme à la DG, s.-comm.</p>	<p data-bbox="737 667 1457 808">Commandant; détermine les priorités stratégiques, établit le contrat axé sur le rendement du s.-comm. qui agit comme surveillant du programme; doit rendre des comptes au gouvernement.</p> <p data-bbox="737 881 1457 1391">Le rôle sera confié à un s.-comm. Détient le pouvoir final relativement au programme. Est responsable de la surveillance générale du cadre de responsabilisation au nom du commissaire et intervient, au besoin, si le travail n'est pas satisfaisant. Approuve le plan de renouvellement. Exerce diverses fonctions selon le cadre de responsabilisation. Assume la responsabilité finale à l'égard de la surveillance du programme et de la surveillance générale. Représente le conseil exécutif. Détermine les attentes en matière de rendement du programme (y compris les éléments dans les accords de rendement concernant les EIPMF pour la SDPIMF, les OREC, les off. resp., les c. div. et le chef du</p>	<p data-bbox="1457 1174 1915 1391">Les accords de rendement du personnel dans la hiérarchie de commandement (p. ex. les off. resp.) comprendront des objectifs divisionnaires relatifs aux EIPMF, établis par les OREC, de même</p>

<p>Officier supérieur, EIPMF (chef du programme)</p>	<p>programme) et évalue les résultats. Établit le CGRR ainsi que les cadres du rapport ministériel sur le rendement (RMR) et du rapport sur les plans et les priorités (RPP) de même que les objectifs du tableau de bord prospectif, en fonction des conseils du chef du programme.</p> <p>Détient le pouvoir final relativement aux enquêtes des EIPMF. Est chargé de diriger l'amélioration et le renouvellement du programme. Détermine les changements dans le plan de renouvellement, sauf s'il s'agit de changements considérables; le cas échéant, propose les changements au surveillant du programme.</p> <p>Est responsable des résultats du renouvellement découlant de mesures soutenues, et les questions stratégiques sont traitées le plus rapidement possible. Intervient dans le règlement des questions de surveillance non résolues se rapportant à des opérations qui ne répondent pas aux attentes convenues ou qui soulèvent des préoccupations importantes en matière de politiques, de priorités ou de rendement, ou des questions nécessitant une coordination nationale ou internationale. Offre une surveillance, un examen critique, une assistance et des directives écrites aux OREC. Établit une politique relative aux EIPMF, avec la participation officielle des OREC. Le directeur de la SDPIMF exerce certaines des responsabilités du chef du programme.</p>	<p>que des objectifs visant une contribution au programme national, établis par le chef du programme. La personne responsable de l'établissement des objectifs, selon le cadre de responsabilisation, s'occupera également de l'évaluation.</p> <p>Cette fonction doit être confiée à une personne autre que le surveillant du programme, car elle exigera beaucoup de temps à court terme.</p>
---	--	---

<p>C. div.</p> <p>OREC</p> <p>Off. resp.</p>	<p>Assume la responsabilité divisionnaire à l'égard de toutes les questions se rapportant au contrôle quotidien des opérations et à l'orientation.</p> <p>Assume la responsabilité opérationnelle à l'égard de la division et des enquêtes des EIPMF. Dirige et contrôle la mise en œuvre quotidienne du renouvellement. S'occupe du suivi quotidien, de l'examen critique et de l'établissement des objectifs. Examine et recommande les plans opérationnels. Voit à ce que le programme des EIPMF dispose de suffisamment de ressources compétentes ainsi que de la formation et des outils nécessaires pour mener des enquêtes efficaces en temps opportun. Applique les politiques relatives aux RH.</p> <p>Est responsable des enquêtes et des opérations quotidiennes; y compris les opérations quotidiennes avec divers services au Canada et à l'échelle internationale de même que l'échange de renseignements en temps opportun.</p>	
<p>SDPIMF</p>	<p>Soutiens le chef du programme, interventions constructifs, développement du politique, communications nationales, participations dans les processus relatifs aux ressources humains.</p>	

