



Renforcement de la structure de gouvernance à la GRC

Rapport du groupe de travail sur la gouvernance et la culture à la GRC

Tim Plumptre

Le 15 novembre 2007



L'Institut sur la gouvernance est un centre d'études et de recherches canadien à but non lucratif qui fournit une source indépendante de connaissances, de résultats de recherches et de conseils sur des problèmes de gouvernance, et ce, à l'échelle nationale et internationale.

La gouvernance se rapporte à de la façon dont les décisions importantes d'une société ou d'un organisme sont prises. Elle aide à définir quelles personnes devraient exercer une autorité et pour quelles raisons, quelles personnes devraient avoir voix au chapitre en ce qui concerne le processus décisionnel et la façon de rendre des comptes.

En adoptant les principes fondamentaux d'une bonne gouvernance – orientation et but; légitimité et voix; responsabilisation et transparence; rendement efficace; comportement éthique et impartialité – l'Institut sur la gouvernance se penche sur la signification d'une bonne gouvernance dans divers contextes.

Nous analysons des questions relatives à la politique publique et au leadership organisationnel et nous publions des articles et des documents portant sur les principes et les pratiques de gouvernance. Nous formons également des partenariats et des réseaux de connaissances afin d'étudier des questions hautement prioritaires.

En associant les principes conceptuels et théoriques de la gouvernance aux pratiques quotidiennes, nous fournissons des conseils à l'intention des gouvernements, des collectivités, des entreprises et des organismes publics sur la façon d'évaluer la qualité de leur structure de gouvernance et d'élaborer des programmes visant à l'améliorer.

Pour en savoir plus sur nos activités, consulter le site Web de l'Institut sur la gouvernance à l'adresse suivante :

www.iog.ca

Tim Plumptre
Institut sur la gouvernance
122, rue Clarence
Ottawa (Ontario)
Canada K1N 5P6
Téléphone : 1-613-562-0090
Télécopieur : 1-613-562-0097
tplumtre@iog.ca
www.iog.ca

[IOG 2007-5079]

Table des matières

Résumé.....	1
But du présent rapport.....	2
Pourquoi un organisme de gouvernance?	2
Gouvernance dans le milieu de la police	2
« Facteurs critiques de réussite » pour la gouvernance.....	3
Le conseil de l'ARC	5
Rôle et responsabilités	5
Problèmes liés au mandat commun.....	5
La pertinence du conseil	5
Facteurs contribuant à la réussite du conseil.....	6
Composition du conseil et nominations.....	6
Rôle du président du conseil.....	7
Problèmes relatifs à la transition.....	7
Application des principes de gouvernance	7
Problèmes à résoudre en matière de délégation.....	8
Opinion des fonctionnaires du SCT	9
Problèmes post-transition rencontrés à l'ARC	10
Renforcement de la capacité de gestion.....	10
Conclusions.....	11
Principales hypothèses	11
Avantages liés à la mise en place d'un conseil et d'un nouveau régime de responsabilisation.....	12
Autres questions connexes.....	14
Pouvoirs délégués au conseil	14
Composition.....	15
Fréquence des réunions.....	15
Code de déontologie, habilitation de sécurité et rémunération.....	15
Évaluations.....	16

Résumé

Le présent rapport porte sur la possibilité d'établir une nouvelle structure de gouvernance à la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

En premier lieu, le présent rapport examine brièvement les questions qui ont donné lieu à cette possibilité ainsi que les problèmes sur lesquels un conseil devrait se pencher, si conseil il devait y avoir. Le rapport expose divers types de conseils qui sont parfois adoptés par les services de police.

Le rapport présente ensuite une liste de « principaux facteurs de réussite » pour une nouvelle structure de gouvernance. Il traite ensuite de la méthode de gouvernance adoptée à l'Agence du revenu du Canada (ARC) et de l'utilité de cette méthode à la GRC. Le rapport étudie les éléments clés du modèle de gouvernance de l'ARC, notamment le rôle du conseil et les questions connexes, les facteurs qui ont contribué à sa réussite, les nominations des membres et la composition du conseil, ainsi que les relations clés.

Le rapport se penchera ensuite sur les questions liées à la transition vers un nouveau modèle de gouvernance et examinera les enjeux connexes tels que la délégation de pouvoir par des organismes centraux et les opinions du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) relativement à ces délégations de pouvoir éventuelles.

Enfin, on identifiera quatre principaux critères qu'il faudrait satisfaire pour qu'un conseil donne les résultats escomptés. Dans le cas où ces critères seraient réunis, il y a de bonnes raisons de croire que la création d'un conseil constituerait un atout à la GRC. Ces raisons sont abordées dans la conclusion.

Dans les autres parties de la conclusion, on commente brièvement sur divers aspects de la mise en œuvre si l'on décidait d'adopter une nouvelle structure de gouvernance.

But du présent rapport

En octobre 2007, on a retenu les services de l'Institut sur la gouvernance au nom du groupe de travail sur la gouvernance et la culture de la GRC afin de procéder à ce qui suit :

- 1) examiner le type de conseil ou d'organisme de surveillance qui serait approprié pour la GRC;
- 2) effectuer des recherches sur des structures comparables dans d'autres compétences, voire d'autres domaines qui semblent connexes;
- 3) examiner des questions plus spécifiques liées à ce type de conseil, telles que son rôle, ses rapports, sa composition, sa taille, etc.

Pendant nos travaux, on nous a demandé de cibler notre enquête sur la possibilité d'adopter le modèle de gouvernance de l'ARC à la GRC. Le présent document contient les résultats de l'enquête.

Pourquoi un organisme de gouvernance?

