

*Un Canada sécuritaire et
résilient*



Rapport final

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) de 2009-2010

**Direction générale de l'évaluation
Sécurité publique Canada**

2010-05-28

Table des matières

RÉSUMÉ	III
1. INTRODUCTION	1
2. PROFIL	1
2.1 Contexte	1
2.2 Ressources	2
2.3 Rôles et responsabilités fédérales	4
2.4 Organisations non gouvernementales	6
2.5 Gouvernance horizontale	7
2.6 Modèle logique	7
3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION	10
3.1 Objectif	10
3.2 Portée et contexte de l'évaluation	10
3.3 Questions et enjeux relatifs à l'évaluation	10
3.4 Méthodologie de l'évaluation	11
3.5 Limites de la méthodologie et constatations de l'évaluation	13
3.6 Protocoles d'évaluation	14
4. CONSTATATIONS	15
4.1 Pertinence	15
4.1.1 Besoin constant d'avoir des EIPMF en place	15
4.1.2 Fondement du rôle du gouvernement fédéral dans ce secteur stratégique	18
4.1.3 Harmonisation entre les EIPMF et les priorités du gouvernement fédéral	19
4.1.4 Liens entre les EIPMF, les priorités ministérielles et les architectures des activités de programmes	20
4.2 Rendement – Efficacité	21
4.2.1 Facteurs environnementaux qui influent sur le rendement des EIPMF	21
4.2.2 Principaux résultats : prévention, enquête et poursuites	24
4.2.3 Rapidité d'exécution et comparaison	30
4.2.4 Renforcement des capacités opérationnelles	33
4.2.5 Collaboration entre les organisations fédérales et non fédérales	35
4.2.6 Gouvernance horizontale : gestion des programmes et politiques	40
4.2.7 Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du rapport Le Pan	42
4.2.8 Rapports sur le rendement	46
4.3 Rendement – Efficience et économie	46
5. CONCLUSIONS	49
5.1 Pertinence	49
5.2 Rendement – Efficacité	49
5.3 Rendement – Économie et efficience	51
6. RECOMMANDATIONS	51
7. RÉPONSES ET PLANS D'ACTION DE LA GESTION	52

APPENDICE A : ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT LE PAN	57
ANNEXE B : MESURES PERMANENTES ET EN COURS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT LE PAN (AVRIL 2010)	62
ANNEXE C : LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS	64
ANNEXE D : MATRICE D'ÉVALUATION	68

Résumé

L'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) met à contribution les ministères et organismes fédéraux suivants : le ministère de la Justice Canada, le ministère des Finances Canada, le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), Sécurité publique Canada et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

L'objectif des EIPMF est de faire respecter la loi sur les infractions criminelles graves liées aux marchés financiers au Canada et à accroître au bout du compte la confiance des investisseurs canadiens et étrangers dans l'intégrité des marchés financiers du Canada. Les activités des EIPMF consistent notamment à prévenir les infractions graves liées aux marchés financiers, à enquêter à ce sujet et à intenter des poursuites judiciaires.

Les EIPMF sont composées d'enquêteurs hautement spécialisés et d'experts en la matière chargés de mener des enquêtes sur des infractions liées aux marchés financiers. Les EIPMF mènent leurs activités à Calgary, à Montréal, à Toronto et à Vancouver. Chaque équipe est constituée de membres spécialisés réguliers et civils de la GRC, d'enquêteurs d'autres services de police, de conseillers juridiques du SPPC, de juricomptables, d'experts en la matière et de spécialistes en soutien technique. Les poursuites judiciaires sont généralement menées par les bureaux provinciaux des procureurs généraux, et parfois de concert avec le SPPC.

L'organe directeur des EIPMF est un conseil exécutif composé de représentants des cinq ministères et organismes partenaires fédéraux, coprésidé par le ministère des Finances Canada et la GRC. Les fonds octroyés dans le cadre de l'Initiative sur les EIPMF pour les exercices 2008-2009 et 2009-2010 s'élevaient respectivement à 38,75 M\$ et à 40 M\$. On prévoit affecter annuellement 40 M\$ au cours des exercices allant de 2010-2011 à 2012-2013. Le financement comprend un fonds de 2,25 M\$ pour financer les poursuites judiciaires menées par des procureurs généraux découlant des enquêtes des EIPMF.

Sécurité publique Canada a effectué l'évaluation entre novembre 2009 et mars 2010 en collaboration avec le Groupe consultatif d'évaluation des EIPMF qui se compose de représentants des EIPMF et des unités d'évaluation des cinq ministères et organismes fédéraux contribuant à l'Initiative des EIPMF. L'évaluation a été menée conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor (CT) et avait pour but de fournir une appréciation neutre et fondée sur des éléments probants, c'est-à-dire l'évaluation de la pertinence et du rendement de l'Initiative sur les EIPMF.

Les méthodes d'évaluation comprenaient une étude et une analyse de documents, de rapports sur le rendement et d'autres rapports de l'Initiative sur les EIPMF, des entrevues menées auprès des membres des EIPMF, du personnel des bureaux des procureurs généraux et des commissions des valeurs mobilières, ainsi que d'autres employés, et la tenue de groupes de discussion avec les membres des EIPMF à Vancouver, à Calgary, à Toronto et à Montréal, et un questionnaire rempli par les membres des EIPMF.

Voici les résultats de l'évaluation.

1) *Pertinence*

- Au Canada, il existe un besoin permanent de prévenir les infractions graves liées aux marchés financiers, d'enquêter à ce sujet et d'intenter des poursuites judiciaires. Les mandats du gouvernement fédéral ainsi que le rôle et les objectifs des cinq partenaires fédéraux des EIPMF visent à combler ce besoin. On fait également valoir des arguments solides pour maintenir cette fonction dans le service de police national compte tenu du contexte actuel et des infrastructures existantes.
- Les EIPMF semblent avoir atteint un équilibre pratique entre l'importance qu'elles accordent aux affaires d'intérêt national et les affaires d'intérêt régional de manière à ce qu'elles demeurent pertinentes dans les régions.

2) *Rendement – Efficacité*

- Cette évaluation a permis d'observer que l'Initiative sur les EIPMF a fait l'objet de critiques virulentes depuis 2003 en raison du fait qu'elle ne produisait pas les résultats escomptés aussi rapidement que prévu. Cependant, les EIPMF réalisent maintenant des progrès après avoir connu un début assez difficile. Le présent rapport fait état d'un certain nombre d'affaires en cour et résolues.
- Selon le rapport intitulé *Améliorer les équipes intégrées de la police des marchés financiers et obtenir des résultats dans la lutte contre les crimes associés aux marchés financiers* préparé par Nick Le Pan, conseiller spécial auprès du commissaire de la GRC et la rigueur avec laquelle les recommandations de Le Pan ont été appliquées, les EIPMF sont en mesure de faire face à d'importants enjeux opérationnels. La GRC et le SPPC devront déployer des efforts considérables et soutenus pour résoudre de façon créative et proactive les questions actuelles et futures relatives aux ressources humaines afin de répondre aux besoins opérationnels. Cependant, on a réalisé des progrès considérables durant une période relativement courte depuis l'octroi de fonds supplémentaires accordés en janvier 2009.
- Une partie du travail préparatoire est maintenant terminé en ce qui a trait à l'élaboration et à la documentation des méthodes et des pratiques de collecte de données visant à suivre les progrès réalisés dans le cadre des enquêtes et des poursuites et à expliquer les retards importants.
- Le Conseil exécutif, qui a supervisé la mise en œuvre de l'Initiative sur les EIPMF au cours des premières années et qui continue de veiller à l'application des recommandations de Le Pan visant à renforcer la capacité opérationnelle des EIPMF, doit continuer à assumer son rôle de leadership et ses responsabilités liées

à la surveillance et à l'élaboration des politiques. Il doit se faire connaître davantage en soutenant, élaborant et communiquant une position intégrée de l'Initiative des EIPMF par rapport à des dossiers importants liés à la lutte contre les infractions graves liées aux marchés financiers; tout d'abord aux EIPMF sur le terrain où les positions stratégiques peuvent avoir un effet positif sur le fait d'assurer une prestation continue d'une région à l'autre et d'une affaire à l'autre; et, en deuxième lieu, aux tribunes externes auxquels ont participé les membres du Conseil exécutif des EIPMF, où une position claire par rapport aux EIPMF peut être pertinente pour lancer un débat sur des enjeux importants et stratégiques. Il s'agira d'une initiative conjointe qui sera réalisée par le Conseil exécutif des EIPMF et appuyée par Sécurité publique Canada et le Groupe de travail des EIPMF.

3) Rendement – Économie et efficacité

- Les résultats de l'évaluation révèlent qu'il serait avantageux pour les EIPMF de s'assurer, au fil du temps (et de se doter de mécanismes d'autosurveillance) que toutes les ressources sont affectées aux activités qui permettent de mener à bien les enquêtes et les poursuites de manière efficace et économique.
- Selon les résultats découlant des entrevues, des groupes de discussion et d'étude de documents, l'établissement de la taille et de la portée recommandées de l'Initiative sur les EIPMF est un but difficile à atteindre étant donné qu'il n'y a eu aucun consensus sur l'ampleur du problème des infractions graves liées aux marchés financiers. De plus, on a reconnu que d'autres intervenants et services de police luttent également contre les infractions graves liées aux marchés et qu'ils ont une grande incidence sur les résultats de l'Initiative sur EIPMF. Les résultats de l'évaluation révèlent qu'il n'y a pas de lacunes importantes à combler et que les bureaux régionaux des EIPMF s'adaptent aux besoins régionaux des EIPMF.
- Les EIPMF ont démontré qu'elles disposent des outils pour s'assurer que les dépenses sont engagées et consignées de façon responsable. Cependant, on a relevé certaines incohérences dans la communication de données financières durant l'évaluation.

Voici les recommandations qui découlent de l'évaluation.

1. Sous la direction du Conseil exécutif, on recommande que des plans d'action soient élaborés afin de donner suite aux recommandations en suspens découlant du rapport de Le Pan et de l'étude sur les points de référence et soient soumis par les organismes responsables, et que ceux-ci en fassent un suivi.
2. On recommande que la GRC et le SPPC continuent de déployer les efforts nécessaires pour examiner et résoudre les questions actuelles et futures relatives au recrutement, au maintien de l'effectif et à la capacité opérationnelle des EIPMF.

3. On recommande que le Conseil exécutif continue de contribuer à la mise en place d'une capacité stratégique accrue, tout en respectant les responsabilités respectives des organismes partenaires, et d'une capacité à communiquer de façon concertée avec les équipes, les partenaires et les intervenants concernant des questions importantes liées au rendement des EIPMF, tel qu'il est mentionné dans la conclusion du présent rapport.

4. En tenant compte des facteurs environnementaux analysés dans le cadre de l'évaluation et du contexte en constante évolution au Canada, on recommande que le Conseil exécutif examine de façon périodique la pertinence des buts et des attentes par rapport aux EIPMF.

Tous les ministères et organismes partenaires dans le cadre de l'Initiative sur les EIPMF ont accepté et approuvé l'ébauche finale du rapport d'évaluation, et au besoin, ont soumis une réponse et un plan d'action de la gestion qui ont été présentés au Comité d'évaluation de Sécurité publique Canada afin qu'il formule des recommandations au sous-ministre de la Sécurité publique en vue de l'approbation finale.

Réponse et plan d'action de la gestion des ministères	Échéance
Le ministère de la Justice Canada accepte et appuie pleinement les recommandations découlant de cette évaluation.	
Plan d'action de la gestion : <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de la Justice Canada continuera à contribuer à la capacité stratégique centrale et à examiner de façon périodique les objectifs visés par l'Initiative des EIPMF et des attentes à son égard. De plus, le ministère de la Justice Canada est fermement résolu à collaborer avec d'autres partenaires fédéraux afin de veiller à ce que le Conseil exécutif des EIPMF soit le plus efficace possible. 	Permanent.
Le ministère des Finances Canada accepte les recommandations découlant de cette évaluation.	
Plan d'action de la gestion : <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances Canada continuera de surveiller les progrès réalisés quant aux recommandations énoncées dans le rapport de Le Pan et l'étude sur les points de référence dans l'exercice de ses fonctions au sein du Conseil exécutif afin de s'assurer que les recommandations en suspens sont mises en œuvre dans une large mesure, en temps opportun, et contribuent à améliorer l'efficacité de l'Initiative, la rapidité des enquêtes et des procédures et à l'établissement d'attentes réalistes en matière de rendement. 	Permanent.
<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances Canada appuiera les efforts permettant au Conseil exécutif de contribuer à l'élaboration de politiques concernant l'importance liée à la gestion de l'Initiative des EIPMF, tout en respectant les responsabilités et les voies de rapports hiérarchiques des organismes partenaires. 	Permanent.

<ul style="list-style-type: none"> Le ministère des Finances Canada collaborera avec le Conseil exécutif afin de passer en revue de façon périodique les objectifs visés par l'Initiative des EIPMF et les attentes à cet égard. Cette mesure de collaboration permettra de s'assurer que les objectifs et les attentes s'harmonisent avec l'environnement dans lequel l'Initiative est mise en œuvre et optimisent la contribution de l'Initiative en ce qui a trait à l'application de la loi efficace à l'égard des crimes graves au Canada et la confiance des investisseurs dans les marchés financiers du Canada. 	<p>Permanent.</p>
<p>Le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) accepte les recommandations découlant de cette évaluation.</p>	
<p>Plan d'action de la gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> (Recommandation 1): Afin de répondre aux préoccupations relatives aux retards subis lors de la transmission des enquêtes au SPPC ou aux procureurs généraux provinciaux, ainsi qu'aux inquiétudes relatives à l'exactitude et à la fiabilité des données sur les points de référence, le SPPC collaborera avec la GRC afin d'élaborer des stratégies complémentaires permettant de consigner systématiquement les progrès réalisés dans le cadre des enquêtes et des procédures des EIPMF ainsi que les facteurs potentiellement liés à la rapidité ou aux retards importants dans le traitement des dossiers des EIPMF. 	<p>Un plan d'action conjoint de la GRC et du SPPC relatif à l'étude sur les points de référence sera soumis au Conseil exécutif d'ici l'automne 2010. Le plan d'action sur les recommandations du rapport Le Pan sera soumis au Conseil exécutif au plus tard le 15 novembre 2010.</p> <p><u>BPR</u>¹: Coordonnateur des EIPMF, chercheur principal, Division de la planification stratégique et de la gestion du rendement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> (Recommandation 2): Afin de répondre aux besoins en formation continue et d'accroître l'expertise fédérale et la capacité des EIPMF et des poursuites visant les crimes économiques, le SPPC créera un répertoire de cours de formation et de possibilités de perfectionnement qui porteront sur les compétences que les conseillers juridiques des EIPMF et les procureurs doivent posséder. De plus, le SPPC offrira des séances de 	<p>Des mises à jour sur les questions de ressources humaines et les mesures connexes seront présentées au Conseil exécutif de façon trimestrielle.</p>