25 octobre 2007

<u>Fonctions</u>		
Opérations dans le cadre du programme des EIPMF		
Contrôle quotidien des opérations (y compris un examen régulier de l'orientation, de l'avancement et des résultats par rapport au plan de même que des ajustements, au besoin, et les opérations quotidiennes avec divers services au Canada et à l'échelle internationale en ce qui concerne les enquêtes). Détermination des enquêtes qui sont acceptées par les EIPMF comme des enquêtes « à statut de projet ».	Off. resp. relevant de l'OREC et du c. div. dans la hiérarchie de commandement divisionnaire. Chef du programme (DG), avec la recommandation des OREC et de la SDPIMF.	Il faudra renforcer les exigences de la DG concernant la circulation régulière de l'information, en fonction de la politique existante sur les opérations fédérales et internationales en ce qui a trait aux cas graves et aux documents supplémentaires restreints.
Processus d'établissement des plans opérationnels des enquêtes « à statut de projet ».	Les plans sont élaborés par l'off. resp., sont examinés et recommandés par les OREC, et sont approuvés par la SDPIMF et par le chef du programme.	Tous les plans doivent comprendre des étapes officielles permettant d'effectuer un examen et de faire le point. Si la SDPIMF et les OREC ne s'entendent pas sur la question du rendement stratégique ou national, alors le directeur ou le surveillant du programme doit transmettre des directives.

<p>Surveillance quotidienne et orientation des opérations.</p> <p>Suivi et examen constructif des opérations.</p>	<p>Off. resp. relevant de l'OREC.</p> <p>Le suivi quotidien et l'examen critique sont effectués par les OREC. Un suivi périodique et approfondi est effectué par la SDPIMF et par le chef du programme. Cela a pour but d'appuyer l'examen constructif, la surveillance et l'intervention, au besoin.</p>	<p>La SDPIMF devra se concentrer davantage sur la détermination des questions de surveillance et sur le règlement de celles-ci en temps opportun. Elle aura besoin d'une meilleure capacité opérationnelle. De plus, il faudra changer son nom; par exemple remplacer « centre de décision » par Enquêtes criminelles des EIPMF de la DG.</p>
<p>Surveillance, intervention et directives si les opérations ne répondent pas aux attentes convenues ou soulèvent des préoccupations importantes en matière de politiques, de priorités ou de rendement.</p>	<p>Chef du programme, SDPIMF.</p> <p>Le surveillant doit porter attention à la façon dont cela se fait dans la pratique.</p>	<p>Les interventions officielles devraient se faire par l'intermédiaire des OREC. Le rôle de la DG en matière de surveillance et d'examen critique doit être <u>expressément</u> pris en compte dans la description du programme, dans les descriptions de travail, dans les contrats axés sur le rendement et dans les évaluations.</p>
<p>Échange de renseignements à l'interne entre les divisions et la DG</p>	<p>Tous les intervenants ont des responsabilités. Les off. resp. doivent échanger des renseignements avec la SDPIMF, et la DG doit de nouveau mettre l'accent sur les exigences régulières en matière de rapports, lesquelles doivent être respectées. La DG et les</p>	

	divisions (y compris les cadres supérieurs) doivent se tenir au courant, en temps opportun, des faits nouveaux et des opérations afin de présenter une position plus uniforme et d'éviter les surprises.	
Questions liées à la DG	Une politique est établie par la DG, conformément à une consultation auprès des divisions. Les off. resp. dirigent les mesures de dotation visant les sous-officiers avec la participation de la DG. La DG et les divisions doivent s'entendre sur la nomination des officiers (off. resp. et chefs d'équipe) et participent aux comités d'évaluation.	Les mesures de dotation doivent être annoncées à l'échelle nationale, et le processus des entrevues propres aux EIPMF doit être continu et doit s'étendre aux officiers.
Utilisation des ressources divisionnaires par les EIPMF	Les OREC doivent déterminer la responsabilité relative aux priorités et aux résultats. Le chef du programme devra intervenir et fournir des directives si les décisions des OREC soulèvent des questions de coordination stratégique au niveau national ou international ou qu'elles s'écartent considérablement du rendement convenu. Le surveillant devra intervenir si les priorités à l'échelle de la Gendarmerie entrent en conflit.	
Utilisation des ressources des EIPMF à l'extérieur du programme des EIPMF	L'OREC/le c. div. détermine, sous réserve de la règle des 90 % par ETP, si une priorité plus grande doit être accordée aux EIPMF ainsi que les engagements en matière de rendement de l'OREC et du c. div. Protocole selon un préavis adéquat à la SDPIMF, à la DG ou au chef du programme pour permettre une participation importante. Le chef du programme devra intervenir et fournir des directives si les décisions des EIPMF soulèvent des questions de coordination stratégique au niveau	

