

2005-2006 Évaluation formative
de la Stratégie visant à mieux
protéger les marchés financiers
du Canada (volet des équipes
intégrées de la police des
marchés financiers)
De juin 2003 au 31 octobre 2005



RAPPORT FINAL

Préparé pour
Sécurité publique et Protection civile Canada

Préparé par les
Services consultatifs
N° de projet : 570-2589

Mars 2006



Table des matières

LISTE DES TABLEAUX.....	3
SOMMAIRE.....	I
Nature et type d'enquêtes et de poursuites	iii
Pertinence et temps opportun des services et des activités	iii
Pertinence du nombre et de la combinaison des ressources.....	iii
Pertinence et temps opportun des activités et processus liés aux ressources humaines (RH).....	iv
Pertinence des programmes de perfectionnement et des activités de formation de la GRC	iv
Pertinence et temps opportun des outils d'enquêtes de la GRC	iv
Pertinence de la structure de gouvernance des EIPMF.....	v
Amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves	v
Amélioration des enquêtes.....	v
Mesures dissuasives à l'encontre des fraudes graves sur les marchés financiers	vi
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 But de l'évaluation et du rapport.....	1
1.2 Résumé du contenu et de la structure du rapport	1
2.0 PROFIL : INITIATIVE DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS	2
2.1 Aperçu	2
Confiance des investisseurs canadiens	2
2.2 Mandat des EIPMF.....	3
2.3 Objectifs de l'initiative EIPMF	4
2.4 Description de l'initiative EIPMF	4
2.5 Gouvernance.....	7
2.6 Ressources budgétaires.....	8
3. MÉTHODOLOGIE	10
3.1 Introduction	10
3.2 Stratégie d'évaluation.....	10
3.3 Méthodes de collecte des données.....	11
3.4 Méthodologie de l'analyse	12
3.5 Limites de la méthodologie	12
3.6 Contexte	13
4. RAISON D'ÊTRE.....	14
4.1 Nécessité d'augmenter la capacité d'enquête et de poursuite des EIPMF.....	14
4.1.1 Capacité d'enquête	14
4.1.2 Capacité de poursuite.....	16
5. STRUCTURE ET PRESTATION.....	20
5.1 Mise en œuvre de l'initiative EIPMF	20
5.1.1 Nature et type d'enquêtes et de poursuites	20
5.1.2 Pertinence et temps opportun des services et des activités	21
5.1.3 Niveau de collaboration entre les EIPMF et les intervenants	25
5.2 Gestion efficace et efficiente des EIPMF.....	27
5.2.1 Pertinence du nombre et de la combinaison des ressources.....	28
5.2.2 Pertinence et temps opportun des activités et des processus en matière de ressources humaines (RH).....	31
5.2.3 Pertinence des activités de formation de la GRC.....	34
5.2.4 Pertinence des programmes de stages.....	36
5.2.5 Pertinence et temps opportun des outils d'enquêtes	37
5.3 Pertinence de la structure de gouvernance des EIPMF	43

5.3.1 Conseil exécutif (CE)	44
5.3.2 Groupe de travail interministériel (GTI).....	46
5.3.3 Équipes consultatives mixtes (ECM).....	46
6. SUCCÈS OBTENU À CE JOUR.....	49
6.1 Amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves	49
6.2 Amélioration des enquêtes	52
6.3 Dissuasion des fraudes graves sur les marchés financiers.....	54
CONCLUSION	54
ANNEXE A : CADRE DE L'ÉVALUATION.....	57
ANNEXE B : LISTE DES DOCUMENTS EXAMINÉS.....	65
ANNEXE C : OUTILS DE COLLECTE DES DONNÉES	66
RÉUSSITE	71
ANNEXE D : RECOMMANDATIONS	79

[*] - Conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*, certaines données peuvent avoir été retranchées des rapports originaux.

Liste des tableaux

Répartition des ressources – EIPMF.....	8
Types d'enquêtes entreprises par les EIPMF.....	21
Heures consacrées par la GRC aux enquêtes, par emplacement	23
Temps total consacré par la GRC à des enquêtes de type « projet majeur » par rapport aux autres enquêtes.....	23
Statut des enquêtes de type « projet majeur ».....	24
Provenance des personnes détachées aux EIPMF, par emplacement	27
Ordonnances de communication émises, par année et emplacement	40
Mandats de perquisition émis, par année et emplacement.....	40
Total de signalements reçus par les EIPMF, par année	50
Origine des signalements reçus par les EIPMF	51
Nombre d'enquêtes non de type « projet majeur », par emplacement.....	52

Sommaire

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer les mécanismes d'application réprimant les délits économiques graves.¹ En février 2003, le budget fédéral prévoyait l'allocation de 30 millions de dollars par an sur une période de cinq ans en vue de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) et d'élargir les capacités des poursuivants. Dans le budget de 2003, le gouvernement a également annoncé qu'il entendait modifier la législation afin de : 1) moderniser les infractions de fraude d'entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine; et 2) d'établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

Le 12 juin 2003, l'ancien solliciteur général du Canada et le ministre de la Justice et procureur général du Canada ont annoncé la création de six équipes intégrées de la police des marchés financiers en 2003-2004 et en 2004-2005, puis de trois autres équipes en 2005-2006; un financement alloué à ces équipes; et des amendements législatifs. Les EIPMF sont composées d'enquêteurs de la GRC, de juricomptables, de conseillers juridiques du Service fédéral des poursuites (SFP) et d'experts détachés des organisations participantes. La mise en œuvre a débuté en juin 2003 à Toronto et à Vancouver et sera progressivement étendue à Montréal et à Calgary.

Objectif de l'évaluation formative

Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC)² a donné aux Services consultatifs (SC) de Travaux publics et Services gouvernementaux le mandat de mener une évaluation formative de l'initiative des EIPMF. L'évaluation vise essentiellement à étayer les décisions prises au sujet de la mise en œuvre complète de l'initiative (c.-à-d. la mise en œuvre de trois autres EIPMF, en plus des six actuelles). L'évaluation formative porte notamment sur les questions suivantes : la raison d'être, la structure/prestation et le succès obtenu à ce jour. L'évaluation avait également pour but de tirer des leçons pouvant être utiles à la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance continues des EIPMF, et de positionner l'initiative en vue de l'évaluation sommative. Le présent rapport respecte l'engagement de SPPCC à présenter une évaluation formative de l'initiative au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Méthodologie

L'évaluation formative s'appuie en grande partie sur le CGRR et le CVAR déjà établis (2004)³ et, après avoir consulté le client, les SC ont confirmé et validé les questions clés abordées dans l'évaluation. Un groupe de travail représentant tous les ministères et organismes partenaires de l'initiative a assuré l'encadrement et la surveillance de l'évaluation. L'évaluation a débuté en juillet 2005 et la collecte des données s'est

¹ *Le Canada que l'on veut*, Discours du Trône, 30 septembre 2002, http://www.pco-bcp.gc.ca/sft-ddt/vnav/06_2_f.htm

² Connu anciennement sous le nom de Ministère du Solliciteur général du Canada.

³ Conseils et Vérification Canada, Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour la « Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada » (volet des équipes intégrées de la police des marchés financiers), mars 2004.

terminée, en majeure partie, en octobre 2005; un rapport provisoire a été remis en décembre 2005. L'évaluation elle-même couvre la période allant de juin 2003 au 31 octobre 2005.

Les constatations contenues dans l'évaluation sont fondées sur l'examen de documents clés, l'analyse de données administratives autant au niveau national que des équipes, et les résultats issus de six groupes de discussion dirigée composés de membres provenant de partout au pays et de quarante-deux entrevues. Les entrevues ont été menées auprès de fonctionnaires travaillant pour des ministères et organismes fédéraux partenaires, tant au niveau national que régional, et de partenaires et intervenants externes.

Étant donné la nature délicate de l'information (les enquêtes sont toujours en cours et selon le mandat des EIPMF, le nombre d'enquêtes de type « projet majeur⁴ » est restreint), les données ont été regroupées dans des catégories générales. Au moment de l'évaluation, aucune accusation n'avait été formulée en lien avec les enquêtes de type « projet majeur ». Par conséquent, aucune activité de divulgation n'a encore été amorcée, pas plus qu'il n'y a de poursuites engagées relativement aux dossiers ayant fait l'objet d'une enquête de la part des EIPMF. De ce fait, la portée de l'évaluation se limite aux résultats pouvant être mesurés à ce jour dans le cycle de vie du programme.

Constatations de l'évaluation

Raison d'être

En ce qui a trait à la capacité d'enquête, les personnes interrogées appuient fortement l'expansion de l'initiative, c'est-à-dire de faire passer les six équipes actuelles aux neuf équipes prévues afin de la compléter. Les personnes interrogées ont notamment suggéré l'ajout d'équipes à Toronto et à Montréal ainsi que le maintien ou l'accroissement de la capacité de démarrage rapide⁵. L'appui envers l'expansion future du programme dans l'Ouest est beaucoup moindre. L'appui envers l'expansion du programme au-delà de sa réalisation complète est faible, la raison principale étant que l'on souhaite d'abord connaître les résultats liés au niveau d'investissement actuel. La nécessité d'une augmentation éventuelle des ressources des EIPMF a été soulevée lors de discussions touchant le réexamen du mandat actuel des EIPMF de même que lors de discussions concernant la nécessité de faire participer des conseillers juridiques et des procureurs aux projets de démarrage rapide.

Pour ce qui est de la capacité de poursuite, les constatations tirées de l'évaluation formative ne sont pas concluantes en raison des limites imposées initialement sur le financement et la structure de ressources de poursuite. De plus, le cycle de vie naturel des

4 Pour que le statut de « projet majeur » soit accordé à une enquête, celle-ci doit avoir obtenue un score SPDO relativement élevé, un plan opérationnel approuvé et avoir été revu par une équipe consultative mixte. Les gestionnaires sont chargés de s'assurer qu'une équipe complète d'enquêteurs soit assignée à chaque projet majeur.

5 La capacité de démarrage rapide permet le déploiement rapide des membres des EIPMF lorsqu'il est nécessaire de lancer une enquête ailleurs qu'à Montréal, Toronto, Calgary ou Vancouver. L'équipe de démarrage rapide élabore le plan opérationnel, commence l'enquête et met en place l'infrastructure requise à cet autre endroit. Au fil du temps, les tâches dévolues à l'équipe de démarrage rapide seront déléguées à des enquêteurs et à des employés de soutien au niveau régional.

projets majeurs n'ayant pas encore atteint l'étape de la poursuite, il est difficile d'évaluer la capacité de poursuite actuelle.

STRUCTURE ET PRESTATION

Nature et type d'enquêtes et de poursuites

La présente évaluation laisse indiquer que la nature et le type des enquêtes répondent aux objectifs de l'initiative. Les enquêtes de type « projet majeur » auxquelles travaillent présentement les EIPMF portent sur des fraudes sur les marchés financiers, conformément au mandat initial de l'initiative.⁶

Pertinence et temps opportun des services et des activités

Bien que certaines enquêtes des EIPMF ne constituaient pas des projets de type « projet majeur » et ont été entreprises dans le but d'obtenir un succès rapide, elles ne semblent pas, pour la plupart, avoir nui à la progression des enquêtes de type « projet majeur ».

Le délai d'un an imparti pour l'achèvement des enquêtes de type « projet majeur » n'a pas été respecté à ce jour. On peut considérer ce délai comme étant démesurément optimiste étant donné le nombre de facteurs qui influencent la progression d'une enquête. De plus, les retards peuvent avoir été occasionnés par des problèmes d'ordre logistique ou administratif liés au démarrage de l'initiative, qui en est encore à l'étape de la mise en œuvre.

La formule de démarrage rapide est perçue comme un moyen efficace pour mener des enquêtes à l'extérieur des quatre unités EIPMF permanentes. Le personnel du QG des EIPMF a cependant dû composer avec certains problèmes logistiques lorsqu'il a mis en place l'équipe de démarrage rapide. En outre, la structure de rapport de l'équipe n'ayant pas été formellement définie au départ, les rôles et les responsabilités des enquêteurs n'étaient pas toujours clairs.

Niveau de collaboration entre les EIPMF et les intervenants

En ce qui a trait aux enquêtes, l'approche multidisciplinaire est considérée comme la clé du succès de l'initiative. Bien que les intervenants ne s'entendent pas tous sur la nécessité de se regrouper, tout porte à croire que le niveau de collaboration au sein des équipes est bon. La collaboration entre les EIPMF et les services des infractions commerciales de la GRC s'est améliorée depuis le début de l'initiative. Une communication continue est nécessaire afin de favoriser ces relations. Les EIPMF ont commencé à se consulter et à communiquer entre elles de façon continue et systématique, ce qui est important pour la réussite de l'initiative (p. ex. séances de réflexion régulières; réseautage et conférences pour les conseillers juridiques).

Pertinence du nombre et de la combinaison des ressources

La structure organisationnelle, en l'occurrence le nombre et la combinaison des ressources, est considérée généralement adéquate et a été modifiée au fil du temps afin de

⁶ Pour des raisons de confidentialité, il a été impossible de confirmer que tous les cas faisant l'objet d'une enquête mettent en cause des sociétés cotées en bourse (troisième volet du mandat initial).

régler certains problèmes qui n'avaient pas été prévus au cours de la première étape de l'élaboration du programme. Cependant, le fait que l'initiative ne compte aucune mesure permettant de retenir les services de conseillers juridiques ou de procureurs fédéraux afin de soutenir la capacité de démarrage rapide constitue une lacune particulière. La dotation des postes existants (p. ex. experts des marchés financiers de la GRC) a également créé certains problèmes, partiellement en raison de l'éventail des compétences spécialisées requises. Cette question posera probablement encore un défi dans l'avenir.

Pertinence et temps opportun des activités et processus liés aux ressources humaines (RH)

Le régime de RH de la GRC mis à l'essai pour les EIPMF a produit à ce jour des résultats positifs. Bon nombre de personnes interrogées et de participants aux groupes de discussion dirigée reconnaissent que le régime de RH axé sur les compétences de la GRC a permis aux EIPMF de repérer les meilleurs candidats. Le régime a souvent été cité comme une réussite incontestable de l'initiative. Certains postes n'ont toutefois pas encore été dotés et des préoccupations ont été émises selon lesquelles plus les EIPMF croîtront, plus il deviendra difficile de trouver un nombre suffisant de ressources qualifiées. Les résultats indiquent également que le fait de combler plusieurs postes d'enquêteur par des stagiaires pourrait affaiblir les EIPMF puisqu'il y a un nombre limité de postes d'enquête par équipe et que les stagiaires occupent des postes d'enquêteur.

Le déploiement de ressources aux équipes de démarrage rapide a posé des problèmes, partiellement en raison de la difficulté pour les EIPMF régulières de se départir de leurs enquêteurs et (ou) conseillers juridiques.

Pertinence des programmes de perfectionnement et des activités de formation de la GRC

Les programmes de perfectionnement (stages et mentorat) sont nouveaux et beaucoup de travail a été accompli en vue de les parachever et de les mettre en œuvre. Les détails entourant la mise en œuvre du programme de stages ont été réglés récemment, et selon ce qui ressort des groupes de discussion dirigée, il serait nécessaire de communiquer l'information relative au programme. Plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué que l'intérêt envers le programme de mentorat pourrait être faible dans les prochaines vagues de dotation car ces postes n'offrent pas de rémunération intérimaire et peuvent ainsi être perçus comme étant moins valables par les membres de l'équipe. En outre, l'orientation fonctionnelle sur la formation ayant trait à l'initiative des EIPMF, au sein de la GRC, pourrait être renforcée. Selon les résultats tirés des groupes de discussion dirigée, il semble également exister différents points de vue au sujet des exigences visant le maintien et le perfectionnement des compétences des membres actuels des EIPMF.

Pertinence et temps opportun des outils d'enquêtes de la GRC

Sur le plan général, la quasi totalité des personnes consultées dans le cadre de cette évaluation est d'avis que les EIPMF disposent d'outils d'enquêtes adéquats et les utilisent. Ces outils sont mis à la disposition des organismes d'application de la loi pour un vaste éventail d'enquêtes criminelles. Bien que les processus liés aux outils d'enquêtes soient jugés satisfaisants, on a indiqué que certains d'entre eux (p. ex. les ordonnances de

communication et les traités d'entraide juridique) devraient être simplifiés davantage afin de les alléger.

Le Système de priorisation des dossiers opérationnels (SPDO) et le Système de profils sont généralement perçus comme étant rapides et efficaces. Cependant, l'effort requis pour utiliser les autres outils d'enquêtes (p. ex. les ordonnances de communication et les traités d'entraide juridique) a conduit dans certains cas les enquêteurs à juger le processus lent et lourd sur le plan administratif. Les répondants ont indiqué que le Système de gestion des cas graves (SGCG) est efficace mais que le nombre de ressources disponible pour soutenir et gérer ce système est insuffisant, ce qui pourrait entraîner des arriérés et des pertes de temps.

Les protocoles d'entente (PE) sont considérés essentiels à une bonne collaboration et à la participation d'organisations partenaires au programme des EIPMF. Cependant, certaines personnes qui participent à l'initiative considèrent que certains PE conclus entre la GRC et ses partenaires n'ont pas été élaborés en temps opportun, indiquant que ces ententes auraient dû être mises en place avant la création des EIPMF.

Pertinence de la structure de gouvernance des EIPMF

Dans l'ensemble, on estime que les éléments de la structure de gouvernance fonctionnent bien et sont suffisamment clairs et simples. Les questions soulevées en regard des améliorations possibles visaient l'optimisation du conseil exécutif et du groupe de travail interministériel afin de faire progresser l'initiative. Les équipes consultatives mixtes sont perçues comme étant utiles, rapides, inclusives et efficaces.

Succès obtenu à ce jour

Amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves

Bien que la mise en œuvre et la progression de l'initiative des EIPMF n'en soient qu'à leur début, il apparaît que les cas ciblés pour les enquêtes respectent le mandat de l'organisation. Les critères liés au SPDO, qui font présentement l'objet de discussions, ont contribué à faire en sorte que les bons choix soient faits pour les enquêtes.

À ce jour, environ le tiers des pistes importantes étudiées par les EIPMF (soit les pistes ayant donné lieu à une enquête) ont été soit autosignalées, soit signalées par l'intermédiaire des ECM. Cette information, quoique limitée, laisse toutefois indiquer que le dépistage s'est quelque peu amélioré, bien que nous ne puissions déterminer avec certitude dans quelle mesure ces pistes auraient été découvertes sans l'existence de l'initiative des EIPMF.

Amélioration des enquêtes

L'amélioration des enquêtes, qui se mesure par une plus grande rapidité et qualité, n'est pas corroborée par l'information qui a été recueillie jusqu'à maintenant. Bien que les membres des EIPMF estiment que les conditions propices à une telle amélioration sont en place, celles-ci ne se sont pas encore converties en résultats mesurables. Aucune enquête

de type « projet majeur » n'étant achevée, il est impossible de déterminer si les enquêtes se sont améliorées (meilleurs éléments de preuve et meilleure divulgation).

En ce qui a trait à l'augmentation de la rapidité, qui est mesurée par la diminution de la durée globale des enquêtes, l'objectif de 12 mois n'a pas été atteint dans le cas de six des neuf projets majeurs. Les trois autres enquêtes ont été entreprises il y a moins de 12 mois, mais selon les commentaires fournis par les personnes interrogées, le délai d'un an ne sera probablement pas respecté non plus dans leur cas. Parmi les personnes interrogées, plusieurs estiment que l'objectif d'un an n'est pas réaliste pour ce genre d'enquêtes. Aucun consensus n'a été établi quant à un objectif plus approprié, mais certains ont mentionné qu'un délai de 18 mois serait plus réaliste. Selon ce dernier objectif, trois enquêtes ont raté la cible. À la base, les enquêtes de type « projet majeur » devraient, à tout le moins, être plus rapides que les enquêtes majeures comparables entreprises avant la création des EIPMF. Bien qu'aucun délai d'achèvement n'ait été fixé en utilisant comme indicateur un « dossier typique », les enquêtes devraient au minimum être complétées (accusations portées) en moins de quatre ans (durée de l'enquête liée à l'affaire Livent, qui est considérée comme un cas substitutif adéquat).

Mesures dissuasives à l'encontre des fraudes graves sur les marchés financiers

L'engagement de poursuites est l'une des mesures employées pour dissuader les fraudes graves sur les marchés financiers. À ce jour, aucun projet majeur n'a fait l'objet de poursuites. Cependant, le premier pas qu'on peut mesurer à l'heure actuelle, en ce qui concerne la dissuasion, est une meilleure connaissance des mesures entreprises dans le cadre de l'initiative des EIPMF pour accroître la dissuasion au fil du temps. Les personnes interrogées croient pour la plupart que le public est mieux informé, quoique selon certaines, cette sensibilisation accrue se limite aux personnes qui participent plus étroitement à l'initiative (p. ex. commissions et associations de valeurs mobilières). Les activités de nature publique sont perçues comme ayant le plus contribué à la sensibilisation.

1. Introduction

1.1 But de l'évaluation et du rapport

Le volet des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) de la Stratégie de protection accrue des marchés financiers canadiens est une initiative qui a été annoncée dans le budget 2003 en vue d'appuyer les efforts du Gouvernement du Canada pour accroître et conserver l'intégrité des marchés financiers canadiens. Le budget fédéral prévoyait l'allocation de 30 millions de dollars par an sur une période de cinq ans pour créer jusqu'à neuf EIPMF composées d'enquêteurs de la GRC, de juricomptables, de conseillers juridiques du Service fédéral des poursuites (SFP) et d'experts en la matière. Ces équipes devaient être mises en place à Toronto, Montréal, Vancouver et Calgary.

Le but premier de l'évaluation formative des EIPMF est de dégager des leçons apprises pouvant être utiles à la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance continues des EIPMF – y compris la mise en œuvre et l'expansion continues de l'initiative. À cette fin, l'évaluation formative a été axée sur les questions suivantes : la raison d'être, la structure et la prestation, et le succès obtenu à ce jour. L'évaluation vise également à positionner l'initiative en vue de l'évaluation sommative. Enfin, l'évaluation satisfait à l'engagement de Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) de présenter une évaluation formative de l'initiative au Secrétariat du Conseil du Trésor.

L'évaluation formative est fondée sur le cadre d'évaluation existant (mars 2004).⁷ On a demandé aux Services consultatifs de TPSGC d'effectuer l'évaluation formative des EIPMF. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation.

1.2 Résumé du contenu et de la structure du rapport

Le rapport comprend plusieurs sections. La section 2 donne un portrait de l'initiative des EIPMF tandis que la section 3 décrit l'approche et la méthodologie employées dans le cadre de l'évaluation. Les sections 4 à 6 présentent les conclusions de l'évaluation par sujet (Raison d'être, Structure et prestation, Succès obtenu à ce jour).

Quatre annexes sont présentées après le corps du document, soit le cadre d'évaluation utilisé pour orienter l'étude (Annexe A), la liste des documents examinés aux fins de l'évaluation (Annexe B), les outils de collecte des données (Annexe C) et la liste des recommandations (Annexe D).

⁷ Conseils et Vérification Canada, Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada, mars 2004.

2.0 Profil : Initiative des équipes intégrées de la police des marchés financiers

Cette section donne un aperçu succinct de la raison d'être, de la finalité globale et des objectifs, des divers aspects de l'élaboration et de la prestation, ainsi que des ressources et de la structure de gouvernance liés à la mise en œuvre et au suivi de l'initiative EIPMF.

2.1 Aperçu

Confiance des investisseurs canadiens

Les scandales impliquant des entreprises américaines comme Enron (2001) et WorldCom (2002) ont ébranlé la crédibilité des marchés mondiaux des capitaux. Des sondages d'opinion publique et des études ont montré que la majorité des Canadiens avaient perdu toute confiance dans les marchés financiers. Une étude multi-intérêts publiée en 2002 révèle que « la grande majorité [79 pour cent des Canadiens interrogés] pensent que plusieurs entreprises canadiennes ont commis des fraudes analogues à celles d'Enron et de WorldCom, mais qu'elles ne se sont pas encore fait prendre.⁸ Une enquête menée sur le Web par le National Post/COMPAS en 2002 montre que la confiance des investisseurs a fortement chuté après l'effondrement de WorldCom, et que la plupart des personnes interrogées pensent que les économies canadienne et américaine resteront pénalisées tant que les malversations des entreprises pèseront sur la confiance des investisseurs.