¹ BPR : Bureau de première responsabilité

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

<p>formation formelles et informelles, y compris des possibilités d'apprentissage en milieu de travail telles que la formation par observation et le mentorat.</p>	<p><u>BPR</u>: Directeur général, Poursuites réglementaires et économiques, coordonnateur des EIPMF, procureurs fédéraux en chef.</p>
<ul style="list-style-type: none"> (Recommandation 3): Le SPPC appuiera le Conseil exécutif dans l'élaboration d'une capacité stratégique centrale en participant activement aux activités du Conseil et du Groupe de travail sur les EIPMF et respectera son engagement susmentionné concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens découlant du rapport Le Pan et de l'étude sur les points de référence. 	<p>Permanent. <u>BPR</u>: Directeur adjoint intérimaire, Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion, coordonnateur des EIPMF.</p>
<ul style="list-style-type: none"> (Recommandation 4): Le SPPC appuiera le Conseil exécutif dans l'exécution de son rôle de leadership en participant activement aux activités du Groupe de travail sur les EIPMF et en coprésidant le Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières qui est chargé d'étudier les pratiques exemplaires en matière de poursuites. 	<p>Permanent. <u>BPR</u>: Directeur adjoint intérimaire, Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion, coordonnateur des EIPMF.</p>
<p>Sécurité publique Canada accepte et appuie pleinement les recommandations découlant de cette évaluation.</p>	
<p>Plan d'action de la gestion : Sécurité publique Canada continuera de collaborer avec ses partenaires gouvernementaux afin de renforcer le leadership du Conseil exécutif des EIPMF concernant les questions stratégiques horizontales.</p>	<p>Permanent.</p>
<p>La Gendarmerie royale du Canada (GRC) accepte cette évaluation et les recommandations qui en découlent.</p>	
<p>Plan d'action de la gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> La GRC s'emploie à élaborer le plan d'action visant à donner suite aux recommandations découlant de l'étude sur les points de référence. Le plan d'action devrait être mis au point en juin 2010. Quant à savoir comment on donnera suite aux recommandations découlant de l'étude sur les points de référence, les processus d'élaboration de rapports entre l'administration centrale et les EIPMF sur le terrain 	<p>Un plan d'action conjoint de la GRC et du SPPC relatif à l'étude sur les points de référence sera soumis au Conseil exécutif d'ici l'automne 2010. Le plan d'action sur les recommandations du</p>

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

<p>seront modifiés afin d'obtenir une estimation des délais et les variables opérationnelles clés énoncées dans l'étude. De plus, la GRC adoptera une approche plus formalisée pour partager les pratiques exemplaires dans l'ensemble du programme.</p>	<p>rapport Le Pan sera soumis au Conseil exécutif au plus tard le 15 novembre 2010.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Il est clair que cette évaluation a mis en évidence l'importance d'accorder la plus grande priorité aux questions relatives aux ressources humaines et à la capacité. La GRC appuie ce thème. Elle a déjà pleinement mis en œuvre les recommandations relatives aux ressources humaines découlant du rapport de Le Pan. Le gestionnaire des ressources humaines stratégiques des EIPMF (un poste dont la création constituait une recommandation de Le Pan), le personnel de l'Administration centrale de la GRC et la direction des EIPMF locales examinent de façon continue les mesures qui peuvent être prises pour s'assurer que l'on dispose de ressources pleinement compétentes. 	<p>Des mises à jour sur les questions des ressources humaines et les mesures connexes seront présentées au Conseil exécutif de façon trimestrielle.</p>
<ul style="list-style-type: none"> La GRC est également résolue à collaborer avec ses partenaires fédéraux afin de veiller à ce que le Conseil exécutif soit le plus efficace possible. 	<p>Permanent.</p>

1. Introduction

Le rapport présente les résultats, les conclusions et les recommandations de l'évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF).

L'évaluation mesure à quel point un programme, une politique ou une initiative permet de répondre à un besoin démontrable, est approprié au gouvernement fédéral et est réceptif aux besoins de la population canadienne. L'évaluation vise également à déterminer jusqu'à quel point l'initiative, la politique ou le programme ont été efficaces, efficaces et rentables.

Les EIPMF constituent une initiative horizontale à laquelle participe le ministère de la Justice Canada, le ministère des Finances, le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), Sécurité publique Canada et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Son objectif consiste à faire appliquer efficacement la loi concernant les fraudes graves sur les marchés financiers au Canada et, en dernier ressort, à améliorer la confiance des investisseurs canadiens et internationaux à l'égard de l'intégrité du marché financier canadien.

L'évaluation a été menée en réponse aux exigences du Conseil du Trésor et conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor. Le processus visait à mener une évaluation impartiale de la pertinence et du rendement de l'initiative fondée sur les preuves.

2. Profil

2.1 Contexte

Les ministères et organismes fédéraux suivants participent à l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers.

- Ministère de la Justice
- Ministère des Finances
- Service des poursuites pénales du Canada²
- Sécurité publique Canada
- Gendarmerie royale du Canada

Équipes intégrées de la police des marchés financiers

Dans le discours du Trône prononcé le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada s'est engagé à renforcer l'application de la loi relativement aux fraudes industrielles importantes afin que les investisseurs puissent conserver leur confiance envers les marchés financiers canadiens.

Le gouvernement fédéral a créé l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers en 2003. À l'origine, cette initiative horizontale devait permettre

² Conformément à la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, le nom officiel du Service des poursuites pénales du Canada est « Bureau du directeur des poursuites pénales ».

d'enquêter sur les infractions graves au *Code criminel* en matière de fraudes sur les marchés financiers ayant une importance nationale. Celles-ci devaient être commises par des sociétés cotées en bourse ayant suffisamment de capitalisation boursière pour constituer une menace réelle à la confiance des investisseurs et à la stabilité économique du Canada.

En 2007, le mandat des EIPMF a été élargi afin d'y inclure les fraudes sur les marchés financiers ayant une importance régionale, et menaçant la confiance des investisseurs ou la stabilité économique. Il a également été élargi au-delà des sociétés cotées en bourse afin de tenir compte des autres entités pouvant avoir une incidence sur les investisseurs (ex. : fonds commun de placement). De plus, un montant annuel supplémentaire de 10 millions de dollars (ajouté au financement de base de 30 M\$ annuel) était prévu au budget de 2007. Il était destiné aux secteurs de l'Initiative nécessitant des améliorations afin à mener des enquêtes plus efficaces en temps opportun, tel qu'il était indiqué dans le rapport *Améliorer les équipes intégrées de la police des marchés financiers et obtenir des résultats dans la lutte contre les crimes associés aux marchés financiers*. Ce rapport, ci-après dénommé « rapport Le Pan », a été soumis au commissaire de la GRC le 25 octobre 2007 par Nick Le Pan, conseiller spécial auprès du commissaire.³

Les équipes intégrées de la police des marchés financiers sont composées d'enquêteurs hautement spécialisés et d'experts en la matière chargés d'enquêter sur les fraudes sur les marchés financiers. Chaque équipe est structurée comme une unité intégrée et comprend des membres réguliers et civils de la GRC, d'autres enquêteurs de police, des conseillers juridiques du SPPC, des juricomptables, des experts en la matière et des spécialistes du soutien technique.

À l'origine, six équipes ont été créées : trois en 2003-2004 et trois en 2004-2005. En 2005-2006, trois équipes se sont ajoutées. Au total, dix équipes sont aujourd'hui déployées dans quatre centres financiers canadiens : à Calgary (deux équipes), à Montréal (deux équipes), à Toronto (quatre équipes) et à Vancouver (deux équipes). Une équipe spéciale, connue sous le nom « Quick Start », a son siège social à Ottawa. Elle est disponible pour les déploiements rapides au cas où une enquête serait nécessaire ailleurs qu'à Toronto, Montréal, Calgary ou Vancouver. Les membres de Quick Start possèdent des aptitudes pour élaborer le plan opérationnel, établir l'infrastructure et ouvrir l'enquête. Au besoin, les enquêteurs locaux mèneront une enquête de type « Quick Start », soutenus par l'avocat-conseil, le personnel de soutien et les EIPMF, ainsi que par les employés du quartier général de la GRC et les autres EIPMF.

2.2 Ressources

Pour les exercices financiers de 2008-2009 et de 2009-2010, conformément aux documents initiaux des EIPMF, le financement total des cinq organisations partenaires du gouvernement fédéral (pour assumer les frais liés au personnel, aux immobilisations, au fonctionnement et à l'entretien, aux régimes d'avantages sociaux des employés et aux

³ Vous trouverez le rapport complet au <http://www.rcmp-grc.gc.ca/imet-eipmf/lepan-fra.htm>.

locaux) était respectivement de 38,75 et de 40 millions de dollars. L'attribution prévue de 2010-2011 à 2012-2013 est de 40 millions de dollars par année.

Les deux tableaux ci-dessous indiquent comment le financement a été alloué selon les documents initiaux de l'Initiative de 2003 et les documents sur la restructuration de 2007. Le tableau 1 illustre la répartition annuelle du financement selon chaque partenaire fédéral pour 2008-2009 et 2009-2010.

Tableau 1 : Financement des EIPMF par organisation, par exercice financier, de 2008-2009 à 2009-2010 (arrondi en millions de dollars)

Organisation	2008-2009	2009-2010
Ministère de la Justice Canada	*1,35 M\$	*2,6 M\$
Ministère des Finances	0,18 \$	0,17 \$
Service des poursuites pénales du Canada	5,85 \$	5,85 \$
Sécurité publique Canada	0,41 \$	0,66 \$
Gendarmerie royale du Canada	30,96 \$	30,72 \$
TOTAL	38,75 M\$	40 M\$

* Comprend un fonds de réserve d'un million de dollars pour 2008-2009 et de 2,25 millions de dollars pour 2009-2010.

Le tableau 2 contient la répartition annuelle du financement de 2003-2004 à 2007-2008.

Tableau 2 : Financement des EIPMF par organisation, par exercice financier, de 2003-2004 à 2007-2008 (arrondi en millions de dollars)

Organisation	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Ministère de la Justice Canada (conseillers juridiques et avocat du SEI)*	0,69 M\$	2,19 M\$	4,7 M\$	4,7 M\$	0 \$
Ministère de la Justice Canada (fonds de réserve)	s.o.	2,20 \$	3,75 \$	3,75 \$	3,75 \$
Service des poursuites pénales du Canada	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	4,70 \$
Ministère des Finances	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
Sécurité publique Canada	0,22 \$	0,22 \$	0,22 \$	0,22 \$	0,22 \$
Gendarmerie royale du Canada	8,09 \$	13,19 \$	17,58 \$	17,58 \$	17,58 \$
Gendarmerie royale du Canada (Crédit 35, dépenses de fonctionnement)	1 \$	2,20 \$	3,75 \$	3,75 \$	3,75 \$
TOTAL	10 M \$	20 M\$	30 M\$	30 M\$	30 M\$

* Comprend du financement versé au ministère de la Justice avant que le SPPC ne soit créé en décembre 2006

La fonction de poursuivant fédéral était assumée par le Service fédéral des poursuites (SFP) du ministère de la Justice jusqu'en décembre 2006. Le même mois, le SFP a été remplacé par le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), créé en tant

qu'organisme indépendant lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*.

Dans le cadre du financement de 2007, le fonds de réserve et le fonds de prévoyance (tous deux de 3,75 millions de dollars) ont été réaffectés comme suit : le fonds de prévoyance a été intégré au financement régulier de la GRC, tandis que le fonds de réserve pour le ministère de la Justice a été établi à 2,25 millions de dollars à partir de 2009-10⁴. Le montant de 1,5 million de dollars restant a été ajouté aux frais de fonctionnement et d'entretien du SPPC afin d'éponger les frais exceptionnels pouvant découler des enquêtes liées aux EIPMF. Lorsqu'une partie du financement n'est pas utilisée au cours d'un exercice financier, les fonds sont retenus par le receveur général.

2.3 Rôles et responsabilités fédérales

Des enquêteurs de la GRC, des services de police provinciaux et municipaux (ex. : la Sûreté du Québec, le service de police de Toronto), des organismes de réglementation des valeurs mobilières, des organismes d'autoréglementation, des procureurs fédéraux et provinciaux, ainsi que les systèmes judiciaires fédéraux et provinciaux, participent à l'application de la loi relativement aux marchés financiers au Canada.

1. Équipes intégrées de la police des marchés financiers : Initiative fédérale horizontale permettant d'enquêter, au moyen du système de justice pénale, sur des allégations d'infractions aux dispositions du *Code criminel* et d'entamer les poursuites qui s'imposent.
2. Sections des infractions commerciales de la GRC : Ces sections sont responsables du mandat de la GRC relatif aux fraudes en valeurs mobilières. Les EIPMF sont une prolongation de ce mandat.
3. Services de police locaux : Les services de police provinciaux et municipaux ont le mandat d'appliquer le *Code criminel*, y compris les dispositions liées aux marchés financiers.
4. Commissions des valeurs mobilières : Organismes de réglementation provinciaux chargés de régir les marchés financiers provinciaux conformément à un mandat établi par les assemblées législatives provinciales. Certaines commissions (ex. : celles de l'Ontario et l'Alberta) ont l'autorité d'intenter des poursuites relativement aux présumées infractions à la sécurité.⁵
5. Organismes d'autoréglementation : Établir et faire appliquer des normes industrielles et réglementaires. Ces organisations remplissent leurs obligations réglementaires au moyen d'enquêtes menées auprès de membres.

Le rôle du gouvernement du Canada consiste à s'assurer que l'application de la loi relativement aux infractions liées aux marchés financiers permet de renforcer l'intégrité

⁴ Le fonds de réserve pour 2008-09 a été établi à 1 million de dollars.

⁵ Certaines commissions des valeurs mobilières ont conclu des ententes avec les procureurs généraux provinciaux selon lesquelles les avocats-conseils de la commission sont nommés comme mandataires des procureurs généraux chargés d'intenter des poursuites dans les tribunaux provinciaux. Les autres commissions font appel aux services des substituts du procureur général chargés d'intenter des poursuites.

des marchés financiers et à promouvoir la confiance des investisseurs à l'égard du marché.

Les cinq ministères et organismes fédéraux partenaires qui participent aux activités des EIPMF assument des rôles et des responsabilités précis, tel qu'il est résumé dans la présente section. Au niveau opérationnel, les principales interactions se produisent entre la GRC et le SPPC, et cette relation est fondée sur un protocole d'entente daté du 28 octobre 2008, qui définit les rôles et responsabilités de chacun.

Voici un résumé des rôles et responsabilités des partenaires fédéraux.

Ministère de la Justice

- Gérer le fonds de réserve des EIPMF (fonds de 2,25 millions de dollars par année servant à aider les procureurs généraux provinciaux à intenter des poursuites en lien avec les enquêtes des EIPMF).
- Coordonner avec les gouvernements étrangers la préparation des demandes d'entraide juridique liées à des affaires criminelles.
- Fournir des conseils stratégiques sur les lois, les politiques en matière de droit pénal et les procédures liées aux EIPMF, y compris des conseils stratégiques sur les questions de droit concernant les enquêtes et les poursuites menées par les EIPMF (ex. : contraindre un témoin à témoigner).

Ministère des Finances

- Fournir une orientation stratégique au programme des EIPMF qui reflète le programme général du gouvernement du Canada concernant les questions sur les marchés financiers.
- Jouer un rôle de leader en invitant les intervenants externes à améliorer le rendement du programme.
- Coprésider le Conseil exécutif des EIPMF (organisme composé de sous-ministres adjoints, ou d'autres cadres de même niveau, qui surveillent le programme des EIPMF) et le groupe de travail interministériel des EIPMF, lequel appuie les travaux du Conseil exécutif.

Service des poursuites pénales du Canada

- Fournir des conseils aux EIPMF (les villes de Calgary, de Toronto et de Vancouver comptent une équipe chacune, et Montréal en compte deux). Conformément aux protocoles d'entente entre le SPPC et les procureurs généraux provinciaux, l'avocat-conseil du SPPC fournit des conseils juridiques avant le dépôt d'accusation et des conseils juridiques généraux et appuie les EIPMF (ex. : pour la préparation d'un mandat de perquisition). Le SPPC peut également soutenir les poursuites provinciales et y participer. Lorsque les provinces font valoir leur droit de premier refus et décident de ne pas assumer la responsabilité d'un dossier, le SPPC peut prendre la relève de la poursuite.
- Coordonner son assistance relativement à l'Initiative. Le coordonnateur des EIPMF, situé à Ottawa, s'assure que l'avocat-conseil de chaque site des EIPMF

fournit des conseils cohérents, et ce, conformément aux protocoles d'ententes entre le SPPC et les procureurs généraux provinciaux.

- Assurer la liaison à l'échelle nationale entre les organismes de poursuite fédéraux et provinciaux dans le but d'assurer la participation maximale des provinces aux dossiers et une transition rapide et harmonieuse entre les étapes de l'enquête menée par les EIPMF et des poursuites qui seront intentées.
- Étudier les questions de politiques en matière de poursuites liées aux EIPMF par l'entremise du Comité des chefs des poursuites pénales FPT.