Les organismes de gouvernance tels que des conseils d'administration ou des conseils exécutifs sont mis en place afin de répondre à un besoin réel ou de résoudre un problème reconnu. Dans le cas de la GRC, le rapport de 2007 rédigé par David A. Brown, enquêteur indépendant, qui s'intitule *Une question de confiance*, a relevé toute une gamme de problèmes à régler au sein de la GRC, notamment des cas d'inconduite et des irrégularités liées à l'administration des pensions. De plus, le rapport a soulevé certaines inquiétudes concernant l'absence d'un cadre éthique pour l'organisation, une « culture de cynisme et de méfiance entre la direction et le reste de l'organisation » (p.33), et toute une série de lacunes quant à la gestion des ressources humaines, la gestion financière et le leadership.

En raison de l'ampleur de ces préoccupations, on a recommandé dans le rapport un examen plus approfondi de la GRC, en mettant particulièrement l'accent sur les questions liées à la gouvernance et à la culture. Le groupe de travail, qui a été créé pour effectuer ce travail, a approfondi sa compréhension des problèmes susmentionnés et a également soulevé des préoccupations relatives à la prestation de services. Par conséquent, la question que l'on doit se poser dans le présent rapport est la suivante : quels types de dispositions relatives à la gouvernance pourraient aider à résoudre ces problèmes?

Gouvernance dans le milieu policier

Depuis une dizaine d'années, la gouvernance est devenue une affaire plus sérieuse dans le secteur privé et, plus récemment, dans le secteur public. Le rôle des conseils d'administration et des directeurs qui siègent aux conseils est maintenant défini de façon plus précise; la portée de leur rôle est plus élargie et les responsabilités fiduciaires des directeurs sont établies.

L'étude menée en parallèle par le Police Executive Research Forum des États-Unis semble indiquer que les services de police n'ont pas été exposés à ces situations. L'étude intitulée *Examination of External Oversight Bodies of Police Forces 2007* porte sur de nombreux organismes du même genre aux États-Unis et à l'échelle internationale.

La majorité de ces organismes, dont la plupart sont appelés des commissions de police, semblent avoir été créés pour résoudre des problèmes d'inconduite ou d'autres actes fautifs commis par des policiers et pour gérer les plaintes contre des agents de police. Cela semble être une tradition dans le milieu des services de police. Ces organismes s'intéressent à certains aspects des activités policières, surtout en vue de veiller au respect des politiques et de prévenir les actes répréhensibles. En règle générale, ils n'exercent pas de surveillance stratégique ou ne donnent pas d'orientation générale.

(Il est peut-être utile de rappeler que le libellé utilisé dans le mandat du groupe de travail – « une fonction de remise en question et de surveillance » – est susceptible d'être interprété différemment par des agents de police comparativement à des personnes initiées aux principes de gouvernance d'un conseil.)

Un conseil dont le rôle se limite à celui d'une commission de police détiendrait certains pouvoirs lui permettant de participer au déroulement des activités opérationnelles, mais éprouverait des difficultés à tenter de résoudre la plupart des questions soulevées dans le rapport intitulé *Une question de confiance*. Un conseil ayant un mandat plus large, qui ressemblerait davantage à celui d'une entreprise privée, mais qui tiendrait compte des différences du secteur public dans lequel la GRC exerce ses activités, serait plus approprié pour répondre aux besoins de cette organisation. (La mise en place de ce type de conseil pour un service de police constituerait, dans une certaine mesure, une nouveauté. Il ne semble pas exister de nombreux modèles dans les milieux policiers à partir desquels on pourrait tirer des leçons.)

Le conseil de l'ARC est un exemple intéressant pour la GRC, et ce, pour deux raisons. Premièrement, le conseil assume une grande responsabilité au chapitre de la surveillance administrative et, par conséquent, il joue un rôle plus important que la plupart des commissions de police. Cela fait en sorte que les responsabilités et le rôle du conseil s'apparentent davantage à ceux d'un conseil d'administration d'entreprise.

Deuxièmement, le conseil remplit un mandat limité puisqu'il ne peut pas examiner des dossiers d'impôt sur le revenu. On s'entend généralement pour dire qu'un conseil de ce genre à la GRC ne devrait pas superviser les enquêtes policières ou s'ingérer dans celles-ci. Par conséquent, le type de conseil de l'ARC semble convenir à la GRC.

Nous abordons ci-après divers aspects de la structure de gouvernance de l'ARC ainsi que la question à savoir ce que représente la transition d'un ministère conventionnel à un organisme doté d'un conseil.

« Facteurs essentiels de réussite » en matière de gouvernance

Les membres du groupe de travail devront bien connaître les lignes directrices sur la gouvernance qui ont été édictées par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. En complément à ces lignes directrices, l'Institut sur la gouvernance a dressé une liste des « facteurs essentiels de réussite ». Cette liste comprend les facteurs qui, selon notre expérience, doivent être en place pour assurer une bonne gouvernance, et qui doivent être pris en considération par la GRC pour en arriver à une gouvernance exercée par un conseil.

Membres. La gouvernance dépend fondamentalement de la qualité des personnes assises autour de la table. Les organismes doivent déterminer les compétences et les qualités que ces personnes doivent posséder. Cela doit être mis en corrélation avec le plan stratégique de l'organisme, de manière à ce qu'on procède au recrutement et aux nominations en se tournant vers l'avenir, et non pas seulement en regardant le présent ou le passé. Ce facteur attire l'attention sur l'importance capitale de mettre en place un comité des nominations et sur la nécessité que celui-ci joue un rôle proactif en sélectionnant des personnes compétentes et en favorisant leur participation dans les fonctions relatives à la gouvernance.