Nécessité d'un renforcement des capacités d'application

Même avant que ne se produisent ces événements, d'autres problèmes avaient fait surface. En 1998, KPMG a mené une étude stratégique pour le programme sur le crime économique de la GRC. Cette étude concluait que les capacités limitées de la GRC de mener des enquêtes nationales et internationales sur le crime économique avaient entraîné un allongement des délais d'enquête, une diminution des probabilités de condamnation et une réduction de l'effet dissuasif sur les fraudeurs potentiels. L'étude signalait comme problématique le vaste mandat du programme sur le crime économique de la GRC, suggérant que sa capacité à mener efficacement des enquêtes sur les marchés financiers était particulièrement limitée.

Des documents officiels indiquent qu'avant la création des équipes intégrées de la police des marchés financiers, on recensait moins de dix ETP de la GRC affectés au traitement des cas de fraudes plus ou moins graves sur les valeurs mobilières au Canada. Une fois déployée, cette initiative créera 61 ETP chargés d'enquêter au sein de la GRC, qui se répartiront en neuf équipes intégrées ciblant les cas les plus graves de fraude sur les marchés financiers et en valeurs mobilières.

⁸ Ipsos-Reid (étude multi-intérêts) : *Testing Confidence*, 2002. Voir également *Trend Report* de Ipsos-Reid, septembre/octobre 2002.

Engagements fédéraux

Le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002 engageait le gouvernement du Canada à renforcer les mécanismes d'application réprimant les délits économiques. « À cette fin, il passera en revue et, si nécessaire, changera ses propres lois et renforcera les moyens de les appliquer, afin que les normes de gouvernance auxquelles sont astreintes les institutions financières et les entreprises constituées en vertu des lois fédérales soient du plus haut niveau. »⁹

En février 2003, le budget fédéral prévoyait l'allocation de 30 millions de dollars par an sur une période de cinq ans en vue de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) et d'élargir les capacités des poursuivants. Dans le budget de 2003, le gouvernement a également annoncé qu'il entendait modifier la législation pour : 1) moderniser les infractions de fraude d'entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine; et 2) établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

Le 12 juin 2003, l'ancien solliciteur général du Canada et le ministre de la Justice et procureur général du Canada ont annoncé la création de six équipes intégrées de la police des marchés financiers en 2003-2004 et en 2004-2005, puis de trois autres équipes en 2005-2006; un financement alloué à ces équipes; et des amendements législatifs. Les EIPMF sont composées d'enquêteurs de la GRC, de juricomptables, de conseillers juridiques du Service fédéral des poursuites (SFP) et d'experts détachés des organisations participantes. La GRC a débuté la mise en œuvre en juin 2003 à Toronto et à Vancouver, laquelle sera progressivement étendue à Montréal et à Calgary.

2.2 Mandat des EIPMF

Les équipes ont été créées pour enquêter sur les fraudes graves sur les marchés financiers visées par le *Code criminel* qui ont une portée nationale et qui mettent en cause des actes de sociétés cotées en bourse ayant une capitalisation boursière suffisante pour que les crimes commis ébranlent sérieusement la confiance des investisseurs et la stabilité économique au Canada.

Le projet de loi C-46, intitulé *Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve)*, a été déposé devant la Chambre des communes le 12 juin 2003. Pour compléter la juridiction provinciale actuelle en matière de poursuites, les propositions législatives visaient à établir une compétence commune qui aurait permis aux procureurs fédéraux de jouer un rôle dans l'engagement de poursuites en cas de fraude, mais dans un nombre limité de cas mettant en péril l'intérêt national en menaçant l'intégrité des marchés financiers.

Le projet de loi C-46 n'a pas reçu la sanction royale avant la fin de la session de la législature, en novembre 2003, et il est donc mort au feuillet. Le 12 février 2004, il fut réintroduit au Parlement en tant que projet de loi C-13 – *Loi modifiant le Code criminel*

⁹ *Le Canada que l'on veut*, Discours du Trône, 30 septembre 2002, http://www.pco-bcp.gc.ca/sft-ddt/vnav/06_2_f.htm

(*fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve*) (projet de loi C-13).¹⁰ Il a reçu la sanction royale le 29 mars 2004.

L'article premier du projet de loi C-13, qui accorde une compétence partagée au procureur général du Canada en matière de poursuite des infractions visées aux articles 380, 382, 382.1 et 400 du *Code criminel*, est entré en vigueur le 15 septembre 2005. Les articles 2 à 8 de la loi C-13 sont entrés en vigueur le 15 septembre 2004.

2.3 Objectifs de l'initiative EIPMF

L'initiative EIPMF a pour objectif de raffermir la confiance des investisseurs dans les marchés financiers canadiens en renforçant l'application de la loi et la poursuite des délits pour fraudes financières graves au Canada afin de dissuader la fraude sur les marchés. L'initiative vise à garantir que les auteurs de fraudes graves sur les marchés financiers se fassent prendre et soient accusés et traduits en justice, de façon efficace et dans des délais raisonnables.

2.4 Description de l'initiative EIPMF

Le volet EIPMF de la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada prévoyait la création de neuf équipes. Chaque équipe devait être composée des spécialistes suivants (provenant des ministères partenaires, détachés des organisations participantes ou embauchés à contrat) :

- Enquêteurs de la GRC – 6
- Aides enquêteurs – 1 ou 2
- Enquêteurs spéciaux – 1 par ville
- Conseillers juridiques – 1
- Juricomptables – 1 par ville
- Gestionnaires de cas graves – 1 par ville
- Assistants administratifs – 1 ou 2

Des procureurs du Service fédéral des poursuites (SFP) du ministère de la Justice pourraient également être affectés à la poursuite des infractions à l'égard desquelles les équipes auront porté des accusations, soit au sein d'une équipe de procureurs provinciaux, si leur participation est sollicitée, ou lorsque des procureurs fédéraux dirigeront une poursuite découlant du travail des EIPMF.

¹⁰ Les modifications législatives ont eu pour effet de a) créer une nouvelle infraction au *Code criminel* (délit d'initié) qui vise les employés de sociétés qui utilisent des informations privilégiées auxquelles les autres investisseurs n'ont pas accès afin d'en tirer eux-mêmes profit; b) protéger contre toutes menaces et représailles les employés qui dénoncent aux autorités les agissements illégaux au sein de la société en créant une nouvelle infraction sur l'intimidation en milieu de travail, afin de prévenir de tels actes; c) augmenter la peine maximale pour les infractions actuelles en matière de fraude et les infractions connexes et codifier certaines règles portant sur les facteurs aggravants, permettant d'imposer une peine à la mesure du crime; d) améliorer les outils auxquels ont accès les enquêteurs pour recueillir des éléments de preuve en ajoutant dans le Code criminel des dispositions permettant de rendre des ordonnances de communication, avec les mesures de protection appropriées. Les enquêteurs peuvent obtenir de la part de tierces parties (non visées par l'enquête) des données ou des documents pertinents dans un délai prescrit. Bien que ces ordonnances sont particulièrement utiles dans les cas de fraude sur les marchés financiers, elles peuvent s'appliquer à toutes les infractions criminelles.

Le déploiement des équipes devait être progressif. En 2003-2004, deux équipes devaient être mises en place à Toronto et une à Vancouver, suivies de la création de plusieurs équipes à Calgary et à Montréal et d'une troisième à Toronto en 2004-2005. Le déploiement complet de l'initiative après 2004-2005 dépendra des résultats d'une évaluation intermédiaire réalisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Si l'évaluation démontre que l'expansion du programme est justifiée, ce dernier sera complété en 2005-2006, avec l'établissement d'une équipe supplémentaire à Vancouver, Calgary et Montréal.

Cette initiative a également été conçue de manière à être dotée d'une capacité de démarrage rapide. Les membres de toutes les équipes seront disponibles pour un déploiement rapide lorsqu'il sera nécessaire de lancer une enquête immédiate ailleurs qu'à Toronto, Montréal, Calgary ou Vancouver. À court terme, ils élaboreront le plan opérationnel nécessaire, commenceront à enquêter et mettront en place les infrastructures requises. Au fil du temps, leurs tâches seront déléguées à des enquêteurs, à des conseillers juridiques et à des employés de soutien au niveau régional. La coordination sera assurée par des employés de la Direction générale de la GRC, à Ottawa.

Cible

Le volet des EIPMF de la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada a été créé pour :

- montrer aux fraudeurs potentiels dans les entreprises que des unités d'enquête spéciales sont désormais à l'œuvre pour déceler et traduire en justice les délits de fraude sur les marchés financiers, renforçant ainsi la dissuasion;
- montrer aux Canadiens que le gouvernement fédéral agit pour renforcer et pérenniser l'intégrité des marchés financiers canadiens;
- démontrer aux partenaires chargés de l'application de la loi que le gouvernement fédéral a l'intention de renforcer les capacités globales de traduire en justice les fraudes sur les marchés financiers;
- signaler aux organisations participantes, comme l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et la Mutual Funds Dealers Association, que ces délits sont pris au sérieux.

Rôles et responsabilités

Chacun des partenaires impliqués dans la mise en œuvre du volet EIPMF de la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada a des rôles et des responsabilités spécifiques définis en fonction des missions de leur ministère respectif.

Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Conformément à la priorité stratégique du maintien de l'ordre qui lui est dévolue, la GRC soutient chaque équipe en affectant des enquêteurs et en mettant à disposition des juricomptables (sous contrat), des aides enquêteurs, des gestionnaires de cas graves et des employés de soutien administratif et opérationnel.

Des employés de la Direction générale de la GRC fournissent aux équipes une aide directe (collecte de renseignements et établissement de profils criminels) et répondent aux demandes que les chefs d'équipe locaux présentent à la Direction générale en vue de dépenser de l'argent supplémentaire provenant du budget central de fonctionnement et d'entretien. Comme certaines enquêtes menées par les équipes intégrées peuvent avoir une dimension internationale, un agent de liaison de la GRC (à la Direction générale) aide les équipes à réunir des renseignements dans d'autres pays, en préparant des demandes d'entraide juridique.

Afin d'assurer la continuité du travail d'enquête, la GRC applique à la dotation des équipes intégrées ses principes de gestion des ressources humaines basée sur les compétences. Sur la base de ces principes, la GRC veille à ce que les enquêteurs soient correctement formés et puissent obtenir des promotions tout en restant au sein de leur équipe.

La GRC, tout comme le ministère de la Justice (MJ), dispose d'un fonds de prévoyance pour couvrir les dépenses exceptionnelles associées aux enquêtes et aux poursuites fédérales (voir la section 2.6 pour une description détaillée du fonds). Ce fonds est compris dans les niveaux de référence de la GRC.

Justice Canada (JC)

Les conseillers juridiques du Service fédéral des poursuites (SFP) fournissent aux EIPMF des conseils et une assistance concernant des aspects tels que l'écoute électronique, les mandats de perquisition et les ordonnances de communication de preuve au cours des enquêtes.

Des ressources à l'administration centrale du ministère de la Justice participent également à la préparation des demandes d'entraide juridique aux gouvernements étrangers, adapte les demandes aux obligations des traités et traite les demandes d'extradition résultant de l'initiative. À cette fin, un poste a été désigné au sein du service d'entraide internationale du quartier général du SFP à Ottawa, lequel a été doté le 15 octobre 2005.

Lorsque le Procureur général du Canada dirigera une poursuite, les procureurs fédéraux fourniront des services de poursuite à l'équipe au moment où le cas sera considéré presque à l'étape de la poursuite, si la province refuse de poursuivre (selon les ententes, les provinces ont un droit de premier refus en ce qui a trait à la poursuite des cas signalés par les EIPMF). Un coordonnateur relevant de l'avocat général principal¹¹ sera chargé de l'ensemble des responsabilités liées à la prestation de services du SFP pour toutes les équipes.

Le MJ est également responsable de la gestion du fonds de réserve, établi pour aider les provinces à défrayer les dépenses exceptionnelles liées aux poursuites découlant du travail des EIPMF (voir la section 2.6 pour une description du fonds).

¹¹ Dans la conception initiale de l'initiative, le coordonnateur devait relever du sous-procureur général du Canada (droit pénal). Cependant, le poste a été classifié à un niveau qui a entraîné un changement dans la structure de rapport.

Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC)

Un poste à temps plein d'analyste des politiques a été créé au sein du Secteur de la police, de l'application de la loi et de l'interopérabilité du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Cet analyste a pour tâche de fournir un soutien préparatoire et logistique au conseil exécutif; coordonner les évaluations de l'initiative; et coordonner l'élaboration de politiques en réponse aux évaluations, au besoin. SPPCC prodiguera également des conseils en matière de programme d'action au solliciteur général du Canada (Sécurité publique et Protection civile Canada) pour l'aider à s'acquitter de son rôle national de chef de file en ce qui a trait à l'élaboration de politiques de maintien de l'ordre au Canada.

L'initiative EIPMF se rattache à l'objectif stratégique suivant de SPPCC : « Stratégies innovantes et meilleurs outils d'application de la loi pour répondre au crime organisé et à d'autres activités criminelles, dans un contexte national comme international ».

2.5 Gouvernance

Deux principaux organes sont chargés de la gestion et du bon fonctionnement de l'initiative des EIPMF : le conseil exécutif et les équipes consultatives mixtes (ECM). Le conseil exécutif a pour rôle de montrer la voie et de formuler des orientations sur l'initiative dans son ensemble. Les équipes consultatives mixtes ont pour fonction d'assurer la supervision opérationnelle et de prendre des décisions concernant le fonctionnement concret des équipes.

Conseil exécutif

Présidé par SPPCC, le conseil exécutif est un comité de supervision composé de représentants au niveau du sous-ministre adjoint issus des principaux ministères et organismes fédéraux – ministère de la Justice, ministère des Finances, Sécurité publique et Protection civile Canada et GRC. Le conseil se réunit en fonction des besoins, au départ au moins deux fois par an, pour s'assurer que les activités sont coordonnées et cadrent avec l'orientation stratégique et la vision de l'initiative. Le conseil pourrait également servir de forum afin de constituer un réseau avec les participants et les non partenaires, notamment des représentants du secteur des valeurs mobilières et des fonctionnaires provinciaux. Le conseil exécutif est appuyé par un groupe de travail interministériel.

Équipes consultatives mixtes (ECM)

Une équipe consultative mixte (ECM) opérationnelle, comprenant des représentants de la GRC, du ministère de la Justice et d'autres partenaires opérationnels non fédéraux, comme les commissions des valeurs mobilières et les corps de police provinciaux, est présente dans chaque ville et apporte sa contribution au rapport de synthèse périodique (préparé par le directeur du programme des équipes intégrées de la GRC) destiné au

conseil exécutif. Chaque équipe consultative mixte se réunit régulièrement afin de fournir des orientations et des conseils concernant : 1) la sélection des cas, afin de s'assurer que l'examen de ceux-ci s'inscrit dans le mandat des équipes intégrées; 2) les questions afférentes à la conservation des cas; 3) les enquêtes. La présence d'une équipe consultative mixte dans chaque ville permet de prendre des décisions spécifiques au marché et à la réglementation de chaque province, tandis que le conseil exécutif veille à ce que la philosophie de l'initiative soit la même partout dans le pays.

2.6 Ressources budgétaires

Au total, 120 millions de dollars, répartis comme suit, devaient être consacrés à cette initiative pour une période de cinq ans, à compter de 2003-2004 :

Tableau 1						
Répartition des ressources – EIPMF						
Ministère/agence	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	Total
Sous-total SPPCC	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	1 125 000
Sous-total – ministère de la Justice	688 000	2 187 000	4 700 000	4 700 000	4 700 000	16 975 000
Sous-total – GRC	8 087 000	13 188 000	17 575 000	17 575 000	17 575 000	74 000 000
<u>Fonds de prévoyance pour les enquêteurs et procureurs fédéraux</u>	1 000 000	2 200 000	3 750 000	3 750 000	3 750 000	14 450 000
<u>Fonds de prévoyance pour les enquêteurs et procureurs fédéraux</u>		2 200 000	3 750 000	3 750 000	3 750 000	13 450 000
<u>Total du financement</u>	10 000 000	20 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000	120 000 000

Bien que le financement de l'initiative des EIPMF ait été accordé pour une période de cinq ans, le financement se poursuivra après l'exercice 2007-08.

Fonds de prévoyance

Le fonds de prévoyance est destiné à couvrir les dépenses fédérales exceptionnelles occasionnées par les enquêtes liées à l'initiative des EIPMF. Les dépenses fédérales exceptionnelles occasionnées par les poursuites peuvent également être couvertes par le fonds lorsque des procureurs fédéraux jouent un rôle dans cette initiative. Les dépenses « exceptionnelles » sont celles qui sont jugées exceptionnelles par leur nature même ou qui excèdent les dépenses normalement engagées dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite courante. En outre, les dépenses doivent être telles que l'efficacité d'une enquête ou d'une poursuite pourrait être compromise si l'accès au fonds de prévoyance n'était pas autorisé.

On pourrait avoir accès au fonds de prévoyance réservé aux frais d'enquête et de poursuite exceptionnels occasionnés au gouvernement fédéral aux fins suivantes (ou à des fins analogues) : déplacements, communication de la preuve, personnel contractuel spécialisé, dépenses techniques ou d'équipement.

Pour avoir accès au fonds, il faut que le sous-ministre de la Justice et le commissaire de la GRC s'entendent sur le bien-fondé d'une demande visant à obtenir de l'argent du fonds pour couvrir une dépense donnée. Les deux responsables doivent ensuite écrire conjointement au secrétaire du Conseil du Trésor pour demander le déblocage de fonds. Il leur faut démontrer dans la lettre que les critères régissant l'accès au fonds sont remplis. La GRC et le ministère de la Justice rendront compte de l'utilisation du fonds de prévoyance dans des rapports annuels présentés au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les sommes non dépensées deviennent périmées et sont retournées au Trésor.

Fonds de réserve

Le fonds de réserve aidera à assumer les coûts provinciaux exceptionnels associés aux poursuites découlant du travail des EIPMF. Si après l'examen le MJ approuve une demande d'aide financière, la province doit signer une entente officielle avec le Ministère précisant les conditions de paiement, y compris les dates auxquelles les dépenses admissibles seront remboursées, les états financiers requis, etc.

Le fonds est reconduit chaque année et les sommes non dépensées deviennent périmées et sont retournées au Trésor. Le fonds fait partie des niveaux de référence du MJ.

3. Méthodologie

3.1 Introduction

Ce chapitre présente la méthodologie retenue pour l'évaluation de l'initiative EIPMF. Il contient les questions clés examinées, un aperçu des méthodes employées pour la collecte de données, ainsi que les limites de la méthodologie utilisée aux fins de l'évaluation. Le chapitre fournit en outre un certain contexte pour situer les constatations.

3.2 Stratégie d'évaluation

Les indicateurs et les méthodes d'évaluation définis dans le CGRR ont guidé la stratégie d'évaluation. L'évaluation, qui est fondée sur le cadre d'évaluation présenté dans le CGRR (voir l'Annexe A), aborde les sept questions clés suivantes :

Raison d'être	
1.	Doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant?
Structure et prestation	
2.	Est-ce que le volet des EIPMF s'occupe d'activités appropriées, de la façon qui avait été prévue initialement?
3.	Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?
4.	Est-ce que la structure de gouvernance fonctionne comme elle le devrait?
Réussite	
5.	Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et intenter des poursuites à cet égard?
6.	Y a-t-il eu amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves?
7.	Y a-t-il eu amélioration des poursuites?

Un groupe de travail a été créé afin d'assurer la surveillance générale de l'évaluation. Le groupe de travail était composé de représentants de la GRC, du MJ, du ministère des Finances et de SPPCC. Le rôle du groupe de travail était de fournir une orientation à l'équipe d'évaluation et de faciliter la conduite de l'évaluation. À cette fin, le groupe devait : identifier les personnes à interroger, fournir de la documentation, y compris de l'information sur la mesure du rendement, examiner et commenter les ébauches de documents, distribuer les ébauches pour commentaires et rassembler ces commentaires, et faire en sorte que l'équipe d'évaluation obtienne la collaboration nécessaire pour mener l'évaluation avec rapidité.

L'évaluation a débuté en juillet 2005. En octobre 2005, la collecte des données était presque terminée. Un premier rapport préliminaire a été soumis le 1^{er} décembre 2005,

suivi d'un rapport final. La présente évaluation couvre la période allant du début de l'initiative (juin 2003) jusqu'au 31 octobre 2005.

3.3 Méthodes de collecte des données

La méthodologie employée pour réunir les données de l'évaluation était fondée sur le postulat général portant que l'utilisation de multiples sources de données permettrait une évaluation plus rigoureuse et efficace du programme (par la triangulation des résultats). Les quatre méthodes suivantes ont été retenues pour la collecte des données :

1. Examen de documents
2. Entrevues
3. Groupes de discussion dirigée
4. Analyse comparative de dossiers d'enquête

Examen de documents

Des documents de base et opérationnels ont été demandés et examinés aux fins de l'évaluation. Parmi les documents examinés on compte [*], le CGRR et le CVAR, ainsi que des rapports spéciaux sur les crimes commis dans les marchés financiers. Les documents opérationnels examinés comprenaient des rapports de situation, des rapports sur des cadres de responsabilisation, de même que d'autres documents d'appui liés à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'initiative. En outre, des échantillons de données provenant de divers systèmes et dossiers mentionnés dans le CGRR ont été examinés pour vérifier les données disponibles pour les questions de l'évaluation. Parmi les sources de données d'intérêt potentiel figurent les données administratives (p. ex. les données financières et personnelles), les rapports générés par le Système de gestion des cas graves (SGCG) de la GRC et le Système de priorisation des dossiers opérationnels (SPDO), ainsi que les rapports de gestion des EIPMF. La liste des documents examinés dans le cadre de l'évaluation est fournie à l'Annexe B.

Entrevues

Au total, 42 entrevues ont été menées, soit en personne ou par téléphone, auprès des participants à l'initiative des EIPMF : conseil exécutif; groupe de travail interministériel; personnel du quartier général des EIPMF de la GRC; responsables des EIPMF; conseillers juridiques du MJ, chefs d'équipe et directeurs régionaux du SFP; organisations partenaires; et intervenants externes.

Six guides d'entrevues ont été élaborés pour faciliter le processus de collecte des données et assurer l'uniformisation des entrevues (voir l'Annexe C).

Groupes de discussion dirigée

Au total, on a formé six groupes de discussion dirigée composés de membres des EIPMF, à cinq emplacements différents. Ces groupes visaient à obtenir le point de vue

opérationnel des membres des EIPMF sur des questions liées à l'évaluation formative. Les participants provenaient de chacune des quatre EIPMF permanentes et de l'équipe de démarrage rapide. Au total, 49 personnes ont participé aux groupes de discussion dirigée.

Analyse comparative des données

L'objectif de l'analyse antérieure-postérieure comparative de cas choisis était de fournir de l'information quant au temps opportun des services et des activités liés aux enquêtes majeures avant et après l'introduction de l'initiative des EIPMF. L'approche suggérée comprenait l'examen des étapes-clés de cas de nature similaire et la tenue éventuelle d'un certain nombre d'entrevues de suivi visant à clarifier et à confirmer nos constatations. En ce qui a trait à la post-analyse du volet des EIPMF, on avait suggéré de cibler celle-ci sur un sous-ensemble de quatre enquêtes de type « projet majeur » faisant partie des sept enquêtes en cours au début de l'évaluation. Cependant, l'accès aux données requises s'est révélé problématique et l'analyse comparative des données n'a pu être effectuée comme prévu (voir la section 3.5, Limites de la méthodologie).

3.4 Méthodologie de l'analyse

Des données provenant de toutes les sources disponibles ont été analysées en vue de répondre aux questions de l'évaluation. Dans la mesure du possible, on a utilisé des données issues de sources multiples pour enrichir l'analyse.

3.5 Limites de la méthodologie

Comme nous l'avons déjà mentionné, une analyse comparative de cas s'est révélée impossible. Étant donné que tous les dossiers des EIPMF avaient un statut actif, des précautions particulières ont dû être prises pour s'assurer que la divulgation de renseignements à l'équipe d'évaluation ne compromettrait pas les enquêtes en cours. Comme les données étaient de nature délicate, qu'il s'agissait d'enquêtes en cours et que seulement neuf enquêtes avaient été entreprises, nous ne pouvions pas assurer la confidentialité de l'information relative aux cas individuels. Par conséquent, l'analyse s'est limitée à l'information regroupée concernant ces dossiers. Dans les quelques cas où une analyse de données quantitatives était nécessaire afin de répondre à une question de l'évaluation, l'information confidentielle a été analysée mais n'a pas été reproduite dans ce rapport.