Sécurité publique Canada

- Donner des séances d'information et apporter un soutien logistique à l'organe de gouvernance des EIPMF, le Conseil exécutif (voir la section 2.5 ci-dessous).
- Assurer la surveillance, coordonner et élaborer des politiques.

Gendarmerie royale du Canada

- Fournir, en tant que corps policier fédéral, l'infrastructure et les ressources pour les enquêtes, et diriger les enquêtes menées par les EIPMF.
- Les EIPMF sont responsables des composantes d'enquêtes de chaque projet.
- De concert avec des autorités en valeurs mobilières, des organismes de réglementation et d'autres services de police, chaque unité d'EIPMF participe à la collecte de renseignement et à des mesures de prévention avec l'aide des Unités de renseignements sur les valeurs mobilières (UR) et les Unités mixtes de renseignements sur les valeurs mobilières (UMR).
- Les administrations centrales de l'EIPMF assurent un leadership national et des fonctions de surveillance, et offrent les services ministériels partagés qu'utilisent les EIPMF (ex. : gestion des ressources humaines, communications, collecte du renseignement, coordination des demandes effectuées auprès du ministère de la Justice en lien avec le Traité d'entraide juridique en matière pénale).

2.4 Organisations non gouvernementales

Parmi les participants clés aux EIPMF⁶ qui ne font pas partie du gouvernement fédéral, on compte les procureurs généraux provinciaux, les organismes de réglementation des marchés financiers (ex. : les commissions des valeurs mobilières de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec), les organismes d'application de la loi provinciaux et municipaux ainsi que les organismes d'autoréglementation, notamment l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières.

L'importante interaction au niveau opérationnel entre les EIPMF et les participants qui ne font pas partie du gouvernement fédéral a lieu sur deux fronts : 1) avec les bureaux des procureurs généraux provinciaux; 2) avec les organismes de réglementation des marchés financiers (commissions des valeurs mobilières).

⁶ Ces parties sont dénommées « participants aux EIPMF » étant donné qu'elles jouent souvent un rôle proactif en tant que participants ou partenaires des EIPMF, et ce, même si elles ne sont pas financées par les EIPMF. Elles coordonnent des mesures de prévention, des enquêtes et des poursuites touchant aux infractions liées aux marchés financiers et contribuent aux résultats dans une plus grande mesure que si elles étaient de simples « intervenants ».

Au niveau opérationnel, il est nécessaire d'avoir une grande interaction avec les quatre Couronnes provinciales (c'est-à-dire l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec) responsables des poursuites menées par les EIPMF. Les rôles et responsabilités du SPPC et des Couronnes provinciales sont définis dans un protocole d'entente entre le SPPC et trois des quatre provinces. La relation entre le SPPC et le Québec est régie par un accord de principe.

Les ententes entre le SPPC et les quatre Couronnes provinciales permettent de définir le rôle respectif des avocats-conseils provinciaux et fédéraux relativement aux principes juridiques liés au *Code criminel*, soit le droit provincial de premier refus de mener la poursuite, et le droit provincial d'offrir des conseils juridiques avant le dépôt d'accusation pour les dossiers en cours.

Les commissions des valeurs mobilières sont chargées, en vertu des lois provinciales, de réglementer les marchés financiers provinciaux. Conformément à une ordonnance de reconnaissance, elles autorisent les organismes d'autoréglementation à mener des activités de réglementation liées à leurs membres ainsi que des activités de conformité et d'application de la loi. Les organismes d'autoréglementation sont autofinancés et sont présents sur la scène nationale.

2.5 Gouvernance horizontale

Conseil exécutif

L'organisme de gouvernance des EIPMF consiste en un Conseil exécutif coprésidé par le sous-ministre adjoint (SMA), Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances, et par le sous-commissaire, Opérations fédérales, GRC. Les autres membres du Conseil représentent le Service des poursuites pénales du Canada, le ministère de la Justice et Sécurité publique Canada. Le Conseil exécutif a été créé afin de coordonner la mise en œuvre continue de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers et des activités connexes, d'assurer une gouvernance générale et de cerner les problèmes liés au rendement et aux politiques.

Groupe de travail interministériel

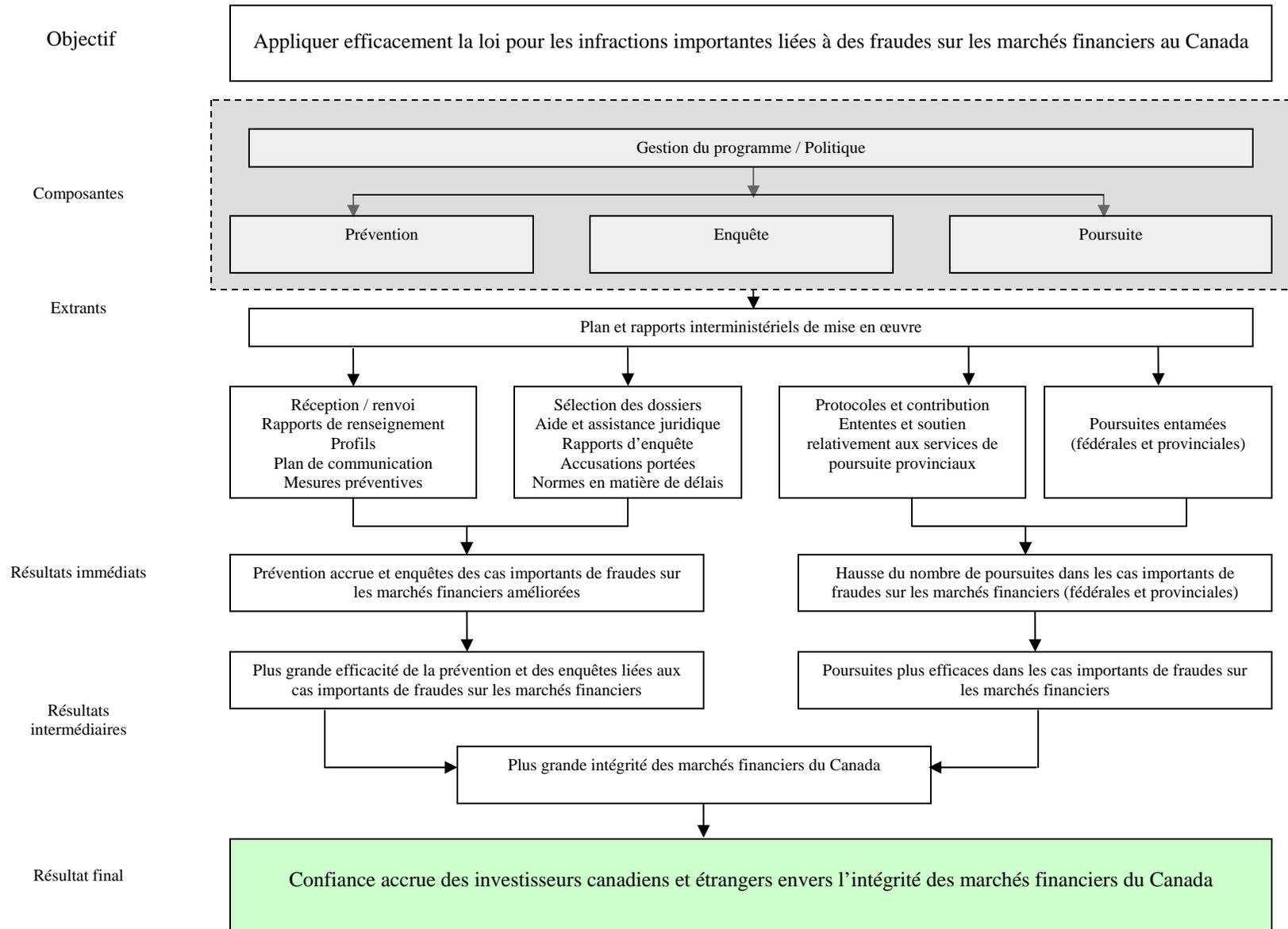
Le Conseil exécutif est soutenu par un groupe de travail interministériel composé de membres clés issus des cinq ministères et organismes partenaires fédéraux. Les rencontres du groupe de travail sont plus fréquentes par comparaison avec celles du Conseil. Le groupe de travail apporte son soutien en menant des recherches sur les enjeux, en élaborant des options et en menant la mise en œuvre des plans d'action créés par le Conseil.

2.6 Modèle logique

Le modèle logique de l'Initiative sur les EIPMF se trouve à l'illustration 1. Cette représentation visuelle permet de montrer le lien entre les activités de l'Initiative, les extrants et les résultats, d'illustrer la théorie de l'Initiative de façon systématique et visuelle et de montrer de quelle façon l'Initiative devrait atteindre ses objectifs. Le

modèle sert également de base pour élaborer des stratégies de mesure du rendement et d'évaluation. Il a été élaboré en collaboration avec le Groupe de travail sur les EIPMF et a été intégré au Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) des EIPMF; il a été approuvé en septembre 2008 par les partenaires fédéraux des EIPMF.

Illustration 1 : Modèle logique – Initiative sur les EIPMF



3. Au sujet de l'évaluation

3.1 Objectif

Fondée sur la Politique d'évaluation du Conseil du Trésor, cette évaluation impartiale établit les faits relatifs à la pertinence et au rendement de l'Initiative sur les EIPMF.

3.2 Portée et contexte de l'évaluation

Sécurité publique Canada a effectué cette évaluation entre novembre 2009 et mars 2010 en consultation avec le Groupe consultatif en matière d'évaluation des EIPMF, qui incluait des représentants des Unités d'évaluation des cinq ministères et organismes fédéraux des EIPMF.

L'évaluation a été effectuée pour satisfaire l'exigence du Conseil du Trésor de 2007 et le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) des EIPMF de 2008. Le CGRR stipule qu'après avoir reçu du nouveau financement du Conseil du Trésor, une évaluation des EIPMF axée sur les progrès réalisés pour atteindre les objectifs devrait être effectuée d'ici la fin de l'exercice 2009-2010. L'évaluation portait sur l'Initiative relative aux EIPMF dans son ensemble, sans se préoccuper outre mesure des structures et des processus opérationnels. L'évaluation s'est poursuivie entre 2003 et le début de 2010, et une attention particulière a été prêtée à partir de décembre 2008, lorsque le financement de la mise en œuvre des recommandations du rapport Le Pan a été approuvé.

Pour offrir une perspective contextuelle appropriée, un examen éclairé des activités des EIPMF a nécessité la mention de structures des marchés financiers élargies et de processus juridictionnels pertinents. Lorsque de telles références ont été intégrées au document, nous nous sommes efforcés d'établir la distinction entre les éléments qui relèvent directement des EIPMF du gouvernement fédéral, des éléments qui n'en relèvent pas et des éléments qui sont partagés.

3.3 Questions et enjeux relatifs à l'évaluation

L'élaboration des questions et des enjeux relatifs à l'évaluation a été guidée par le contenu du CGRR de l'EIPM, qui sert également de fondement à la collecte des données. La matrice d'évaluation des questions et des enjeux, et les méthodes de collecte des données sont incluses à l'annexe D.

Voici les enjeux de l'évaluation qui sont l'objet d'un examen :

Pertinence

- A-t-on besoin en permanence des EIPMF?
- Dans quelle mesure le programme des EIPMF est-il harmonisé aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral?

- Jusqu'à quel point le programme des EIPMF est-il conforme aux priorités gouvernementales?

Rendement

- Où en sont les résultats attendus et jusqu'à quel point les données des EIPMF ont-elles contribué à ces résultats?
- Sommes-nous plus aptes à prévenir les activités frauduleuses liées aux marchés financiers, à enquêter et à intenter des poursuites à cet égard?

Élaboration et mise en œuvre

- Dans quelle mesure les recommandations du rapport Le Pan ont-elles été mises en œuvre?

3.4 Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été effectuée conformément aux Normes d'évaluation du SCT pour le gouvernement du Canada. Les questions et les enjeux relatifs à l'évaluation ont été évalués à l'aide des données suivantes :

Examen du document

Un examen exhaustif de la documentation, y compris les documents initiaux du programme, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) des partenaires fédéraux des EIPMF, les rapports sur les plans et priorités (RPP), les rapports internes de fin de programme des EIPMF, les ordres du jour, les rapports et les comptes rendus des réunions s'ils font l'objet d'un examen. L'annexe C contient la liste des principaux documents qui ont été consultés.

Le rapport final du Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières et les 73 présentations envoyées par les parties intéressées (y compris des universitaires, des commissions des valeurs mobilières, des représentants de l'industrie, des investisseurs et des groupes d'investissement, des institutions financières et d'autres intervenants) au Groupe d'experts au cours de ses consultations, ont fait l'objet d'un examen pour comprendre la position des investisseurs et des autres intervenants au sujet de l'application de la loi relativement aux infractions liées aux marchés financiers. Le rapport final a été présenté au ministre des Finances et aux ministres responsables de la réglementation des valeurs mobilières dans une province ou un territoire en janvier 2009.

On a fait largement appel au rapport Le Pan et aux rapports des EIPMF sur la mise en œuvre des recommandations⁷ s'y rattachant. L'étude sur les points de référence, menée en 2009 dans le cadre de l'Initiative des EIPMF, a été examinée en détail.

Entrevues

Cinquante-trois (53) personnes ont été interrogées en se conformant aux guides d'entretien adaptés aux points de vue particuliers. Les personnes interrogées ont été

⁷ Le plan de mise en œuvre interministériel visant à améliorer l'efficacité des EIPMF (avril 2008) et le tableau du groupe de travail des EIPMF sur la situation de la mise en œuvre des recommandations de M. Le Pan.

choisies en se basant sur la connaissance approfondie qu'elles ont de leur domaine ou leur expérience des EIPMF, et leur niveau d'interaction avec les EIPMF. Le personnel de gestion des EIPMF, au quartier général de la GRC, et le personnel local des EIPMF ont fourni de l'information pour élaborer la liste des personnes à interroger.

Les personnes interrogées représentaient trois groupes i) les représentants essentiels et les membres du Conseil exécutif des EIPMF provenant des ministères et organismes fédéraux qui sont partenaires à Ottawa; ii) les représentants qui sont chargés de la mise en œuvre des EIPMF à Vancouver, à Calgary, à Toronto et à Montréal; iii) diverses personnes, y compris des représentants des procureurs généraux et des commissions des valeurs mobilières dans les provinces, les organisations d'autoréglementation et les services de police provinciale et locale. Parmi les personnes interrogées se trouvaient des gestionnaires, des participants au programme, des participants/des partenaires du contexte réglementaire et juridique des EIPMF de niveau intermédiaire ou supérieur, des fournisseurs de services spécialisés et des spécialistes du domaine. La répartition des personnes interrogées est indiquée dans le tableau 3 qui suit.

Tableau 3 : Liste des personnes interrogées

Organisation	Nombre de personnes interrogées
Ministère de la Justice (AC)	5
Ministère des Finances (AC)	3
SPPC (AC)	5
SPPC (avocats-conseils régionaux)	6
Sécurité publique Canada (AC)	3
GRC (QG)	7
GRC (quatre bureaux régionaux)	9
Procureur général (PG) d'une province / Avocat-conseil	4
Commissions des valeurs mobilières	6
Organisations d'autoréglementation	3
Autres*	2
TOTAL	53

* Le personnel des bureaux régionaux de prestation des EIPMF a indiqué à l'équipe d'évaluation que ces organisations interagissent considérablement avec les EIPMF.

Groupes de discussion

Cinq groupes de discussion incluant des membres des EIPMF, y compris des membres réguliers et civils de la GRC, des employés de la fonction publique, des conseillers juridiques du SPPC, d'autres membres des EIPMF et du personnel détaché d'organisations non fédérales ont poursuivi des activités à Vancouver, à Calgary, à

Toronto (deux groupes de discussion) et à Montréal. Ils se sont servis d'un guide de discussion adapté à leurs besoins.