Leadership. La qualité de la gouvernance repose sur des postes clés en leadership. Dans des organismes conventionnels, le poste le plus important est celui du président du conseil. En règle générale, le président du conseil exerce une influence considérable sur de nombreux aspects de la gouvernance, notamment la culture qui prévaut au conseil, le type de valeurs en jeu, les rapports entre le personnel et les membres du conseil, ainsi que la motivation et l'évaluation de rendement du président-directeur général (PDG). Les organismes avisés veillent du mieux qu'ils peuvent à ce que le président nommé au conseil soit apte à accomplir le travail et à s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace. Il en est de même pour les présidents de comités ou de groupes de travail importants.

Clarté des fonctions et des rapports. La structure de gouvernance s'avère efficace lorsque la mission est établie, les rôles sont clairement définis, les responsabilités sont bien comprises, tout comme lorsque les rapports entre les organismes de gouvernance tels que le conseil, d'autres groupes représentatifs, le cas échéant, et les comités sont bien établis. Inversement, lorsque les rapports et les responsabilités sont embrouillés, la gouvernance s'en ressent et l'on perd souvent du temps dans des querelles de pouvoir entre organismes.

Établissement de procédures adéquates pour appuyer le travail du conseil. Les conseils travaillent de façon plus efficace lorsqu'ils sont appuyés de manière adéquate. Le type d'appui dont les conseils ont besoin comprend notamment des programmes bien élaborés qui sont axés principalement sur des questions de stratégie plutôt que sur la gestion interne; sur des renseignements sur les activités de surveillance qui sont bien élaborés et clairement présentés; sur des documents de décision qui sont bien étayés, rédigés de façon claire et qui énoncent clairement des options et des éléments pertinents; sur un suivi attentif des décisions du conseil.

Gestion des relations clés. La plupart des organismes entretiennent des relations qui sont essentielles à leur rendement et à leur réputation. Lorsque la gouvernance est saine, ces relations sont clairement comprises et des mesures sont en place afin de veiller à ce qu'elles soient entretenues et développées dans l'intérêt de l'organisation.

Politiques relatives à une gouvernance saine. Une organisation bien gérée portera une attention particulière à ses structures et à ses politiques de gouvernance et définira ses attentes relatives au code de déontologie, aux conflits d'intérêts, à l'évaluation du conseil, au mandat du groupe de travail, à la gestion du rendement pour le PDG, aux rôles des directeurs et aux valeurs de l'organisme.

Le conseil de l'ARC

Rôle et responsabilités'

Inclusions

- Surveillance de l'organisation et de l'administration de l'ARC et de la gestion des ressources, des services, des biens, du personnel et des contrats.
- Élaboration du plan d'activités.
- Rédaction de projet de loi, au besoin.
- Statut d'employeur distinct (accordé dans le projet de loi C-43).

Exclusions

- « Le conseil ne peut donner au commissaire ou à toute autre personne des instructions relatives à l'exercice des attributions soit qui leur sont conférées ou déléguées sous le régime de la législation fiscale et douanière ou d'une loi provinciale... au nom du ministre... »

Questions relatives au mandat commun

Ce type de conseil, qui remplit un mandat commun, est plutôt unique. Seules la Banque du Canada et l'ARC, structures organisationnelles du gouvernement fédéral semblables, ont recours à ce type de conseil; il est peu probable qu'il existe un conseil comparable dans le secteur privé.

Selon les entrevues, la ligne de démarcation entre les questions que le conseil peut aborder et celles qu'il ne peut pas aborder est plutôt mince – c'est-à-dire que cela est sujet à l'interprétation. Il y a des domaines où le conseil, qui assume ses responsabilités en matière de « gestion », peut exercer une influence considérable sur les activités relatives à l'impôt sur le revenu. **Pour assurer le fonctionnement du conseil, il s'avère essentiel que le président et le commissaire comprennent clairement les intentions qui se cachent derrière la loi et gèrent les activités du conseil de façon adéquate.**

La GRC assume un plus grand nombre de fonctions que l'ARC, dans bon nombre de provinces et territoires. **On devra porter une attention particulière à l'élaboration des dispositions législative qui s'appliqueront au conseil de la GRC afin de définir ce qui relève et ne relève pas de son mandat.**

La pertinence du conseil

L'efficacité du conseil dépend, dans une certaine mesure, de la façon dont il est perçu par le PDG et de la manière dont il interagit avec celui-ci. Selon les entrevues, les commissaires de l'ARC ont chacun des rapports différents avec le conseil. A priori, il y a eu certaines réticences à faire participer le conseil à des discussions sur des questions de fond, en partie à cause de l'inexpérience du président et de quelques piètres nominations récentes au conseil (les comptables des petites villes ont très peu d'expérience dans le domaine de la perception de l'impôt à l'échelle nationale).

Étant donné que l'on a noté une amélioration sur le plan des nominations, et que les commissaires sont peut-être plus à l'aise avec le conseil, celui-ci semble avoir joué un rôle de plus en plus utile. Voici quelques exemples.

- Le conseil a fourni un appui à la prise de décisions complexes ou délicates sur le plan politique. (À trois reprises, on nous a dit que la présence du conseil a mené à l'adoption d'une recommandation formulée par le commissaire qui aurait été, selon toute vraisemblance, annulée par le ministre s'il avait le pouvoir d'agir seul. Lorsque le ministre souhaite annuler une décision prise par le conseil dans son propre champ de compétence, il doit le faire par écrit.)
- Le conseil a apporté des améliorations à la gestion de la trésorerie et à la budgétisation.
- Le conseil a défié les tentatives de microgestion du personnel du Conseil du Trésor (CT).
- Le conseil a mis l'ARC « sur la voie stratégique » en encourageant le personnel à examiner des enjeux stratégiques qu'ils n'auraient autrement pas pris en considération.
- Le conseil a exigé l'application des décisions et en a fait le suivi.
- Le conseil a apporté des améliorations à l'évaluation et à la gestion des risques.
- Le conseil a collaboré à l'élaboration d'un cadre conceptuel et de méthodes de surveillance stratégique, et a apporté des améliorations aux pratiques et politiques en gestion des ressources humaines.