<p>Équipe volante</p>	<p>national ou international ou qu'elles s'écartent considérablement du rendement convenu. Le surveillant devra intervenir si les priorités à l'échelle de la Gendarmerie entrent en conflit. Les OREC sont censés offrir une planification plus prospective et disposer d'un plan de secours afin que les opérations des EIPMF ne soient pas interrompues inutilement.</p>	
<p>Début</p>	<p>Négocié entre la DG et les divisions au niveau du directeur et du surveillant du programme, au besoin.</p>	
<p>Opérations continues de l'Équipe volante</p> <p>GCC/UMRVM</p> <p>Questions liées aux ressources humaines</p>	<p>L'off. resp. relève de l'OREC. Surveillance, examen constructif, intervention et directives de la SDPIMF et du chef du programme, au besoin.</p> <p>L'off. resp. agit comme président. Les OREC et la SDPIMF participent.</p>	
<p>Établissement de politiques relatives aux RH, y compris un cadre de compétences, une combinaison prévue de compétences et la classification des postes pour les équipes, une politique de formation et de</p>	<p>Surveillant du Programme, SDPIMF, avec la participation officielle des OREC (il se peut que certaines politiques doivent être approuvées à un niveau supérieur).</p>	<p>La politique doit, entre autres : exposer expressément les attentes relatives à une présence considérable des m.c. et des m.r., y compris dans les rôles</p>

25 octobre 2007

<p>perfectionnement, une politique de gestion des carrières et une politique de gestion du rendement.</p> <p>Élaboration et mise à jour d'un plan annuel des RH lié aux priorités des EIPMF, y compris un plan d'apprentissage et de perfectionnement.</p>	<p>Chef du programme, avec la participation de l'off. resp., de la SDPIMF et des OREC.</p>	<p>supérieurs; prévoir l'utilisation du modèle de compétences et de dotation des EIPMF; prévoir le recours à des détachements; et prévoir la passation de contrats avec des experts reconnus (même si cela risque d'être dispendieux).</p> <p>La SDPIMF a chargé un représentant des RH de s'occuper de la stratégie et du perfectionnement professionnel continu, d'assurer la liaison entre la SDPIMF et les divisions, et d'aider la direction à relever les défis en matière de ressources humaines.</p>
<p>Voir à ce que le programme des EIPMF dispose de suffisamment de ressources compétentes ainsi que de la formation et des outils nécessaires pour mener des enquêtes efficaces en temps opportun.</p> <p>Mise en œuvre des politiques relatives aux RH, y compris les promotions, les mutations et la gestion du rendement.</p>	<p>Off. resp./OREC/RH de la division. Surveillance par la DG.</p> <p>Off. resp./OREC/RH de la division/SDPIMF. On s'attend à ce que les RH de la division cherchent à obtenir des suggestions auprès du représentant des RH de la SDPIMF. En vue de la détermination des candidats, le représentant des RH de la SDPIMF apporte une perspective nationale ainsi que la perspective du perfectionnement professionnel dans le programme des EIPMF.</p>	<p>Cela fait partie de l'engagement en matière de rendement.</p> <p>Dans les deux modèles, les mutations sont négociées entre le programme des EIPMF et les divisions. Si un règlement ne peut être établi, le directeur ou le surveillant du programme tranche la question. Grâce à une priorité accrue et à une meilleure planification prospective, il</p>