Tous les membres des EIPMF ont été invités à participer aux groupes de discussion et à donner leurs points de vue. Les groupes de discussion étaient mixtes; ils incluaient des enquêteurs de la GRC, des conseillers juridiques du SPPC, des juricomptables, du personnel de soutien et des employés détachés d'autres organisations participantes. L'anonymat des réponses et une rétroaction étaient assurés. De plus, l'équipe d'évaluation était disposée à participer à des entrevues individuelles et confidentielles avec tous les participants des groupes de discussion, sur demande, et des entrevues de suivi avec les membres des équipes (p. ex., les enquêteurs et les comptables) ont été effectuées. Les participants aux groupes de discussion ont été priés de remplir un petit questionnaire confidentiel pour chiffrer les opinions exprimées.

Le tableau 4 ci-dessous indique la répartition des participants aux groupes de discussion.

Tableau 4 : Participants aux groupes de discussion des EIPMF

Lieu	Nombre de participants
Calgary	18
Montréal	19
Toronto (deux groupes de discussion)	29
Vancouver	17
Total	83

Questionnaire pour les groupes de discussion

Le questionnaire portant sur l'efficacité des EIPMF a été rempli et retourné par 75 des 83 participants qui faisaient partie des catégories suivantes : 33 membres réguliers, 21 membres civils, 12 fonctionnaires, un membre d'un organisme chargé d'appliquer la loi, trois membres d'organismes de réglementation, et quatre membres d'organisations fédérales et un membre d'une organisation d'un gouvernement provincial. Après avoir été analysés et totalisés, les résultats ont servi d'élément de preuve de l'évaluation pour le rapport.

3.5 Limites de la méthodologie et constatations de l'évaluation

La méthodologie et les constatations de l'évaluation se limitent à ce qui suit :

- L'évaluation ne portait pas sur un examen détaillé des rôles et des responsabilités des participants non fédéraux ayant pris part à la prévention des crimes graves liés aux marchés financiers, à l'enquête et à la poursuite. L'examen était limité aux groupes suivants : les commissions des valeurs mobilières, les bureaux des procureurs généraux et à leurs interactions avec les EIPMF.

- Un certain nombre d'enjeux ayant une incidence sur le rendement des EIPMF sont d'une grande importance pour les secteurs de la politique publique qui se situent au-delà de la lutte contre le crime grave lié aux marchés financiers (p. ex., la création d'un organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières, l'interrogatoire par contrainte dans le système juridique du Canada). Certains de ces enjeux ont des conséquences sur les relations fédérales/provinciales/territoriales. Ils continuent d'être l'objet d'examen par des groupes de travail fédéraux et intergouvernementaux. Le cas échéant, ces enjeux sont notés et expliqués, mais il était au-delà de la portée de cette évaluation d'analyser en profondeur l'état des délibérations sur ces enjeux ou l'incidence potentielle des divers résultats sur les EIPMF.
- Conformément au cadre de responsabilisation de la gestion fondée sur les résultats des EIPMF, et compte tenu de la période d'activité relativement courte des EIPMF depuis la publication du rapport Le Pan et de la réception ultérieure de fonds supplémentaires par les EIPMF, nous pouvons difficilement évaluer dans quelle mesure les résultats finaux ont été atteints.
- L'évaluation a permis de découvrir des différences dans l'interprétation et la définition de certains indicateurs entre les données de la GRC et du SPPC. Celles-ci pourraient avoir une incidence sur le nombre précis, l'état et la durée des enquêtes à statut de projets et des poursuites qui ont été entreprises. Les parties ont l'intention d'éclaircir les enjeux qui correspondent aux recommandations de M. Le Pan.

3.6 Protocoles d'évaluation

Engagement et consultation

Un groupe consultatif interministériel a été créé pour appuyer la planification et la tenue de l'évaluation. Chacun des ministères et des organismes partenaires des EIPMF a délégué des représentants pour les deux volets du groupe consultatif – le volet de la gestion des politiques / du programme et le volet de la fonction d'évaluation. Sécurité publique Canada, en tant que chef de file de l'évaluation des EIPMF, a présidé le groupe consultatif représentant deux disciplines.

Le forum du groupe consultatif a été utilisé pour fournir de l'information en vue de planifier l'évaluation et les outils de collecte de données et pour déterminer les principaux intervenants et les principales personnes interrogées. Les membres du groupe consultatif ont examiné la version préliminaire du rapport et offert une rétroaction des faits au groupe d'évaluation de Sécurité publique Canada; ils ont également orienté le rapport vers les comités d'évaluation des organisations respectives pour obtenir leur approbation et établir un plan d'action en réponse aux recommandations.

Approbations

Tous les ministères et organismes partenaires dans le cadre de l'Initiative sur les EIPMF ont accepté et approuvé l'ébauche finale du rapport d'évaluation, et au besoin, ont soumis une réponse et un plan d'action de la gestion qui ont été présentés au Comité d'évaluation de Sécurité publique Canada afin qu'il formule des recommandations au sous-ministre de la Sécurité publique en vue de l'approbation finale.

4. Constatations

Les sous-sections qui suivent décrivent les principales constatations sur l'utilité et les résultats de l'Initiative des EIPMF.

4.1 Pertinence

4.1.1 Besoin constant d'avoir des EIPMF en place

Quelle est la gravité de la criminalité financière au Canada?

L'examen de la documentation révèle qu'il n'existe pas de mesures empiriques ou de consensus fiable et faisant autorité sur la taille ou l'ampleur de la criminalité financière grave au Canada. La difficulté tient à l'incapacité générale à fournir des mesures des estimations de fraudes lorsque celles-ci n'ont pas été décelées ni prouvées de façon irréfutable. Mentionnons, à titre d'exemple de déclaration publiée sur ces estimations, l'affirmation suivante du Groupe de travail sur le délit d'initié⁸ de 2003 qui admet qu'à cause de données limitées, il est actuellement très difficile d'établir avec exactitude l'ampleur du délit d'initié, encore moins des délits d'initié « illicites » qui surviennent sur les marchés canadiens.

Il n'en reste pas moins qu'il existe un certain nombre de mesures qui peuvent servir d'indicateurs et dont on peut déduire que l'ampleur du problème est significative. De plus, il existe certaines mesures de l'incidence qu'un faible niveau de confiance dans la répression de la criminalité financière peut avoir sur les investissements. On trouvera ci-après plusieurs mesures et déclarations à ce sujet.

- Le Rapport annuel 2008-2009 sur le Programme des EIPMF estime à 627,1 millions de dollars la perte essuyée par les investisseurs dans toutes les causes sur lesquelles les EIPMF ont enquêté et qui ont donné lieu à des accusations depuis que les premières accusations ont été portées en 2003-2004.

⁸ Les organismes de réglementation des valeurs mobilières du Canada chargés de réglementer les délits d'initié se sont regroupés pour constituer le Groupe de travail sur le délit d'initié en septembre 2002 afin de déterminer la meilleure façon de lutter contre le délit d'initié sur les marchés financiers canadiens. Voir <http://www.spsc.gov.sk.ca/ssc/files/nat-noti/insidertradingtaskforcereport-nov11-2003.pdf> (en anglais seulement).

- Le Rapport sur l'application de la loi 2009 des Autorités canadiennes en valeurs mobilières⁹ affirme que 141 affaires (tombant sous le coup des lois provinciales sur les valeurs mobilières) ont été menées à terme en 2009 au Canada. Celles-ci se sont soldées par l'imposition d'amendes et de sanctions de 153,7 millions de dollars, par des frais d'enquête de 5,6 millions de dollars et par des frais de restitution, d'indemnisation et de remise de sommes de 92,2 millions de dollars.
- Un sondage Ipsos Reid de 2009 mené auprès d'environ 6 000 Canadiens révèle que 11 p. 100 d'entre eux affirment avoir investi de l'argent dans ce qui s'est révélé être un investissement frauduleux¹⁰.
- Depuis trois ans, la cote du Canada à l'Indice d'intégrité des marchés financiers¹¹ – qui mesure les perceptions des investisseurs professionnels des marchés et hors marché quant à l'intégrité des principaux marchés de services financiers – est demeurée stable à « relativement efficace ». N'oublions pas toutefois que les répondants continuent de préconiser un modèle de réglementation plus rationalisé et des méthodes plus rigoureuses d'application de la loi. La probabilité que les professionnels des marchés recommandent d'investir au Canada a reculé de 79 p. 100 en 2008 à 72 p. 100 en 2009.
- David Dodge, gouverneur sortant de la Banque du Canada, a déclaré dans son dernier discours public prononcé en décembre 2007 que la police des marchés financiers devait s'améliorer. Voici ses propos : « Les marchés sont plus efficaces lorsqu'ils sont assujettis à des règles et des principes clairs, transparents et raisonnables qui sont respectés et perçus comme tels par tous les intéressés¹². » [traduction]
- Cornerstone Research publie un rapport annuel intitulé *Securities Class Action Filings Report* qui rassemble des données sur les recours collectifs relatifs aux marchés des valeurs mobilières aux États-Unis. Son rapport de 2009 fait état de 169 recours collectifs pour fraude en matière de valeurs mobilières à l'échelle fédérale, et estime les pertes financières maximales totales de ces causes à 634 milliards de dollars US¹³.

⁹ Voir [http://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/uploadedFiles/General/pdfs_fr/CSAReport09FR\[FA\].pdf](http://www.autorites-valeurs-mobilieres.ca/uploadedFiles/General/pdfs_fr/CSAReport09FR[FA].pdf).

¹⁰ Étude 2009 sur l'indice des investisseurs des ACVM, 30 septembre 2009. (Nota : L'enquête ne précisait pas la nature ni l'ampleur des fraudes d'investissement.)

¹¹ CFA Institute 2009 Financial Market Integrity Index Canada; <http://www.cfapubs.org/toc/ccb/2009/2009/6?cookieSet=1> (en anglais seulement).

¹² Investment Executive, janvier 2008; <http://www.investmentexecutive.com/client/En/News/DetailNews.asp?IdPub=157&Id=42486&cat=27&IdSection=27&PageMem=&nbNews=> (en anglais seulement).

¹³ *Securities Class Action Filings—2009: A Year in Review*, Cornerstone Research, <http://securities.cornerstone.com> (en anglais seulement). [Nota : Des données analogues sur le marché canadien n'étaient pas disponibles.]

Les EIPMF constituent-elles l'outil le mieux adapté pour lutter contre la criminalité financière?

Il est entendu que l'application efficace de la loi nécessite une certaine coordination entre les autorités, un choix judicieux de recours administratifs, civils et pénaux et des enquêtes et des poursuites en temps opportun au titre des infractions commises sur les marchés financiers.

Le droit d'enquêter sur les graves fraudes commises sur les marchés financiers n'est pas limité à l'Initiative des EIPMF de la GRC. Les organismes provinciaux et municipaux d'application de la loi sont également investis du pouvoir de procéder à ce genre d'enquête. Toutefois, les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion ont affirmé que les forces de police locales et, à vrai dire, certains des services municipaux et provinciaux plus importants bénéficient de ressources limitées pour mener les enquêtes complexes, de longue durée et à forte intensité de ressources que nécessitent les fraudes commises sur les marchés financiers.

De plus, alors que les forces de police locales et provinciales jouissent de pouvoirs restreints pour mener des enquêtes, les fraudes commises sur les marchés financiers transcendent les frontières provinciales. De même, la plupart des enquêtes ont un volet international qui oblige une force de police nationale à correspondre avec ses homologues étrangers, et le ministère fédéral de la Justice à coordonner les demandes d'aide juridique mutuelle avec d'autres pays afin d'obtenir des éléments de preuve.

À l'échelle fédérale, de nouvelles lois ont été adoptées par l'entremise du *Code criminel* en 2004 afin de moderniser les infractions (notamment les délits d'initié), d'autoriser la collecte d'éléments de preuve ciblés (comme des ordonnances de communication) et de signaler la gravité des fraudes d'entreprise par des structures de détermination des peines sur mesure. Le *Code criminel* a lui aussi été modifié pour permettre au procureur général fédéral d'engager des poursuites pour fraude sur les marchés financiers, alors que ce pouvoir était jadis restreint aux procureurs généraux des provinces.

Même si aucune personne interrogée appartenant à un groupe quelconque n'a pu citer de sources faisant autorité permettant de déterminer la taille et l'ampleur des fraudes graves commises sur les marchés financiers au Canada, la majorité d'entre elles étaient d'avis que le Canada doit se doter d'une capacité nationale d'enquête et de poursuites accompagnée des ressources adéquate pour lutter contre les cas complexes et être perçu comme menant une lutte efficace. Dans bien des cas, cet avis est étayé par de nombreuses années d'expérience sur le terrain.

L'effet dissuasif de l'existence même des EIPMF est considéré par certains, en particulier par ceux qui font partie des services des poursuites ou qui appartiennent à une commission des valeurs mobilières, comme faisant partie du rôle de prévention des fraudes financières. Toutefois, en général, la fonction de prévention retient beaucoup moins l'attention que les fonctions d'enquête et de poursuite exercées par les agents des EIPMF sur le terrain. Aucune mesure quantifiable des activités de prévention n'a démontré que les EIPMF étaient un vecteur indispensable pour prévenir les fraudes

financières graves, même si l'évaluation n'a pas non plus révélé de puissantes solutions de rechange manifestes.

4.1.2 Fondement du rôle du gouvernement fédéral dans ce secteur stratégique

Le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'application du droit pénal et des poursuites criminelles repose sur les pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi constitutionnelle* de 1867 et sur les pouvoirs exclusifs et partagés qui lui sont conférés par la législation. Les pouvoirs législatifs qui présentent le plus d'utilité pour l'Initiative des EIPMF sont :

- le *Code criminel du Canada*.

Parmi les fondements législatifs ministériels qui présentent de l'intérêt, mentionnons :

- la *Loi sur le ministère de la Justice*;
- la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*;
- la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*;
- la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

Pertinence du Fonds de réserve des EIPMF

La question de savoir quel ordre de gouvernement (fédéral ou provincial) intentera des poursuites au titre d'une infraction particulière dépend de multiples facteurs, notamment de la disponibilité des ressources et des relations de travail pratiques entre les services de poursuite du fédéral et des provinces. Les provinces ont essentiellement compétence pour engager des poursuites au titre de nombreuses infractions au *Code criminel*.

Compte tenu du coût élevé de nombreuses poursuites des EIPMF et des ressources limitées dont disposent de nombreux services provinciaux de poursuite, le Fonds de réserve des EIPMF a été créé pour faciliter les poursuites engagées par les provinces. Le Fonds de réserve a été créé en 2004 pour acquitter certains frais exceptionnels qui se rattachent aux poursuites des EIPMF encourus par les services de poursuite provinciaux. Une enveloppe de 3,75 millions de dollars par année a été attribuée pour commencer au Fonds de réserve, qui est géré par le ministère de la Justice. En 2008, on a établi qu'il fallait assouplir l'aide disponible pour la poursuite par les gouvernements fédéral et provinciaux des causes des EIPMF. On a estimé que la souplesse nécessaire était possible moyennant le transfert de 1,5 million de dollars par an du Fonds de réserve au budget de fonctionnement et d'entretien des EIPMF du SPPC, laissant ainsi 2,25 millions de dollars dans le Fonds de réserve¹⁴. Pour qu'une contribution soit accordée à même le Fonds de réserve à l'appui de poursuites engagées par une province, les dépenses doivent appartenir aux catégories des coûts de divulgation, des contrats spécialisés ou des dépenses techniques ou d'équipement. Le Fonds de réserve est un instrument de paiement de transfert qui ne peut servir à acquitter le coût des services fournis par le SPPC.

¹⁴ Le Fonds de réserve a été établi à 2,25 million de dollars à partir de 2009-10. Pour l'exercice 2008-09, le fonds se chiffrait à 1 million de dollars.