Étant donné le caractère délicat du sujet à l'étude, l'analyse de certaines questions d'évaluation n'est pas aussi rigoureuse qu'il avait été initialement prévu et s'appuie fortement sur des évaluations de nature qualitative.

L'état d'avancement de la mise en œuvre de l'initiative des EIPMF constituait une deuxième contrainte. Au moment de l'évaluation, aucune accusation n'avait été formulée en lien avec les enquêtes de type « projet majeur ». Par conséquent, aucune activité liée à la communication des preuves n'a encore été entreprise et aucune affaire ayant fait l'objet d'une enquête par les équipes n'a encore été traduite en justice. Pour cette raison, nous n'avons pu évaluer les résultats de poursuites ou d'enquêtes terminées. La portée de

l'évaluation est donc restreinte aux résultats qui peuvent être mesurés à cette étape-ci du cycle de vie du programme.

3.6 Contexte

Il importe de noter qu'au cours de la mise en œuvre de l'initiative des EIPMF, certains facteurs sont entrés en ligne de compte sous l'effet desquels des modifications ont dû être apportées afin de réussir le lancement du programme. Les plus importants parmi ces facteurs sont les suivants :

- La dotation d'un poste de coordonnateur au sein du Service fédéral des poursuites, au MJ, a été retardée en raison du plafond salarial.¹²
- Le plafond salarial imposé par le gouvernement a retardé la dotation des postes de conseillers juridiques au MJ. Pour cette raison, le ministère a dû réaffecter des ressources afin de fournir le soutien nécessaire aux EIPMF jusqu'à ce que le plafond soit aboli. Ceci a eu pour effet de retarder l'affectation de ressources permanentes du MJ aux EIPMF, mais n'a pas nui à la prestation d'avis juridiques puisque ces avis ont été fournis par les bureaux locaux. Bien qu'un plafond salarial ait également été imposé à la GRC, la GRC a décidé de prendre à sa charge la mise en œuvre de l'initiative des EIPMF et d'assumer les risques financiers associés.

¹² Le poste de coordonnateur a été doté le 9 janvier 2006.

4. RAISON D'ÊTRE

4.1. Nécessité d'augmenter la capacité d'enquête et de poursuite des EIPMF

4.1.1 Capacité d'enquête

Aperçu

La structure initiale de l'initiative exigeait une mise en œuvre par étapes. En 2003-2004, deux équipes ont été établies à Toronto et une à Vancouver, suivies de la création de plusieurs équipes à Calgary et à Montréal et d'une troisième équipe à Toronto en 2004-2005. Selon les résultats de l'évaluation formative, le programme devait être complété en 2005-2006, avec l'établissement d'une équipe supplémentaire à Vancouver, Calgary et Montréal¹³. Les constatations présentées dans la présente section visent à déterminer s'il est nécessaire d'augmenter la capacité des EIPMF dans le cadre de l'initiative. Bien que les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée n'aient pas été interrogés directement sur le sujet, le concept de l'augmentation de la capacité d'enquête des EIPMF peut être considéré selon deux perspectives différentes, à savoir :

- a) s'il faut augmenter le niveau actuel de la mise en œuvre (six équipes) afin de compléter l'initiative (neuf équipes);
- b) s'il faut élargir l'initiative au-delà de neuf équipes.

Les constatations sont principalement fondées sur des sources de données qualitatives.

CONCLUSIONS

Les personnes interrogées appuient fortement l'expansion de l'initiative, c'est-à-dire d'augmenter les six équipes actuelles aux neuf équipes prévues afin de la compléter. Les personnes interrogées ont notamment suggéré l'ajout d'équipes à Toronto et à Montréal ainsi que le maintien ou l'accroissement de la capacité de démarrage rapide. L'appui envers une expansion future du programme dans l'Ouest est beaucoup moindre (Calgary et Vancouver).

L'appui envers l'expansion du programme au-delà de sa réalisation complète est faible, la raison principale étant que l'on souhaite d'abord connaître les résultats liés au niveau d'investissement actuel. La nécessité d'une éventuelle augmentation des ressources des EIPMF a été soulevée lors de discussions touchant le réexamen du mandat actuel des EIPMF de même que lors de discussions concernant la nécessité de faire participer des conseillers juridiques et des procureurs aux projets de démarrage rapide.

¹³ Conseils et Vérification Canada, Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada, mars 2004, p. 5

Constatations

En ce qui a trait à la capacité d'enquête, la plupart des personnes interrogées, tant à l'interne qu'à l'externe, appuient la mise en œuvre complète de l'initiative, soit de faire passer les six équipes actuelles aux neuf équipes prévues. La mise en œuvre complète de l'initiative a reçu un grand appui de la part des membres du Groupe de travail interministériel (GTI), de la Direction générale de la GRC et des organisations partenaires, ainsi que, à un moindre degré, des membres du conseil exécutif et des conseillers juridiques interrogés. Les participants aux groupes de discussion dirigée réunis à Toronto, Calgary et Halifax (démarrage rapide) souscrivent à la nécessité de procéder à la mise en œuvre complète de l'initiative.

Les personnes interrogées estiment que Toronto et Montréal sont des emplacements de choix pour les équipes supplémentaires, mais peu se sont montrées en faveur de la mise en place de ces équipes dans l'Ouest. Un certain nombre de personnes interrogées ont suggéré que le programme soit élargi en fonction des besoins. Certaines organisations partenaires, notamment, ont exprimé de l'incertitude quant à savoir si le type de fraude qui se produit à Vancouver et à Calgary devrait être traité par les EIPMF ou par les unités des infractions commerciales de la GRC situées dans ces villes. Pour des raisons de confidentialité, une analyse des arriérés de cas, qui aurait fourni une mesure quantitative des besoins, n'a pu être effectuée dans le cadre de la présente évaluation.

Les raisons principales pour élargir le programme aux neuf équipes prévues comprennent la nécessité de traiter davantage de cas connus à court terme; la nécessité de fournir un soutien adéquat aux enquêteurs à l'étape de la poursuite sans affaiblir la capacité d'enquête courante; et la nécessité d'une couverture adéquate pour l'ensemble du pays.

Bien que certaines personnes aient indiqué, dans tous les groupes d'entrevue, que les ressources actuelles étaient insuffisantes compte tenu du travail à accomplir, cette constatation n'a pas suscité un grand appui pour l'expansion du programme au-delà des neuf équipes prévues. Seuls la Direction générale de la GRC, des officiers responsables de la GRC ainsi qu'une organisation partenaire ont exprimé leur appui envers l'expansion du programme au-delà de neuf équipes. Un certain nombre de participants dans tous les groupes, en particulier parmi le conseil exécutif et les partenaires, ont indiqué que l'expansion au-delà du niveau prévu de neuf équipes dépendra du rendement démontré et des résultats atteints après la mise en œuvre complète de l'initiative. Selon d'autres observations isolées, une augmentation du niveau des ressources ne se traduirait pas nécessairement par une plus grande efficacité, mais plutôt par la prise en charge d'un plus grand nombre de cas. On a également mentionné la nécessité de contrôler la croissance de l'initiative sur le plan organisationnel et de renforcer l'expansion en cours avant d'élargir le programme au-delà des neuf équipes prévues.

La question de l'expansion du programme EIPMF au-delà de l'élargissement prévu a suscité à plusieurs reprises des discussions concernant le mandat actuel des EIPMF. Certaines des personnes interrogées estiment qu'il serait nécessaire d'adapter le mandat

actuel de l'initiative EIPMF de manière à inclure des tendances récentes en matière de fraude ou des entreprises autres que des sociétés cotées en bourse. À cet égard, on a reconnu qu'un tel changement au mandat exigerait probablement des équipes supplémentaires. Certains partenaires préfèrent conserver le mandat actuel de l'initiative et mettre l'accent sur l'obtention de résultats dans le cadre du mandat actuel avant d'envisager des changements.

Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée sont en faveur de l'augmentation de la capacité de démarrage rapide. Certaines des personnes interrogées ont indiqué que le concept de démarrage rapide est un atout pour la capacité d'enquête et qu'il permet d'élargir la portée de l'initiative en région. Cependant, selon la Direction générale de la GRC et les responsables des EIPMF, la réalisation du concept de démarrage rapide ne s'est pas faite sans problèmes. Il peut être difficile d'encourager les enquêteurs des EIPMF à y participer. Cela peut également avoir une incidence sur les enquêtes menées par les EIPMF étant donné que les membres de l'équipe de démarrage rapide sont retirés des autres enquêtes en cours.

RECOMMANDATIONS

Que le QG des EIPMF élargisse la capacité de l'initiative, en faisant passer les six équipes actuelles aux neuf équipes initialement prévues.

Que le QG des EIPMF réexamine les emplacements des trois équipes supplémentaires en vue d'assurer le respect du mandat actuel des EIPMF et d'avoir une incidence maximale sur la conduite actuelle du marché.

Que le QG des EIPMF examine l'utilité d'établir une équipe de démarrage rapide permanente et détermine si cette capacité doit être centralisée ou décentralisée. Une telle capacité pourrait aider les EIPMF existantes à gérer leur charge de travail tout au long du cycle de vie du projet.

4.1.2 Capacité de poursuite

Aperçu

Les constatations présentées dans la présente section visent à déterminer s'il est nécessaire d'augmenter la capacité de poursuite dans le cadre de l'initiative.

L'aide apportée en matière de poursuite dans le cadre de l'initiative comprend : 1) l'établissement d'équipes de poursuite intégrées au niveau fédéral, et 2) l'établissement d'un fonds de réserve, administré par le MJ, pour les « dépenses exceptionnelles » encourues par les procureurs généraux des provinces.

La capacité de poursuite est restreinte en raison de la structure de financement établie à l'étape de la conception. Les procureurs fédéraux du Service fédéral des poursuites du MJ peuvent être assignés à des poursuites découlant d'accusations portées par les EIPMF,

soit lorsqu'ils sont invités à se joindre à une équipe de poursuite provinciale, soit dans le cas de poursuites dirigées par la Couronne. Bien que le programme prévoit le financement des équipes de poursuites, la capacité du MJ à prendre des mesures de dotation anticipée est limitée par le droit de premier refus des provinces en matière de poursuite.

Les constatations sont principalement fondées sur des sources de données qualitatives.

CONCLUSIONS

Les constatations ne sont pas concluantes pour le moment en raison des limites imposées initialement sur le financement et la structure de ressources de poursuites. De plus, le cycle de vie naturel des projets majeurs n'ayant pas encore atteint l'étape de la poursuite, il est difficile d'évaluer la capacité de poursuite actuelle.

Cependant, les constatations tirées des entrevues et des groupes de discussion dirigée laissent suggérer que la capacité de poursuite actuelle aux niveaux fédéral et provincial pourrait dans certains cas être insuffisante. On a notamment souligné que les arrangements actuels concernant les ententes de poursuite fédérales/provinciales ne tiennent compte que des quatre provinces dans lesquelles les EIPMF permanentes sont situées et avec lesquelles des protocoles de poursuite ont été négociés.

On estime que la disposition du fonds de réserve, qui vise à défrayer en partie les coûts exceptionnels encourus par les provinces pour les poursuites liées aux cas de fraude signalés par les EIPMF, doit être modifiée afin de mieux s'harmoniser avec l'objectif initial du fonds.

Constatations

La plupart des conseillers juridiques et des partenaires ont indiqué que l'initiative n'était tout simplement pas assez avancée pour déterminer si la capacité de poursuite devait être étendue. Le fait que les projets majeurs n'ont pas encore atteint l'étape du dépôt d'accusations, lesquelles entraînent l'engagement de poursuites, représente un facteur confondant.

Même dans les cas où un protocole comprendrait un droit de premier refus par la province, une aide fédérale en matière de poursuite pourrait devoir être fournie à l'équipe de poursuite de cette province (conseils, participation à l'équipe de poursuite provinciale si l'invitation en est faite et autres types d'aide).

Un certain nombre de personnes interrogées au sein du comité exécutif et du groupe de travail interministériel, de même que certains conseillers juridiques, ont mentionné qu'il était nécessaire de se doter d'une capacité de poursuite expérimentée au niveau fédéral et ont indiqué que l'effectif existant du MJ pourrait être insuffisant pour assumer ce rôle dans le cas des poursuites dirigées par la Couronne fédérale. D'autres personnes

interrogées, notamment des conseillers juridiques, ont mentionné que les unités de poursuites existantes affectées aux fraudes fiscales sont une source d'expertise fédérale qui pourrait être sollicitée dans le cadre des poursuites fédérales découlant du travail des EIPMF. L'initiative des EIPMF prévoit l'embauche de ressources supplémentaires par le MJ en vue de soutenir ces poursuites. Cependant, étant donné que les provinces conservent le droit de premier refus dans la poursuite des cas des EIPMF et que des accusations n'ont pas encore été portées en relation aux enquêtes de type « projet majeur », la capacité de poursuite du MJ reste à vérifier.

Certains des partenaires interrogés ont indiqué que certaines administrations provinciales pourraient ne pas avoir la capacité voulue pour traduire en justice ces types de cas. Plus précisément, même dans les cas des compétences partagées, les participants ont indiqué que la capacité de poursuite comportait des lacunes aux endroits où la méthode de démarrage rapide des EIPMF est utilisée, par exemple en Nouvelle-Écosse. On estime que ces provinces pourraient accepter une intervention fédérale car elles n'ont pas toujours l'expérience nécessaire en matière de poursuite pour ces types de cas.

On a suggéré d'augmenter rapidement la capacité de poursuite avant le dépôt d'accusations pour s'assurer qu'un soutien en matière de poursuites soit disponible aux moments cruciaux de l'enquête. À titre d'exemple, l'une des personnes interrogées a indiqué que l'avis des poursuivants est souvent nécessaire lorsque les données de fait et de droit d'une cause sont présentées initialement, habituellement au moment où est faite la première demande visant à obtenir un mandat de perquisition. L'avis du procureur est alors considéré comme étant primordial pour s'assurer que les données de fait et de droit sont valables. Cela pose un dilemme, car tant qu'un dossier n'a pas atteint l'étape de la poursuite, il est difficile de justifier une dotation exclusive, la charge de travail du procureur pouvant ne pas être assez forte.

D'autres personnes interrogées et membres des groupes de discussion dirigée ont indiqué que même si l'expertise en matière de poursuites existe pour ces types de cas au Canada, l'accès à ces procureurs spécialisés est difficile et il pourrait être nécessaire de fournir un soutien financier aux provinces pour leur permettre de traduire ces cas en justice. Le fonds de réserve a été établi dans le but de défrayer jusqu'à 50 pour cent des frais exceptionnels liés aux poursuites (uniquement pour la communication des preuves, les contrats spécialisés et les frais techniques et d'équipement) encourus par les procureurs généraux provinciaux ayant conclu une entente avec le procureur général du Canada¹⁴. Bien que certains aient proposé de permettre aux provinces d'utiliser le fonds de réserve pour embaucher des procureurs spécialisés, le fonds de réserve du gouvernement fédéral n'a pas pour objet de couvrir les salaires des procureurs provinciaux. L'objectif explicite du fonds de réserve est d'encourager les procureurs généraux des provinces à participer au programme et à jouer un rôle dans les poursuites découlant du travail des EIPMF en les aidant à défrayer les dépenses exceptionnelles susmentionnées, dans le cadre d'ententes de poursuite fédérales-provinciales et de protocoles de coordination.¹⁵ À ce

¹⁴ Ministère de la Justice, Service fédéral des poursuites, Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF), Rapport d'étape, 16 mars 2005, p. 11.

¹⁵ Ministère de la Justice, Fonds de réserve pour les équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF), Modalités et conditions, p. 1.

jour, le fonds de réserve n'a pas encore été utilisé. Comme l'ont mentionné certaines des personnes interrogées, les modalités actuelles du fonds de réserve ne prévoient qu'une couverture partielle des frais exceptionnels qui sont associés aux poursuites découlant du travail des EIPMF et qui répondent aux critères énoncés dans les modalités et conditions relatives à l'accès au fonds.

RECOMMANDATIONS

Que le MJ veille à ce que des négociations bilatérales visant à conclure des ententes en matière de poursuites soient entreprises avec les provinces qui ne sont pas couvertes actuellement par de telles ententes.

Que le MJ mette rapidement en place des équipes de poursuite expérimentées et qualifiées au niveau fédéral afin que de telles équipes soient disponibles au moment voulu, maintenant que des protocoles de poursuites ont été négociés avec les provinces dans lesquelles sont situées les EIPMF.

Que le MJ examine, avec ses partenaires, les modalités d'accès au fonds de réserve en vue de fournir aux provinces une aide accrue pour défrayer les frais exceptionnels encourus dans le cadre des poursuites découlant du travail des EIPMF.

5. STRUCTURE ET PRESTATION

5.1 Mise en œuvre de l'initiative EIPMF

Aperçu

La présente section traite de la mise en œuvre de l'initiative des EIPMF et vise à déterminer dans quelle mesure l'objectif initial du programme est respecté. Les questions examinées sont les suivantes :

- la nature et le type d'enquêtes entreprises;
- l'adéquation et le temps opportun des services et des activités;
- le niveau de collaboration entre les membres des EIPMF et les divers intervenants

Les conclusions présentées dans cette section sont tirées d'entretiens et de groupes de discussion dirigée et sont complétées par des données quantitatives, dans les cas où de telles données étaient disponibles.

5.1.1 Nature et type d'enquêtes et de poursuites

CONCLUSION

Les enquêtes de type « projet majeur » auxquelles travaillent présentement les EIPMF portent sur des fraudes sur les marchés financiers qui sont considérées d'importance nationale, conformément au mandat initial de l'initiative. Pour des raisons de confidentialité, il a été impossible de confirmer que tous les cas faisant l'objet d'une enquête mettent en cause des sociétés cotées en bourse et sont d'importance nationale, conformément aux autres éléments du mandat initial.

Constatations

La sélection des cas qui font l'objet d'une enquête par les EIPMF est faite en consultation avec l'équipe consultative mixte, à l'aide d'outils qui permettent de déterminer comment les ressources opérationnelles doivent être investies (p. ex. le Système de priorisation des dossiers opérationnels¹⁶). D'autres facteurs, comme le degré auquel une enquête est susceptible d'augmenter la confiance des investisseurs et l'importance du cas aux niveaux régional, national et international, sont également pris en compte dans le processus de prise de décisions. Il importe de noter que la GRC seule a le pouvoir de sélectionner les cas. Les autres organisations partenaires et intervenants qui participent à l'initiative formulent des commentaires et des conseils mais ne prennent pas la décision finale.

De l'information sur la nature des enquêtes a été fournie pour les 54 cas sélectionnés jusqu'à maintenant par les EIPMF pour faire l'objet d'un examen approfondi. Le tableau

¹⁶ Le SPDO (Système de priorisation des dossiers opérationnels) aide à établir la priorité des dossiers d'enquêtes en attribuant une valeur à un certain nombre de critères précis.

ci-dessous présente une ventilation de ces cas par type et confirme que les enquêtes entreprises à ce jour sont effectivement liées à des fraudes sur les marchés financiers.

Type d'enquête	Nombre d'enquêtes
Fraudes en valeurs mobilières	21
Infractions liées au marché boursier	12
Falsification de livres/dossiers	3
Vol de plus de 5 000 \$	6
Fraudes	10
Autres fraudes	2
TOTAL	54

Pour des raisons de confidentialité, il a été impossible de confirmer, au moyen d'une analyse quantitative des données, que tous les cas faisant présentement l'objet d'une enquête mettent en cause des sociétés cotées en bourse et sont d'envergure nationale.

Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée conviennent généralement que les types de dossiers choisis pour les enquêtes de type « projet majeur » cadrent avec le mandat de l'initiative. Les participants s'entendent pour dire que la complexité et la nature des dossiers des EIPMF sont appropriées et qu'il aurait probablement été difficile d'enquêter sur ces types de cas avant la création des EIPMF en raison du nombre limité d'enquêteurs.

5.1.2 Pertinence et temps opportun des services et des activités

CONCLUSION

Certaines enquêtes des EIPMF ne constituaient pas des projets majeurs et ont été entreprises afin d'obtenir un succès rapide. Ces enquêtes ne semblent pas avoir nui au progrès des enquêtes de type « projet majeur » (avec l'exception de Vancouver). Les données disponibles laissent suggérer qu'à partir du moment où les enquêtes de type « projet majeur » ont été amorcées, le nombre d'heures consacré aux autres enquêtes a diminué.

Le délai d'un an imparti pour l'achèvement des enquêtes de type « projet majeur » n'a pas été respecté à ce jour et peut être considéré comme étant démesurément optimiste étant donné le nombre de facteurs qui influencent la progression d'une enquête. En outre, comme l'initiative est encore à l'étape de la mise en œuvre, des problèmes d'ordre logistique ou administratif liés au démarrage de l'initiative peuvent avoir retardé les enquêtes.

La méthode de démarrage rapide est perçue comme un moyen efficace de mener des enquêtes hors des quatre EIPMF permanentes. Cependant, le personnel du QG des EIPMF de la GRC a dû composer avec certains problèmes logistiques lorsqu'il a

mis en place l'équipe de démarrage rapide. En outre, la structure de rapport de l'équipe n'ayant pas été formellement définie au départ, les rôles et les responsabilités des enquêteurs n'étaient pas toujours clairs.

Constatations

La majorité des personnes interrogées ainsi que les participants aux groupes de discussion dirigée s'entendent pour dire que les EIPMF s'occupent d'activités et de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement. L'initiative des EIPMF a été structurée de manière à ce que les enquêteurs consacrent leurs efforts presque exclusivement sur les cas majeurs d'importance nationale. Les enquêteurs doivent consacrer quatre-vingt-dix pour cent de leur temps aux activités des EIPMF.¹⁷ Pour la période allant de janvier 2004 à juin 2005, le pourcentage du temps consacré aux activités des EIPMF a été de 54 pour cent. Trente-et-un pour cent du temps restant a été consacré à des tâches d'administration générale¹⁸. Comme la mise en œuvre de l'initiative des EIPMF est actuellement en phase finale, on prévoit que le pourcentage du temps consacré aux activités des EIPMF augmentera lorsque la mise en œuvre du programme s'achèvera et que les équipes deviendront entièrement opérationnelles.

Seulement 63 pour cent des heures totales consacrées aux activités sont actuellement consacrées à des enquêtes de type « projet majeur ». Le mandat de l'initiative des EIPMF est de mettre l'accent sur les fraudes les plus graves commises sur le marché, chaque équipe étant responsable d'un dossier. Cependant, certaines personnes interrogées et certains participants aux groupes de discussion dirigée ont également indiqué qu'il était difficile de travailler à des dossiers importants dès le début, et ils suggèrent que les EIPMF prennent en charge des dossiers d'une portée plus restreinte afin de permettre aux enquêteurs d'acquérir une expérience précieuse.

Selon cet argument, il serait logique de présumer que les EIPMF mèneraient des enquêtes plus petites au début mais concentreraient le gros de leurs efforts à des projets majeurs une fois qu'elles auraient acquises l'expérience nécessaire. Ainsi, le nombre d'heures consacrées à des enquêtes de type « projet majeur » surpasserait le temps consacré aux autres enquêtes entreprises depuis le début. Le tableau 3 indique le nombre d'heures consacrées à des enquêtes de type « projet majeur » depuis le 30 juin 2005, ainsi que le nombre d'heures consacrées aux enquêtes qui ne sont pas de type « projet majeur » depuis que des enquêtes de type « projet majeur » ont été entreprises.¹⁹ En ce qui a trait à Toronto et à Vancouver, où plus d'un projet majeur est en cours, on a calculé les heures consacrées aux enquêtes menées entre les dates de début des cas. On prévoit qu'à Toronto, où trois équipes sont maintenant en opération, le temps alloué aux enquêtes qui ne sont pas de type « projet majeur » diminuera lorsque de nouvelles enquêtes importantes seront amorcées.

¹⁷ Équipes intégrées de la police des marchés financiers, Rapport sur la mise en œuvre de la GRC présenté au Conseil exécutif, 16 mars 2005, page 9.

¹⁸ Source : Analyse de données particulières fournie par le QG des EIPMF de la GRC, automne 2005.

¹⁹ Ibid.