25 octobre 2007

	<p>Les décisions relatives à la dotation en deçà du niveau de l'officier relèvent de l'off. resp. et des RH de la division.</p> <p>La nomination des off. resp. et des chefs d'équipe doit être convenue par la division et par la SDPIMF.</p> <p>Approbation conjointe, par les divisions et par la DG/SDPIMF, du comité d'examen du rendement (aide à déterminer et à suivre le perfectionnement professionnel).</p> <p>Des jurys ou des entrevues devraient être organisés relativement aux postes d'officier.</p>	<p>devrait y avoir moins de mutations de dernière minute et l'on devrait avoir moins besoin de l'intervention du s.-comm. Il est prévu que la SDPIMF et les divisions auront un plan de secours en matière de dotation à la base des mutations essentielles de façon que les opérations des EIPMF ne soient pas interrompues inutilement.</p>
<p>Supervision de la mise en œuvre des politiques relatives aux RH et intervention si celles-ci ne sont pas suivies ou que les exceptions ne sont pas justifiées. Suivi de l'avancement du plan des RH par rapport aux objectifs.</p> <p>Comités d'examen du rendement</p> <p>Programmes d'encadrement, de stages et de mentor</p> <p>Questions de droit et questions liées</p>	<p>RH de la division. Le chef du programme évalue également le respect de la politique en fonction de l'évaluation de la SDPIMF. Intervention du surveillant ou des RH à l'échelle nationale, au besoin, si des directives doivent être données aux divisions.</p> <p>Les exceptions à une politique doivent être convenues par la DG et la SDPIMF.</p> <p>Les off. resp. jouent un rôle quotidien.</p> <p>Participation de la DG et des divisions.</p> <p>SDPIMF, avec la participation de la division, peut-être par l'intermédiaire d'un comité.</p>	<p>Le représentant des RH de la SDPIMF joue un rôle prépondérant à cet égard.</p>

<p>aux poursuites</p>		
<p>Veiller à ce qu'il existe des équipes adéquates des poursuites.</p> <p>Régler les questions nationales relatives aux relations avec la Couronne et le SPPC, y compris des protocoles d'entente et l'établissement des attentes visant les équipes des poursuites, et à la disponibilité d'un soutien fédéral.</p>	<p>La PC est dirigée par la GRC avec le soutien de la SDPIMF (et du SPPC). Suivi et participation de la SDPIMF si les questions ne sont pas réglées de façon satisfaisante, le plus rapidement possible, ou que des négociations entre la DG et le SPPC ou des fonds sont nécessaires.</p> <p>SDPIMF, chef du programme, avec la participation officielle de l'off. resp. et de l'OREC.</p>	<p>La SDPIMF devrait définir la politique et les attentes à cet égard, notamment pour faire en sorte qu'il existe une équipe complète composée d'une combinaison adéquate d'avocats chevronnés et reconnus qui reçoivent un soutien adéquat. Il se pourrait que l'on doive avoir recours aux services d'avocats externes pour obtenir de l'aide ou des conseils.</p>
<p>Opération quotidienne avec la Couronne provinciale ou le SPPC, y compris des conseils et la communication de renseignements.</p> <p>Gestion et coordination du processus officiel concernant les avis juridiques du SPPC.</p>	<p>Off. resp./OREC/conseiller du SPPC</p> <p>L'off. resp. veille, avec la participation obligatoire de la SDPIMF, à ce que soit respectée la politique de la GRC selon laquelle les avis juridiques officiels doivent être demandés par la DG. Le coordonnateur des EIPMF devrait aussi intervenir dans le processus.</p>	<p>Les conseils officieux vont directement des conseillers juridiques aux enquêteurs. Il faudrait peut-être élaborer une méthode d'échange entre les bureaux locaux afin d'améliorer</p>