L'équipe d'évaluation a constaté que le Fonds de réserve est perçu comme un facteur qui contribue à appuyer les poursuites engagées par les provinces en vertu du programme des EIPMF. En raison de la complexité et de la durée des enquêtes sur les fraudes commises sur les marchés financiers et du nombre limité de causes qui ont fait l'objet d'un procès, le Fonds de réserve n'a pas été sollicité avant 2009. Comme nous le verrons plus loin à la section 4.2.5, des fonctionnaires de Justice Canada ont depuis cette date reçu des demandes de renseignements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique au sujet du Fonds de réserve et y ont répondu.

4.1.3 Harmonisation entre les EIPMF et les priorités du gouvernement fédéral

La priorité permanente du gouvernement fédéral qui consiste à lutter contre les infractions graves commises sur les marchés financiers est confirmée dès le 30 septembre 2002 lorsque le gouvernement du Canada prend l'engagement dans le discours du Trône de renforcer l'application de la loi afin d'assurer l'intégrité des marchés financiers du Canada.

Dans le budget fédéral de février 2003, le gouvernement promet une enveloppe de 30 millions de dollars par an pour la « Stratégie visant à renforcer la protection des marchés financiers du Canada ». Cette stratégie prévoit l'adoption du projet de loi C-13, *Loi modifiant le Code criminel* (Fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve), qui propose de nouvelles mesures législatives visant à renforcer les dispositions régissant les infractions liées aux fraudes d'entreprise, la collecte d'éléments de preuve, l'imposition de peines et l'établissement de pouvoirs simultanés afin de permettre au gouvernement fédéral d'intenter des poursuites contre les délits de fraude sur les marchés financiers. La stratégie prévoit également la création d'équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF), annoncée par le solliciteur général du Canada, le ministre de la Justice et le procureur général du Canada le 12 juin 2003.

Dans le budget de 2007, le gouvernement du Canada présente un plan visant à conférer un avantage au Canada sur les marchés financiers mondiaux (le Plan des marchés financiers). Le Plan des marchés financiers stipule que la police efficace des marchés financiers est un élément clé du renforcement de l'intégrité des marchés et affirme que, pour attirer des capitaux nationaux et étrangers et stimuler la confiance des investisseurs, les gouvernements du Canada devaient collaborer pour renforcer l'application de la loi. Devant ce plan, le budget de 2007 débloque 10 millions de dollars supplémentaires par an pour le programme des EIPMF afin de lui permettre de mener des enquêtes plus fructueuses et en temps opportun pour atteindre cet objectif.

Dans le budget de 2010¹⁵, on fait allusion à la nécessité d'améliorer le régime de réglementation et de répression des activités criminelles pour mieux lutter contre la criminalité en col blanc. À cette fin, le gouvernement décide de collaborer avec la majorité des provinces et des territoires à l'établissement de l'organe de réglementation canadien des valeurs mobilières.

¹⁵ Budget de 2010, chapitre 3.3, Renforcement du secteur financier.

4.1.4 Liens entre les EIPMF, les priorités ministérielles et les architectures des activités de programmes

Les EIPMF sont liées aux priorités stratégiques des ministères participants de la manière suivante :

Ministère de la Justice : Le programme des EIPMF est lié aux activités de programmes ministériels en ce qui concerne les politiques, les lois et les programmes, de même qu'à la priorité ministérielle qui est d'élaborer des propositions de réforme de la législation à l'appui de collectivités sûres et sécuritaires et du renforcement de la loi dans certains secteurs clés¹⁶.

Ministère des Finances : Le programme des EIPMF est lié au résultat stratégique du Ministère qui consiste à promouvoir une économie robuste et durable. Les activités de répression des EIPMF contribuent à l'état de santé et à la stabilité du secteur financier, ce qui contribue à une économie durable et robuste¹⁷.

SPPC : Le programme des EIPMF est lié aux responsabilités législatives de l'organisation, qui consistent à poursuivre les infractions de compétence fédérale et à fournir des conseils juridiques sur les poursuites aux organismes d'application de la loi pendant le déroulement des enquêtes qui peuvent se solder par de telles poursuites. Le Service est également lié à l'une de ses deux activités de programme, à savoir les infractions aux règlements et le programme de poursuites pour crimes économiques¹⁸.

Sécurité publique Canada : Le programme des EIPMF est lié à la priorité ministérielle qui consiste à redoubler d'efforts à l'échelle nationale afin de lutter contre le crime grave et organisé¹⁹.

GRC : Le programme des EIPMF est lié à la priorité stratégique et opérationnelle de la GRC, qui consiste à redonner confiance dans l'intégrité économique du Canada par une réduction de la criminalité. Il est lié également à quatre des objectifs stratégiques de la GRC, à savoir la prévention et l'éducation, le renseignement, les enquêtes et l'application de la loi²⁰.

L'Initiative des EIPMF est liée aux architectures des activités de programmes du Ministère 2009-2010 de la manière suivante :

¹⁶ Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010 du ministère de la Justice.

¹⁷ Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010 du ministère des Finances.

¹⁸ Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010 du Service des poursuites pénales du Canada.

¹⁹ Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010 de Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC).

²⁰ Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010 de la GRC.

Organisation	Lien avec les architectures d'activité de programmes
Ministère de la Justice	Activités de programme se rapportant aux politiques, aux lois et aux programmes de justice, en particulier à la sous-activité du programme de justice pénale.
Finances Canada	Le programme est lié aux activités stratégiques du secteur financier du Ministère, qui appuient un secteur financier stable et en bonne santé et promeuvent une économie robuste et durable.
SPPC	Activités de programme se rapportant à la poursuite des infractions aux règlements et à la criminalité économique.
Sécurité publique	Un Canada sûr et résilient grâce à l'activité de programme sur l'application de la loi.
GRC	Des services de police fédéraux de qualité qui assurent la sécurité et la sûreté des Canadiens et de leurs institutions, à l'échelle nationale et mondiale, grâce à des activités de prévention, de détection, d'enquête et d'application de la loi fondées sur le renseignement.

4.2 Rendement – Efficacité

4.2.1 Facteurs environnementaux qui influent sur le rendement des EIPMF

Au cours de l'étude des documents²¹ et des entrevues menées avec les participants des EIPMF, il est vite devenu manifeste que plusieurs facteurs indépendants de la volonté directe ou indirecte des EIPMF en affectaient les résultats, et que ceux-ci peuvent exercer des contraintes sur l'efficacité potentielle des résultats des EIPMF. Les quatre facteurs qui revêtent le plus d'importance sont la compétence partagée en matière d'application de la loi, les limites imposées à l'échange d'informations, l'incapacité d'obtenir des renseignements par un interrogatoire forcé et les exigences en matière de divulgation. Ces facteurs sont analysés ci-après.

Compétence partagée en matière d'application de la loi

La compétence qui s'exerce sur les enquêtes et les poursuites au titre d'infractions commises sur les marchés financiers au Canada est répartie entre les organes de réglementation et les services de police et de poursuite des provinces et du fédéral. Les EIPMF partagent la compétence de la répression des fraudes sur les marchés financiers avec les organismes provinciaux et municipaux d'application de la loi, qui peuvent mener leurs propres enquêtes, et avec les procureurs généraux des provinces.

²¹ Voir *Critical Issues in Enforcement* par l'honorable Peter de C. Cory et Marilyn L. Pilkington, septembre 2006, commandée par le Groupe d'étude chargé de moderniser la législation sur les valeurs mobilières au Canada. Cette étude a éclairé une bonne part de l'analyse présentée dans cette section du rapport d'évaluation.

Le recoupement des responsabilités peut compliquer les enquêtes et les poursuites intentées au titre d'infractions sur les valeurs mobilières, obscurcir les responsabilités et diluer le savoir-faire indispensable à une application fructueuse²².

Comme exemple de complexité qui peut avoir des effets néfastes sur les efforts visant à établir des responsabilités hiérarchiques limpides et à créer un environnement de travail efficace, mentionnons que, dans chaque province, l'organe de réglementation des valeurs mobilières a compétence pour intenter des poursuites sur les questions de réglementation, alors que le gouvernement fédéral a compétence sur le droit pénal et la procédure criminelle et sur les infractions au *Code criminel*. Toutefois, les procureurs généraux des provinces ont compétence sur l'administration de la justice, notamment sur la poursuite des infractions d'ordre criminel.

En outre, la plupart des membres interrogés des commissions des valeurs mobilières et des EIPMF ne semblaient avoir aucune difficulté conceptuelle à discerner les infractions aux règlements des fraudes criminelles sur les marchés financiers. Toutefois, l'examen plus approfondi du dossier a révélé que beaucoup d'entre eux pensaient qu'il existait une « zone grise » de recoupement formée des infractions plus graves et de plus grande ampleur aux règlements et des infractions pénales moins graves et de moindre ampleur. La meilleure façon de situer l'enquête sur ces causes réglementaires et ces causes pénales est un sujet qui intéresse les commissions des valeurs mobilières et les membres des EIPMF. Cela vaut surtout depuis l'élargissement du mandat des EIPMF en 2007 qui englobe désormais les fraudes d'importance régionale sur les marchés financiers. Plusieurs membres interrogés des commissions des valeurs mobilières ont exprimé des inquiétudes sur le fait d'enquêter sur des causes qui se prêtent sans doute mieux à des poursuites pénales.

Limites à l'échange d'informations

Les évaluateurs se sont laissé dire à maintes reprises au cours des entrevues avec des représentants des commissions des valeurs mobilières et les procureurs généraux des provinces, de même que durant les groupes de discussion, ce qui est confirmé par l'étude des documents²³, que l'échange d'informations entre les organes de réglementation des valeurs mobilières et les enquêteurs des EIPMF peut être entravé par des problèmes relatifs aux méthodes d'enquête, à la confidentialité et à la protection des droits constitutionnels.

En particulier, la GRC, le SPPC et les organes de réglementation des valeurs mobilières craignent que les renseignements obtenus par des moyens réglementaires, s'ils sont fournis aux EIPMF, ne soient inadmissibles dans les procédures pénales et, s'ils sont utilisés, ne risquent d'avoir de graves conséquences sur l'issue d'une cause. On a admis que ce problème se pose dans de nombreux contextes de réglementation. Dans les causes pénales sur les valeurs mobilières, cela peut présenter des difficultés pour le déroulement

²² *Ibid.*, p. 221.

²³ Englobe le rapport Le Pan, les documents du Groupe de hauts fonctionnaires sur la police des marchés financiers du Groupe de travail sur la fraude en valeurs mobilières.

en douceur des opérations et, comme on l'a appris, cela risque d'entraver les efforts des EIPMF en vue d'obtenir des renseignements avec efficacité et rapidité et de boucler une enquête dans les meilleurs délais.

Incapacité d'obtenir des renseignements en contraignant une personne à témoigner

Le droit établit d'importantes distinctions entre ce qui est autorisé dans le déroulement des enquêtes réglementaires et des enquêtes pénales. Ces distinctions ont de profondes conséquences sur les méthodes employées par les EIPMF pour mener leurs enquêtes moyennant la garantie que les affaires peuvent être instruites sans contestations techniques préjudiciables au stade des poursuites.

Au cours d'une enquête criminelle, les enquêteurs doivent respecter tous les droits de l'individu conférés par la Charte ou s'exposer au rejet des éléments de preuve recueillis à cause d'infractions à la Charte. Des tiers qui peuvent avoir des renseignements utiles à fournir aux enquêteurs ne peuvent pas être contraints de répondre aux questions que leur posent les enquêteurs des EIPMF. C'est la raison pour laquelle les enquêteurs peuvent recourir à d'autres méthodes pour obtenir les renseignements qu'ils cherchent.

Beaucoup des personnes interrogées qui ne participent pas aux EIPMF ont l'impression que la plupart des procureurs généraux des états américains font généralement preuve de plus d'agressivité et réussissent mieux à mener des enquêtes criminelles et à intenter des poursuites dans les fraudes en valeurs mobilières que ce n'est le cas au Canada. Cela est sans doute partiellement attribuable au fait que le régime de grand jury aux États-Unis peut contraindre à introduire des éléments de preuve qui ne peuvent pas être obtenus au Canada.

La question de contraignabilité des témoins présente un intérêt de longue date pour l'administration de la justice pénale.

Exigences en matière de divulgation

Une décision judiciaire récente dans une cause des EIPMF a confirmé que l'avocat de la poursuite est tenu de fournir à l'avocat de la défense tous les documents sur support papier et électronique qu'il a eus entre les mains au cours de l'enquête. Dans toute cause intéressant les EIPMF, des millions de documents peuvent être manipulés. La décision stipule que tous les documents doivent être fournis dans une base de données consultable, collationnée, structurée et indexée, absolument identique à celle que l'équipe de l'avocat de la poursuite a examinée, y compris les documents qui n'ont pas été utilisés dans l'instruction de l'affaire. Au cours de cette évaluation, les membres des EIPMF ont affirmé à maintes reprises que les obligations de divulgation ne font qu'alourdir le fardeau administratif déjà pesant qui se rattache aux enquêtes d'une EIPMF. Dans certains cas, les enquêteurs, les agents et les conseillers juridiques de l'EIPMF affirment que les obligations de divulgation ont entraîné des retards susceptibles de compromettre l'issue des poursuites. Dans d'autres cas, on s'est laissé dire que les EIPMF s'adaptent bien aux exigences de divulgation, en particulier lorsqu'elles disposent des outils dont

elles ont besoin et qu'elles se plient aux procédures dès le commencement du stade de l'enquête. Le Fonds de réserve des EIPMF a été constitué pour aider les procureurs généraux des provinces à acquitter certaines dépenses exceptionnelles résultant des poursuites d'une EIPMF, notamment les coûts de divulgation.

4.2.2 Principaux résultats : prévention, enquête et poursuites

Prévention

Deux unités mixtes de renseignements (UMR) sur les valeurs mobilières pourvues par des représentants de la GRC et des commissions des valeurs mobilières provinciales fonctionnent à Montréal et à Toronto et deux unités de renseignements (UR) sur les valeurs mobilières pourvues exclusivement par des membres de la GRC fonctionnent à Vancouver et Calgary où elles se livrent à des activités de prévention et de recherche de renseignements.

« Mesures de prévention » s'entend des mesures directes prises par les organes d'application de la loi ou les organes de réglementation pour perturber ou empêcher un groupe ou un individu suspect de mener un projet à bien. Le Rapport de situation des EIPMF de la GRC pour l'exercice 2008-2009 signale que 21 « mesures de prévention » ont été prises par les unités de renseignements sur les valeurs mobilières. Entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2009, quatre « mesures de prévention » ont été signalées.

Les « visites sur place » ont été mentionnées par les membres des EIPMF et des commissions des valeurs mobilières comme une importante activité de prévention. Ces visites ont lieu lorsque des renseignements recueillis par des UMR sont utilisés par les organismes provinciaux de la police des commissions des valeurs mobilières et les membres des EIPMF afin de prévenir ou de réduire les éventuels cas de fraude. Les représentants des commissions des valeurs mobilières ont affirmé que la participation des EIPMF à ces activités avait un puissant effet de dissuasion. Ils ont fait allusion au projet d'une UMR qui a permis d'empêcher des personnes connues de publier un prospectus sur un premier appel public à l'épargne (PAPE). En l'occurrence, les documents de l'UMR ont été utilisés par la commission des valeurs mobilières pour contester et empêcher l'offre des titres²⁴.

On a interrogé les EIPMF et les participants aux groupes de discussion sur les types d'activités de prévention qu'ils mènent. Ils ont mentionné des séances de sensibilisation du public et la présence d'EIPMF à certaines activités publiques ou universitaires. Aucune donnée n'était disponible sur le nombre d'activités et de participants, le contenu et l'effet de ces activités. La sensibilisation du public et la prévention ont été mentionnées comme l'une des principales priorités de la GRC pour l'exercice à venir. Toutefois, à ce jour, aucune des quatre régions des EIPMF n'est dotée d'un programme officiel de prévention national coordonné fixant les priorités du programme de prévention des

²⁴ Source : GRC – Rapport annuel sur le renseignement stratégique des EIPMF 2007-2008.

EIPMF et établissant les rôles et les responsabilités des partenaires fédéraux et des participants non fédéraux.