Facteurs contribuant à la réussite du conseil

Pour assurer la réussite du conseil, il est essentiel que son rôle repose sur des dispositions législatives. Selon l'avis des membres de l'ARC, **le statut d'employeur distinct** est également essentiel pour assurer le succès général de l'organisation. Ce statut permet d'avoir une certaine flexibilité en ce qui concerne le déploiement du personnel, les politiques de voyage, l'avancement, les indemnités, la classification, la rémunération au rendement, etc. Dans ce cas-ci, la réussite dépend, bien sûr, de la capacité des agents de ressources humaines de l'ARC à gérer ces nouvelles responsabilités, lesquelles représentent un défi considérable (voir la partie *Transition* ci-dessous).

Composition du conseil et nominations

- Le conseil de l'ARC se compose de 15 personnes, dont le commissaire. Chacune des provinces est représentée, ainsi que l'ensemble des territoires.
- En pratique, on n'a pas retenu l'idée initiale selon laquelle chaque province proposerait trois candidats, parmi lesquels un candidat serait choisi par le ministre fédéral. Il semble que la plupart des provinces proposent maintenant un seul candidat qui est toujours accepté par le gouvernement fédéral.
- Étant donné que les provinces jouent un rôle dans la prise de décisions de la GRC et qu'elles se sont plaintes de ne pas avoir été suffisamment consultées concernant les décisions qui les touchent directement, plusieurs personnes ont proposé que des

représentants provinciaux siègent au conseil qui serait établi pour la GRC. **On devra déterminer si chacune des provinces occupera un seul siège, ou, comme le font certains organismes nationaux, si l'on adoptera une formule de représentation proportionnelle** (les provinces où la population est moins nombreuse seraient regroupées ensemble, comme cela est prévu dans la loi sur l'ARC au sujet des territoires).

- **Il serait préférable d'élaborer les critères (connaissances, aptitudes) auxquels doivent satisfaire les candidats en fonction du plan stratégique de l'organisation.** Si le mandat du conseil doit être analogue à celui de l'ARC, il serait alors peut-être préférable de faire siéger des directeurs ayant des compétences fonctionnelles dans des domaines tels que la gestion des RH, les relations de travail, la gestion des TI ou la gestion financière. Durant la période de transition, il serait également important que les directeurs possèdent une expérience de la gestion du changement. En présumant que 15 membres seraient le nombre maximal souhaité, cela favoriserait le regroupement des provinces où la population est moins nombreuse.
- **Le personnel de l'ARC a établi des rapports avec ses homologues provinciaux** afin de les encourager à proposer des candidats qualifiés. Ces rapports ont permis d'améliorer le calibre des nominations.
- **L'établissement de rapports avec des fonctionnaires responsables des nominations par le gouverneur en conseil au Bureau du Conseil privé et avec des aides politiques du Bureau peut contribuer à assurer des nominations adéquates.**

Rôle du président du conseil

- La présidente actuelle à l'ARC a, semble-t-il, participé à l'établissement des critères d'admissibilité aux nominations et à l'examen des candidatures, d'ailleurs, elle a peut-être établi cette condition pour sa propre nomination.
- La présidente est directement touchée par la valeur des nominations étant donné que le conseil assume des responsabilités fiduciaires importantes et que la présidente partage celles-ci avec ses collègues. Par conséquent, elle doit veiller à ce que les personnes nommées soient suffisamment compétentes.
- La présidente joue également un rôle clé dans l'établissement du programme d'activités du conseil et dans les examens de rendement du commissaire. Les critères de sélection d'un président ou d'une présidente sont fondés sur des recommandations.

Questions relatives à la transition

Application des principes de gouvernance

La GRC semble manifester de l'intérêt pour les « Principes d'une bonne gouvernance » mis de l'avant par l'Institut. Selon notre expérience, ces principes fournissent des assises utiles pour mettre en place un modèle de gouvernance, mais beaucoup de questions demeurent sans réponse, car « tout est dans le détail ». Le tableau ci-dessous résume les principes et contient la liste des

questions complexes auxquelles il faudra peut-être répondre si l'on décidait de mettre en place une nouvelle structure de gouvernance.

Principes d'une bonne gouvernance (Institut sur la gouvernance, 2003)	
Principes	Questions connexes auxquelles il faudrait peut-être répondre à l'élaboration d'un régime de gouvernance.
1. Légitimité et voix	Qui devrait avoir voix au chapitre dans la prise de décisions relatives à la gouvernance de la GRC? Qui devrait avoir voix au chapitre en ce qui concerne les recommandations formulées par le conseil? Qui devrait participer à la prise de décisions stratégiques liées aux opérations policières? Qui devrait siéger au conseil? Qui devrait nommer le commissaire?
2. Orientation	Quel processus devrait-on utiliser pour élaborer le plan stratégique de la GRC? Quel rôle les provinces ou les territoires devraient-ils jouer? Quelles compétences le personnel de la GRC devrait-il posséder pour élaborer sa stratégie ou exprimer ses positions sur des questions de politique publique pouvant avoir une incidence sur l'organisation?
3. Rendement	En quoi consiste « un bon rendement » pour une organisation complexe comme la GRC? Quels critères devrait-on utiliser pour évaluer le rendement d'un service de police national qui remplit de nombreuses fonctions dans plusieurs territoires et provinces?
4. Responsabilisation	Quelles relations redditionnelles sont essentielles à la GRC? Comment chacune des relations devrait-elle être appliquée? Quelles sont les autres relations importantes (p. ex. : obligation de rendre compte)? Comment, en pratique, le conseil pourrait-il exécuter sa fonction de surveillance? Quel est le niveau de transparence approprié pour un service de police?
5. Équité	Primauté du droit : Quelles mesures doit-on mettre en place au sein de la GRC pour respecter la primauté du droit? En quoi consiste le concept de l'équité sur le plan de la gestion du personnel de la GRC?