Équipe	Temps consacré aux enquêtes de type « projet majeur »	Temps consacré aux enquêtes non de type « projet majeur » depuis la date de début des enquêtes de type « projet majeur »
Montréal	149,5	167
Calgary	2 781	0
Vancouver – cas 1	945	4 499,5
Vancouver – cas 2	6 112	4 701,5
Toronto – cas 1	18 542,5	3 284
Toronto – cas 2	7 103	308,5
Toronto – cas 3	2 071,3	183
Toronto – cas 4	2 761,5	0

Quelques organisations partenaires ont émis des préoccupations selon lesquelles les EIPMF de la région de l'Ouest auraient pris en charge des dossiers non appropriés et non conformes au mandat de l'initiative. Afin de vérifier ces propos, nous avons effectué une analyse des données disponibles relativement au nombre d'heures consacrées à chaque enquête.²⁰ Selon cette analyse, il appert que les préoccupations soulevées à l'égard de la sélection des cas à Vancouver sont fondées. Contrairement aux autres EIPMF, le site de Vancouver n'a pas réduit le temps consacré aux enquêtes de moindre envergure lorsqu'une enquête de type « projet majeur » a été amorcée.

	Vancouver	Toronto	Calgary	Montréal
Heures consacrées à des enquêtes de type « projet majeur »	7 057	30 478,5	2 781	149,5
Heures consacrées à d'autres enquêtes	9 620,5	7 424	418,5	262,5
Pourcentage du temps consacré à des projets majeurs par rapport aux heures d'enquête totales	42 %	80 %	87 %	36 %

De façon générale, les personnes interrogées de même que les participants aux groupes de discussion dirigée conviennent que les EIPMF fournissent leurs services et accomplissent leurs activités en temps opportun. Ils s'accordent à dire que les enquêtes de cette nature dureraient plusieurs années si elles étaient réalisées par les services divisionnaires des infractions commerciales. Même si plusieurs reconnaissent que la règle de 10

²⁰ Les données sur les heures consacrées aux enquêtes ont été fournies par la GRC.

personnes/année²¹ est optimiste, ils admettent que la mise en place d'équipes dédiées devrait accélérer les enquêtes. En outre, certains ont émis des préoccupations selon lesquelles ce délai théorique a pu susciter des attentes élevées chez les agences centrales (p. ex. SCT, ministère des Finances), des attentes qui, dans certains cas, sont considérées comme étant plus ou moins irréalistes. Tous sont unanimes à dire que certains délais sont indépendants de la volonté des EIPMF (p. ex. l'approvisionnement, les défis posés par l'utilisation d'outils d'enquêtes tels les ordonnances de communication, etc.), ce qui a une incidence négative sur la rapidité des services et des activités.

Le tableau suivant indique la durée actuelle des enquêtes de type « projet majeur », en date du 31 octobre 2005.

Durée de l'enquête	Nombre d'enquêtes
Moins de 12 mois	3
12 à 18 mois	3
Plus de 18 à 21 mois	3
La durée est fondée sur la date à laquelle l'enquête a été ouverte dans le Système de gestion des cas de la GRC	

Tant le personnel de la Direction générale de la GRC que les responsables des EIPMF ont fourni des commentaires en réponse à des questions concernant la pertinence des services et des activités de l'équipe de démarrage rapide. En résumé, les participants estiment que le concept de démarrage rapide est judicieux car il offre la possibilité de lancer une enquête dans n'importe quelle ville canadienne.

Les participants aux groupes de discussion dirigée portant sur le démarrage rapide ont indiqué y avoir eu une certaine confusion quant à la prise en charge des enquêtes auxquelles travaillaient conjointement le service des infractions commerciales et les équipes de démarrage rapide. Cette question a réglée facilement et selon les participants, les enquêtes n'en n'ont pas souffert. Les participants pensent toutefois qu'à l'avenir, il pourrait être utile de tenir des discussions entre la Direction générale de la GRC et le service des infractions commerciales régional au sujet de leurs rôles et responsabilités, au moment où l'on établira le plan opérationnel des cas exigeant l'intervention d'une équipe de démarrage rapide.

Les participants qui participent étroitement à l'initiative de démarrage rapide ont indiqué que la mise en place en temps opportun d'une telle équipe constituait un problème. La difficulté à trouver des personnes disponibles et expérimentées pour former l'équipe de démarrage rapide, ainsi que les nombreux problèmes en matière d'approvisionnement, ont nui à la capacité de lancer une enquête rapidement. Bien qu'il reste à déterminer la rapidité à laquelle ces équipes doivent réellement être établies, les retards liés à l'établissement de l'équipe qui travaille présentement en Nouvelle-Écosse ont été jugés

²¹ La règle de 10 personnes/année est fondée sur le postulat voulant que si un enquêteur travaille traditionnellement à un dossier pendant une période de dix ans, une équipe de 10 enquêteurs devrait être en mesure d'accomplir la même quantité de travail dans une période d'un an.

inacceptables par les personnes participant de près aux aspects logistiques de la mise en place de l'équipe. Fait intéressant, les frustrations ressenties par le personnel de la Direction générale de la GRC participant à l'initiative de démarrage rapide n'ont pas été vécues par l'équipe elle-même. Les participants aux groupes de discussion dirigée estiment qu'ils ont reçu le soutien nécessaire de façon opportune.

RECOMMANDATION

Que l'on continue de surveiller le temps consacré aux opérations et autres activités afin de déterminer dans quelle mesure les équipes se concentrent sur les activités relevant de leur mandat.

5.1.3 Niveau de collaboration entre les EIPMF et les intervenants

CONCLUSION

En ce qui a trait aux enquêtes, l'approche multidisciplinaire est considérée comme la clé du succès de l'initiative. Bien qu'on ne s'entende pas toujours sur la nécessité de se regrouper, tout porte à croire que le niveau de collaboration parmi les équipes est bon.

La collaboration entre les EIPMF et les services des infractions commerciales de la GRC s'est améliorée depuis le début de l'initiative. Une communication continue est nécessaire afin de favoriser ces relations.

Il est important que les EIPMF continuent à se consulter et à communiquer entre elles de façon continue et systématique pour la réussite de l'initiative (p. ex. séances de réflexion régulières; réseautage et conférences pour les conseillers juridiques).

Constatations

L'évaluation visant à déterminer si le niveau de collaboration entre les unités EIPMF et les divers intervenants est adéquat et efficace couvrait les quatre aspects suivants : la collaboration entre les unités EIPMF, la collaboration entre les unités EIPMF et la Direction générale de la GRC, la collaboration entre les unités EIPMF et les divisions, et la collaboration entre les unités EIPMF et les intervenants.

Collaboration entre les unités EIPMF

Dans l'ensemble, les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée conviennent que la combinaison des organisations participantes est appropriée. Tous s'accordent pour dire que la collaboration entre les unités EIPMF ainsi que leur intégration contribuent grandement à la réussite de l'initiative. La création d'équipes multidisciplinaires permet à tous les membres de tirer profit de l'expertise et l'expérience de chacun lors des enquêtes. Grâce aux détachements, ils ont accès à de l'information

provenant d'un vaste éventail d'organismes de réglementation et d'enquête, ce qui contribue à assurer la rigueur des enquêtes.

Bon nombre de personnes interrogées conviennent que le regroupement accélère le processus d'enquête et établit une synergie entre les membres de l'équipe. Cependant, les conseillers juridiques questionnent pour leur part la nécessité de se regrouper puisqu'à certains endroits, leurs services ne sont pas utilisés dans leur pleine mesure et qu'ils travaillent à d'autres dossiers non liés à l'initiative des EIPMF. Dans certains cas, les conseillers juridiques partagent leur temps entre le bureau de l'EIPMF et celui du SFP régional. Cela est vu comme un bon compromis, compte tenu du fait que les technologies actuelles offrent un accès quasi instantané aux conseillers juridiques lorsque c'est nécessaire.

Collaboration entre les unités EIPMF et la Direction générale de la GRC

Les communications entre la Direction générale de la GRC et les unités EIPMF sont habituellement gérées par les responsables des EIPMF, à chaque emplacement. Chaque unité EIPMF rédige un rapport d'activité mensuel pour la Direction générale de la GRC. Bien que les employés de la Direction générale de la GRC participent peu aux opérations régionales, ils se rendent de temps à autre en région afin de fournir des avis et un soutien au personnel des unités. À cette occasion, ils participent aux réunions de l'ECM, lorsque c'est possible.

Collaboration entre les unités EIPMF et les divisions de la GRC

Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée s'entendent pour dire que le niveau de collaboration entre les EIPMF et les divisions de la GRC s'est grandement amélioré depuis la création de l'initiative. Au début, on a recruté plusieurs enquêteurs au sein des divisions pour former les EIPMF, ce qui a fait décroître la capacité en ressources humaines des divisions de manière importante. Depuis la création de l'initiative, les responsables des EIPMF de la GRC ont fait de grands efforts pour établir une relation de travail avec les divisions. À Toronto et à Calgary, les unités EIPMF communiquent maintenant tous les plans opérationnels et toutes les notes d'information à leur division, ce qui a fortement contribué à resserrer la collaboration entre les deux organisations. Plusieurs des personnes consultées estiment que les relations personnelles entre les membres des EIPMF et le personnel divisionnaire sont essentielles au maintien de la collaboration.

Les unités EIPMF peuvent obtenir divers services des divisions (p. ex. activités de surveillance, opérations d'infiltration) au besoin. Bien que les divisions reçoivent un certain montant de l'initiative des EIPMF en échange de leurs services, certains participants aux groupes de discussion dirigée croient qu'une entente officielle entre les EIPMF et les divisions est nécessaire pour renforcer les partenariats entre les deux groupes.

Collaboration entre les EIPMF et les intervenants

Tant les personnes interrogées que les participants aux groupes de discussion dirigée reconnaissent l'importance d'établir et de maintenir des relations avec les divers intervenants. On convient généralement que l'initiative ne doit pas être limitée aux ministères et aux organismes fédéraux afin d'être couronnée de succès. La collaboration entre les EIPMF et les intervenants est encouragée à travers différents mécanismes, dont les suivants :

- comités (p. ex. conseil exécutif, groupe de travail interministériel, équipes consultatives mixtes);
- journées de réflexion sur le travail d'équipe (pour la GRC et les représentants du MJ);
- détachements dans les unités EIPMF;
- PE et ententes de services.

Il reste à établir des relations avec certains intervenants, mais on s'entend sur la nécessité de maintenir la collaboration entre les intervenants et de poursuivre leur intégration.

Jusqu'à maintenant, des personnes ont été détachées dans toutes les unités EIPMF (voir le tableau 6). En outre, un PE a été signé avec TPSGC pour la prestation de services comptables. Les unités de Calgary et de Montréal ont toutes deux eu accès à des ressources grâce à ce mécanisme.

Source	Vancouver	Calgary	Toronto	Montréal
Agence du revenu du Canada	X		X	
Services de police locaux	X		X	
Commissions de valeurs mobilières	X	X	X	
Autres	X			X

5.2 Gestion efficace et efficiente des EIPMF

Aperçu

L'initiative des EIPMF a été structurée de manière à ce qu'on mette le plus possible l'accent sur des enquêtes et des poursuites visant des fraudes d'envergure nationale sur les marchés financiers. On estime qu'une nouvelle approche est nécessaire pour augmenter les chances de faire condamner les auteurs des délits. Voici certaines caractéristiques de l'initiative :

- gestion centralisée des unités EIPMF par la GRC. Les quatre emplacements relèvent directement de la Direction générale à Ottawa plutôt que de la structure divisionnaire traditionnelle;
- financement alloué spécifiquement à l'initiative des EIPMF, ce qui garantit l'accès à des ressources pour les activités directement liées aux enquêtes et aux poursuites en matière de fraudes sur les marchés financiers;
- nouvelle méthode de RH pour recruter des membres de la GRC dans les EIPMF, qui vise à identifier des ressources compétentes et à conserver celles-ci au sein de unités;
- création de deux fonds visant à fournir des ressources supplémentaires pour les dépenses exceptionnelles encourues dans le cadre des enquête et des poursuites.

Bon nombre de personnes interrogées ont mentionné que l'approche adoptée dans le cadre de l'élaboration de l'initiative des EIPMF est nécessaire au succès de celle-ci. Plusieurs participants de la GRC estiment que sans l'existence d'une structure de rapport centralisée et de « fonds réservés », les EIPMF ne seraient pas en mesure de concentrer leurs activités sur le mandat de l'initiative. L'accès au fonds de prévoyance a également été mentionné comme étant un atout précieux pour l'initiative, car il permettra de faire en sorte que les enquêtes ne soient pas ralenties ou compromises en raison d'un manque de ressources.

5.2.1 Pertinence du nombre et de la combinaison des ressources

Aperçu

Les constatations présentées dans la présente section visent à déterminer si le nombre et la combinaison des ressources des EIPMF sont adéquats. Les conclusions sont tirées d'entretiens et de groupes de discussion dirigée et sont complétées par des données quantitatives, dans les cas où de telles données étaient disponibles. Les organigrammes approuvés le 3 décembre 2004 ont également été utilisés en tant que base de référence pour la capacité prévue.²²

CONCLUSIONS

La structure organisationnelle, en l'occurrence le nombre et la combinaison des ressources, est considérée généralement adéquate et a été modifiée au fil du temps afin de régler certains problèmes qui n'avaient pas été prévus au cours de la première étape de l'élaboration du programme. Cependant, le fait que l'initiative ne compte aucune mesure permettant de retenir les services de conseillers juridiques ou de procureurs fédéraux afin de soutenir l'équipe de démarrage rapide constitue une lacune particulière. La dotation et la classification des postes existants (p. ex.

²² Les organigrammes créés pour l'initiative font présentement l'objet de modifications et l'information la plus récente n'était pas disponible au moment de la présente évaluation.

experts des marchés financiers de la GRC) a également créé certains problèmes, partiellement en raison de l'éventail des compétences spécialisées requises. Cette question continuera probablement de poser un défi dans l'avenir.

Constatations

Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué que le nombre et la combinaison prévus des ressources des unités EIPMF semblent adéquats. Cependant, plusieurs sont d'avis que la taille des équipes sera appelée à diminuer et à augmenter afin de s'adapter au cycle de vie naturel des projets, et que seule l'expérience permettra de déterminer avec justesse le nombre et la combinaison des ressources requises pour les différentes étapes du cycle de vie.

EIPMF – Enquêteurs

Plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée sont préoccupés au sujet de la capacité des équipes à offrir un soutien pour les poursuites tout en entreprenant de nouveaux projets. On s'attend à ce que les membres des EIPMF soient sollicités pour aider les procureurs une fois que des accusations auront été déposées. Par conséquent, les nouvelles enquêtes seront entreprises par des équipes non complètes. Plusieurs personnes qui ont été consultées à la Direction générale de la GRC estiment qu'un bassin de ressources devrait être formé et maintenu pour s'occuper des dossiers de démarrage rapide, alors que d'autres suggèrent qu'une telle capacité pourrait également être utilisée pour soutenir les diverses EIPMF pendant les périodes les plus occupées.

EIPMF – Chefs d'équipe

Selon la stratégie de ressourcement initiale, aucun poste de chef d'équipe n'est prévu pour la troisième équipe de Toronto, les fonctions associées à ce poste devant être assumées par le responsable de Toronto. Cependant, un chef de projet a été assigné à l'équipe pour traiter au quotidien les questions opérationnelles qui ne pourront pas être réglées assez rapidement.

Conseillers juridiques

D'après la structure initiale de l'initiative, les unités EIPMF de Montréal, Calgary et Vancouver devaient être dotées chacune d'un conseiller juridique, et l'unité de Toronto de deux. Par la suite, en décembre 2004, la GRC a élaboré et approuvé des organigrammes prévoyant un poste de conseiller juridique par unité EIPMF. Cependant, le MJ n'a pas effectué de changement à la dotation prévue pour l'initiative des EIPMF, ce qui indique que les organigrammes de décembre 2004 peuvent être inexacts en ce qui a trait aux postes de conseillers juridiques.

À l'heure actuelle, il y a un conseiller juridique à Montréal, Calgary et Vancouver, et deux à Toronto. À Toronto, on estime qu'un troisième conseiller juridique sera bientôt nécessaire en raison de la charge de travail accrue. À Calgary et à Vancouver, où les EIPMF n'ont entrepris des projets majeurs que récemment, les conseillers juridiques ne

sont pas à l'œuvre à temps complet, mais on estime que cette situation changera au fur et à mesure que progresseront les projets. En outre, lorsque les cas passeront de l'étape de l'enquête à celui de la poursuite, les conseillers juridiques assignés aux EIPMF pourront soit faire partie des équipes de poursuite, soit soutenir ces équipes. Par conséquent, les conseillers juridiques pourraient ne pas être en mesure de fournir des avis juridiques pour les autres enquêtes de façon continue, auquel cas leur nombre devra être augmenté.

Aucun financement n'a été prévu ou n'est disponible pour des conseillers juridiques fédéraux dans l'équipe de démarrage rapide. Plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée estiment que la réussite des enquêtes entreprises au moyen de la méthode de démarrage rapide pourrait s'en trouver menacée.

Détachements

Il y a, dans chaque EIPMF régulière, des personnes détachées d'organisations partenaires. Toutefois, dans certains cas, des questions ont été soulevées au sujet de l'échange des renseignements, et des organisations partenaires ont mis en doute la nécessité d'assigner des ressources à temps plein aux EIPMF. À Calgary et à Vancouver, où les équipes n'ont entrepris des projets majeurs que récemment, les organisations partenaires sont préoccupées du fait que, bien qu'elles aient été capables d'attirer et de recruter des personnes détachées, elles pourraient être incapables de retenir ces personnes au sein des EIPMF, ce qui pourrait compliquer le recrutement futur de personnes détachées chez ces organisations partenaires.

GRC – Soutien de la Direction générale

Certains participants de la Direction générale de la GRC ont indiqué que des ressources supplémentaires sont requises pour accomplir des activités spécifiques. Dans la plupart des cas, ces postes ne font pas partie du plan de ressources humaines original de l'initiative. Ces ressources comprennent :

- l'embauche, par la GRC, d'un spécialiste en communications pour élaborer et mettre en œuvre un plan national et coordonner les communications entre les organisations partenaires. Ce poste a été doté récemment;
- les services à contrat d'un expert [*]. Cette personne est [*]. On prévoit que le travail accompli par l'expert facilitera grandement l'exécution des enquêtes futures;
- une entente interne à la GRC aux termes de laquelle un agent d'approvisionnement est attitré pour répondre aux demandes de renseignements des EIPMF. Le salaire de l'agent d'approvisionnement est financé à même le budget de l'initiative, sur une base temporaire, afin de faciliter le processus d'approvisionnement lors du lancement de l'initiative.

Bien que ces postes aient récemment été dotés, on a déterminé que d'autres ressources étaient nécessaires pour assurer l'efficacité de l'initiative. Les voici :

- l'ajout de deux analystes enquêteurs au sein de la Direction générale de la GRC, qui aideront à compiler et à analyser les données requises pour la surveillance du rendement et la préparation des rapports sur le rendement;
- une ressource supplémentaire au niveau du sergent, qui appuiera l'organisation logistique de l'établissement des équipes de démarrage rapide;
- un coordonnateur national de la formation à temps plein. À l'heure actuelle, ce rôle est assumé à temps partiel par le coordonnateur de la capacité de démarrage rapide, qui est aidé d'un analyste enquêteur ayant de l'expérience en matière de formation.

RECOMMANDATIONS

Que tous les ministères participant à l'initiative examinent comment le programme pourrait être restructuré afin de fournir, au besoin, les services de conseillers juridiques et de procureurs fédéraux aux équipes de démarrage rapides faisant partie de l'initiative.

Que la GRC examine le nombre et la combinaison des ressources actuelles afin de s'assurer que les besoins du QG ainsi que les besoins opérationnels soient satisfaits. Dans le cas des besoins du QG, on doit s'employer à définir et à combler les besoins actuels, et dans le cas des besoins opérationnels, on doit mettre l'accent sur la viabilité des équipes au fil du temps.

5.2.2 Pertinence et temps opportun des activités et des processus en matière de ressources humaines (RH)

Aperçu

Afin d'appuyer l'initiative des EIPMF, la GRC a mis à l'essai une nouvelle politique de RH. Selon cette politique, des principes de gestion des ressources humaines axés sur les compétences sont appliqués d'un bout à l'autre du processus de dotation. Le processus de sélection a été créé sur mesure pour les EIPMF, et un protocole unique est utilisé pour la promotion fondée sur le mérite. Cette nouvelle approche en matière de dotation de la GRC introduit un nouveau processus fondé sur les valeurs. Non seulement les décisions doivent-elles respecter cette politique, mais le processus de sélection doit être – et être perçu comme étant – fondé sur les valeurs de l'équité et de la transparence.²³

Les constatations présentées dans cette section visent à déterminer si les activités et les processus de RH qui ont été mis en place pour l'initiative des EIPMF sont adéquats et

²³ Communiqué du commandant adjoint – Innovations en matière de RH, 25 juillet 2003

rapides. Les constatations sont fondées sur des données qualitatives obtenues dans le cadre d'entrevues et de groupes de discussion dirigée.

CONCLUSIONS

Bon nombre de personnes interrogées et de participants aux groupes de discussion dirigée reconnaissent que le régime de RH axé sur les compétences de la GRC a permis aux EIPMF de repérer les meilleurs candidats. Le régime a souvent été cité comme une réussite incontestable de l'initiative.

Il y a eu des retards sur le plan de la classification, notamment en ce qui a trait aux postes civils, mais la plupart des postes ont été classifiés.

Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée ont presque tous indiqué que la question de la nature et du temps opportun des ententes de détachement ne présente pas de problèmes.

Certains postes n'ont pas encore été dotés et on a exprimé des préoccupations selon lesquelles plus les EIPMF croîtront, plus il deviendra difficile de trouver un nombre suffisant de ressources qualifiées (p. ex. des enquêteurs).

Les constatations indiquent également que la dotation de plusieurs postes d'enquêteur par des stagiaires pourrait affaiblir les EIPMF puisqu'il y a un nombre limité de postes d'enquête par équipe et que les stagiaires occupent des postes d'enquêteur.

Des questions ont été soulevées quant au déploiement de ressources pour la capacité de démarrage rapide, partiellement en raison de la difficulté pour les EIPMF régulières de se départir de leurs enquêteurs.

Constatations

GRC – Régime de RH et de promotion fondé sur les compétences

Plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée conviennent que le régime de RH axé sur les compétences de la GRC a permis à l'initiative de repérer les meilleurs candidats. Il a souvent été cité comme une réussite incontestable de l'initiative. Cependant, certains participants aux groupes de discussion dirigée ont suggéré d'inclure dans le régime des officiers brevetés, c.-à-d. des gestionnaires, pour les unités EIPMF.

Bien que l'on reconnaisse que ce projet pilote soulève certaines questions ailleurs dans la GRC parce qu'il fait appel à un processus accéléré de promotion, la plupart des personnes interrogées et des participants aux groupes de discussion dirigée estiment que le retour à l'ancien système serait une erreur. Au contraire, ils recommanderaient l'expansion du projet pilote des RH, que certains ont qualifié de révolutionnaire, à d'autres secteurs de la GRC.

Cela étant dit, plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué que les critères de sélection minimum établis pour les enquêteurs des EIPMF sont trop élevés et qu'au fur et à mesure que le programme se développera, il pourrait devenir difficile de trouver les ressources nécessaires si le bassin de candidats s'épuise rapidement. Bien que le programme de stages ait été mis en place dans le but de régler ce problème (voir la section 5.2.3), quelques personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué qu'il ne s'agissait pas nécessairement d'une option viable. Il convient également de noter que certains participants aux groupes de discussion dirigée ont exprimé des préoccupations en ce qui a trait à la dotation des postes d'enquêteurs par des stagiaires. Étant donné que le nombre de postes d'enquêteurs est limité, ils estiment que cette pratique affaiblit l'équipe parce qu'elle réduit la capacité d'enquête dans son ensemble et qu'une partie du temps des enquêteurs est consacrée au mentorat.

GRC : Classification

Plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée ont manifesté leur frustration à l'égard du processus de classification. Les postes des analystes enquêteurs, par exemple, ont pris beaucoup de temps à classer et la plupart des analystes ont été embauchés, de façon provisoire, au moyen de contrats renouvelables. Cette situation a créé un certain fardeau administratif et a suscité de l'incertitude chez les entrepreneurs. Il faut toutefois noter que ce poste a été classifié.