Les documents sur le renouvellement du programme de 2007 stipulent que le mandat du programme des EIPMF est de faire appliquer le droit pénal pour lutter contre la criminalité financière. Tous les participants fédéraux et non fédéraux des EIPMF ont un rôle à jouer dans les activités de renseignement, de prévention et d'éducation. Faute d'un programme de prévention officiel, il est difficile de coordonner le rôle de participants multiples, de tenir compte des priorités régionales ou de déterminer l'efficacité de l'attribution des ressources.

Le rapport Le Pan affirmait que les UMR sont une structure et un outil de collaboration utiles pour les activités de renseignement et de prévention des EIPMF. Les observations formulées au cours de cette évaluation confirment ce constat. Les UMR sont utilisées par la GRC, les commissions des valeurs mobilières, les organismes d'autoréglementation et d'autres organismes d'application de la loi pour dresser des profils économiques²⁵ et répondre aux demandes de renseignements. Les commissions des valeurs mobilières et les organismes d'autoréglementation affirment également que leur rôle consiste partiellement à protéger les investisseurs contre les fraudes et autres activités illicites en mettant à leur disposition des outils d'éducation pour les aider à se protéger contre la fraude²⁶.

Enquêtes

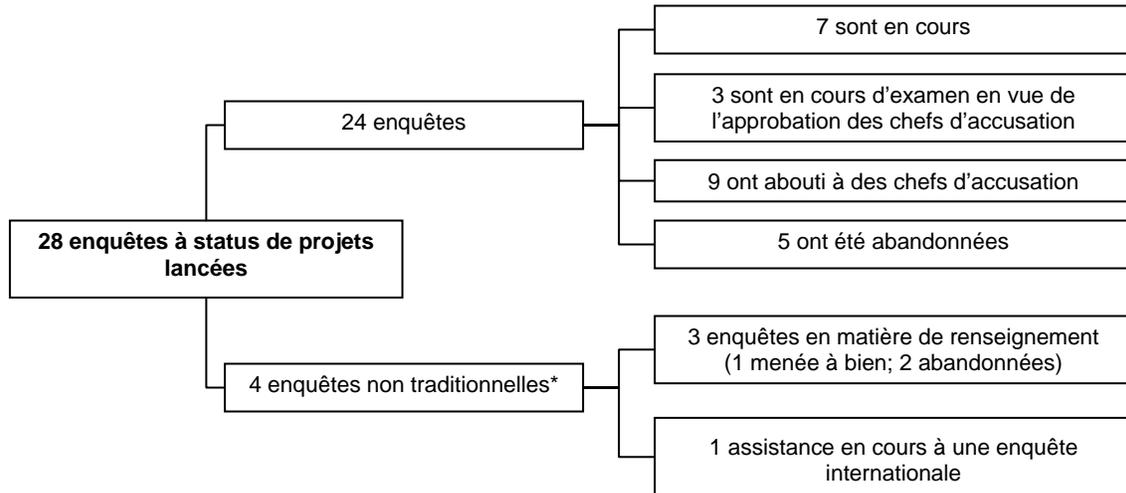
La première enquête à statut de projet a été lancée le 4 mars 2004. Les enquêtes à statut de projets (enquêtes de grande envergure) sont désignées au sein de la GRC comme des causes d'importance nationale et de graves infractions sur les marchés financiers (y compris la capitalisation boursière et les pertes subies par les investisseurs). En date de janvier 2010, 28 enquêtes à statut de projets avaient été lancées²⁷. L'état de ces enquêtes est illustré ci-dessous.

²⁵ Les profils économiques sont des produits de recherche et de renseignement de source ouverte préparés à l'appui des enquêtes. Ils peuvent également servir à éclairer les activités de prévention.

²⁶ http://www.osc.gov.on.ca/en/Investors_protect-yourself_index.htm.

²⁷ Voir également la section 3.5 sur les limites de la méthodologie.

Illustration 2 : État des enquêtes à statut de projets lancées entre 2003-2004 et 2009-2010



* L'évaluation a estimé que les enquêtes non traditionnelles sont celles dont le but exprès n'est pas de porter des accusations.

Nombre annuel d'enquêtes

En moyenne, quatre enquêtes ont été lancées chaque année, et trois ont été menées à terme ou abandonnées. Toutefois, en raison des enquêtes qui sont reportées d'une année à l'autre, les EIPMF ont mené en moyenne 11 enquêtes par an depuis 2003-2004. Depuis cinq ans, la moyenne annuelle est de 14. Le nombre total d'enquêtes de l'envergure d'un projet menées à terme chaque année est illustré dans le tableau qui suit :

Tableau 4 : Nombre annuel d'enquêtes²⁸

	N ^{bre} d'enquêtes à status de projets lancées	N ^{bre} d'enquêtes à status de projets reportées d'années préalables	N ^{bre} d'enquêtes à status de projets menées à terme ²⁹	N ^{bre} d'enquêtes à status de projets abandonnées	N ^{bre} total d'enquêtes à status de projets dont on s'est occupé durant l'année
2003-2004	1	0	0	0	1
2004-2005	7	1	0	0	8
2005-2006	4	6	0	2	12
2006-2007	4	8	2	0	14
2007-2008	4	8	3	1	16
2008-2009	3	4	6	2	15
2009-2010	5	4	2	2	12
Total	28	n/a	13	7	Moyenne = 11

Outre ces enquêtes à status de projets, les équipes mènent également d'autres enquêtes n'ayant pas le statut d'un projet (enquêtes de petite envergure)³⁰. Celles-ci sont généralement de moindre envergure, moins complexes et revêtent souvent une importance régionale. Elles comportent des activités préventives et des visites d'information aux participants du marché qui peuvent ne pas se solder par des accusations. Environ 25 p. 100 du temps est consacré aux enquêtes n'ayant pas le statut d'un projet dans les quatre emplacements des EIPMF³¹. Depuis le 30 septembre 2008, 62 enquêtes n'ayant pas le statut d'un projet ont été menées. Près de la moitié d'entre elles ont été menées à bien. Sept ont été « surclassées » à des enquêtes à statut de projets.

Issue des enquêtes

En général, l'objectif primordial d'une enquête quelconque est d'établir si un comportement donné contrevient à la loi et, dans l'affirmative, de porter des accusations contre la ou les personnes concernées lorsqu'on dispose d'éléments de preuve suffisants. La fonction de poursuite consiste à examiner les accusations pour déterminer s'il y a des chances raisonnables de condamnation en fonction des éléments de preuve et s'il est dans l'intérêt public d'intenter des poursuites, alors que la décision de porter des accusations

²⁸ Des données détaillées de la GRC sur l'avancement des enquêtes n'étaient disponibles que pour les enquêtes à statut de projets. C'est la raison pour laquelle les enquêtes n'ayant pas le statut d'un projet ne sont pas comprises dans ce tableau. Les enquêtes n'ayant pas le statut d'un projet sont analysées dans un paragraphe distinct ci-après au tableau 4.

²⁹ Dans ce contexte, la GRC définit une enquête menée à bien comme une enquête au sujet de laquelle un rapport au procureur de la Couronne a été présenté pour l'approbation des chefs d'accusation, une enquête en vertu de laquelle des accusations ont été portées et une enquête dûment terminée en matière de renseignement. Toutefois, signalons que l'État peut exiger des renseignements complémentaires pour déterminer si les accusations conviennent dans certains des causes dans le cadre desquelles un FRUP a été soumis.

³⁰ Elles ne répondent pas généralement aux critères d'une enquête à statut de projet, comme par exemple une basse capitalisation boursière.

³¹ D'après le nombre d'heures-personnes entre le 1^{er} avril 2008 et le 30 septembre 2009.

incombe aux enquêteurs. C'est pourquoi, à l'appui d'autres indicateurs de rendement, la proportion d'enquêtes qui aboutissent à des accusations peut servir d'indicateur complémentaire.

Comme l'illustre le tableau 2, neuf enquêtes à statut de projets ont été menées à bien et se sont soldées par des chefs d'accusation, alors que cinq³² auraient pu aboutir à des accusations mais ont été abandonnées, soit parce qu'il a été impossible de recueillir les éléments de preuve nécessaires (3), soit parce que les accusations présentées au procureur n'ont pas été approuvées (2). Cela pourra servir de point de repère pour les études futures. L'évaluation reconnaît que les enquêtes ne doivent pas toutes aboutir à un rapport au procureur de la Couronne, à des accusations et à des poursuites. Toutefois, il est important de suivre et de comprendre l'issue des enquêtes – par exemple, la raison pour laquelle elles ont été abandonnées, pourquoi elles ont été confiées à d'autres organisations ou à d'autres divisions de la GRC, pourquoi les accusations n'ont pas été approuvées ou pourquoi les éléments de preuve n'ont pas pu être obtenus – afin de régler les questions qui pourraient réclamer une attention particulière et compromettre le rendement global des EIPMF. Cela ne saurait absolument pas être l'unique indicateur de la qualité et du succès des enquêtes.

Poursuites et issues des causes

Le tableau ci-dessous illustre le nombre total d'enquêtes ayant et n'ayant pas le statut de projets³³ qui étaient parvenues au stade des poursuites au mois de janvier 2010 :

Tableau 5 : Nombre de causes et de personnes accusées par exercice

	Nombre de causes	Personnes accusées*
2003-2004	0	0
2004-2005	2	2
2005-2006	1	3
2006-2007	2	4
2007-2008	0	0
2008-2009	5	17
2009-2010	3	4
TOTAL	13**	30

* Les personnes accusées étaient les sujets de la même enquête ou d'une enquête distincte.

** Neuf enquêtes de l'envergure d'un projet et quatre enquêtes à statut de projets.

³² Les quatre enquêtes non traditionnelles qui ont été menées ne doivent pas être comptabilisées dans ce taux car elles n'auraient pas abouti à des accusations. Leur but était soit de recueillir des renseignements, soit de contribuer à des enquêtes internationales.

³³ Englobe les enquêtes ayant et n'ayant pas le statut de projets.

Depuis 2003-2004, 13 causes au total ont abouti à des accusations contre 30 personnes, dont la plupart depuis deux ans. La plupart des inculpés ont été accusés aux termes de l'article 380 (Fraude) du *Code criminel*. La perte estimative essuyée par les investisseurs dans les 13 causes est d'environ 627,4 millions de dollars. Bon nombre de ces causes sont toujours devant les tribunaux, car 21 personnes inculpées attendent leur audience préliminaire ou leur procès. Les décisions dans les causes entendues sont les suivantes : sept plaidoyers de culpabilité, une condamnation et une cause où les accusations ont été suspendues.

L'équipe d'évaluation constate d'après les notes d'évaluation que le nombre de condamnations n'est pas en soi une mesure de l'aboutissement d'une enquête ou de poursuites. En revanche, elle souligne que, dans une optique juridique, l'objet des enquêtes est de déterminer si un comportement contrevient à la loi et, dans l'affirmative, si l'on a des raisons raisonnables d'en déduire qu'une personne ou un groupe a commis une infraction. Le rôle du procureur est de déterminer si les éléments de preuve justifient l'introduction ou la poursuite des instances et, dans l'affirmative, de déterminer s'il est dans l'intérêt public d'intenter des poursuites. Cela explique que, dans certains cas, les accusations *ne conviennent pas* car l'un des critères ci-dessus n'est pas respecté.

Résultats de l'enquête de la GRC et du questionnaire des groupes de discussion des EIPMF – Autoévaluation sur l'efficacité générale

Le questionnaire auquel ont répondu les participants aux groupes de discussion des EIPMF a révélé que 81 p. 100 des répondants de tout le pays sont d'avis que les EIPMF sont relativement ou très efficaces pour lutter contre les fraudes graves sur les marchés financiers.

Les réponses aux questionnaires des groupes de discussion indiquent également que 58 p. 100 des répondants de l'ensemble du pays estiment que les efforts déployés à l'issue de la publication du rapport Le Pan ont partiellement ou très nettement amélioré le rendement du programme pour ce qui est de prévenir les fraudes sur les marchés financiers. (Pour mieux mettre ce chiffre en contexte, 28 p. 100 des répondants ont déclaré qu'ils ne savaient pas, sans doute parce qu'ils ne faisaient pas partie du programme au moment du rapport Le Pan – 27 p. 100 des répondants faisaient partie du programme depuis moins d'un an – et qu'ils ne disposaient donc d'aucune base pour faire une comparaison.) Quatorze pour cent des répondants ont jugé que les efforts déployés n'avaient abouti à aucune amélioration.

Pour donner suite à l'une des recommandations du rapport Le Pan, la GRC s'est engagée à réaliser chaque année des sondages auprès des membres des EIPMF afin de mesurer l'efficacité des EIPMF, d'évaluer le milieu de travail et de cerner les mesures qui permettront d'améliorer le programme. Le sondage de 2009 auprès des employés³⁴ a révélé que 61 p. 100 des employés sont d'accord ou tout à fait d'accord que l'Initiative des EIPMF donne des résultats concluants pour leur permettre de remplir leur mandat, alors que 38 p. 100 ne partagent pas cet avis. Quarante-vingt-cinq pour cent sont d'accord ou tout à fait d'accord que les EIPMF fournissent des services de bonne qualité.

³⁴ Réalisé en mars 2009 moyennant un taux de participation de 55 p. 100 (72 employés sur 131).

4.2.3 Rapidité d'exécution et comparaison

L'accélération du délai de réalisation des enquêtes et des poursuites des EIPMF est un objectif essentiel de rendement de l'Initiative des EIPMF. Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) des EIPMF oblige ces dernières à examiner les cibles de rendement fixées afin d'améliorer le délai d'exécution des enquêtes et des poursuites.

En avril 2009, l'Initiative des EIPMF a lancé l'étude sur les points de référence dont le but était d'éclairer l'établissement de points de référence par les membres des EIPMF par rapport auxquels il est possible de mesurer et d'évaluer le délai d'exécution des enquêtes et des poursuites des EIPMF.

L'étude et ses recommandations ont été présentées au Conseil exécutif en septembre 2009 et acceptées par lui en février 2010. Le Conseil exécutif a intimé l'ordre aux partenaires des EIPMF d'élaborer des plans d'action afin de donner suite aux recommandations.

En analysant le temps qui s'est écoulé dans 14 causes examinées par les EIPMF, de concert avec les enquêteurs, les procureurs et certains participants des EIPMF, l'étude sur les points de référence a permis d'établir des jalons clés et de créer un modèle des « éléments essentiels d'une cause EIPMF » depuis le lancement de l'enquête jusqu'aux poursuites. En outre, des facteurs multiples dépendants et indépendants de la volonté des EIPMF ont été répertoriés, y compris le rôle que joue la complexité d'une cause dans l'obtention de résultats rapides pour les enquêtes et les poursuites des EIPMF.

Les points de référence ont été perçus comme :

- des points de référence propres à une cause qui doivent servir d'instrument de gestion pour faciliter et, dans la mesure du possible, accélérer le déroulement des opérations au sujet de chaque cause des EIPMF (à ce titre, il ne s'agit pas de « cibles de rendement fixes »);
- des points de référence du rendement du programme, qui servent à évaluer les résultats du programme des EIPMF dans son ensemble.

Dans le cadre de cette évaluation, la GRC a fourni à l'équipe d'évaluation des données actualisées sur les calendriers de déroulement de 19 enquêtes à statut de projets lancées entre janvier 2004 et novembre 2009³⁵. Voici les principales statistiques que l'on peut en tirer :

- *Laps de temps qui s'écoule entre le renvoi à l'EIPMF et le début de l'enquête :*
Depuis la création des EIPMF, la durée moyenne est de 187 jours³⁶, et elle fluctue d'un minimum de 3 jours à un maximum de 758 jours. (Depuis que des changements ont été apportés au cadre de gouvernance de la GRC en

³⁵ On dispose d'une ventilation détaillée à propos de 19 des 28 enquêtes de l'envergure d'un projet; c'est la raison pour laquelle l'analyse de cette section repose sur ces 19 enquêtes et couvre la période allant de janvier 2004 à décembre 2009.