Problèmes à résoudre en matière de délégation

Si la GRC prévoit mettre en place un nouveau régime de gouvernance, on devra résoudre plusieurs problèmes importants en ce qui concerne ses rapports avec les organismes centraux. Ces problèmes sont liés au statut d'employeur distinct et à la souplesse financière (notamment le « financement global » et le pouvoir de report d'un exercice à un autre).

- Grâce au statut d'employeur distinct, l'ARC bénéficie d'une grande souplesse financière, ce qui constitue, selon tous les responsables de l'ARC, la clé du succès. Selon l'une des personnes interrogées, la sauvegarde de ce statut a donné lieu à une « grande querelle » avec le SCT. Lors de cette « querelle », on nous a informés que le premier commissaire de l'ARC, Rob Wright, était particulièrement préoccupé par le fait que l'ARC serait tenu de négocier un « mandat » avec le CT, alors que l'on prévoyait entreprendre de nouvelles négociations avec le syndicat. Le commissaire a adopté une attitude ferme et a indiqué qu'il n'était pas disposé à rendre compte à deux conseils à la fois dans le domaine de la gestion des RH; à la suite de quoi il a eu gain de cause. Rob Wright remplit maintenant les fonctions de sous-ministre des Finances, ce qui peut s'avérer utile pour la GRC puisqu'elle veut obtenir des pouvoirs analogues à ceux conférés à l'ARC.
- Le « financement global » est un concept qui n'est généralement pas compris au sein du gouvernement. Si l'on demande à des personnes ce que signifie ce pouvoir, la plupart d'entre elles répondront qu'il s'agit du droit accordé à une organisation d'effectuer des transferts entre des crédits votés par le Parlement.
- Le pouvoir de report fait référence au pouvoir accordé à l'ARC de transférer des fonds excédentaires d'un exercice à l'autre plutôt que de les perdre et les retourner au Trésor.

Perspective du SCT

Des discussions avec des hauts fonctionnaires du SCT qui ont eu lieu pendant l'élaboration du présent rapport semblent indiquer que le SCT a soutenu son point de vue quant aux pouvoirs qui devraient être conférés à une organisation telle que l'ARC (ou la GRC). On semble avoir le sentiment que le conseil était trop indulgent dans ses négociations au sujet de l'ARC.

En règle générale, les organismes centraux hésitent beaucoup à conférer des pouvoirs à des organisations telles que la GRC ou à diminuer le contrôle parlementaire sur les crédits. Lors des discussions tenues avec des fonctionnaires du SCT, on a indiqué qu'ils exigeaient « une analyse de rentabilisation » bien étayée en appui à toute demande de délégation de pouvoir dans le domaine de la gestion financière ou de la gestion des ressources humaines. Les dossiers soulevant des préoccupations portent sur toute diminution du contrôle parlementaire au chapitre des affectations de crédits et, si la GRC obtient le statut d'employeur distinct en droit, l'approbation préalable des mandats, par le Conseil du Trésor, pour toutes négociations collectives de la GRC. Les fonctionnaires du SCT s'occupent, comme on peut s'y attendre, à veiller à ce que la GRC ait la capacité de gestion et la capacité opérationnelle nécessaire avant d'assumer toute nouvelle responsabilité. Par ailleurs, ils estiment qu'il est nécessaire de renforcer la gestion dans plusieurs domaines administratifs.

En général, comme il est mentionné ci-dessous, la philosophie qui prévaut dans la fonction publique fédérale, selon laquelle l'orientation stratégique provient de l'échelon politique, est en faveur d'une *augmentation* du contrôle et de la surveillance, et non en faveur d'une diminution.

Afin d'éviter les confrontations entre les organismes centraux et la GRC, **il serait important que le groupe de travail précise dans son rapport la délégation de pouvoir qui s'avère nécessaire pour réaliser ses objectifs.** Ces recommandations, dans la mesure où elles sont acceptées, permettraient d'enclôser la délégation requise dans la loi, ce qui réduirait la nécessité d'entamer des négociations sur ces questions entre les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et les cadres supérieurs de la GRC.

Problèmes post-transition rencontrés à l'ARC

Même si l'opinion générale était favorable à la transition au statut d'employeur distinct, au cours du processus, on s'est parfois heurté à des difficultés, selon certaines personnes de l'ARC. **Voici deux problèmes dont il a été fait mention, sans compter les problèmes liés à la transition.**

- **Manque de précision dans la loi concernant les sphères de compétences de l'ARC;** comme les questions relatives à la technologie de l'information (TI), les politiques en matière de contrats et les négociations avec le syndicat. Par exemple, l'ARC suit le reste du gouvernement en ce qui a trait à l'administration financière, mais constitue un employeur distinct. Les politiques sur la TI que l'ARC a adoptées ont un rapport avec l'administration financière, ce qui peut avoir des incidences pour l'ensemble du gouvernement. On a eu de la difficulté à s'entendre sur l'envergure des pouvoirs de l'ARC pour prendre ses propres décisions dans le domaine de la TI.
- **Pression sur l'ARC pour qu'elle s'aligne sur les autres.** L'ARC constate qu'au gouvernement fédéral (p. ex. TPSGC), on considère l'ARC comme « faisant partie du gouvernement », ce qui donne lieu à des attentes implicites et, parfois, explicites, en ce qui concerne le respect des politiques et des procédures gouvernementales. Il ne s'agit pas d'un problème si l'approche adoptée par l'ARC est analogue ou identique à la pratique du gouvernement, mais cela peut causer des difficultés si l'ARC souhaite suivre une voie différente.