<p>Cadre stratégique</p>		<p>l'information et l'uniformité ainsi que de réduire le chevauchement.</p>
<p>Cadre stratégique des EIPMF (selon les politiques du gouvernement et de la GRC ainsi que les attentes convenues, et selon les engagements pris auprès des organismes centraux dans l'établissement des EIPMF).</p>	<p>Surveillant du Programme, SDPIMF, avec la participation officielle des divisions.</p>	<p>La DG est aussi responsable de la participation de la GRC aux processus stratégiques fédéraux ou fédéraux-provinciaux liés à l'exécution de la loi, avec la participation des divisions. Les changements stratégiques importants devront être approuvés par le s.-comm. ou l'État-major supérieur.</p>
<p>Fonctions dans l'ensemble du programme et fonctions de soutien</p>		
<p>- Liaison internationale</p> <p>- Communications</p>	<p>La SDPIMF est responsable de la gestion des questions stratégiques internationales ainsi que de l'établissement et du maintien d'un réseau de personnes-ressources et d'ententes à l'échelle internationale dont la SDPIMF ou les divisions peuvent se servir à l'appui des objectifs des EIPMF. La DG est responsable de l'uniformité dans les relations internationales. Les off. resp. dirigent les demandes d'entraide à l'échelle internationale avec la</p>	

<p>- Établissement de rapports destinés au public concernant les EIPMF ainsi que la coordination des personne-ressource et de l'information avec les partenaires fédéraux</p> <p>- Établissement du CGRR/tableau de bord prospectif; gestion de l'évaluation externe</p> <p>- Assurance de la qualité (financière et opérationnelle)</p> <p>Planification financière et contrôle</p>	<p>participation de la SDPIMF et de la division.</p> <p>La SDPIMF élabore et met en œuvre les plans et les activités de communication au niveau national des EIPMF et s'occupe des relations avec les médias. Les communications divisionnaires peuvent s'occuper des communiqués de presse individuels, pourvu que les communications de la DG interviennent dans les aspects nationaux.</p> <p>DG/SDPIMF</p> <p>SDPIMF, avec la contribution des off. resp.</p> <p>Les divisions sont responsables de l'assurance de la qualité axée sur la division, de la vérification interne de la GRC et de l'évaluation au niveau du programme. Des examens des normes professionnelles peuvent être effectués à la demande des divisions ou du chef du programme. Examen approfondi périodique à la DG visant des enquêtes précises dans le cadre du rôle de surveillance et d'examen critique (les ressources opérationnelles de la DG pourraient être visées).</p>	
<p>Budgétisation et planification financière,</p>	<p>Responsabilités et pouvoirs actuels.</p>	<p>Les divisions devraient être en</p>

25 octobre 2007

<p>et responsabilité comptable à l'égard du programme</p>		<p>mesure de fournir à la SDPIMF, en temps opportun, des renseignements exacts sur les dépenses du programme. Les prévisions de la DG peuvent reposer davantage sur les prévisions divisionnaires pour réduire le dédoublement.</p>
<p>Formation</p>	<p>Comme en ce moment. La coordination nationale semble maintenant être efficace. Faire appel au représentant des RH des EIPMF et ainsi libérer une ressource opérationnelle à la DG et garantir un lien avec les RH de la division.</p>	<p>Fournir aux divisions une approbation préalable ou une approbation en bloc des éléments de minimus, sous réserve de l'établissement de rapports sur la planification financière générale.</p>
<p>Gestion des relations avec les organismes de réglementation provinciaux</p>	<p>Off. resp./OREC pour les activités quotidiennes. Le chef du programme de la SDPIMF (et le surveillant, au besoin) est informé des enjeux liés au programme et aux politiques ainsi que des enjeux importants et contribue au règlement de ceux-ci de même qu'à l'uniformité nationale, au besoin. Le chef du programme doit constamment incarner le « gestionnaire responsable » du programme, avec ses homologues provinciaux.</p>	
<p>Représentation générale du programme</p>	<p>Chef du programme, avec le soutien de la SDPIMF (surveillant à l'occasion, comme pour le conseil exécutif).</p>	<p>Le directeur de programme sera consistant senior face du programme.</p>
<p>GI/TI</p>		

25 octobre 2007

<p>Établir une politique en matière de GI/TI pour les EIPMF</p> <p>Voir à ce que des ressources en matière de GI/TI soient disponibles et soutenues pour garantir la tenue d'enquêtes en temps opportun.</p>	<p>Chef du programme et SDPIMF, avec la participation officielle des OREC.</p> <p>OREC</p>	<p>Doit établir un lien avec l'élaboration des politiques à l'échelle de la Gendarmerie. Un accès et un échange au niveau national sont requis. Si le soutien ne peut être amélioré, alors le programme devra se procurer ses propres ressources.</p>
<p>Comité d'examen stratégique – examens, questions stratégiques, avancement du renouvellement, et mise en œuvre des changements en question</p>	<p>Le chef du programme agit comme président; OREC, off. resp., SDPIMF (ajouter les représentants de la haute direction du SPPC pour certains points permanents à l'ordre du jour). Le surveillant sera informé, après chaque réunion ou plus fréquemment au besoin, de toute question sur laquelle il doit se pencher.</p>	<p>Doit se réunir environ une fois par mois au début du processus de renouvellement.</p>