³⁶ Ce chiffre repose sur 19 enquêtes de l'envergure d'un projet menées entre 2004 et 2009.

octobre 2008, la moyenne est de 251 jours, contre 151 jours en vertu du modèle préalable. Cette augmentation peut s'expliquer par les efforts que l'on a mis à mettre en place le nouveau cadre de gouvernance et par le délai relativement court qui s'est écoulé depuis la mise en place.)

- *Durée des enquêtes* : Depuis la création des EIPMF, la durée moyenne des enquêtes jusqu'à la présentation d'un rapport au procureur de la Couronne pour l'examen ou l'approbation des chefs d'accusation est de 697 jours³⁷ (environ 23 mois), chiffre qui fluctue d'un minimum de 125 jours à un maximum de 1 610 jours. L'examen des données temporelles révèle que les trois premières enquêtes des EIPMF – lancées en 2004 après leur création – ont duré respectivement 1 205, 1 610 et 1 160 jours. À l'exception de ces trois enquêtes, la durée moyenne des enquêtes est de 487 jours. (Un nombre insuffisant de projets ont été entrepris, réalisés et menés à terme en vertu du nouveau cadre de gouvernance pour comparer les chiffres avant et après. Les EIPMF recueillent désormais régulièrement ces données.)
- *Délai qui s'écoule entre la fin d'une enquête et le dépôt des accusations* : Depuis la création des EIPMF, le délai moyen qui s'écoule entre la présentation d'un rapport au procureur de la Couronne pour l'approbation des accusations et le dépôt effectif des accusations est de 213 jours³⁸ (environ sept mois), ce chiffre fluctuant d'un minimum de 40 jours à un maximum de 445 jours.
- *Délai total qui s'écoule entre le renvoi et le dépôt d'accusations* : Depuis la création des EIPMF, le délai moyen qui s'est écoulé depuis le renvoi jusqu'au dépôt des accusations est de 1 049 jours³⁹ (soit environ 2 ans et 10 mois).

L'équipe d'évaluation et l'étude sur les points de référence font observer que chaque cause examinée par les EIPMF est unique et que des facteurs multiples contribuent à sa complexité. En outre, la complexité d'une cause n'est pas immuable et peut ne pas être connue au commencement de l'enquête. Elle peut également évoluer au fur et à mesure qu'une cause avance en raison de facteurs comme de nouveaux éléments de preuve. Pour déterminer la complexité de chaque cause, divers facteurs entrent en jeu, qui sont dépendants ou indépendants de la volonté des EIPMF, et beaucoup d'entre eux ont une incidence sur la rapidité d'exécution des enquêtes et des poursuites. Par exemple, des facteurs qui sont essentiellement indépendants de la volonté directe des enquêteurs des EIPMF ont trait au type, à la nature et à la portée de l'enquête (comme la manipulation des cours ou les combines à la Ponzi), au volume et à la portée des éléments de preuve à recueillir (p. ex. le nombre de documents), à la nature et à l'ampleur de la coopération des partenaires/administrations avec les enquêteurs, et aux exigences de divulgation (p. ex. le secret professionnel). À l'inverse, les ressources affectées à une cause (p. ex. les

³⁷ Ce chiffre repose sur 12 enquêtes de l'envergure d'un projet menées entre 2004 et 2009.

³⁸ Cela repose sur neuf enquêtes de l'envergure d'un projet menées entre 2004 et 2009. Signalons que l'État peut avoir besoin d'autres renseignements afin de déterminer si les accusations sont adaptées dans certaines des causes pour lesquelles un rapport provisoire au procureur de la Couronne a été présenté.

³⁹ Ce chiffre repose sur neuf enquêtes de l'envergure d'un projet menées entre 2004 et 2009.

conseillers juridiques internes) et l'expérience utile des enquêteurs affectés à une cause dépendent directement de la volonté des EIPMF. Les facteurs essentiels qui ont trait à la rapidité des poursuites sont le nombre d'inculpés, le nombre de témoins et le volume des éléments de preuve.

Pour donner suite à l'une des recommandations de l'étude sur les points de référence, le groupe de travail interministériel sur les EIPMF s'occupera de surveiller le type, la nature, le motif et l'origine des retards au cas par cas afin de déterminer les facteurs qui contribuent à la rapidité d'exécution ou qui l'entravent et qui permettent de résoudre les problèmes au besoin. Les chiffres ci-dessus sont présentés à titre d'illustration et peuvent servir de point de départ pour établir des conditions de base. Toutefois, il faudra les peaufiner dans les études futures en fonction des données dont on disposera à ce moment-là.

Il ressort clairement de l'étude sur les points de référence que, comme il y avait un nombre insuffisant de causes des EIPMF assorties d'un vaste éventail de variables permettant de déterminer des points de référence utiles, il n'a pas été possible d'établir des cibles ou des normes de rendement utiles et générales pour les EIPMF au sujet des délais d'enquête et de poursuite.

En même temps, l'étude sur les points de référence a confirmé les recommandations du rapport Le Pan en reconnaissant l'importance qu'il y a à obtenir des données ponctuelles et fiables sur le rendement de chaque cause, à miser sur les pratiques optimales et à transmettre les résultats du rendement du programme de manière claire et uniforme.

L'étude sur les points de référence a abouti à trois recommandations opérationnelles, qui exigent que :

- 1) la GRC intègre des calendriers propres à chaque cause dans les plans d'enquête des EIPMF (plans OPS) et les mises à jour mensuelles sur l'état d'avancement;
- 2) les EIPMF élaborent et adoptent une méthode objective axée sur les données pour éclairer et peaufiner les directives opérationnelles propres à chaque cause sur les calendriers des enquêtes et des poursuites des EIPMF;
- 3) les EIPMF adoptent une démarche axée sur les « pratiques optimales » à l'égard de la rapidité d'exécution de ses pratiques opérationnelles courantes (enquêtes et poursuites).

Selon une quatrième recommandation, les mesures du rendement du CGRR des EIPMF au sujet de la rapidité d'exécution doivent être peaufinées pour se concentrer sur les « pratiques optimales » et les « directives » plutôt que sur des « normes et lignes directrices » fixes.

L'équipe d'évaluation a examiné la totalité de l'étude sur les points de référence et s'est livrée à des discussions sur sa teneur avec ses auteurs et avec les membres des EIPMF. L'équipe d'évaluation confirme que l'étude est une première étape importante dans

l'analyse de la rapidité d'exécution des EIPMF et dans la pose des jalons pour d'autres recherches et la collecte de données qui contribueront à l'élaboration de lignes directrices utiles sur la rapidité d'exécution et à des attentes réalistes.

4.2.4 Renforcement des capacités opérationnelles

Depuis leur création et de plus en plus depuis qu'elles reçoivent des crédits supplémentaires suite à l'acceptation du rapport Le Pan, les EIPMF s'évertuent à renforcer leur capacité opérationnelle dans un certain nombre de domaines. Cette section résume les efforts et les progrès réalisés dans deux domaines de grande envergure qui ont été soulignés à maintes reprises au cours des entrevues et des débats avec les groupes de discussion.

Capacité en ressources humaines

Les EIPMF de tout le pays ont considérablement renforcé leur capacité en ressources humaines depuis 2003 et, en particulier en 2009, à la fois sur le plan du nombre d'employés embauchés et de l'éventail du savoir-faire disponible.

Au moment de leur création en 2003, les EIPMF ont reçu l'autorisation de pourvoir 103 postes, notamment des postes d'enquêteur, de conseiller juridique et d'expert comptable judiciaire. À la fin de l'exercice 2007-2008, le niveau de dotation autorisé était passé à 142 et, en 2008-2009, à 180⁴⁰ – soit une hausse de près de 75 p. 100 par rapport à l'année d'avant. L'acceptation des recommandations du rapport Le Pan est à l'origine de la création de 45 des 180 postes actuels⁴¹.

La GRC a éprouvé certaines difficultés à pourvoir des postes dans toutes les régions des EIPMF. À l'échelle nationale, en mars 2010, il existait un taux de vacance de 20 p. 100 au sein des EIPMF. Pour de nombreux postes, la GRC affirme que les processus de dotation sont en cours.

Divers niveaux et classifications appropriés sont recherchés, notamment dans les catégories de membre régulier, de membre civil et de fonctionnaire de la GRC. Au nombre des postes de membre régulier, mentionnons ceux d'agent de police et de caporal dans le but d'attirer des membres plus jeunes et d'un rang inférieur dans les EIPMF qui s'intéressent à la criminalité financière et de leur permettre de faire carrière au sein des EIPMF.

On recherche également une grande diversité de compétences spécialisées et d'expérience, notamment des personnes qui possèdent l'expérience à la fois des enquêtes policières et des marchés financiers, des experts comptables judiciaires, des spécialistes de l'Intégrité des marchés par l'analyse informatique (IMAI), des analystes des marchés,

⁴⁰ Neuf de ces postes sont des postes non permanents – quatre postes du GICT (Groupe intégré de la criminalité technologique) financés par les EIPMF et les cinq postes d'initiation rapide « en cas de besoin ».

⁴¹ Rapport annuel 2008-2009 sur les EIPMF de la GRC.

des analystes des enquêtes, des responsables du traitement des données, des chercheurs et d'autres.

En général, les visites sur place et les groupes de discussion organisés avec des membres des EIPMF dans toutes les régions où ces équipes existent ont révélé que les membres des EIPMF cherchent exclusivement à atteindre les buts des EIPMF, sont disposés à relever les défis spécialisés de leur travail et désireux de donner toute leur mesure.

D'aucuns ont exprimé des craintes sur la réaffectation possible (par le SPPC) des conseillers juridiques du SPPC vers d'autres secteurs du SPPC sans rapport avec les EIPMF. Les conseillers juridiques ont affirmé que cela risquait d'avoir des conséquences sur l'efficacité des équipes en cas de perte des connaissances, de l'expérience et de la relation du conseiller avec les équipes.

La pénurie d'enquêteurs ou de chercheurs des EIPMF (quand on en a besoin) pour prêter main-forte au procureur une fois qu'un rapport au procureur de la Couronne a été présenté au procureur et qu'un procès est en cours a été dénoncée dans certaines administrations comme un autre sujet de préoccupation pour certains procureurs généraux des provinces. Cela n'était pas le cas dans les autres administrations. L'équipe d'évaluation n'a pas cherché à savoir de quelle façon les enquêteurs sont réaffectés une fois qu'une enquête est terminée.

Un certain nombre de participants aux groupes de discussion et de membres des EIPMF interrogés se sont dits vivement préoccupés par des problèmes de ressources humaines, allant d'une pénurie de certains experts et compétences au sein de leurs équipes à des possibilités limitées d'avancement professionnel individuel à une mobilité restreinte perçue entre la fonction publique et la GRC. Ils ont fait observer au cours des groupes de discussion que ces problèmes ne sont pas propres aux EIPMF et qu'ils existent dans d'autres segments de la GRC. Néanmoins, de nombreux ont estimé que ces problèmes étaient suffisamment graves pour présenter des obstacles au recrutement et au maintien en poste susceptibles de menacer la réalisation des objectifs des projets des EIPMF. Certains procureurs généraux des provinces ont également admis qu'il était difficile de recruter des procureurs qualifiés. Ils ont déclaré qu'aucun effort n'était ménagé pour remédier à cette situation.

Données et gestion des données

Les groupes de discussion avec les membres des EIPMF et les entrevues avec des cadres supérieurs ont démontré que tout le monde était d'avis que la gestion efficace des causes dans le cadre des enquêtes de grande envergure dépend dans une large mesure de la gestion efficace des données, en particulier dans la conjoncture actuelle d'un fardeau plus lourd en matière de divulgation.

L'utilisation du Système électronique de gestion des cas graves (SEGCG) a été abordée dans tous les groupes de discussion et dans bon nombre des entrevues avec des membres des EIPMF dans les régions. Le SEGCG est incontestablement un outil précieux pour la

gestion des cas des EIPMF. Dans une région, on a même fait une démonstration devant l'équipe d'évaluation de son efficacité et de la mesure dans laquelle son utilisation accrue depuis deux ans a nettement contribué au rendement opérationnel. En revanche, une autre région a déclaré que, puisque le SEGCG n'était pas utilisé au lancement de ce qui s'est avéré être une enquête complexe de grande envergure, ce bureau se retrouve aux prises avec de nouvelles exigences en matière de gestion des données.

Comme l'ont confirmé d'autres discussions avec des membres des EIPMF et des gestionnaires, il ne semble pas qu'il y ait une politique sur le SEGCG pas plus que les outils, la formation et le personnel nécessaires pour en assurer l'utilisation efficace dans tous les bureaux des EIPMF. Cet écart pourrait s'expliquer par le fait que la gestion du SEGCG relève des responsabilités de chaque division régionale de la GRC.

4.2.5 Collaboration entre les organisations fédérales et non fédérales

L'équipe d'évaluation constate que la collaboration entre les nombreuses organisations qui s'occupent de la réalisation des buts des EIPMF et l'intégration de leurs efforts – depuis les ministères du gouvernement fédéral jusqu'aux gouvernements provinciaux et aux commissions des valeurs mobilières – sont des facteurs cruciaux qui permettent de juger de l'efficacité et du succès des EIPMF.

Pour preuve, nous constatons que l'une des recommandations importantes du rapport Le Pan était de « resserrer la collaboration entre le SPPC, les gouvernements provinciaux et la GRC ». De plus, l'une des responsabilités du Conseil exécutif des EIPMF est d'« assurer la liaison avec les principaux intervenants afin de stimuler et de maintenir la collaboration entre les partenaires »⁴².

Tous les groupes d'intervenants à l'administration centrale et dans les quatre régions des EIPMF ont été invités à évaluer les niveaux de collaboration et d'intégration dans le cadre de l'Initiative. Lors des discussions, nous avons constaté qu'il n'existait pas de définitions généralement reconnues ni de distinctions entre les termes de « partenaire » ou d'« intervenant » des EIPMF.

Ministères et organismes fédéraux

La collaboration entre la GRC, le SPPC, Sécurité publique Canada, le ministère des Finances et le ministère de la Justice se fait par le biais du Conseil exécutif et du Groupe de travail sur les EIPMF. Toutes les personnes interrogées ont signalé des rapports fructueux entre les parties et certaines ont même constaté des améliorations depuis quelques années. Les discussions et les travaux des deux organismes ont été jugés efficaces, même si, dans certains cas, des points de vue (sur les questions stratégiques, la rapidité d'exécution) et des objectifs divergents ont été dénoncés par tous les participants comme étant difficiles à regrouper en objectifs communs. On a des preuves d'une

⁴² Mandat du Conseil exécutif.

collaboration étroite entre la GRC et le SPPC en raison de la nature des travaux sur le terrain, comme nous le verrons ci-après.

La GRC et le SPPC

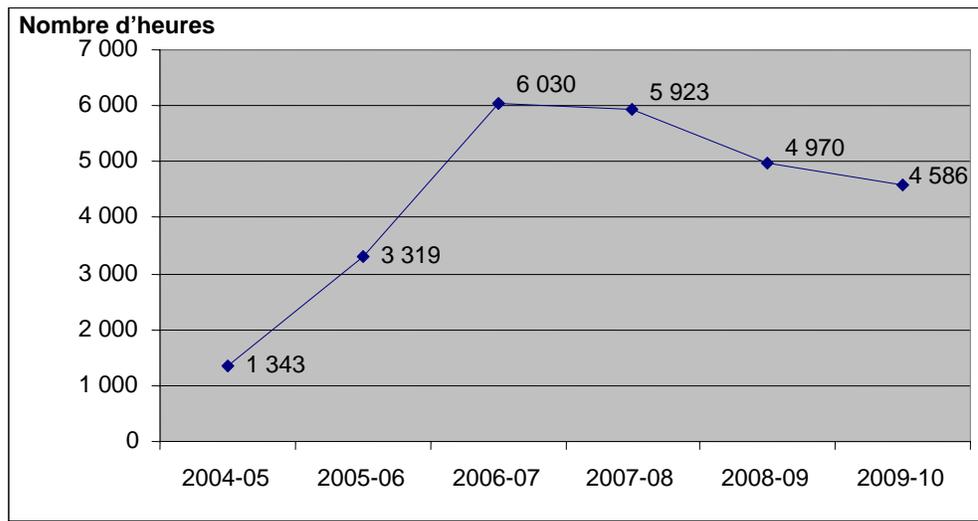
La collaboration entre la GRC et le SPPC est étayée par un protocole d'entente (PE) officiel signé le 28 octobre 2008, qui établit leurs rôles et leurs responsabilités respectifs. Le PE vise à resserrer la collaboration et, par conséquent, à améliorer la qualité des enquêtes et l'efficacité des poursuites intentées par les EIPMF⁴³.