Renforcement de la capacité de gestion

En ce qui concerne les deux derniers points, il n'y a aucun doute que **pour se donner davantage les moyens d'assumer de nouvelles responsabilités** dans le domaine de la gestion des ressources humaines ou de la gestion financière – ou pour la passation de marchés – **il faudra des efforts considérables de la part de la GRC et la mise en place d'un processus qui ne prendra pas des mois, mais plutôt des années.**

Le SM qui est chargé de gérer la transition législative à l'ARC nous a dit, par exemple, que dans le domaine de la gestion des ressources humaines : [TRADUCTION] « Toutes les politiques actuelles doivent être révisées... La réorganisation de l'organisation a nécessité des efforts énormes en matière de gestion, ce qui fait considérablement pression sur les gestionnaires opérationnels de l'ARC ». Pour assurer l'efficacité opérationnelle, les gestionnaires ont dû être consultés au sujet de toutes les politiques importantes sur les ressources humaines que l'on voulait adopter au sein de la nouvelle agence.

Pour donner un exemple de ce que la transition nécessitait, l'ARC a vraisemblablement décidé de réformer entièrement le système de rémunération de la fonction publique qu'elle qualifiait de

« désuet ». On disait que la tâche serait « gigantesque », mais une fois terminée, la réforme du système a engendré des « économies énormes ».

Au nombre des responsabilités liées à la transition s'ajoute la nécessité de trouver les personnes compétentes pour appuyer le nouveau conseil, notamment des personnes « en vue » ayant une grande fierté. Notamment, le fait de « faire en sorte que le président soit toujours heureux » était considéré comme un élément clé. Le secrétariat qui appuie les activités du conseil a un travail important à accomplir. **Un bon secrétariat aidera à définir les tâches que le conseil peut accomplir et celles qu'il ne peut pas accomplir, et acquerra la confiance du conseil et de la direction en ce qui a trait aux questions d'interprétation législative.**

Afin d'appuyer le processus de transition et d'aider à établir des cadres de gestion plus solides, le gouvernement a détaché ses meilleurs fonctionnaires pour se joindre au personnel de la nouvelle agence. **Ce type de mesure pourrait être négocié par la GRC.**

On nous a également dit que l'ARC avait adopté une approche progressive en ce qui concerne les pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu de la loi. Par exemple, l'ARC a la capacité, en vertu du paragraphe 67 (2) de ses dispositions législatives, de nommer ses propres juristes et peut également bénéficier des services juridiques externes du ministère de la Justice. Cependant, nous croyons que l'ARC n'a pas encore décidé d'exercer ce pouvoir. **Une approche progressive à l'égard de nouveaux pouvoirs semblerait également sensée dans le cas de la GRC.**

Conclusions

L'adoption d'un modèle de gouvernance comportant un conseil d'administration présenterait une série d'avantages pour la GRC et permettrait de résoudre de nombreux problèmes soulevés par la nomination du groupe de travail. Toutefois, ce commentaire est fondé sur quatre hypothèses critiques.

Principales hypothèses

Tout d'abord, on procéderait à la nomination des membres du conseil qui possèdent les compétences et les qualités nécessaires. La désignation du président serait particulièrement importante.

En deuxième lieu, on procéderait à la mise en place d'un nouveau régime de responsabilisation mandaté par voie législative et mieux adapté aux besoins opérationnels de la GRC. Ce régime nécessiterait la délégation de nouveaux pouvoirs au conseil, et par son entremise, à la GRC, lui donnant ainsi la flexibilité de déployer ses membres de façon plus efficace.

Dans le secteur privé, lorsqu'une « pratique exemplaire » est bien établie dans le domaine de la gouvernance ministérielle, les responsables de la gouvernance (le conseil d'administration) ne devraient ni effectuer une microgestion de l'organisation dont ils ont la responsabilité ni intervenir dans les questions opérationnelles. Ceci risquerait de confondre le rôle du conseil avec celui du personnel et entraver la capacité du président à tenir le PDG responsable du rendement. La surveillance des activités est effectuée en maintenant des systèmes de gestion et de contrôle efficaces, tout en évitant une réglementation excessive.

Un système de responsabilisation bien conçu établit un juste équilibre entre le contrôle stratégique et la nécessité de donner une latitude opérationnelle adéquate au PDG. Toutefois, au cours des dernières années, le terme « responsabilisation » est devenu un synonyme de « contrôle » au gouvernement fédéral. L'expression « augmenter la responsabilisation » s'emploie généralement pour dire « augmenter le niveau d'orientation et de réglementation » imposé dans la fonction publique. La nécessité de respecter le concept de l'équilibre des arrangements en matière de responsabilisation et d'établir le contrôle à un niveau stratégique plutôt qu'opérationnel n'est pas bien comprise en général.

Le régime de responsabilisation accordé à l'ARC comportait une *délégation* de pouvoir importante dans le domaine de la gestion des ressources humaines, de la gestion du personnel et de la passation de marchés. L'étendue de ces pouvoirs délégués, particulièrement ceux liés au statut d'employeur distinct de l'ARC, est considérée comme fondamentale au progrès réalisé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. À cet égard, l'ARC constitue, d'une façon générale, un modèle pour la GRC. La nature particulière de la délégation de pouvoir à la GRC varie quelque peu de la situation à l'ARC puisque leurs mandats respectifs sont différents. Cependant, le concept général, qui consiste à déléguer plus de pouvoirs sous la supervision du conseil, doit être préservé.

Il serait peu judicieux de la part du gouvernement de créer un nouveau conseil sans qu'il y ait de transfert de pouvoirs adéquat. Une telle initiative laisserait le nouveau conseil sans responsabilités importantes. Par conséquent, le gouvernement éprouverait des difficultés à attirer des directeurs compétents.