Ministère de la Justice : Dotation

Le gel de salaire décrété pour l'ensemble des ministères a retardé le processus de dotation au sein du MJ. Cependant, bien qu'il ait pu y avoir un certain retard dans la dotation des postes de conseillers juridiques au sein des diverses unités EIPMF et du poste d'assistance internationale à la DG, l'avis a été fourni, sur demande, par le bureau local du SFP et la DG respectivement.²⁴

Le poste de coordonnateur du SFP est à combler depuis le 31 octobre 2005.²⁵ En attendant l'arrivée du coordonnateur, le directeur de la Section du droit pénal et un conseiller juridique de l'unité assument ce rôle à temps partiel.

GRC : Dotation

Experts

Certaines personnes interrogées ont indiqué qu'il était difficile d'attirer et de conserver des spécialistes, comme des analystes de marché. D'après les entrevues, l'échelle salariale établie pour ces postes ne semble pas être suffisante et par conséquent, la GRC a dû recourir au service d'appels d'offres MERX. Cela ralentit le processus de dotation considérablement et, selon certains participants, la GRC pourrait ne pas parvenir à doter les postes d'experts même à l'aide de ce procédé. Au moment de l'évaluation, des offres

²⁴ Ministère de la Justice, Service fédéral des poursuites, Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) : Rapport d'étape, 16 mars 2005.

²⁵ Le coordonnateur du SFP a depuis été embauché et est entré en fonction le 9 janvier 2006.

à commandes étaient en voie d'être mises en place pour des juricomptables et des experts du marché dans l'espoir que cela puisse régler, du moins en partie, le problème du recrutement.

Soutien

Les participants aux groupes de discussion dirigée ainsi que certaines des personnes interrogées ont indiqué que des ressources supplémentaires étaient nécessaires pour aider la GRC à gérer le Système de gestion des cas graves. Étant donné que les cas traités par les EIPMF exigent habituellement l'examen d'un grand nombre de documents, dont la plupart deviennent essentiels aux étapes de la divulgation et de la poursuite, on estime de façon générale que des ressources supplémentaires seront requises au fil du temps, alors que progresseront les enquêtes des EIPMF.

Détachements de la GRC

Toutes les personnes interrogées et tous les participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué qu'il y a des ententes de détachement en place et que celles-ci fonctionnent bien, et qu'il n'y a aucun problème concernant la nature et le temps opportun de ces ententes.

Capacité de démarrage rapide

Plusieurs des personnes interrogées et des participants aux groupes de discussion dirigée ont mis en lumière des problèmes relativement au déploiement de la capacité de démarrage rapide. À ce jour, l'équipe de démarrage rapide n'est intervenue qu'une seule fois. Cette première équipe de démarrage rapide a été dotée avec des ressources provenant d'autres équipes, mais certaines des personnes interrogées pensent que ce processus ne pourrait pas être utilisé s'il advenait que deux équipes de démarrage rapide ou plus étaient requises en même temps, en raison du nombre restreint de ressources disponibles.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans la section précédente, l'absence de disposition quant à l'affectation d'un conseiller juridique fédéral à l'équipe de démarrage rapide a été signalée comme étant un problème important.

RECOMMANDATION

Que le QG des EIPMF de la GRC valide les constatations concernant le bassin de candidats compétents disponibles pour les postes d'enquêteur, en passant en revue les données liées au processus de sélection et au nombre de candidats qualifiés.

5.2.3 Pertinence des activités de formation de la GRC

Aperçu

Une personne de la Direction générale de la GRC a été désignée pour exercer les fonctions de coordonnateur national de la formation. Chaque région a également désigné

un coordonnateur de la formation pour superviser les formations de base destinées à tous les membres de la GRC. En outre, reconnaissant la complexité des enquêtes sur les marchés financiers, la GRC a budgété 5 000 \$ par personne pour la formation.

Les constatations présentées dans cette section visent à déterminer si les activités de formation sont adéquates. Elles sont fondées sur des données qualitatives tirées d'entrevues et de groupes de discussion dirigée.

CONCLUSIONS

On manque actuellement de ressources pour assurer l'orientation fonctionnelle de la formation ayant trait à l'initiative des EIPMF, au sein de la GRC. Il semble également exister différents points de vue au sujet des exigences visant le maintien et le perfectionnement des compétences des membres actuels des EIPMF.

Constatations

Comme nous l'avons déjà mentionné, le poste de coordonnateur national de la formation à la GRC est présentement occupé à temps partiel par le coordonnateur de la capacité de démarrage rapide, qui est appuyé par des analystes enquêteurs qui travaillent à ce dossier sur une base ponctuelle.

Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que même si elles ont été capables de recruter des personnes très bien formées, il sera sans doute difficile de se tenir à jour. Il y a des points de vue divergents à savoir si la formation externe existante est adéquate ou s'il est nécessaire d'élaborer des documents de formation particuliers pour les EIPMF.

Certaines des personnes interrogées et plusieurs participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué que les enquêteurs des EIPMF pourraient devoir suivre des formations supplémentaires en plus des cours compris dans le programme régulier (p. ex. cours sur les valeurs mobilières, cours de CMA).

Outre les cours de formation, certains participants aux groupes de discussion dirigée ainsi que certaines personnes interrogées ont mentionné qu'il serait nécessaire de se doter de mécanismes permettant d'échanger des expériences et des pratiques exemplaires (p. ex. au moyen de conférences). Dans ce contexte, les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion dirigée de la GRC et du MJ ont indiqué que la séance de réflexion tenue à Vancouver en 2005 représente une pratique exemplaire qu'il vaudrait la peine de répéter.

RECOMMANDATION

Que le QG des EIPMF de la GRC effectue une analyse sur les besoins en matière de formation et élabore une stratégie de formation nationale pour l'initiative des EIPMF.

5.2.4 Pertinence des programmes de stages

Aperçu

Le 11 avril 2005, l'État-major supérieur de la GRC s'est réuni et a examiné et approuvé un certain nombre de mises à jour et de modifications substantielles à la politique de RH des EIPMF. Ces modifications comprennent la création d'un programme de stages et d'un programme de mentorat pour les EIPMF.²⁶

Programme de mentorat

Un candidat qui pose sa candidature pour un poste d'enquêteur au sein des EIPMF mais qui ne répond pas aux exigences minimum peut être admis au programme de mentorat des EIPMF. Dans le cadre de ce programme, le candidat a la possibilité d'améliorer ses compétences pendant un certain temps pour être ensuite nommé comme enquêteur. Un candidat sélectionné pour participer au programme de mentorat des EIPMF ne reçoit pas de promotion ni un salaire de sergent intérimaire tant qu'il n'a pas terminé le programme.²⁷

Programme de stages

Le programme de stages vise à permettre à l'initiative de former ses propres enquêteurs. Lorsqu'un employé est accepté dans le programme de stages (qui peut durer jusqu'à dix-huit mois), son rendement est évalué en fonction de la réussite de certaines tâches énumérées dans le guide sur la formation des stagiaires. Après avoir travaillé pendant trois ans comme interne dans le cadre de l'initiative des EIPMF, le stagiaire peut se voir offrir un emploi de membre régulier par le directeur du programme des EIPMF, si son rendement est satisfaisant. Si le stagiaire réussit le programme de formation des cadets, il doit suivre un programme approprié de formation pratique et être admis le plus tôt possible au programme de stages des EIPMF.

Les RH ont indiqué qu'à la demande des gestionnaires des EIPMF, ils offrent maintenant aux participants du programme de stages et du programme de mentorat les postes qu'ils seront appelés à occuper afin de les rassurer qu'ils auront un poste au sein de l'initiative des EIPMF lorsqu'elle sera élargie.

Les constatations présentées dans cette section visent à déterminer si les programmes de perfectionnement (programme de mentorat et programmes de stages) sont adéquats. Elles sont fondées sur des données qualitatives tirées d'entrevues et de groupes de discussion dirigée.

²⁶ Manuel de la gestion des carrières de la GRC, chapitre 11.

²⁷ Manuel de la gestion des carrières de la GRC, chapitre 11.

CONCLUSIONS

Plusieurs personnes interrogées et participants aux groupes de discussion dirigée jugent que l'intérêt envers le programme de mentorat pourrait être faible.

Les détails entourant la mise en œuvre du programme de stages viennent d'être parachevés. Plusieurs participants aux groupes de discussion dirigée, dont certains sont des stagiaires, ont soulevé plusieurs questions toujours en suspens au sujet de ce programme.

Constatations

Programme de mentorat

Bien que le programme de mentorat vise à permettre aux candidats qui ont besoin de parfaire leurs compétences de se joindre aux EIPMF, certaines personnes interrogées ainsi que certains participants aux groupes de discussion dirigée ont indiqué que cette option pourrait ne pas être viable pour tous les membres du personnel. Selon ces participants, les membres réguliers de la GRC pourraient se montrer peu intéressés à occuper des postes pour lesquels ils estimeraient ne pas être suffisamment rémunérés. D'autres ont suggéré qu'un stigmate peut également être rattaché à l'idée d'être un apprenti, en particulier pour les candidats ayant plusieurs années d'expérience.

Programme de stages

On estime qu'environ trente postes intérimaires ont été créés au cours des deux derniers mois. Il appert que la plupart des adjoints aux enquêtes sont des stagiaires du programme. Plusieurs participants aux groupes de discussion dirigée (y compris certains stagiaires) ont indiqué que présentement, il semble régner une certaine confusion quant au cheminement de carrière qui s'offre aux stagiaires qui participent au programme. Étant donné que certaines des décisions stratégiques concernant le programme de stages ont été prises au début de septembre 2005²⁸, il est compréhensible qu'une certaine confusion puisse entourer le programme.

RECOMMANDATIONS

Que le QG des EIPMF de la GRC valide les impressions concernant le faible intérêt envers le programme de mentorat en effectuant un suivi du nombre de candidats admissibles qui acceptent un poste d'apprenti.

Que le QG des EIPMF de la GRC veuille à ce que l'information récemment approuvée concernant le programme de stages soient communiquée.

5.2.5 Pertinence et temps opportun des outils d'enquêtes

²⁸ Présentation Powerpoint présentée au sous-comité des RH de l'EMS, Excellence in Action – IMET Policy Changes, 2 septembre 2005.

Aperçu

L'évaluation consistant à déterminer si les outils d'enquêtes actuels sont adéquats et rapides couvre un vaste éventail de sujets :

- Ordonnances de communication;
- Traités d'entraide juridique;
- Outils d'enquêtes fournis par les divisions;
- [*];
- Système de gestion des cas graves;
- [*];
- SPDO;
- Protocole d'entente (PE).

La présente section est fondée sur des constatations tirées d'entrevues et de groupes de discussion dirigée et appuyées par certaines recherches de base et données quantitatives, lorsque celles-ci étaient disponibles.

CONCLUSION

Sur le plan général, presque toutes les personnes consultées dans le cadre de l'évaluation sont d'avis que les EIPMF disposent d'outils d'enquêtes adéquats et les utilisent. Ces outils sont mis à la disposition des organismes d'application de la loi pour un vaste éventail d'enquêtes criminelles. Bien que les processus associés aux outils d'enquêtes soient jugés satisfaisants, on a indiqué que certains d'entre eux (p. ex. les ordonnances de communication et les traités d'entraide juridique) devraient être simplifiés davantage afin de les alléger.

Des commentaires variés ont été émis en ce qui concerne le temps opportun des outils d'enquêtes. Le Système de priorisation des dossiers opérationnels (SPDO) et le Système de profils sont généralement perçus comme étant rapides et efficaces. Cependant, les limites de temps inhérentes à l'utilisation des autres outils d'enquêtes (p. ex. les traités d'entraide juridique) mènent les enquêteurs, dans certains cas, à juger le processus lent et lourd sur le plan administratif.

En ce qui a trait au Système de gestion des cas graves (SGCG), les répondants ont suggéré qu'il est efficace mais que le nombre de ressources disponibles pour soutenir et gérer le système est insuffisant, ce qui pourrait entraîner des arriérés et des pertes de temps.

Les protocoles d'entente (PE) sont considérés essentiels à une bonne collaboration et à la participation d'organisations partenaires au programme des EIPMF. Cependant, certaines personnes participant à l'initiative estiment que les PE ne sont pas élaborés au moment opportun et ont indiqué que ces ententes auraient dû être mises en place avant la création des EIPMF.

Constatations

Pertinence et temps opportun des ordonnances de communication (OC)

Selon un document d'information, « une ordonnance de communication est un document autorisé par le tribunal qui exige que certains types de renseignements ou de documents soient fournis à la police dans un délai donné. Dans la plupart des cas, cette information est utilisée à titre de preuve. Bien que les ordonnances de communication sont émises dans des circonstances similaires aux mandats de perquisition, elles devraient prendre moins de temps à exécuter pour la police et être moins perturbatrices pour ceux qui ont la garde des documents ou des données ». ²⁹ Il est établi que le critère sur lequel repose l'obtention d'une ordonnance de communication est le même que pour l'obtention d'un mandat de perquisition; dans les deux cas, un juge ou un juge de paix doit être assuré qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise.

« Présentement, une ordonnance de communication peut être utilisée au lieu d'un mandat de perquisition lorsqu'il est plus pratique de demander au détenteur des documents de fournir lui-même les preuves recherchées. » ³⁰

Des commentaires variés ont été émis en ce qui a trait à la pertinence et au temps opportun des OC. Selon certaines des personnes interrogées, les ordonnances de communication fonctionnent bien, alors que d'autres mettent en doute leur nécessité car elles représentent essentiellement la même quantité de travail que les mandats de perquisition. Ces dernières estiment que le seuil des preuves requises pour obtenir une OC est très élevé, et elles remettent en question les avantages d'utiliser cet outil plutôt que le mandat de perquisition. De plus, les participants ont mentionné qu'il existe des dispositions d'exemption qui sont susceptibles d'occasionner des délais, un problème que le recours aux ordonnances de communication était censé régler. Certaines des personnes interrogées croient que les organisations et les individus peuvent facilement contester cet outil d'enquête et que des modifications législatives pourraient de ce fait devoir être apportées aux OC.

Bien qu'on reconnaisse que des modifications législatives à cet outil seraient peut-être justifiées, certains ont indiqué que l'utilisation des OC avait offert aux EIPMF une plus grande souplesse dans le choix de leurs outils. En outre, les tiers étant mieux informés au sujet des outils disponibles, certains participants ont convenu que cet outil d'enquête avait aidé à accroître la communication volontaire des documents.

L'analyse des données relatives au recours aux ordonnances de communication par les EIPMF fournit une indication de leur niveau d'utilisation par rapport à l'outil plus traditionnel que représente le mandat de perquisition (voir les tableaux 7 et 8).

²⁹ Nouvelle mesures visant à contrer la fraude dans les marchés financiers, Questions et réponses, 11 juin 2003, pages 7 et 8

³⁰ *ibid.*, page 8

Année	Vancouver	Toronto	Démarrage rapide	Calgary	Montréal
2004	0	2	1	0	0
2005	1	6	13	3	0

Année	Vancouver	Toronto	Démarrage rapide	Calgary	Montréal
2004	19	8	3	0	0
2005	1	11	3	4	9

Étant donné l'introduction relativement récente des ordonnances de communication, il est difficile de tirer des conclusions fermes quant à leur pertinence. Plusieurs facteurs, y compris les changements dans les comportements et les attitudes des tiers, la familiarité grandissante des enquêteurs avec l'utilisation des ordonnances de communication ainsi que la nature des enquêtes entreprises, influenceront au fil du temps la mesure dans laquelle les ordonnances de communication remplaceront et (ou) compléteront les mandats de perquisition en tant qu'outils d'enquête dans les dossiers relatifs aux marchés financiers.

Pertinence et temps opportun des demandes d'entraide juridique

Tant les personnes interrogées que les participants aux groupes de discussion dirigée jugent que les traités d'entraide juridique sont adéquats, mais que les demandes prennent souvent beaucoup de temps à être traitées. Ils conviennent essentiellement que les traités d'entraide juridique sont une bonne façon d'obtenir de l'aide d'un autre pays. On considère cependant que l'effort requis pour préparer les traités d'entraide juridique est considérable, car cet outil est très bureaucratique et comporte un processus à éléments multiples. De plus, comme les traités d'entraide juridique comprennent des échanges internationaux, il pourrait se produire des retards indépendants de la volonté des EIPMF.

À ce jour, deux traités d'entraide juridique ont été préparés et envoyés. Dans la structure actuelle des EIPMF, toutes les demandes d'entraide juridique doivent être envoyées par l'intermédiaire du coordonnateur des liaisons internationales de la Direction générale de la GRC, à Ottawa. Celui-ci est chargé de coordonner les demandes avec son homologue du MJ. Il semble que cette procédure n'a pas été suivie pour ni l'une et ni l'autre des demandes d'entraide juridique présentées par les EIPMF, ce qui crée une certaine confusion quant à l'état actuel de ces demandes parmi les enquêteurs des EIPMF.

Les participants aux entrevues et aux groupes de discussion dirigée ont exprimé une certaine résistance vis-à-vis le processus actuel d'acheminement des demandes par l'entremise du coordonnateur de la GRC. Selon ces participants, le traitement des

demandes d'entraide juridique à la Direction générale de la GRC prend plusieurs mois, et bon nombre estiment que cette étape supplémentaire est bureaucratique et inefficace. Le poste de coordonnateur avait été créé, en fait, dans le but d'accélérer le processus. En outre, certaines personnes interrogées ne connaissaient pas l'existence et (ou) le rôle du coordonnateur des liaisons internationales.

En résumé, il est difficile d'examiner la pertinence et le temps opportun des deux demandes présentées à ce jour étant donné qu'elles ont été traitées au moyen d'une procédure différente de celle qui avait été initialement prévue.

Pertinence et temps opportun des outils d'enquêtes fournis par les divisions

Les divisions de la GRC sont chargées de fournir aux unités EIPMF divers outils d'enquêtes, notamment [*] et [*]. Selon les personnes interrogées, ces outils d'enquêtes sont adéquats et répondent aux besoins des EIPMF. Des fonds ont été transférés des EIPMF aux divisions en échange de cet appui. Bien que les divisions se montrent disposées à aider les unités EIPMF, les participants s'accordent pour dire qu'elles sont débordées par le nombre de demandes et n'ont pas toujours la capacité d'assister les EIPMF en temps opportun.

[*]

Pertinence et temps opportun du Système de gestion des cas graves (SGCG) de la GRC

Dans l'ensemble, tant les personnes interrogées que les participants aux groupes de discussion dirigée conviennent que le Système de gestion des cas graves (SGCG) est nécessaire pour gérer les dossiers importants. À leur avis, ce système permet aux unités EIPMF de mieux gérer les cas complexes de façon électronique et représente un outil d'enquête utile pour la communication électronique des éléments de preuve au tribunal. Même si les participants jugent le système adéquat, ils ont mentionné plusieurs problèmes concernant le SGCG, dont les suivants :

- défaillances techniques du système;
- retards dans la mise en route du système à cause de débats entourant le logiciel à utiliser pour exploiter le système;
- ressources humaines insuffisantes dans les unités pour numériser les documents et entrer les données dans le système, ce qui crée des arriérés et des pertes de temps;
- formation sur le SGCG insuffisante et (ou) inappropriée;
- soutien informatique insuffisant de la part des divisions.

Pour pallier ces problèmes, la GRC a entrepris de décentraliser le système de manière à ce que chaque unité EIPMF soit responsable de sa propre base de données. La Direction générale de la GRC assumera un rôle de surveillance en ce qui a trait au système, en accordant la priorité aux vérifications et aux examens au niveau national.³¹

³¹ Cadre de responsabilisation axé sur l'application de la loi dans les marchés financiers de la GRC, pour la période allant du 1^{er} avril 2005 au 30 juin 2005.

[*]

Pertinence et temps opportun du SPDO

Dans l'ensemble, les participants n'ont pas soulevé de problèmes ou de préoccupations en ce qui a trait à l'opportunité du système de pointage SPDO, mais des opinions diverses ont été émises quant à la pertinence du système. Certains conviennent que le SPDO est conforme aux priorités stratégiques de l'initiative et que les dossiers retenus sont d'envergure nationale, tandis que d'autres estiment que les critères actuels sont trop restrictifs. Ces derniers ont mentionné que d'autres délits financiers (p. ex. marché des intermédiaires, fonds spéculatifs, marchés privés) devraient être pris en considération dans le choix des dossiers et être intégrés aux critères du SPDO. Cet élargissement éventuel de la portée de l'initiative a suscité des préoccupations chez les autres participants, qui jugent que l'élargissement des critères de pointage du SPDO pourrait faire croire que les EIPMF feront enquête sur n'importe quel cas de délit financier important. En outre, les gestionnaires des EIPMF de même que certains employés des régions estiment que si les critères devenaient moins restrictifs, il faudrait augmenter la taille des EIPMF en raison de l'accroissement de la charge de travail.

Pertinence et temps opportun des protocoles d'ententes (PE) et des autres ententes

Depuis la création de l'initiative, un certain nombre de protocoles d'entente ainsi que d'autres ententes ont été mis en place. Les ententes actuelles³² sont les suivantes :

- Des protocoles de poursuite entre le MJ et les autorités en matière de poursuites de la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario ont été rédigés, tandis qu'une entente de principe a été conclue avec l'autorité en matière de poursuites du Québec.
- Une entente entre la GRC et la Direction générale de la vérification judiciaire et de la juricomptabilité de TPSGC a été signée par les deux parties au printemps 2005.
- Une entente a été conclue entre la GRC et l'ARC, laquelle stipule les modalités et conditions qui lient les deux organisations.
- Une entente sur le détachement d'employés à l'unité EIPMF a été conclue entre la GRC et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.
- Une entente sur le détachement d'employés à l'unité EIPMF a été conclue entre la GRC et le service de police de London.
- Une entente en matière d'échange d'information a été conclue entre la GRC et la Securities Exchange Commission (É.-U.). Cette entente définit comment l'information sera échangée lorsque les deux organisations mèneront des enquêtes parallèles au sujet du même cas.

Étant informés du fait que les ententes entre le ministère de la Justice et les quatre provinces clés sont prêtes, les personnes interrogées ainsi que les participants aux

³² Dans la section suivante, les ententes à durée déterminée incluent tous les types d'ententes, y compris les protocoles d'entente (PE), les ententes d'affectation, les mandats et les ententes sur l'échange de renseignements.

groupes de discussion dirigée conviennent qu'il est nécessaire de négocier des ententes avec toutes les provinces n'ayant pas de protocole de poursuite. Ces autres ententes devraient faciliter la prise de décisions dans les autres administrations lorsqu'une enquête de type « démarrage rapide » sera lancée.

Des ententes sur l'échange d'employés entre la GRC et des organismes de réglementation ont été établies. Cependant, quelques personnes interrogées ont mentionné que des ententes officielles devraient être préparées et signées par les deux parties. Elles sont d'avis que ces ententes devraient inclure les éléments suivants :

- les rôles et les responsabilités;
- la nature et le niveau de collaboration et d'intégration;
- la façon dont l'information sera échangée;
- la façon dont les lois provinciales sur la protection de la vie privée seront appliquées.

RECOMMANDATIONS

Qu'on effectue une analyse plus détaillée du recours aux ordonnances de communication dans le cadre de l'évaluation sommative de l'initiative des EIPMF.

Que les coordonnateurs des liaisons internationales du MJ et de la Direction générale de la GRC conjuguent leurs efforts pour bien informer les EIPMF quant à la procédure à suivre pour présenter et traiter une demande d'entraide juridique.

Que la GRC entreprenne une évaluation de la nature et de l'étendue des arriérés qui existent dans le SGCG afin de mettre en œuvre des solutions visant à empêcher qu'ils nuisent à la progression des enquêtes.

5.3 Pertinence de la structure de gouvernance des EIPMF

Aperçu

Les constatations présentées dans cette section visent à déterminer l'efficacité de la structure de gouvernance des EIPMF. La structure de gouvernance des EIPMF est composée d'un conseil exécutif (CE) et d'équipes consultatives mixtes (ECM). Bien qu'il ne fasse pas partie de la structure de gouvernance officielle, un groupe de travail interministériel (GTI) a également été établi afin d'appuyer le CE. Les constatations contenues dans la présente section sont fondées sur des entrevues et l'analyse de documents ainsi que, dans une moindre mesure, sur les résultats issus des groupes de discussion dirigée. Le plus souvent, les personnes qui se sont exprimées sur cette question sont celles qui sont les plus directement touchées par l'un des aspects de la structure de gouvernance. En ce qui concerne le conseil exécutif, par exemple, les entretiens menés avec les membres du conseil exécutif et les membres du groupe de travail interministériel ont constitué notre principale source d'information, outre l'analyse du mandat et des procès-verbaux des réunions.

CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, on estime que les éléments de la structure de gouvernance fonctionnent bien et sont suffisamment simples et clairs.

Les questions soulevées en regard des améliorations possibles visaient l'optimisation du conseil exécutif et du Groupe de travail interministériel en vue de faire progresser l'initiative. Les équipes consultatives mixtes sont perçues comme étant utiles, rapides, inclusives et efficaces.

Constatations

5.3.1 Conseil exécutif (CE)

Rôle

Le conseil exécutif a pour rôle de montrer la voie et de formuler des orientations sur l'initiative dans son ensemble. Selon la version préliminaire du cadre de référence, le conseil doit fournir « une coordination et une orientation stratégique à l'échelle nationale pour ce qui est de l'initiative ». ³³ Les membres du CE interrogés ont indiqué que le rôle du CE est de veiller à ce que le mandat de l'initiative soit respecté et à ce que la responsabilisation soit mise en évidence par la réalisation de rapports réguliers. Un deuxième aspect du rôle du CE est de « servir de forum afin de constituer un réseau avec les participants et les non partenaires, notamment des représentants du secteur des valeurs mobilières et des fonctionnaires provinciaux ». ³⁴ Certains partenaires de l'extérieur ayant participé à la réunion du conseil exécutif tenue en avril 2005 estiment qu'il s'agissait là d'une « pratique exemplaire » et d'une occasion inestimable de renforcer les intérêts et les objectifs organisationnels communs.

Composition et présence

Le conseil est présidé par SPPCC et est composé de représentants de haut niveau (c.-à-d. des sous-ministres adjoints) du MJ, de Finances Canada, de SPPCC et de la GRC. Les membres du CE et du GTI qui ont été interrogés s'entendent largement pour dire que les organisations représentées au sein du CE sont appropriées. En outre, les personnes interrogées ont indiqué que la composition du conseil se situe à un niveau adéquat et que celle-ci favorisera la prise de décisions rapide et la concrétisation de l'initiative sur le plan stratégique.

Fréquence des réunions

D'après la version préliminaire du cadre de référence, le conseil doit se réunir au moins une fois tous les six mois, quoique cette fréquence ait depuis été changée à deux fois par année. Depuis la mise en œuvre de l'initiative jusqu'au 31 octobre 2005, le conseil

³³ Cadre de référence : Équipes intégrées de la police des marchés financiers, Conseil exécutif, ébauche, juin 2005

³⁴ Conseils et Vérification Canada, Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada, mars 2004, p.10.

exécutif s'est réuni au total trois fois.³⁵ Deux de ces réunions ont eu lieu en l'espace de cinq semaines, dont l'une visant à rencontrer des représentants des commissions de valeurs mobilières. Les personnes du CE et du GTI qui ont été interrogées ont indiqué qu'il y avait suffisamment de questions à débattre pour justifier la tenue plus fréquente de réunions. Diverses suggestions ont été émises, allant du maintien du statut quo (c.-à-d. une réunion tous les six mois) à la tenue de quatre réunions par année. On a également suggéré que ces réunions se tiennent dans les régions. Certaines des personnes interrogées ont mentionné que les réunions du CE prenaient du temps à organiser. Une comparaison entre les réunions prévues et les réunions tenues, fondée sur les procès-verbaux des réunions, confirme un retard par rapport au calendrier des réunions du CE.³⁶

Pertinence du contenu

Les intervenants de la plupart des ministères participants, en particulier au niveau du CE, estiment que ces réunions fournissent une occasion excellente de discuter et d'examiner les véritables problèmes. Toutefois, il semble que les réunions servent actuellement d'abord et avant tout à fournir de l'information et à présenter des rapports de situation sur des questions relatives à la mise en œuvre. En outre, les suivis sont fournis séparément par chacun des ministères et organismes membres plutôt que dans un format intégré qui permettrait de mieux comprendre les activités entreprises conjointement par les organisations partenaires. Bien que l'initiative soit présentement à l'étape de la mise en œuvre, certains personnes interrogées faisant partie du CE estiment qu'il n'y a pas suffisamment d'occasions de discuter des questions plus stratégiques.

Suivi

Selon l'avis de la majorité des membres du CE et plusieurs membres du GTI, le suivi des points prioritaires définis lors des réunions du CE semble être lent. Certains problèmes soulevés à la première réunion du CE ne sont pas encore réglés. Certains de ces points sont complexes et relèvent du contrôle direct des ministères partenaires (p. ex. le mandat du CE), alors que d'autres relèvent moins de leur contrôle direct (p. ex. les problèmes de financement touchant le MJ).

RECOMMANDATIONS

Que le CE poursuive la bonne pratique consistant à tenir des réunions annuelles avec les organisations partenaires externes.

³⁵ Selon les comptes rendus de réunion du Conseil exécutif, les réunions ont eu lieu le 20 avril 2004, le 16 mars 2005 et le 22 avril 2005.

³⁶ À la réunion du 20 avril 2004, les participants avaient convenu de se réunir en septembre 2004 mais la réunion n'a eu lieu qu'en mars 2005. De même, à la réunion tenue en mars 2005, il avait été convenu de tenir une autre réunion en septembre 2005, mais la prochaine réunion du CE est prévue pour décembre 2005.

Que les ministères partenaires fédéraux profitent de l'occasion, pendant les réunions du CE, pour tenir des discussions sur des questions et stratégies pertinentes afin de faire progresser l'initiative.

Que SPPCC s'assure, étant donné qu'il préside au CE et au GTI, que la fréquence des réunions correspond aux intentions énoncées et répond aux besoins des ministères partenaires.

5.3.2 Groupe de travail interministériel (GTI)

Composition

Le GTI, qui n'était pas compris initialement dans la structure de gouvernance de l'initiative des EIPMF, a été créé afin d'appuyer le conseil exécutif; c'est lui qui prépare les ordres du jour et les documents pour les réunions et qui assure le suivi des décisions prises au niveau du conseil exécutif.

Les membres du conseil exécutif estiment que le GTI est un mécanisme utile pour porter des questions à l'attention du CE. Selon les membres du GTI, les réunions offrent l'occasion inestimable d'obtenir le point de vue des partenaires et d'entreprendre de façon concertée la poursuite de buts communs. Cela étant dit, certains membres ont indiqué que l'adoption d'une approche plus officielle permettrait d'optimiser le rôle du GTI.

RECOMMANDATION

Que le GTI envisage d'officialiser ses activités afin d'optimiser pleinement son rôle de soutien vis-à-vis du conseil exécutif.

5.3.3 Équipes consultatives mixtes (ECM)

Structure

Les EIPMF (à l'exception de l'équipe de démarrage rapide) sont coordonnées, au niveau opérationnel, par une équipe consultative mixte³⁷ située dans chacune des quatre villes.

Rôle

Dans les quatre unités EIPMF, l'ECM a pour rôle de fournir des avis et des conseils sur la sélection des cas et les questions entourant les enquêtes et les poursuites. L'ECM fournit également une rétroaction dans des rapports de synthèse périodiques présentés au CE.³⁸ Comme le nom de ces groupes l'indique, l'accent est mis sur la prestation de conseils – et non sur la gestion des EIPMF locales. Les décisions touchant certains aspects, comme le

³⁷ Les équipes consultatives mixtes étaient auparavant nommées « équipes conjointes de gestion ».

³⁸ Conseils et Vérification Canada, Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada, mars 2004, p.10.

choix des cas qui doivent être désignés comme des projets majeurs, sont du ressort de la GRC. Selon les entrevues et les groupes de discussion dirigée, cette distinction entre la prestation de conseils et la gestion est encore en évolution, mais elle semble s'affirmer de plus en plus.

Fonctionnement

Dans l'ensemble, on estime que les ECM fonctionnent bien, qu'elles sont bien structurées et qu'elles répondent aux objectifs fixés. La plupart des personnes interrogées à la GRC ont indiqué que les ECM sont la concrétisation du modèle de collaboration des EIPMF, en ce sens qu'elles favorisent l'établissement de bonnes relations de travail avec le MJ et les partenaires externes et qu'elles servent de forum pour des discussions productives et ciblées. Un certain nombre de personnes interrogées considèrent que les ECM sont un outil utile pour ce qui est de la sélection des dossiers éventuels et de s'assurer que ces dossiers cadrent avec le mandat des EIPMF. Toutefois, selon certaines des personnes interrogées, l'activité principale des ECM consiste à organiser des séances d'information dans le cadre desquelles la GRC communique à ses partenaires les renseignements les plus récents au sujet du travail accompli. Cette évaluation générale exclut le Québec. L'ECM de Montréal est perçue comme existant en nom seulement, car elle n'a pas encore réussi à établir les liens nécessaires avec des partenaires.

Les personnes interrogées à Toronto, Calgary et Vancouver ont souligné qu'il existe dans ces villes d'autres instances qui présentent un chevauchement dans la composition et le mandat des ECM, comme par exemple le Securities Enforcement Review Committee (SERC), à Toronto. D'autres comités d'enquête semblables, dirigés par des commissions de valeurs mobilières, existent également ailleurs. Les commentaires reçus portaient sur l'importance d'établir un lien entre les EIPMF et ces autres instances ainsi que sur l'examen du chevauchement entre les ECM et ces comités d'enquête. Dans certains cas, par exemple en ce qui a trait au SERC, la question du chevauchement a été réglée en ajoutant le ECM en tant que point permanent à l'ordre du jour.

Composition et présence

Les ECM se composent de responsables des EIPMF ainsi que, à l'occasion, de représentants de la Direction générale de la GRC; d'un représentant du MJ; et d'un représentant de chaque organisation qui fournit des ressources aux EIPMF (p. ex. commission de valeurs mobilières, association de courtiers en valeurs mobilières). Bon nombre de personnes interrogées, y compris des partenaires externes, ont confirmé avoir participé à des réunions des ECM dans diverses villes.

Presque tous les conseillers juridiques ont émis des commentaires quant à la pertinence de leur participation aux réunions des ECM. Ces derniers estiment que leur participation pourrait compromettre leur indépendance, en estompant la démarcation entre le rôle d'enquête et celui de consultation. À l'inverse, d'autres ont suggéré d'ajouter des membres aux ECM, même dans les cas où des ressources n'ont pas été fournies aux

équipes (p. ex. participation de l'Autorité des marchés à Montréal, représentant de la Couronne provinciale à Vancouver).

RECOMMANDATION

Que le GTI analyse la participation de certaines personnes et certains groupes aux ECM et présente des recommandations au CE, au besoin.

6. SUCCÈS OBTENU À CE JOUR

Aperçu

Le modèle logique élaboré pour l'initiative des EIPMF prévoit comme résultat immédiat l'amélioration du dépistage et du ciblage des cas de fraudes graves. À moyen terme, les résultats prévus sont les suivants : l'amélioration des enquêtes et des poursuites; la dissuasion des fraudes graves sur les marchés financiers; et la diminution des fraudes graves sur les marchés financiers. En définitive, ces efforts devraient contribuer à l'atteinte du résultat final, soit une confiance accrue de la part des Canadiens et des investisseurs envers l'intégrité des marchés financiers canadiens.

Aux fins de la présente évaluation formative, le succès de l'initiative est évalué en fonction des résultats à court et moyen termes, dans la mesure du possible.

Limites

Il convient de noter que cette évaluation formative est effectuée aux premières étapes de l'élaboration de l'initiative des EIPMF. En date du 31 octobre 2005, aucune accusation n'avait été déposée dans le cadre des enquêtes de type « projet majeur » entreprises par les EIPMF. Par conséquent, on n'a pas encore mené d'activités liées à la communication de preuves ou à des poursuites, lesquelles nous aurait fourni de l'information pour évaluer les succès à court terme de ces deux aspects.

En raison de ces limites, seules les mesures de résultats suivantes ont été examinées dans le cadre de la présente évaluation :

1. Amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves
2. Amélioration des enquêtes
3. Dissuasion des fraudes graves

6.1 Amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves

Aperçu

Selon la logique du programme, l'amélioration du dépistage et du ciblage des fraudes graves sur les marchés devrait permettre de consacrer les ressources d'enquête aux cas les plus graves. L'approche d'équipe et l'expertise ainsi déployées devraient à leur tour accroître l'efficacité des enquêtes, dont témoignent l'accélération du processus d'enquête, des éléments de preuve de meilleure qualité pour étayer les poursuites et une meilleure communication de la preuve.

Afin de fournir une analyse approfondie du niveau d'amélioration des enquêtes, l'équipe d'évaluation a entrepris d'effectuer une analyse comparative plus détaillée de cas ayant

fait l'objet d'une enquête avant et après l'établissement de l'initiative des EIPMF. Nous espérons que cette analyse fournirait une indication des améliorations ou des problèmes concernant des aspects particuliers du processus d'enquête (p. ex. [*], la collecte des preuves, la prestation des avis juridiques). Cependant, en raison du statut actuel des projets majeurs des EIPMF et de la nécessité de veiller à ce que la divulgation de l'information ne compromette pas les enquêtes criminelles en cours, il a été décidé d'effectuer cette analyse dans l'évaluation sommative. Aux fins de la présente évaluation formative, nous nous sommes employés à fournir, dans la mesure du possible, de l'information sur l'atteinte des succès à court terme.

CONCLUSIONS

Bien que la mise en œuvre de l'initiative des EIPMF n'en soit qu'à ses débuts, il appert que les cas ciblés pour les enquêtes cadrent avec le mandat de l'organisation. Les critères liés au SPDO, qui font présentement l'objet de discussions, ont contribué à faire en sorte que les bons choix soient faits relativement aux enquêtes.

À ce jour, environ le tiers des pistes importantes suivies par les EIPMF (soit les pistes ayant donné lieu à une enquête) ont été soit autosignalées, soit signalées par l'intermédiaire des ECM. Cette information limitée laisse toutefois indiquer que le dépistage s'est quelque peu amélioré, bien que nous ne puissions déterminer avec certitude dans quelle mesure ces pistes auraient été découvertes sans l'existence de l'initiative des EIPMF.

Constatations

Dépistage

Le dépistage des fraudes graves sur les marchés financiers canadiens est une responsabilité partagée. Aucune entité particulière n'a été désignée pour diriger les activités de dépistage. Cela transparaît dans le vaste éventail des sources de renvois impliquées dans l'identification des cas éventuels.

Les renvois aux EIPMF font l'objet d'un suivi par la GRC. En date du 31 mars 2005, un total de 84 pistes nécessitant des activités d'enquête avait été soumises à l'initiative des EIPMF. Un peu plus d'un tiers des pistes ont été signalées à l'interne (soit par les EIPMF elles-mêmes ou par l'intermédiaire des ECM), un peu plus d'un autre tiers ont été signalées par le public, et celles qui restent ont été signalées par d'autres organismes d'application de la loi ou de réglementation.

Année	Nombre
2003	S/O
2004	59
2005	25

Origine	Nombre
Unités mixtes de renseignement	0
Autosignalements	15
Équipe consultative mixte	15
CCS	8
Public	33
Autres corps de police/autorités de réglementation	13
TOTAL	84

Ciblage

Le ciblage des fraudes graves sur les marchés financiers est effectué au moyen des critères du SPDO. Les critères établis spécifiquement pour l'initiative des EIPMF sont pondérés de manière à s'assurer que les cas sélectionnés à des fins d'enquête sont ceux qui cadrent le mieux avec le mandat de l'initiative.

Les intervenants interrogés estiment que les critères du SPDO sont un outil utile pour examiner les cas. Ceux qui participent le plus étroitement au processus ont cependant souligné que les critères du SPDO ne sont que l'un des facteurs dont on tient compte dans la sélection des cas à examiner. Cela est particulièrement important en ce qui a trait au choix des enquêtes relatives aux projets majeurs. Les personnes interrogées ont expliqué qu'en raison des différences régionales et des priorités diverses, un cas obtenant un certain score dans le SPDO peut être rejeté par une administration mais être accepté par une autre. Par conséquent, il n'y a pas de score minimum en-deça duquel les cas sont rejetés pour une enquête. Cela étant dit, les scores du SPDO demeurent un indicateur utile pour déterminer dans quelle mesure les cas choisis pour faire l'objet d'une enquête répondent au mandat de l'initiative des EIPMF.

L'analyse des scores attribués aux enquêtes de type « projet majeur »³⁹ et les entretiens menés avec les intervenants ont révélé que les cas choisis pour les enquêtes de type « projet majeur » sont jugés appropriés. Outre les scores du SPDO, les ECM fournissent

³⁹ En raison de la nature confidentielle des critères relatifs au SPDO, les données ne sont pas présentées dans ce rapport.

de la rétroaction sur la sélection des cas. La décision finale, cependant, incombe à la Direction générale de la GRC, dont l'expérience et l'expertise permettent de s'assurer que les cas choisis respectent le mandat de l'organisation. La GRC s'appuie sur des plans opérationnels, des notes d'information et des prévisions budgétaires pour mieux orienter la prise de décisions concernant la sélection des cas.

Bien que les EIPMF mettent l'accent sur les enquêtes touchant les fraudes graves sur les marchés financiers, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, d'autres enquêtes ont été entreprises depuis le début de l'initiative. L'analyse de données tirées du SPDO a révélé que le score moyen de ces 35 enquêtes était plus bas que la moyenne enregistrée pour les enquêtes de type « projet majeur ».

Parmi les 35 autres enquêtes, la moitié (17) ont été entreprises à Vancouver et entre 4 et 7 ont été entreprises dans chacune des autres unités EIPMF (voir le tableau 11). Certaines des personnes interrogées ont justifié le temps consacré à ces cas par le fait qu'il s'agit d'un élément d'apprentissage important pour plusieurs enquêteurs et d'un moyen pour créer un environnement de travail positif grâce à l'atteinte de « succès à court terme ». Cela étant dit, on a déterminé tôt dans la mise en œuvre que l'orientation des activités entreprises par l'unité EIPMF de Vancouver posait un problème, et des mesures correctives ont été prises.

Emplacement	Nombre d'enquêtes
Vancouver	17
Calgary	5
Toronto	7
Montréal	4

6.2 Amélioration des enquêtes

CONCLUSIONS

L'amélioration des enquêtes, qui se mesure par une augmentation de la rapidité et de la qualité, n'est pas corroborée par l'information qui a été recueillie jusqu'à maintenant. Bien que les membres des EIPMF estiment que les conditions propices à l'amélioration sont en place (voir la section 5.1.2), celles-ci n'ont toujours pas été converties en résultats mesurables.

Puisqu'il n'y a aucune enquête de type « projet majeur » encore achevée, il est impossible de déterminer si les enquêtes ont été améliorées (meilleurs éléments de preuve et meilleure divulgation).

En ce qui a trait à l'augmentation de la rapidité, qui est mesurée par une diminution de la durée globale des enquêtes, l'objectif de 12 mois n'a pas été atteint dans le cas

de six des neuf projets majeurs. Les trois autres enquêtes ont été entreprises il y a moins de 12 mois, mais selon les commentaires émis par les personnes interrogées, l'objectif d'un an ne sera probablement pas respecté non plus dans leur cas.

Parmi les personnes interrogées, plusieurs estiment qu'un délai d'un an n'est pas réaliste pour ce genre d'enquêtes. Aucun consensus n'a été établi quant à un objectif plus approprié, mais certains ont mentionné qu'un délai de 18 mois serait plus réaliste. Selon ce dernier objectif, trois enquêtes ont raté la cible.

À la base, les enquêtes de type « projet majeur » devraient, à tout le moins, être plus rapides que les enquêtes majeures comparables entreprises avant la création des EIPMF. Bien qu'aucun délai d'achèvement n'ait été fixé en utilisant comme indicateur un « dossier typique », les enquêtes devraient au minimum être complétées (accusations portées) en moins de quatre ans (durée de l'enquête liée à l'affaire Livent, qui est considérée comme un cas substitutif adéquat).

Constatations

Amélioration des délais

Selon la logique du programme, l'amélioration des délais, mesurée par le raccourcissement du temps d'enquête, devait être un résultat clé de l'établissement de l'initiative des EIPMF. Un scénario de référence n'a pas été établi au début de l'initiative; cependant, les personnes interrogées estiment que les cas semblables qui ont fait l'objet d'une enquête dans le passé se sont étendus sur plusieurs années. En l'absence d'un scénario de référence, un cas « typique » peut être utilisé comme mesure substitutive. Lorsque nous les avons interrogés sur cette question, les enquêteurs des EIPMF ont mentionné la cause Livent, qui est toujours devant les tribunaux, comme étant un bon exemple d'un cas de « type EIPMF ». Cette enquête a duré quatre années.

La durée établie pour une enquête EIPMF est d'un an, du début de l'enquête au dépôt des accusations. Plusieurs enquêteurs des EIPMF interrogés dans le cadre de la présente évaluation ainsi que certains représentants d'organisations partenaires ont affirmé que le délai d'un an était très optimiste. Les personnes qui participent le plus étroitement à l'initiative des EIPMF estiment qu'il est généralement compris par les membres de l'initiative que le but visé est d'augmenter la rapidité des enquêtes et d'améliorer leur qualité. Cependant, certains ont fait des mises en garde, soulignant que les personnes non familières avec le programme pourraient présumer que l'objectif d'un an est une cible atteignable et juger que l'initiative des EIPMF ne donne pas les résultats recherchés si cet objectif n'est pas atteint pour chacune des enquêtes entreprises. Certains ont mentionné qu'un délai de 18 mois serait plus réaliste, nonobstant les retards non anticipés.

À ce jour, aucune enquête de type « projet majeur » des EIPMF n'a encore été menée à terme. Des neuf enquêtes, six ont dépassé le délai d'un an et trois ont dépassé le délai de 18 mois.

Qualité des enquêtes

Le deuxième élément de l'amélioration des enquêtes porte sur les questions relatives à la qualité, notamment la collecte de meilleurs éléments de preuve pour appuyer les poursuites et l'amélioration de la communication des preuves.

On s'attendait à ce que les dépenses exceptionnelles associées à la collecte des preuves soient réduites grâce à l'accès au fonds de prévoyance, lequel a été structuré de façon à aider à défrayer les dépenses exceptionnelles au niveau fédéral qui sont liées aux déplacements, à la communication de la preuve, au personnel contractuel spécialisé, et aux frais techniques et (ou) d'équipement. La GRC a soumis une demande visant à obtenir un montant de 1 375 millions de dollars pour couvrir les frais exceptionnels (principalement des frais de juricomptabilité) de trois projets en cours à Toronto. Les résultats obtenus au moyen de ce fonds ne pourront être analysés que lorsque les cas auront été menés à terme et qu'une évaluation sera faite en vue de déterminer le potentiel de réussite des poursuites.

Outre le fonds de prévoyance, un autre facteur devait contribuer à l'amélioration de la qualité des enquêtes, soit l'implication précoce de conseillers juridiques prodiguant des conseils et une assistance aux enquêteurs des EIPMF et facilitant les processus juridiques nécessaires (p. ex. préparation de mandats de perquisition [*] afin de réunir des preuves). Bien qu'il y ait des conseillers juridiques en place qui fournissent des services aux enquêteurs des EIPMF, il est trop tôt pour évaluer les résultats de leurs efforts.

6.3 Dissuasion des fraudes graves sur les marchés financiers

Aperçu

Selon la logique du programme⁴⁰, l'amélioration des enquêtes et des poursuites devrait avoir un effet dissuasif sur les fraudes éventuelles sur le marché. En outre, comme les cas moins graves ne sont pas négligés et donnent lieu à d'autres formes de poursuites (ex. par les différentes commissions des valeurs mobilières ou par la GRC, dans le cadre de « visites et discussions »⁴¹), ils ont moins de chances de dégénérer. L'effet dissuasif de l'initiative est également lié à l'amélioration des enquêtes, qui augmente le nombre d'accusations et de plaidoyers de culpabilité.

CONCLUSION

Le premier pas qu'on peut mesurer à l'heure actuelle, en ce qui concerne la dissuasion, est une meilleure connaissance des mesures entreprises dans le cadre de

⁴⁰ Conseils et Vérification Canada, Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada, mars 2004, p.10.

⁴¹ Les activités dites "visites et discussions" sont des communications (par écrit, par téléphone ou en personne) entreprises par la GRC dans le but d'informer des individus et de leur offrir l'occasion de discuter de questions qu'ils jugent d'importance.

l'initiative des EIPMF pour accroître la dissuasion au fil du temps. Les personnes interrogées croient pour la plupart que le public est mieux informé, quoique selon certaines, cette sensibilisation accrue se limite aux personnes qui participent plus étroitement à l'initiative (p. ex. commissions et associations de valeurs mobilières). Les activités de nature publique sont perçues comme ayant le plus contribué à la sensibilisation.