Annexe
Acronymes et définitions

ACCOVAM C. div.	Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Un commandant divisionnaire d'une division de la GRC, à qui le pouvoir d'enquêter du commissaire a été délégué juridiquement en vertu de la <i>Loi sur la GRC</i> .
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les risques; il s'agit d'une exigence imposée par le Conseil du Trésor à l'égard de divers programmes fédéraux. Le CGRR sert à cerner les risques et à déterminer un plan de gestion ainsi qu'à établir le cadre et les critères généraux en vue d'une vérification et d'une évaluation.
Comm. adj. Commissaire	Un commissaire adjoint à la GRC. Le commissaire de la GRC, qui dirige l'organisation.
DG	Direction générale de la GRC.
Directeur du SPPC	Le directeur du Service des poursuites pénales du Canada, qui dirige ce service.
EIPMF	Équipes intégrées de la police des marchés financiers.
ETP	Équivalent temps plein; une mesure des ressources humaines qui correspond essentiellement à une personne qui travaille pendant une année.
ETPNAC	Équivalent temps plein non assujetti à la classification; une catégorie restreinte de postes à la GRC qui a été créée avec l'approbation du Conseil du Trésor pour régler les questions d'attrait et de maintien en poste dans des secteurs précis.
Fonctionnaire	Un fonctionnaire nommé conformément aux règles et au cadre habituels se rapportant aux fonctionnaires.
GCC	Groupes consultatifs communs; il y en a un dans chaque bureau local des EIPMF; les GCC sont composés de représentants de la GRC, du SPPC, des commissions des valeurs mobilières et d'autres partenaires locaux des EIPMF.
GCG	Gestion des cas graves; système de gestion et de contrôle servant à organiser, à planifier et à coordonner une enquête importante.
GCGe	Système informatique de gestion des cas graves électroniques; il s'agit d'un référentiel renfermant tous les renseignements relatifs à l'affaire et qui sont à la base des dossiers à l'intention de la Couronne, de même que les renseignements fournis à la partie défenderesse.
GI/TI	Gestion de l'information/technologie de l'information.
Groupe de travail FPT	Ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables du Groupe de travail sur la répression de la fraude en matière de valeurs mobilières.
M.c.	Un membre civil de la GRC, qui n'est pas un agent de police.

M.r.	Un membre régulier de la GRC, qui a été formé pour devenir agent de police et qui a certaines fonctions et certains pouvoirs en vertu de la <i>Loi sur la GRC</i> .
Off. resp.	Officier responsable de chacun des quatre bureaux locaux des EIPMF situés à Montréal, à Toronto, à Calgary et à Vancouver.
OREC	Officiers responsables des enquêtes criminelles dans les divisions.
Rapport Cory-Pilkington	Un rapport établi à la demande de l'ACCOVAM.
Rapport Deloitte	Un rapport sur la stratégie de maintien en poste et de rémunération des EIPMF présenté en avril 2007.
S.-comm.	Un sous-commissaire de la GRC.
SDPIMF	La Sous-direction de la police intégrée des marchés financiers, située à la Direction générale de la GRC.
SFO	Le Serious Fraud Office du Royaume-Uni, un ministère du gouvernement du Royaume-Uni.
SPC	Sécurité publique Canada, le ministère fédéral responsable de la GRC.
SPPC	Service des poursuites pénales du Canada, récemment séparé du ministère de la Justice.
UMRVM	Unités mixtes du renseignement en valeurs mobilières; unités composées de membres du personnel de la police et de membres du personnel d'exécution des commissions des valeurs mobilières dans certains bureaux locaux des EIPMF.