Selon la *troisième* hypothèse, des mesures adéquates doivent être prises pour établir les compétences de la GRC en matière de gestion, lesquelles sont nécessaires pour exercer les nouveaux pouvoirs. Il faudrait alors embaucher et offrir de la formation pendant une période de plusieurs mois, voire même des années dans certains cas.

D'après la *quatrième* hypothèse, on déléguerait des pouvoirs en fournissant les ressources financières nécessaires pour supporter les coûts liés à la transition et aux fonctions courantes par la suite. Il ne serait pas possible d'apporter des changements au régime de responsabilisation de la GRC si les coûts importants découlant de ces changements ne peuvent être financés au moyen du budget de fonctionnement actuel.

Avantages liés à la création d'un conseil et d'un nouveau régime de responsabilisation

Dans le cadre de ce projet, nous avons interrogé un ancien haut fonctionnaire possédant une vaste expérience de l'examen de questions relatives à la sécurité et au renseignement. Cette personne a indiqué que, en règle générale, le ministre responsable de la GRC n'est pas réellement en mesure d'effectuer efficacement la surveillance des activités de l'organisation.

Selon les hypothèses susmentionnées, la création d'un conseil permettrait d'intégrer un nouvel intervenant dans les rapports de la GRC et comporterait les avantages suivants :

- une surveillance des activités de la GRC qui serait plus intensive et judicieuse qu'au moment présent et un régime de responsabilisation plus rigoureux et équilibré qui serait mieux adapté à la nature de l'organisation;
- une source de conseils sur des questions de gestion stratégique à laquelle le commissaire n'a actuellement pas accès;
- une diminution du contrôle ministériel direct sur les questions relatives à la gestion des ressources; une réduction des risques que le ministre ou le personnel du Cabinet ministériel s'ingère dans les décisions opérationnelles;
- un renforcement de la position de la GRC dans les négociations relatives à des questions de passation de marchés qui peuvent avoir lieu de temps à autre avec le SCT ou le Bureau du Conseil privé, Sécurité publique Canada ou TPSGC.
- La mise en place d'un processus de gestion de rendement plus exigeant pour le commissaire. Un ancien commissaire a décrit le processus d'examen de rendement comme étant « le plus rigoureux qu'il ait connu ».
- La clarification et la limitation du rôle du commissaire en tant qu'agent comptable de la GRC (moins de risque de soulever des débats politiques ou stratégiques au moment de comparaître devant les comités parlementaires).
- Des relations potentiellement améliorées avec les provinces ou les territoires grâce à leur participation à la gouvernance de la GRC et une plus grande voix au chapitre en ce qui concerne les décisions qui les touchent.
- Une plus grande souplesse administrative résultant des délégations de pouvoir des « organismes centraux » qui sont mieux adaptés aux exigences opérationnelles.
- Des conseils indépendants et constructifs formulés par les membres du conseil à l'intention des officiers supérieurs de la GRC relativement à l'administration de l'organisation en faisant connaître à la GRC l'expérience des autres organisations.
- Un appui à la GRC dans ses rapports avec les « organismes centraux » et le ministre. Une clarification des relations redditionnelles sur le plan administratif vis-à-vis le cabinet du ministre. À cela s'ajoute sans aucun doute la réduction de la probabilité d'ingérence ministérielle dans les questions opérationnelles à des fins politiques.
- Le renforcement de la capacité de la GRC à effectuer une planification stratégique et une gestion des risques et à participer à des discussions sur des questions stratégiques à l'échelle fédérale.
- Amélioration des rapports avec les provinces et les territoires, en présumant que des représentants des provinces et des territoires sont nommés au conseil.

Les enjeux potentiels auxquels fait face la GRC sont liés particulièrement aux quatre hypothèses susmentionnées. **On devrait demander un engagement ferme de la part des politiciens en ce qui a trait à ces sujets de préoccupation.**

Les points précédents attirent également l'attention sur la nécessité à la GRC de :

- prendre des mesures afin de veiller à ce que l'organisation ait ou acquiert le leadership nécessaire pour mener des négociations complexes portant sur le processus de planification et de transition;
- faire en sorte de recruter le personnel permanent et/ou contractuel possédant les compétences requises pour diriger le processus de gestion du changement, gérer les enjeux connexes liés aux communications et créer les nouvelles fonctions requises au sein de la GRC.

Autres questions connexes

Pouvoirs délégués au conseil

En ce qui concerne les pouvoirs délégués au conseil, l'ARC présente un modèle raisonnable. Le mandat du conseil devrait être axé sur les questions administratives, tout comme le mandat du conseil de l'ARC. Comme il a été mentionné précédemment, le fait de porter une attention particulière à la rédaction législative peut aider à éviter d'avoir à résoudre certains problèmes que l'ARC a rencontrés en matière d'interprétation. Par ailleurs, au moment de nommer le président et le PDG, le fait de tenir compte de l'objet des dispositions législatives dès les premières années aidera à veiller à ce que le conseil soit sur la bonne voie. Le conseil ne pourrait, bien sûr, participer aux enquêtes policières ni à toute activité connexe.

Les rapports que le conseil entretient avec le ministre seraient les mêmes que ceux prévus dans la loi sur l'ARC.

Dans le présent rapport, nous n'avons pas été en mesure d'examiner la question à savoir comment les plaintes contre la police devraient être gérées. Cependant, un bref examen d'une étude menée par le PERF semble indiquer qu'il existe une forte tradition dans le monde de la police selon laquelle les plaintes des citoyens font l'objet d'un examen interne. C'est-à-dire que la police examine les plaintes contre la police, de manière à exclure toute responsabilité à l'égard du public.