Constatations

Pour qu'un dossier des EIPMF soit considéré comme une réussite, il doit restaurer la confiance du public envers les marchés financiers canadiens. Cette confiance peut être obtenue grâce aux moyens suivants : connaissance de l'initiative des EIPMF, dépôt d'accusations, obtention et exécution d'ordonnances de communication ou de mandats de perquisition, rapidité des enquêtes, poursuites, plaidoyers de culpabilité et imposition de peines lourdes. Tous ces facteurs ont un effet dissuasif auprès des fraudeurs actuels et éventuels sur les marchés financiers.

Cela étant dit, certaines des personnes interrogées estiment qu'un nombre minimum de poursuites doivent aboutir à des condamnations afin qu'on puisse considérer l'initiative des EIPMF comme une réussite. La prise en compte des condamnations en tant que mesure de réussite de l'initiative des EIPMF n'est pas acceptée par tous les partenaires (voir l'addenda ci-dessous).

ADDENDA : Les conseillers juridiques du SFP se fondent sur deux critères lorsqu'ils évaluent s'il convient ou non d'engager des poursuites, à savoir : 1) s'il y a une probabilité raisonnable de condamnation; et 2) s'il est dans l'intérêt public d'engager des poursuites. Le rôle du procureur n'est pas de gagner une cause à tout prix – son rôle est de présenter toutes les preuves pertinentes au tribunal une fois que la décision d'entreprendre des poursuites a été prise. Pour cette raison, le ministère de la Justice s'oppose fortement à ce que les condamnations constituent une mesure de réussite du programme EIPMF.

En outre, un certain nombre de facteurs peuvent influencer le prononcé d'une déclaration de culpabilité. À titre d'exemple, la complexité et la rareté relative de ces cas, la capacité du système judiciaire à traiter ces types de cas, ainsi que la qualité de la défense doivent être prises en considération. Pour ces raisons, une condamnation n'est en aucun cas garantie.

Pour le moment, la sensibilisation est une mesure préliminaire qui pourrait éventuellement augmenter la dissuasion. Les personnes interrogées estiment que dans l'ensemble, l'initiative des EIPMF est mieux connue, bien que pour certains cette sensibilisation se limite aux personnes qui participent le plus étroitement à l'initiative (p. ex. associations et commissions de valeurs mobilières). Les deux principaux facteurs mentionnés comme ayant un effet dissuasif sont les activités de sensibilisation (p. ex. discours donnés par des responsables des EIPMF à l'occasion de conférences, « visites et

discussions ») et l'attention accrue portée par les médias à la question des fraudes sur les marchés financiers ou à l'évolution de cas particuliers. Près de la moitié de toutes les personnes interrogées ont indiqué que l'attention des médias résultant du mandat de perquisition émis à l'encontre de la Banque de Nouvelle-Écosse, de même que la manifestation très publique de la présence des EIPMF sur Bay Street (la « camionnette »), ont contribué à mieux faire connaître l'initiative des EIPMF.

RECOMMANDATIONS

Que SPPCC, en consultation avec les ministères et les organismes partenaires, établisse le cadre de référence pour la mise en œuvre du CGRR/CVAR, y compris l'attribution des responsabilités relatives aux activités de collecte de données des partenaires clés (SPPCC, GRC, MJ, ministère des Finances). Ce cadre de référence devrait inclure l'élaboration d'un système de suivi des résultats issus des poursuites entreprises par les administrations tant provinciales que fédérales, ainsi que la collecte régulière de données émanant de sondages d'opinion sur la confiance des investisseurs envers les marchés financiers canadiens⁴² en vue de la préparation de l'évaluation sommative.

Selon la stratégie d'évaluation élaborée pour l'initiative des EIPMF, on doit procéder à une analyse de cas pour déterminer dans quelle mesure des améliorations ont été apportées dans les processus d'enquêtes et juridiques utilisés pour traiter les cas de fraude sur les marchés financiers. Il est fort possible que nous ne disposerons pas des données nécessaires pour effectuer ce type d'analyse pour la date cible du 31 décembre 2007. Toutes les enquêtes de type « projet majeur » sont encore en cours et aucune accusation n'a encore été déposée. L'étape de l'enquête sera probablement terminée, au moins dans certains cas, pour la date cible. Cependant, afin d'être en mesure d'évaluer l'initiative sous tous les angles, les cas devront également avoir progressé dans le système judiciaire. Si l'on se réfère à d'autres cas semblables, cela semble être une attente exagérément optimiste. Ainsi l'affaire Livent, qui est considérée comme un exemple pertinent de fraude majeure antérieure à l'initiative des EIPMF, doit passer devant le tribunal en 2007, soit environ cinq ans après le dépôt des accusations initiales.

En raison de ces délais, il appert que les données disponibles seront insuffisantes pour entreprendre une analyse comparative de cas dans le contexte de l'évaluation sommative.

Il est donc recommandé que l'évaluation sommative de l'initiative des EIPMF soit reportée afin que les données voulues soient disponibles pour évaluer pleinement l'impact de l'initiative sur les marchés financiers canadiens.

⁴² Les questions relatives à la provenance de ces résultats devraient être examinées dans le cadre de l'évaluation sommative. Il faudra dans ce cas analyser la théorie de programme sous-jacente pour s'assurer que les liens entre les résultats intermédiaires et finaux demeurent valides et sont appuyés par des études.

Annexe A : Cadre de l'évaluation

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
Question : Pertinence				
Le volet EIPMF est-il toujours nécessaire pour promouvoir la Stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de signalements/renvois reçus ▪ Nombre de cas sélectionnés par type d'enquête 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des tendances au moyen des données du rapport SIG 		√
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et nature des affaires instruites (avec et sans la participation de Justice Canada) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de rapports ICASE – Justice Canada ▪ Témoignages d'agents des EIPMF/Examen des dossiers de la GRC 		√
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perception des participants de l'évolution du nombre de fraudes graves ▪ La majorité des participants estiment que les EIPMF doivent poursuivre leur mission 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de rapports ICASE – Justice Canada ▪ Témoignages d'agents des EIPMF/Examen des dossiers de la GRC ▪ Entretiens avec les participants (milieu d'affaires, organismes de réglementation, personnel des EIPMF, ECM, conseil exécutif) 		√
Faut-il étendre les équipes intégrées et renforcer les capacités de poursuites? <ul style="list-style-type: none"> ○ Le nombre de fraudes majeures sur les marchés financiers dépasse la capacité d'enquête et de poursuite 	Capacité d'enquête par site <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de EIPMF ▪ Analyse des tendances quant au nombre et aux types de signalements traités, d'enquêtes menées et d'accusations formulées ▪ Analyse des tendances quant au nombre d'heures consacrées aux enquêtes, aux renseignements et aux communications ▪ Dépenses budgétées par rapport aux dépenses effectives ▪ Nombre et type de ressources ▪ Perception par les participants d'un besoin d'unités ou de capacités supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des tendances au moyen des données du rapport SIG ▪ Examen des dossiers EIPMF ▪ Examen de documents financiers de la GRC ▪ Examen de la charge de travail des EIPMF, par site ▪ Entretiens avec les enquêteurs et les dirigeants des EIPMF, les membres des ECM et les partenaires (application de la loi, réglementation) 	√	√
	Capacité de poursuivre <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et nature des poursuites ▪ Délais avant l'ouverture du procès ▪ Nombre et type de ressources ▪ Perception du besoin pour les participants de se doter d'équipes ou de capacités supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des tendances (ICASE – Justice Canada) ▪ Examen de documents financiers de Justice Canada ▪ Examen des dossiers de la GRC ▪ Entretiens avec les procureurs et les enquêteurs des EIPMF 	√	√
Dans quelle mesure les objectifs du volet des EIPMF restent-ils pertinents (à savoir dissuader les infractions graves sur les marchés financiers; maintenir ou	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les participants estiment que les objectifs des EIPMF restent pertinents 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens avec les participants (ECM, conseil exécutif, ministère des Finances, autorités de réglementation, secteur privé) 		√

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
renforcer l'intégrité des marchés financiers canadiens)?				
Le volet des EIPMF s'acquitte-t-il correctement de ses activités/services, de la façon qui avait été prévue initialement?	<p>Les EIPMF s'occupent des services/activités appropriés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre de [*]/comptes rendus de renseignements produits ▪ Nombre de cas renvoyés ▪ Nombre de cas donnant lieu à des enquêtes ▪ Nombre de « visites et discussions » ▪ Nombre de cas pour lesquels l'enquête est terminée ▪ Nombre de demandes nationales de collecte de preuves ▪ Nombre de demandes internationales de collecte de preuves 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de rapports SIG ▪ Examen de rapports SPDO ▪ Examen des dossiers EIPMF ▪ Justice Canada – IAG, demandes d'entraide juridique 	√	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et type d'accusations portées ▪ Nombre et nature des affaires poursuivies avec la participation du ministère de la Justice ▪ Nombre et nature des affaires poursuivies sans la participation du ministère de la Justice 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de rapports ICase – Justice Canada ▪ Témoignages d'agents des EIPMF/Examen des dossiers de la GRC 	(√)	√
	<p>Rapidité des services/activités</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Délai d'exécution [*] ▪ Délai d'exécution des demandes de collecte de preuves ▪ Enquêtes plus courtes ▪ Délais après les procès 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des [*]/comptes rendus de renseignements des EIPMF ▪ Justice Canada – CCI, traités d'entraide juridique ▪ Étude de cas (dossiers des EIPMF) ▪ Examen des dossiers de la GRC 	√	√
	<p>Qualité des services/activités</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertinence des [*]/comptes rendus de renseignements ▪ Classement du SPDO pour les dossiers renvoyés ▪ Classement du SPDO pour les dossiers sélectionnés pour enquête (par type et par site) ▪ Nombre de signalements/dossiers renvoyés ayant donné lieu à une enquête active 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des [*]/comptes rendus de renseignements des EIPMF ▪ Examen de rapports du SPDO ▪ Entretiens avec les partenaires auxquels des dossiers ont été transmis et avec les dirigeants des EIPMF 	√	√

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
	<p>Niveau de collaboration entre les EIPMF et les intervenants, comme en attestent les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et nature des détachements ▪ Composition des organisations participantes ▪ Nombre et type de mécanismes en place pour soutenir la collaboration (PE, ententes de détachement, etc.) ▪ Le travail en équipe est considéré comme générateur de valeur ajoutée (plus d'expertise, évaluations plus approfondies, etc.) ▪ Mesure dans laquelle chaque enquête EIPMF reflète les objectifs nationaux et les priorités stratégiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents EIPMF ▪ Entretiens avec les dirigeants et les membres des EIPMF et avec les organisations participantes ▪ Entretiens avec le directeur national du programme EIPMF et les membres des ECM et du conseil exécutif 	√	√
Les EIPMF sont-elle gérées de manière efficiente et efficace? Le cas échéant, quels changements faut-il apporter?	<p>Adéquation des effectifs et de la composition des ressources (par site)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et nature des ressources et des détachements ▪ Dépenses budgétées/effectives par budget d'exploitation et d'entretien, salaire, coûts de lancement ▪ Connaissances, compétences et expérience des ressources ▪ Fréquence du recours au fonds de prévoyance; bénéficiaire; motif; montant ▪ Adéquation des fonds et des contrôles en vigueur 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des documents EIPMF ▪ Entretiens avec les dirigeants des EIPMF ▪ Analyse de documents financiers de la GRC et de Justice Canada ▪ Fonds : justificatifs et dossiers des décisions d'approbation (GRC et Justice Canada) 	√	√
	<p>Usage approprié des ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Heures consacrées aux enquêtes, aux renseignements et à la communication par rapport au nombre total d'heures par an (1189) ▪ Nombre d'heures consacrées à des « visites et discussions » ▪ Les ressources sont consacrées aux grandes priorités (par site), p. ex. 80 % du temps consacré à 20 % des dossiers prioritaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de rapports SIG 	√	√

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
	Disponibilité d'équipes expérimentées pour s'attaquer aux cas les plus graves de fraudes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Effectifs suffisants de procureurs spécialisés ▪ Expérience de cas comparables ▪ Identification précoce dans le processus (avant les poursuites) ▪ Fréquence du recours aux fonds de réserve et de prévoyance; bénéficiaire; motif; montant 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens avec les dirigeants des EIPMF et les procureurs ▪ Examen de documents financiers, de justificatifs et de dossiers des décisions d'approbation (GRC et Justice Canada) 	√	√
	Adéquation des outils d'enquêtes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les intervenants considèrent que les critères du SPDO sont adaptés, c.-à-d. que les dossiers sont correctement filtrés ▪ Utilisation des outils d'enquêtes, à savoir : nombre d'ordonnances de communication, écoutes électroniques, traités d'entraide juridique, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens avec le conseil exécutif, les ECM, les dirigeants/membres des EIPMF et le directeur national du programme EIPMF ▪ Examen de dossiers EIPMF et de rapports SIG et analyse des tendances ▪ Analyse de demandes d'entraide juridique et de rapports, Justice Canada – GCI 	√	
	Adéquation des outils législatifs <ul style="list-style-type: none"> ▪ Établissement des compétences communes ▪ Nombre de protocoles de poursuites ▪ Nombre de PE signés avec les provinces ▪ Les participants estiment que les outils sont correctement utilisés et sont efficaces 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens avec le ministère de la Justice – SFP, Politique en matière de droit pénal, procureurs ▪ Examen des protocoles de poursuites 	√	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le CGRR/CVAR est mis en œuvre et utilisé dans les ministères partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen de documents ▪ Entretiens avec les dirigeants des EIPMF et les membres des ECM et du conseil exécutif 	√	

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
La structure de gouvernance fonctionne-t-elle comme prévu?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le conseil exécutif fournit une orientation et des décisions adaptées et en temps voulu aux ECM, au directeur des EIPMF et aux EIPMF comme en attestent les éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nature des points inscrits à l'ordre du jour ▪ Implication dans des problèmes stratégiques / opérationnels ▪ Nature des décisions ▪ Rapidité d'adoption des décisions ▪ Réseautage, par exemple : invitations à des réunions; participation des membres du conseil exécutif à divers événements (p. ex. réunions de la Chambre de commerce); allocutions ▪ Les membres des ECM et des EIPMF estiment recevoir suffisamment d'instructions du conseil exécutif 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des procès-verbaux, des calendriers d'activités, etc. des ECM et du conseil exécutif ▪ Entretiens avec les membres des ECM et le directeur des EIPMF 	√	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les ECM fournissent une orientation et des décisions adaptées et en temps voulu aux EIPMF sur des problèmes pratiques, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ▪ sélection des dossiers ▪ enquêtes ▪ poursuites ▪ Les membres des EIPMF et les responsables des EIPMF estiment recevoir suffisamment d'instructions des ECM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen des procès-verbaux des ECM et du conseil exécutif ▪ Entretiens avec les membres des EIPMF et le directeur national du programme EIPMF 	√	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les organes de gouvernance (ECM et conseil exécutif) sont correctement soutenus dans leur tâche et reçoivent des informations de rendement adéquates et des rapports réguliers identifiant les tendances et les problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens avec les membres des ECM et du conseil exécutif ▪ Examen des rapports présentés au conseil exécutif et aux ECM par le directeur national du programme EIPMF 	√	
Question : Succès				
Les milieux d'affaires sont-ils davantage sensibilisés aux efforts des EIPMF pour traquer et traduire en justice les auteurs de fraudes graves sur les marchés financiers?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les participants perçoivent une possibilité plus forte que les infractions graves soient dépestées ▪ Les participants estiment qu'un nombre croissant de responsables des milieux d'affaires connaissent les EIPMF 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens avec les organismes de réglementation, les associations et les commissions de valeurs mobilières 	√	√

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
Les enquêtes se sont-elles améliorées?	Amélioration de la rapidité comme l'indique l'analyse des données suivantes : <ul style="list-style-type: none"> Enquêtes plus courtes Pourcentage de dossiers soumis à une enquête dans un délai d'un an Rapidité de communication des preuves au moment de l'accusation 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des tendances au moyen des données du rapport SIG Examen des dossiers EIPMF 	√	√
	Amélioration de la qualité, comme l'indique l'analyse des données suivantes : <ul style="list-style-type: none"> Amélioration progressive de la sélection des cas de fraudes graves sur les marchés financiers au fil du temps (nombre et type de fraudes graves dépiquées) Amélioration de l'organisation, de la compréhension et de l'accessibilité des éléments communiqués Ratio de signalements/enquêtes réalisées/accusations formulées 	<ul style="list-style-type: none"> Examen des dossiers EIPMF sélectionnés selon les critères du SPDO Examen de rapports SIG Entretiens avec les procureurs 	√	√
	<ul style="list-style-type: none"> Les procureurs estiment que les dossiers d'audience sont mieux préparés Les enquêteurs estiment que les conseillers juridiques apportent une valeur ajoutée aux enquêtes 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec les procureurs et les membres des EIPMF 	√	√
	<ul style="list-style-type: none"> Recevabilité accrue des éléments de preuves 	<ul style="list-style-type: none"> Examen des dossiers EIPMF Entretiens avec les procureurs 	√	√
Les poursuites se sont-elles améliorées?	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage de dossiers débouchant sur une décision de justice 	<ul style="list-style-type: none"> ICase (cas où un procureur du SFP a été impliqué dans le cadre d'un protocole qui reste à élaborer) Examen des dossiers de la GRC (pour les poursuites exclusivement provinciales/poursuites étrangères) 		√
	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage de dossiers débouchant sur un arrêt des poursuites (accusations retirées, suspendues) 	<ul style="list-style-type: none"> ICase (cas où un procureur du SFP a été impliqué dans le cadre d'un protocole qui reste à élaborer) Examen des dossiers de la GRC (pour les poursuites exclusivement provinciales/poursuites étrangères) 		√

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
	<ul style="list-style-type: none"> Tendance des décisions (plaidoyers de culpabilité, condamnations) 	<ul style="list-style-type: none"> ICase (cas où un procureur du SFP a été impliqué dans le cadre d'un protocole qui reste à élaborer) Examen des dossiers de la GRC (pour les poursuites exclusivement provinciales/poursuites étrangères) 		√
	<ul style="list-style-type: none"> Délais avant le procès (moment où le dossier d'audience est présenté à la Couronne jusqu'à la première audience) 	<ul style="list-style-type: none"> Examen des dossiers de la GRC 	(√)	√
	<ul style="list-style-type: none"> Les procureurs fédéraux et provinciaux estiment que la collaboration et les équipes spécialisées apportent une valeur ajoutée 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec les procureurs 	(√)	√
Le volet EIPMF joue-t-il un rôle dissuasif pour les infractions graves?	<ul style="list-style-type: none"> Les participants estiment que les activités illégales sur les marchés financiers sont décelées et font l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec les milieux d'affaires, les organismes de réglementation, les responsables des EIPMF et les procureurs 		√
	<ul style="list-style-type: none"> Imposition de sanctions (peines d'emprisonnement; amendes) Les sanctions sont à la hauteur des accusations 	<ul style="list-style-type: none"> Examen de rapports SIG Examen d'un échantillon de dossiers EIPMF qui ont fait l'objet de poursuites 		√
Dans quelle mesure le volet EIPMF réduit-il le nombre d'infractions graves?	<ul style="list-style-type: none"> Perception des participants quant à l'évolution du nombre de fraudes graves sur les marchés financiers 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec les milieux d'affaires, les organismes de réglementation, les responsables des EIPMF et les procureurs 		√
	<ul style="list-style-type: none"> Tendance des signalements et des enquêtes actives 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des tendances au moyen des données du rapport SIG Analyse des tendances, ICase et SIG 		√
Le volet EIPMF parvient-il à redonner confiance aux Canadiens et aux investisseurs dans l'intégrité des marchés financiers canadiens?	<ul style="list-style-type: none"> Sondage sur la confiance des investisseurs Pourcentage des Canadiens qui estiment que les institutions du marché fonctionnent bien Pourcentage des Canadiens qui estiment que la fraude ne dissuade pas les investisseurs 	<ul style="list-style-type: none"> Sondage des Canadiens 		√
	<ul style="list-style-type: none"> Les participants estiment que les malversations sont sanctionnées Les participants constatent une plus grande transparence de la gouvernance d'entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens avec les milieux d'affaires, les organismes de réglementation, les associations et les agences gouvernementales 		√
	<ul style="list-style-type: none"> Proportion de la valeur de capitalisation⁴³ des entreprises faisant l'objet d'une enquête de l'équipe intégrée par rapport au marché canadien dans son ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> Examen des données des marchés boursiers 		√

⁴³ Valeur des actions au début de l'enquête

Question	Indicateur	Source/méthode de collecte des données	Date/Fréquence d'analyse	
			Formative 2004-2005	Sommative 2006-2007
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indice de confiance des investisseurs (voici quelques exemples de questions qui peuvent fournir des informations de tendance sur la confiance des investisseurs) : <ul style="list-style-type: none"> – Pourcentage des Canadiens qui sont d'accord avec l'affirmation : « Je n'ai plus confiance dans le marché boursier et je préfère investir mon argent ailleurs, comme par exemple dans l'immobilier ou l'or »; – Pourcentage des Canadiens qui détiennent des actions d'entreprises cotées, par le biais de fonds communs de placement, de REER ou en direct; – Pourcentage de Canadiens qui envisagent d'investir dans des actions ou des fonds communs de placement dans les six mois qui viennent et niveau d'investissement prévu; – Perception des Canadiens quant à l'évolution de la tendance des taux d'intérêts; – Évolution selon les Canadiens de la croissance économique, du chômage, des marchés boursiers et de l'inflation au cours des douze prochains mois. 	Sondages d'opinion publique : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indice de confiance des investisseurs Ipsos-Reid et Compas (www.compas.com) ▪ Sondage mensuel UBS/Gallup sur l'optimisme des investisseurs (www.ubs.com/investoroptimism) ▪ Indices semestriels sur la confiance du marché boursier de la Yale Schools of Management (www.icf.com.yale.edu). 		√
Question : Modes de recharge				
Existe-t-il des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs de l'initiative (coûts, structure, impact)	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants considèrent l'EIPMF comme étant la forme d'intervention la plus judicieuse • La comparaison avec d'autres juridictions ne dégage pas d'approche plus efficace 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens avec les participants • Examen de documents • Entretiens avec d'autres administrations 		√

Annexe B : Liste des documents examinés

Cadre de responsabilisation des équipes intégrées de la police des marchés financiers (GRC), pour la période allant du 1^{er} avril 2004 au 31 janvier 2005.

Rapport sur la mise en œuvre des EIPMF préparé par la GRC et présenté au conseil exécutif, 16 mars 2005.

Cadre de vérification axé sur les risques et Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, Conseils et Vérification Canada, mars 2004.

Nouvelles mesures visant à contrer la fraude dans les marchés financiers, Q et R regroupées (Solliciteur général), GRC, Finances, Justice, ébauche du 6 juin 2003

Initiative des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF), Rapport de situation, Service fédéral des poursuites, Ministère de la Justice, 16 mars 2005.

Mandat des équipes intégrées de la police des marchés financiers, conseil exécutif, ébauche 2004.

Sommaire de la réunion du 20 avril 2004, conseil exécutif, EIPMF.

Compte rendu de décisions, conseil exécutif, EIPMF, 22 avril 2005.

Gazette, Gendarmerie royale du Canada, vol. 67, n° 2, 2005.

Organigramme de la Direction des opérations fédérales et internationales, 29 novembre 2004.

[*].

Analyse de données – dépenses budgétées par rapport aux dépenses effectives, GRC, 2005.

Sites Web

http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2004/doc_31150.html

http://www.justice.gc.ca/fr/news/sp/2003/doc_30930.html

http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2004/doc_31224.html

http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/2003/n_0350_f.htm

http://www.rcmp.ca/fio/imets-faq_f.htm

http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/2003/n_0351_e.htm#Integrated

http://www.osc.gov.on.ca/About/AnnualRpt/2004/rpt_2004_french.pdf

http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/news/20031128_e.asp

Annexe C : Outils de collecte des données

SPPCC – VOLET DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS (EIPMF)

Guide d'entrevue des membres du conseil exécutif des EIPMF

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer les mécanismes d'application réprimant les délits économiques graves. Par la suite, dans le Budget fédéral de février 2003, le gouvernement a prévu jusqu'à 30 millions de dollars par an, pour une période de cinq ans, en vue d'élaborer une stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada et de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Par la même occasion, le gouvernement a annoncé qu'il entendait modifier la législation afin de moderniser le dépistage d'infractions de fraude d'entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine, en plus d'établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

En ce moment, Sécurité publique et protection civile Canada procède à une évaluation formative du volet des EIPMF, et cet organisme a engagé Conseils et Vérification Canada pour évaluer la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance de l'initiative, y compris la nécessité de faire des changements et les résultats immédiats déjà enregistrés. Les conclusions de l'évaluation donneront des renseignements utiles pour prendre une décision à l'égard de la mise en œuvre complète du volet des EIPMF.

L'évaluation formative comprend des entretiens avec différents intervenants, ainsi qu'avec des employés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Justice Canada, aux niveaux national et régional. Par ailleurs, le guide d'entrevue permettra d'orienter notre entretien, et nous espérons que vous le trouverez utile pour vous préparer à l'entrevue.

STRUCTURE ET PRESTATION

1. Quel est le rôle du conseil exécutif?
2. Est-ce que la structure de gouvernance est efficace et fonctionne comme elle le devrait? Quelles sont les améliorations nécessaires?
3. Est-ce que le volet des EIPMF s'occupe d'activités/de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement?
4. Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?

RÉUSSITE

5. Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et intenter des poursuites à cet égard? Selon vous, qu'est-ce qui a le plus contribué à le sensibiliser?
6. Est-ce que les EIPMF ont atteint certains des objectifs visés :
 - Amélioration du dépistage et de l'identification des cas de délits économiques graves
 - Amélioration des enquêtes
 - Amélioration des poursuites
 - Dissuasion des fraudes graves

PERTINENCE

7. Doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant? Si c'est le cas, de quelle façon?
8. D'après votre expérience, quelles devraient être les principales priorités des EIPMF à court, moyen et long terme?

CONCLUSION

9. Avez-vous d'autres commentaires à faire dans le cadre de cette évaluation?

SPPCC – VOLET DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS (EIPMF)

Guide d’entrevue des membres du GTI

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s’est engagé à renforcer les mécanismes d’application réprimant les délits économiques graves. Par la suite, dans le Budget fédéral de février 2003, le gouvernement a prévu jusqu’à 30 millions de dollars par an, pour une période de cinq ans, en vue d’élaborer une stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada et de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Par la même occasion, le gouvernement a annoncé qu’il entendait modifier la législation afin de moderniser le dépistage d’infractions de fraude d’entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine, en plus d’établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

En ce moment, Sécurité publique et protection civile Canada procède à une évaluation formative du volet des EIPMF, et cet organisme a engagé Conseils et Vérification Canada pour évaluer la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance de l’initiative, y compris la nécessité de faire des changements et les résultats immédiats déjà enregistrés. Les conclusions de l’évaluation donneront des renseignements utiles pour prendre une décision à l’égard de la mise en œuvre complète du volet des EIPMF.

L’évaluation formative comprend des entretiens avec différents intervenants, ainsi qu’avec des employés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Justice Canada, aux niveaux national et régional. Par ailleurs, le guide d’entrevue permettra d’orienter notre entretien, et nous espérons que vous le trouverez utile pour vous préparer à l’entrevue.

STRUCTURE ET PRESTATION

1. Quel est le rôle du Groupe de travail interministériel sur les EIPMF?
2. Est-ce que la structure de gouvernance est efficace et fonctionne comme elle le devrait? Quelles sont les améliorations nécessaires?
3. Est-ce que le volet des EIPMF s’occupe d’activités/de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement?
4. Comment les enquêtes des EIPMF aident-elles votre organisation à atteindre ses objectifs?
5. Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?
 - Les outils sont appropriés (par exemple : les ordonnances de communication, [*], les traités d’entraide juridique, etc.).
 - Les critères du Système de priorisation des dossiers opérationnels sont pertinents (c’est-à-dire que les cas sont filtrés adéquatement).

- L'EIPMF dans votre ville dispose des ressources nécessaires (financières et non financières).
 - Des mécanismes appropriés sont en place pour maintenir la collaboration entre les EIPMF et les intervenants (comme des protocoles d'entente, des ententes de détachement et autres).
 - Des équipes de poursuite compétentes sont disponibles pour s'occuper de cas graves de fraude d'entreprise.
6. Dans quelle mesure le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le cadre de vérification axé sur les risques ont-ils été mis en œuvre dans votre organisation?
7. Quels sont les éléments valables des EIPMF et quels sont ceux qui devraient être améliorés?

RÉUSSITE

8. Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et intenter des poursuites à cet égard? Selon vous, qu'est-ce qui a le plus contribué à le sensibiliser?
9. Est-ce que les EIPMF ont atteint certains des objectifs visés :
- Amélioration du dépistage et de l'identification des cas de délits économiques graves
 - Amélioration des enquêtes
 - Amélioration des poursuites
 - Dissuasion des fraudes graves
10. D'après votre expérience, est-ce que le fait d'atteindre les objectifs du volet des EIPMF comporte des risques?

PERTINENCE

11. Doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant? Si c'est le cas, de quelle façon et pour quelle raison?
12. D'après votre expérience, quelles devraient être les principales priorités des EIPMF à court, moyen et long terme?

CONCLUSION

13. Avez-vous d'autres commentaires à faire dans le cadre de cette évaluation?

SPPCC – VOLET DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS (EIPMF)

Guide d’entrevue des membres des ECM

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s’est engagé à renforcer les mécanismes d’application réprimant les délits économiques graves. Par la suite, dans le Budget fédéral de février 2003, le gouvernement a prévu jusqu’à 30 millions de dollars par an, pour une période de cinq ans, en vue d’élaborer une stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada et de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Par la même occasion, le gouvernement a annoncé qu’il entendait modifier la législation afin de moderniser le dépistage d’infractions de fraude d’entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine, en plus d’établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

En ce moment, Sécurité publique et protection civile Canada procède à une évaluation formative du volet des EIPMF, et cet organisme a engagé Conseils et Vérification Canada pour évaluer la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance de l’initiative, y compris la nécessité de faire des changements et les résultats immédiats déjà enregistrés. Les conclusions de l’évaluation donneront des renseignements utiles pour prendre une décision à l’égard de la mise en œuvre complète du volet des EIPMF.

L’évaluation formative comprend des entretiens avec différents intervenants, ainsi qu’avec des employés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Justice Canada, aux niveaux national et régional. Par ailleurs, le guide d’entrevue permettra d’orienter notre entretien, et nous espérons que vous le trouverez utile pour vous préparer à l’entrevue.

STRUCTURE ET PRESTATION

1. Quel est le rôle de l’ECM? Quel genre de conseil donne-t-il et à quelle fréquence?
2. Est-ce que la structure de gouvernance est efficace et fonctionne comme elle le devrait? Quelles sont les améliorations nécessaires?
3. Est-ce que le volet des EIPMF s’occupe d’activités/de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement?
4. Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?
 - Les outils sont appropriés (par exemple : les ordonnances de communication, [*], les traités d’entraide juridique, etc.)
 - Les critères du Système de priorisation des dossiers opérationnels sont pertinents (c’est-à-dire que les cas sont filtrés adéquatement)
 - L’EIPMF dans votre ville dispose des ressources nécessaires (financières et non financières)

- Des équipes de poursuite compétentes sont disponibles pour s'occuper de cas graves de fraude d'entreprise.

RÉUSSITE

5. Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et tenter des poursuites à cet égard? Selon vous, qu'est-ce qui a le plus contribué à le sensibiliser?
6. Est-ce que les EIPMF ont atteint certains des objectifs visés :
 - Amélioration du dépistage et de l'identification des cas de délits économiques graves
 - Amélioration des enquêtes
 - Amélioration des poursuites
 - Dissuasion des fraudes graves
7. D'après votre expérience, est-ce que le fait d'atteindre les objectifs du volet des EIPMF comporte des risques?

PERTINENCE

8. À votre avis, doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant? Si c'est le cas, de quelle façon et pour quelle raison?
9. D'après votre expérience, quelles devraient être les principales priorités des EIPMF à court, moyen et long terme?

CONCLUSION

10. Avez-vous d'autres commentaires à faire dans le cadre de cette évaluation?

SPPCC – VOLET DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS (EIPMF)

Guide d'entrevue des conseillers juridiques

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer les mécanismes d'application réprimant les délits économiques graves. Par la suite, dans le Budget fédéral de février 2003, le gouvernement a prévu jusqu'à 30 millions de dollars par an, pour une période de cinq ans, en vue d'élaborer une stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada et de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Par la même occasion, le gouvernement a annoncé qu'il entendait modifier la législation afin de moderniser le dépistage d'infractions de fraude d'entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine, en plus d'établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

En ce moment, Sécurité publique et protection civile Canada procède à une évaluation formative du volet des EIPMF, et cet organisme a engagé Conseils et Vérification Canada pour évaluer la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance de l'initiative, y compris la nécessité de faire des changements et les résultats immédiats déjà enregistrés. Les conclusions de l'évaluation donneront des renseignements utiles pour prendre une décision à l'égard de la mise en œuvre complète du volet des EIPMF.

L'évaluation formative comprend des entretiens avec différents intervenants, ainsi qu'avec des employés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Justice Canada, aux niveaux national et régional. Par ailleurs, le guide d'entrevue permettra d'orienter notre entretien, et nous espérons que vous le trouverez utile pour vous préparer à l'entrevue.

APERÇU

1. Quel est votre rôle?
2. Depuis combien de temps faites-vous affaire avec les EIPMF?

STRUCTURE ET PRESTATION

11. De façon générale, est-ce que le volet des EIPMF s'occupe d'activités/de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement?
12. Est-ce que la structure de gouvernance fonctionne comme elle le devrait, et appuie-t-elle adéquatement le volet des EIPMF?
13. Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?
 - Les outils sont appropriés (par exemple : les ordonnances de communication, [*], les traités d'entraide juridique, etc.)

- Les critères du Système de priorisation des dossiers opérationnels sont pertinents (c'est-à-dire que les cas sont filtrés adéquatement)
- L'EIPMF dans votre ville dispose des ressources nécessaires (financières et non financières)
- Des mécanismes appropriés sont en place pour maintenir la collaboration entre les EIPMF et les intervenants (comme des protocoles d'entente, des ententes de détachement et autres)
- Des équipes de poursuite compétentes sont disponibles pour s'occuper de cas graves de fraude d'entreprise.

14. Croyez-vous que la formule utilisée (équipe) ajoute de la valeur à l'initiative? Si c'est le cas, de quelle façon? (Par exemple, des compétences de haut niveau, une évaluation plus rigoureuse et autres)

15. Quels sont les éléments valables des EIPMF et quels sont ceux qui devraient être améliorés?

RÉUSSITE

16. Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et tenter des poursuites à cet égard? Selon vous, qu'est-ce qui a le plus contribué à le sensibiliser?

17. Est-ce que les EIPMF ont atteint certains des objectifs visés :

- Amélioration du dépistage et de l'identification des cas de délits économiques graves
- Amélioration des enquêtes
- Amélioration des poursuites
- Dissuasion des fraudes graves

18. D'après votre expérience, est-ce que le fait d'atteindre les objectifs du volet des EIPMF comporte des risques?

PERTINENCE

19. Doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant? Si c'est le cas, de quelle façon et pour quelle raison

20. D'après votre expérience, quelles devraient être les principales priorités des EIPMF à court, moyen et long terme?

CONCLUSION

21. Avez-vous d'autres commentaires à faire dans le cadre de cette évaluation?

SPPCC – VOLET DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS (EIPMF)

Guide d'entrevue des gestionnaires et du directeur des EIPMF

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer les mécanismes d'application réprimant les délits économiques graves. Par la suite, dans le Budget fédéral de février 2003, le gouvernement a prévu jusqu'à 30 millions de dollars par an, pour une période de cinq ans, en vue d'élaborer une stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada et de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Par la même occasion, le gouvernement a annoncé qu'il entendait modifier la législation afin de moderniser le dépistage d'infractions de fraude d'entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine, en plus d'établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

En ce moment, Sécurité publique et protection civile Canada procède à une évaluation formative du volet des EIPMF, et cet organisme a engagé Conseils et Vérification Canada pour évaluer la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance de l'initiative, y compris la nécessité de faire des changements et les résultats immédiats déjà enregistrés. Les conclusions de l'évaluation donneront des renseignements utiles pour prendre une décision à l'égard de la mise en œuvre complète du volet des EIPMF.

L'évaluation formative comprend des entretiens avec différents intervenants, ainsi qu'avec des employés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Justice Canada, aux niveaux national et régional. Par ailleurs, le guide d'entrevue permettra d'orienter notre entretien, et nous espérons que vous le trouverez utile pour vous préparer à l'entrevue.

STRUCTURE ET PRESTATION

1. Quel sont les rôles du gestionnaire/directeur des EIPMF?
2. Est-ce que la structure de gouvernance est efficace et fonctionne comme elle le devrait? Quelles sont les améliorations nécessaires?
3. Le directeur des EIPMF, les membres de l'équipe consultative mixte et le conseil exécutif vous donnent-ils, en temps opportun, l'orientation nécessaire? Pouvez-vous donner des exemples?
4. Est-ce que le volet des EIPMF s'occupe d'activités/de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement?
5. À la suite de votre participation, avez-vous des points à soulever relativement à la pertinence et à la qualité des services et des activités des EIPMF? (Par exemple :
[*], demandes de collecte d'éléments de preuves, temps consacré à l'enquête,
[*], etc.)

6. Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?
 - Les outils sont appropriés (par exemple : les ordonnances de communication, [*], les traités d'entraide juridique, etc.).
 - Les critères du Système de priorisation des dossiers opérationnels sont pertinents (c'est-à-dire que les cas sont filtrés adéquatement).
 - L'EIPMF dans votre ville dispose des ressources nécessaires (financières et non financières).
 - Des mécanismes appropriés sont en place pour maintenir la collaboration entre les EIPMF et les intervenants (comme des protocoles d'entente, des ententes de détachement et autres).
 - Des équipes de poursuite compétentes sont disponibles pour s'occuper de cas graves de fraude d'entreprise.
7. Croyez-vous que la formule utilisée (équipe) ajoute de la valeur à l'initiative? Si c'est le cas, de quelle façon? (Par exemple, des compétences de haut niveau, une évaluation plus rigoureuse et autres.)
8. Est-ce que votre équipe a déjà utilisé le fonds de réserve? Si c'est le cas, en quelle occasion et quelle a été la somme utilisée? Le fonds correspond-il à vos besoins?
9. Dans quelle mesure le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le cadre de vérification axé sur les risques ont-ils été mis en œuvre dans votre organisation?
10. Quels sont les éléments valables des EIPMF et quels sont ceux qui devraient être améliorés?

RÉUSSITE

11. Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et tenter des poursuites à cet égard? Selon vous, qu'est-ce qui a le plus contribué à le sensibiliser?
10. Est-ce que les EIPMF ont atteint certains des objectifs visés :
 - Amélioration du dépistage et de l'identification des cas de délits économiques graves
 - Amélioration des enquêtes
 - Amélioration des poursuites
 - Dissuasion des fraudes graves
12. D'après votre expérience, est-ce que le fait d'atteindre les objectifs du volet des EIPMF comporte des risques?

PERTINENCE

13. Doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant? Si c'est le cas, de quelle façon et pour quelle raison?
14. D'après votre expérience, quelles devraient être les principales priorités des EIPMF à court, moyen et long terme?

CONCLUSION

15. Avez-vous d'autres commentaires à faire dans le cadre de cette évaluation?

SPPCC – VOLET DES ÉQUIPES INTÉGRÉES DE LA POLICE DES MARCHÉS FINANCIERS (EIPMF)

Guide d'entrevue des partenaires

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer les mécanismes d'application réprimant les délits économiques graves. Par la suite, dans le Budget fédéral de février 2003, le gouvernement a prévu jusqu'à 30 millions de dollars par an, pour une période de cinq ans, en vue d'élaborer une stratégie visant à mieux protéger les marchés financiers du Canada et de créer des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Par la même occasion, le gouvernement a annoncé qu'il entendait modifier la législation afin de moderniser le dépistage d'infractions de fraude d'entreprise, la collecte de preuves et les structures de détermination de la peine, en plus d'établir une compétence commune pour combattre les délits de fraude au niveau fédéral.

En ce moment, Sécurité publique et protection civile Canada procède à une évaluation formative du volet des EIPMF, et cet organisme a engagé Conseils et Vérification Canada pour évaluer la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance de l'initiative, y compris la nécessité de faire des changements et les résultats immédiats déjà enregistrés. Les conclusions de l'évaluation donneront des renseignements utiles pour prendre une décision à l'égard de la mise en œuvre complète du volet des EIPMF.

L'évaluation formative comprend des entretiens avec différents intervenants, ainsi qu'avec des employés de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Justice Canada, aux niveaux national et régional. Par ailleurs, le guide d'entrevue permettra d'orienter notre entretien, et nous espérons que vous le trouverez utile pour vous préparer à l'entrevue.

APERÇU

1. Quel rôle jouez-vous dans les EIPMF?

STRUCTURE ET PRESTATION

2. Est-ce que le volet des EIPMF s'occupe d'activités/de services appropriés, de la façon qui avait été prévue initialement?
3. Comment les enquêtes des EIPMF aident-elles votre organisation à atteindre ses objectifs?
4. Êtes-vous au courant de cas des EIPMF soumis à votre organisation? Dans l'affirmative, ces cas étaient-ils justifiés et appropriés? Ont-ils donné lieu à une enquête active? Ont-ils donné lieu à des accusations?
5. Est-ce que votre organisation a référé des cas aux EIPMF? Dans l'affirmative, est-ce que ces cas ont été traités de façon appropriée et en temps opportun?

6. Est-ce que les EIPMF sont gérées efficacement?
 - Les outils sont appropriés (par exemple : les ordonnances de communication, [*], les traités d'entraide juridique, etc.).
 - Les critères du Système de priorisation des dossiers opérationnels sont pertinents (c'est-à-dire que les cas sont filtrés adéquatement).
 - L'EIPMF dans votre ville dispose des ressources nécessaires (financières et non financières).
 - Des mécanismes appropriés sont en place pour maintenir la collaboration entre les EIPMF et les intervenants (comme des protocoles d'entente, des ententes de détachement et autres).
 - Des équipes de poursuite compétentes sont disponibles pour s'occuper de cas graves de fraude d'entreprise.

7. Quels sont les éléments valables des EIPMF et quels sont ceux qui devraient être améliorés?

RÉUSSITE

8. Est-ce que le secteur privé est plus sensibilisé aux efforts déployés par les EIPMF pour mettre en application des mécanismes réprimant des délits économiques graves et tenter des poursuites à cet égard? Selon vous, qu'est-ce qui a le plus contribué à le sensibiliser?

9. Est-ce que les EIPMF ont atteint certains des objectifs visés :
 - Amélioration du dépistage et de l'identification des cas de délits économiques graves
 - Amélioration des enquêtes
 - Amélioration des poursuites
 - Dissuasion des fraudes graves

10. D'après votre expérience, est-ce que le fait d'atteindre les objectifs du volet des EIPMF comporte des risques?

PERTINENCE

11. Doit-on élargir les capacités des EIPMF et du poursuivant? Si c'est le cas, de quelle façon et pour quelle raison?

12. D'après votre expérience, quelles devraient être les principales priorités des EIPMF à court, moyen et long terme?

CONCLUSION

13. Avez-vous d'autres commentaires à faire dans le cadre de cette évaluation?

Annexe D : Recommandations

Recommandations	Mesure administrative
4. Raison d'être	
4.1 Nécessité de renforcement	
Que le QG des EIPMF élargisse la capacité de l'initiative, en faisant passer les six équipes actuelles aux neuf équipes initialement prévues.	
Que le QG des EIPMF réexamine les emplacements des trois équipes supplémentaires en vue d'assurer le respect du mandat actuel des EIPMF et d'avoir une incidence maximale sur la conduite actuelle du marché.	
Que le QG des EIPMF examine l'utilité d'établir une équipe de démarrage rapide permanente et détermine si cette capacité doit être centralisée ou décentralisée. Une telle capacité pourrait aider les EIPMF existantes à gérer leur charge de travail tout au long du cycle de vie du projet.	
Que le MJ veille à ce que des négociations bilatérales visant à conclure des ententes en matière de poursuites soient entreprises avec les provinces qui ne sont pas couvertes actuellement par de telles ententes.	
Que le MJ mette rapidement sur pied des équipes de poursuite expérimentées et qualifiées au niveau fédéral afin que de telles équipes soient disponibles au moment voulu, maintenant que des protocoles de poursuite ont été négociés avec les provinces dans lesquelles sont situées les EIPMF.	
Que le MJ, en collaboration avec ses partenaires, examine les modalités d'accès au fonds de réserve en vue de fournir aux provinces une aide accrue pour défrayer les frais exceptionnels encourus dans le cadre des poursuites découlant du travail des EIPMF.	
5. Structure et prestation	
5.1 Mise en œuvre de l'initiative des EIPMF	
Que l'on continue de surveiller le temps consacré aux opérations et autres activités afin de déterminer dans quelle mesure les équipes se concentrent sur	

les activités relevant de leur mandat.	
5.2 Gestion efficace et efficiente des EIPMF	
Que la GRC examine le nombre et la combinaison des ressources actuelles afin de s'assurer que les besoins du QG ainsi que les besoins opérationnels soient satisfaits. Dans le cas des besoins du QG, on doit s'employer à définir et à combler les besoins actuels, et dans le cas des besoins opérationnels, on doit mettre l'accent sur la viabilité des équipes au fil du temps.	
Que le QG des EIPMF de la GRC valide les constatations concernant le bassin de candidats compétents disponibles pour les postes d'enquêteur, en passant en revue les données touchant le processus de sélection et le nombre de candidats qualifiés.	
Que le QG des EIPMF de la GRC effectue une analyse sur les besoins en matière de formation et élabore une stratégie de formation nationale pour l'initiative des EIPMF.	
Que le QG des EIPMF de la GRC valide les impressions concernant le faible intérêt envers le programme de mentorat en effectuant un suivi du nombre de candidats admissibles qui acceptent un poste d'apprenti.	
Que le QG des EIPMF de la GRC veille à ce que l'information approuvée récemment concernant le programme de stages soient communiquée.	
Que tous les partenaires examinent comment le programme pourrait fournir des avis juridiques et un soutien aux poursuites aux équipes de démarrage rapides faisant partie de l'initiative.	
Que les coordonnateurs des liaisons internationales du MJ et de la Direction générale de la GRC conjuguent leurs efforts pour bien informer les EIPMF quant à la procédure à suivre pour présenter et traiter une demande d'entraide juridique.	
Que la GRC entreprenne une évaluation de la nature et de l'étendue des arriérés qui existent dans le SGCG afin de mettre en œuvre des solutions visant à empêcher qu'ils nuisent à la progression des enquêtes.	
5.3 Pertinence de la structure de gouvernance	
Que les ministères partenaires fédéraux profitent de l'occasion, pendant les	

réunions du CE, pour tenir des discussions sur des questions et stratégies pertinentes en vue de faire progresser l'initiative.	
Que SPPCC s'assure, étant donné qu'il préside au CE et au GTI, que la fréquence des réunions correspond aux intentions énoncées et répond aux besoins des ministères partenaires.	
Que le CE poursuive la bonne pratique consistant à tenir des réunions annuelles avec les organisations partenaires externes.	
Que le GTI envisage d'officialiser ses activités afin d'optimiser pleinement son rôle de soutien vis-à-vis du conseil exécutif.	
Que le GTI analyse la participation de certaines personnes et certains groupes aux ECM et présente des recommandations au CE, au besoin.	
6. Réussite	
6.1 Recommandations relatives à l'évaluation sommative	
Qu'on effectue une analyse plus détaillée du recours aux ordonnances de communication dans le cadre de l'évaluation sommative de l'initiative des EIPMF.	
Que SPPCC, en consultation avec les ministères et les organismes partenaires, établisse le cadre de référence pour la mise en œuvre du CGRR/CVAR, y compris l'attribution des responsabilités relatives aux activités de collecte de données des partenaires clés (SPPCC, GRC, MJ, ministère des Finances). Ce cadre de référence devrait inclure l'élaboration d'un système de suivi des résultats issus des poursuites entreprises par les administrations tant provinciales que fédérales, ainsi que la collecte régulière de données émanant de sondages d'opinion sur la confiance des investisseurs envers les marchés financiers canadiens.	
Que l'évaluation sommative de l'initiative des EIPMF soit reportée afin que les données voulues soient disponibles pour évaluer pleinement l'impact de l'initiative sur les marchés financiers canadiens.	