Il y a sûrement de très bonnes raisons pour justifier l'existence de cette tradition. Cependant, dans un monde où l'on a de plus en plus tendance à se méfier de l'autorité établie et où l'on exige plus de transparence et d'ouverture d'esprit de la part du gouvernement, la tradition selon laquelle les examens sont effectués à l'interne doit être étudiée. Les résultats de la réflexion sur cette question pourraient avoir une incidence sur le rôle du conseil d'administration, mais cette question n'est pas abordée dans cette étude.

Composition

Dans le cadre de cette courte étude, on n'a pas eu le temps d'examiner en profondeur la composition du conseil. À première vue, il semble y avoir des arguments solides en faveur de la représentation provinciale ou territoriale au sein du conseil. Un conseil composé d'un maximum de 15 directeurs serait approprié.

Les conseils des organismes fédéraux sont confrontés au dilemme habituel : devrait-on accorder des sièges à tous les territoires et toutes les provinces, y compris là où la population est moins nombreuse, ou devrait-on accorder des sièges seulement aux administrations les plus grandes? Devrait-on accorder des sièges seulement à ceux qui ont conclu une entente avec la GRC pour la prestation de services de police? Il semblerait y avoir des avantages à regrouper certaines provinces ou certains territoires de plus petite taille en prenant peut-être des dispositions pour assurer la rotation des membres. Cependant, cela présenterait des désavantages sur le plan politique; d'autre part, la restriction du nombre de sièges dans le cadre d'une représentation régionale ouvrirait la porte à la nomination d'autres membres du conseil. Ces derniers apporteraient une expertise nécessaire dans les domaines des finances, de la TI, des communications ou de la gestion des ressources humaines, ou dans d'autres domaines fonctionnels à déterminer.

Les provinces pourraient proposer des candidats en fonction des critères établis par le gouvernement fédéral et la GRC. Des consultations informelles avec la province ou les territoires en question avant de proposer un candidat aideraient à assurer la nomination des candidats qualifiés répondant aux besoins organisationnels. On devrait interdire aux agents de police provinciale et aux fonctionnaires de siéger au comité.

Fréquence des réunions

En ce qui concerne la fréquence des réunions, il y a toujours des avantages et des inconvénients entre la tenue plus fréquente des réunions, qui permet de mieux apprendre de l'organisation et sa capacité à effectuer son travail, et la tenue moins fréquente des réunions, qui diminue la participation des membres aux affaires opérationnelles. Il ne faut pas négliger les coûts liés aux réunions du conseil, ainsi que les montants substantiels associés au soutien au personnel et du temps consacré par la haute direction à assurer la réussite des réunions du conseil.

Il conviendrait de tenir fréquemment des réunions au cours des premières années de transition – peut-être cinq fois par année – une fois que l'on a pris les mesures initiales pour mettre en place un secrétariat du conseil. Si possible, on devrait embaucher une personne qui possède une vaste expérience de nature comparable afin de diriger le secrétariat. De nombreux conseils estiment qu'il serait bien d'avoir un dîner informel au cours de la soirée précédant une pleine journée de réunions. Une fois que le rythme des réunions est établi, et que les directeurs et les membres du personnel sont plus à l'aise les uns avec les autres, il convient de réduire la fréquence des réunions.

Code de déontologie, habilitation de sécurité et rémunération

On devrait demander aux membres du conseil de signer un serment de discrétion et une entente relative au code de déontologie et aux conflits d'intérêt et leur fournir une orientation réfléchie sur les nominations au conseil. Ils devraient évidemment faire l'objet d'une enquête de sécurité

très approfondie. Il faudrait prendre en considération un niveau de rémunération raisonnable pour les membres du conseil en plus des indemnités de déplacement, en tenant compte des pratiques comparables adoptées par d'autres conseils publics tels que celui de l'ARC, et peut-être certaines sociétés d'État.

Dans la même veine, ils devraient être informés de la nature de leurs responsabilités fiduciaires à l'égard de la GRC en tant que directeurs. Le président devrait veiller à ce que ces responsabilités soient respectées lors des délibérations du conseil. La GRC aurait intérêt à mettre en place un secrétariat bien informé et efficace afin de répondre aux besoins du conseil et d'orienter les nouveaux membres du conseil.

Évaluations

L'une des « pratiques exemplaires » de plus en plus courante dans le milieu des affaires est la conduite d'une évaluation du rendement professionnelle et réfléchie d'un PDG. Il serait salutaire pour le conseil et le PDG que le conseil examine et approuve un processus d'évaluation du rendement approprié pour le PDG en tenant compte de l'établissement des objectifs de rendement pour l'examen ultérieur qui aura lieu plus tard dans l'année. On devrait adopter la pratique d'évaluation du conseil, qui constitue une autre pratique exemplaire, ainsi qu'une politique sur cette question en temps voulu.

* * * * *

ⁱ Afin de mener à bien ce projet, nous avons interrogé plusieurs membres du groupe de travail; deux officiers supérieurs de la GRC, plusieurs fonctionnaires du gouvernement fédéral ayant une expérience des rapports avec la GRC ou travaillant à l'ARC, y compris un ancien commissaire et un certain nombre d'employés actuels de l'ARC. Nous avons également rencontré deux hauts fonctionnaires du SCT afin de recueillir leur point de vue sur le « modèle » de l'ARC.

ⁱ Dans le rapport du PERF, on ne précise pas clairement les administrations qui font appel à des organismes de surveillance de la police ayant un mandat plus grand. Cela semble être le cas pour les villes de Los Angeles, de Milwaukee, de Toronto, d'Ottawa et pour certaines commissions de police de l'Alberta.

ⁱ Tel que prévu dans le projet de loi C-43 sanctionné le 29 avril 1999.