Dans toutes les régions, les membres des EIPMF interrogés ont fait observer que le rapport et la coopération entre les enquêteurs et les conseillers juridiques du SPPC étaient généralement bons, et s'étaient même améliorés depuis quelques années. Les conseillers juridiques du SPPC semblent bien intégrés au sein des équipes, ils participent aux réunions des équipes et entretiennent des rapports réguliers avec les responsables des enquêtes. Leur rôle est parfaitement compris. Plusieurs enquêteurs se sont déclarés peu enthousiastes à l'idée d'avoir des conseillers juridiques au sein des équipes car ils estiment que certains conseils juridiques sont sans doute injustifiés et ralentissent inutilement le déroulement des enquêtes. Toutefois, la majorité des membres des équipes mentionnent un recours accru aux services du SPPC à mesure qu'évolue la relation entre la GRC et le SPPC, et il est clair aux yeux des membres des équipes que les causes des EIPMF qui font l'objet de poursuites en justice réclament des positions juridiques parfaitement défendables au sujet des mesures d'enquête pour minimiser la vulnérabilité de ces causes.

Le graphique ci-dessous illustre le nombre d'heures de conseils juridiques fournis par le SPPC depuis cinq ans :

⁴³ Protocole d'entente entre la GRC et le SPPC, daté du 28 octobre 2008.

Illustration 3 : Nombre d'heures de conseils juridiques du SPPC par an



Nota : Les données relatives à 2009-2010 sont établies à compter du 16 décembre 2009. La baisse du nombre d'heures de conseils juridiques en 2008-2009 et en 2009-2010 est attribuable au fait que le bureau du procureur général de l'Ontario a fourni des conseils juridiques aux EIPMF de Toronto avant le dépôt d'accusation à propos de trois causes.

Les EIPMF et les gouvernements provinciaux

Le niveau de collaboration entre les EIPMF et les gouvernements provinciaux varie entre les quatre régions des EIPMF. À Toronto, le bureau du procureur général de l'Ontario a mentionné une relation étroite avec les EIPMF, à qui, dans certains cas, le bureau a fourni des conseils juridiques avant le dépôt d'accusation. Dans les autres régions, les entrevues menées auprès des agents des EIPMF, des conseillers juridiques du SPPC et des gouvernements provinciaux ont révélé que les relations étaient bonnes et qu'elles s'étaient améliorées, mais que le niveau d'interaction était variable.

De nombreux conseillers juridiques du SPPC, gouvernements provinciaux et agents des EIPMF ont affirmé que la participation précoce et régulière des gouvernements provinciaux aux enquêtes contribuerait à réduire la durée totale d'un projet en fournissant des conseils dès les premiers stades des enquêtes. Toutefois, il existe des points de vue divergents au sein du milieu des juristes, et d'une province à l'autre, sur le niveau acceptable de participation qui permettra de préserver l'indépendance de l'enquête et de l'avocat qui représente l'accusation.

Les entrevues menées auprès des conseillers juridiques du SPPC et des avocats des gouvernements provinciaux révèlent que la majorité d'entre eux sont relativement satisfaits du niveau de collaboration. La collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux est favorisée par trois protocoles d'entente distincts signés entre le SPPC et les procureurs généraux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario. Les protocoles décrivent les rôles, les responsabilités et le champ de compétence de chaque

partie aux stades de l'enquête et des poursuites. Un accord de principe a été signé avec le procureur général du Québec. Ces accords permettent la constitution d'équipes mixtes de procureurs formées d'avocats fédéraux et provinciaux. En Alberta et au Québec, dans certains cas, des équipes mixtes de procureurs ont été constituées. Certains membres du SPPC et des gouvernements provinciaux interrogés sont d'avis que ce type de collaboration contribue à renforcer et à accélérer les poursuites, étant donné que l'avocat qui a participé à l'enquête possède une connaissance intime de l'affaire qui donne lieu à des poursuites.

Entre le 1^{er} janvier 2004 et le 16 décembre 2009, les procureurs généraux des provinces ont dirigé trois poursuites qui ont abouti. Le SPPC n'a pris part à aucune d'entre elles. Les procureurs généraux des provinces dirigent cinq poursuites en cours. Le SPPC participe à l'une d'entre elles. Le SPPC dirige actuellement une poursuite, sans la participation du procureur général de la province.

L'équipe d'évaluation a pu observer que chaque EIPMF déploie actuellement des efforts considérables pour négocier et prévoir, moyennant le concours du SPPC, les mesures et les réactions des bureaux des procureurs généraux des provinces au sujet de la poursuite ou de l'éventuelle poursuite de causes des EIPMF.

Justice Canada est chargé de gérer un Fonds de réserve dont le but est d'aider les procureurs généraux des provinces à engager des poursuites en acquittant certains frais exceptionnels qui découlent des poursuites des EIPMF. Des demandes de renseignements sur l'utilisation du Fonds de réserve ont été reçues de la part des provinces pour la première fois par le ministère de la Justice en décembre 2009. En date de mars 2010, la province d'Ontario avait conclu deux accords pour avoir accès au Fonds de réserve et un troisième est attendu sous peu. Un autre accord est en cours de négociation avec l'Alberta. Les régions semblent avoir une connaissance inégale de l'utilisation possible et des avantages du Fonds de réserve. L'équipe d'évaluation a constaté une hausse du nombre d'accords l'an dernier, comme on le constate à la lecture de ce qui précède. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de savoir si les enquêtes actuelles et futures se solderont par des poursuites et aboutiront à la présentation d'autres demandes au Fonds de réserve par les provinces.

Les EIPMF, les commissions provinciales des valeurs mobilières, les organismes d'autoréglementation et les forces de police provinciales et municipales

Les membres des commissions des valeurs mobilières, des organismes d'autoréglementation et des EIPMF interrogés étaient généralement d'avis que, même s'il existe des défis dans certaines provinces, les relations générales étaient plutôt bonnes et la collaboration et les rapports entre les EIPMF et les commissions provinciales des valeurs mobilières, au niveau des enquêtes, étaient généralement bons.

Trois commissions provinciales des valeurs mobilières détachent des employés au sein des EIPMF et affirment que ces partenariats sont généralement utiles. Les personnes interrogées étaient également satisfaites de la collaboration entre les EIPMF et les

organes d'autoréglementation, en particulier l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (OCRCVM), qui a également détaché des membres au sein des EIPMF.

Les EIPMF collaborent également à certaines causes avec les forces de police provinciales et/ou municipales, dont certaines ont également détaché des employés au sein des EIPMF. Ce niveau de collaboration n'est pas uniforme entre les régions.

Le questionnaire rempli dans le cadre des groupes de discussion pour cette évaluation demandait aux participants d'évaluer l'efficacité des niveaux actuels de coopération et de coordination. À l'échelle nationale, 63 p. 100 ont répondu que la coopération et la coordination avaient relativement ou fortement contribué à l'atteinte des résultats des EIPMF, 14,5 p. 100 ont répondu qu'elles étaient relativement inefficaces et 2,5 p. 100, totalement inefficaces, alors que 20 p. 100 ne savaient pas. Le tableau ci-après illustre la ventilation par région.

	Très efficace	Relativement efficace	Relativement inefficace	Totalement inefficace	Ne sais pas
Calgary	13 %	44 %	38 %	0 %	6 %
Montréal	6 %	63 %	13 %	6 %	13 %
Toronto	11 %	50 %	7 %	4 %	25 %
Vancouver	7 %	57 %	0 %	0 %	36 %

Le bureau de Calgary compte un pourcentage nettement plus élevé de répondants qui affirment que la coopération et la coordination actuelles sont relativement inefficaces. Cela incite à croire qu'il faut déployer plus d'efforts pour resserrer les relations de travail et la collaboration avec des organisations non fédérales.

Le sondage auprès des employés des EIPMF de la GRC posait une question analogue au sujet de la collaboration extérieure. Cinquante-neuf pour cent (59 p. 100) des répondants ont affirmé être d'accord ou entièrement d'accord avec le fait qu'ils entretenaient des relations étroites avec des partenaires de l'extérieur, alors que 32 p. 100 n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec cette affirmation.

Observation générale sur les détachements et les échanges de membres

Un certain nombre de personnes interrogées appartenant à tous les groupes de participants ont fait état d'une coopération et d'une collaboration robustes entre les parties. Elles ont néanmoins ajouté que ces cas de coopération sont amorcés par des individus ou sont établis par des contacts individuels. Certains membres des EIPMF et des commissions des valeurs mobilières interrogés ont déclaré qu'il faut une approche uniforme au sein de chaque EIPMF et des EIPMF en général au sujet des conditions de détachement et de l'utilisation des personnes détachées de l'extérieur et de l'intérieur, comme les bureaux provinciaux des procureurs généraux, les commissions des valeurs mobilières, les forces de police municipales, les représentants de l'industrie, etc. L'impossibilité d'avoir accès au financement des EIPMF pour les détachements de l'extérieur a été dénoncée comme un obstacle.

4.2.6 Gouvernance horizontale : gestion des programmes et politiques

Le Conseil exécutif des EIPMF représente le niveau le plus élevé de la structure de gouvernance de l'Initiative. Le Conseil a été créé et s'est réuni pour la première fois en 2004.

Son mandat le définit comme un organe de surveillance unifié qui a pour charge de s'assurer que le fonctionnement des équipes est coordonné et harmonisé avec l'orientation stratégique et la vision de l'Initiative⁴⁴.

En particulier, le Conseil exécutif a reçu pour mandat dans les documents de constitution de 2003 de s'assurer que les équipes s'évertuent à dissuader la perpétration de fraudes sur les marchés financiers en multipliant les risques de détection, d'accusation et de poursuite des personnes qui commettent de graves fraudes sur les marchés financiers.

Un mandat remanié du Conseil exécutif a été adopté le 3 mars 2008 à l'issue de l'adoption des recommandations du rapport Le Pan. Parmi les rôles et responsabilités remaniés, mentionnons :

- surveiller la mise en œuvre continue de l'Initiative des EIPMF et cerner les lacunes au niveau de la politique et du rendement;
- examiner les changements d'orientation ou de mise en œuvre du programme dont le but est d'en renforcer l'efficacité;
- examiner et promouvoir la coordination parmi les partenaires fédéraux du programme des EIPMF; déceler les problèmes de coordination et veiller à leur résolution;
- se tenir en rapport avec les principaux intervenants s'il y a lieu (autres ministères du gouvernement et partenaires non fédéraux);
- examiner les buts du programme et en évaluer régulièrement le rendement par rapport à ces buts⁴⁵.

Structure

Les documents de constitution des EIPMF stipulent que le Conseil exécutif doit être composé des sous-ministres adjoints des principaux ministères et organismes du gouvernement fédéral, soit le ministère de la Justice⁴⁶, le ministère des Finances, Sécurité publique Canada et la GRC. Actuellement, les sous-ministres adjoints ou leurs représentants assistent aux réunions. La GRC et le ministère des Finances coprésident le Conseil exécutif. Le Conseil a pour mandat de se réunir chaque semestre ou plus fréquemment s'il y a lieu. Depuis août 2008, le Conseil exécutif s'est réuni à quatre reprises.

⁴⁴ Mandat du Conseil exécutif des EIPMF, 3 mars 2008.

⁴⁵ Mandat du Conseil exécutif des EIPMF, 3 mars 2008.

⁴⁶ À l'époque, la fonction de poursuite était assumée par le Service des poursuites fédérales, qui faisait partie du ministère de la Justice. Le SPPC est représenté au sein du Conseil exécutif depuis sa création comme organisme indépendant.

Rôle

D'après les entrevues menées auprès des membres du Conseil exécutif ou de leurs représentants, il ressort que le Conseil exécutif s'est positionné comme organe stratégique de surveillance et de contestation de l'Initiative des EIPMF.

Un examen des rapports et des procès-verbaux des quatre réunions du Conseil exécutif qui ont eu lieu depuis août 2008 confirme que le volume et le type des données examinées ont évolué. Le Conseil reçoit par exemple un rapport régulier de la GRC sur l'état d'avancement des causes, dont l'intention est de surveiller l'état d'avancement et de dégager les tendances nouvelles et les problèmes qui affectent les résultats des EIPMF. Le rapport de septembre 2009 du Conseil exécutif contenait les rubriques suivantes : Questions laissées en suspens du rapport Le Pan, Déroulement et avancement des causes, Ressources financières et humaines, Gestion des communications sur le programme, Évaluation de l'environnement du programme, Vérification et évaluation et Résumé des points prioritaires proposés. Le SPPC remet lui aussi des rapports financiers trimestriels qui suivent les dépenses engagées au titre des ressources humaines et financières pour fournir des conseils juridiques et des services de poursuite.

Les membres du Conseil exécutif utilisent également ces rapports comme sources d'information pour se tenir au courant des questions se rapportant aux EIPMF en vue de leur propre participation à divers organes extérieurs d'intérêt (p. ex. des forums interministériels ou externes mixtes chargés d'examiner diverses questions de politique ou de réforme éventuelle de la législation).

Rapports des EIPMF

La GRC publie un rapport annuel sur les EIPMF qui est affiché sur son site Internet. L'équipe d'évaluation n'a découvert aucun instrument officiel de rapports horizontaux au sujet des EIPMF en tant qu'initiative débordant le mandat du Conseil exécutif.

Sensibilisation au Conseil exécutif

En dépit de la participation des membres du Conseil exécutif aux réunions et aux forums sur les questions susceptibles d'intéresser les EIPMF, les membres des EIPMF et les participants des quatre régions ont affiché peu de connaissances du rôle du Conseil exécutif lorsqu'on les a interrogés.

Cette situation incite à penser qu'à l'heure actuelle, les activités du Conseil exécutif présentent peu d'intérêt pour les EIPMF et les principaux intervenants des organes de réglementation et des provinces et qu'il est donc nécessaire de mieux divulguer les priorités et les activités du Conseil exécutif aussi bien aux EIPMF qu'aux intervenants.

Groupe de travail interministériel

Le Conseil exécutif des EIPMF bénéficie de l'appui du Groupe de travail interministériel sur les EIPMF (GTI), qui se compose de fonctionnaires opérationnels représentant les partenaires du Conseil exécutif des EIPMF.

Le Groupe de travail interministériel n'est investi d'aucun mandat officiel. Ses activités sont décrites par ses membres comme ayant pour but d'appuyer le Conseil exécutif et de donner suite aux décisions du Conseil, de s'occuper des décisions opérationnelles quotidiennes au sujet des partenaires des EIPMF, de mettre en œuvre les EIPMF et de cerner les lacunes sur le plan du rendement et des politiques.

La principale activité de gestion du programme du Groupe de travail interministériel à l'heure actuelle a été décrite comme l'élaboration et la mise en œuvre du *Plan interministériel de mise en œuvre visant à améliorer l'efficacité des équipes intégrées de la police des marchés financiers* (avril 2008) en réponse au rapport Le Pan. De plus, le Groupe de travail interministériel a élaboré le plan d'action (juin 2010) qui répond à l'étude sur les points de référence commandée par le Conseil exécutif.

Il a été impossible d'avoir accès aux documents officiels des réunions du Groupe de travail interministériel. On a eu droit à des exemples des tâches du groupe de travail grâce aux procès-verbaux des réunions du Conseil exécutif. Par exemple, d'après le procès-verbal de la réunion du 26 mars 2009, « *Le groupe de travail a reçu pour mission d'examiner le tableau des ressources financières et humaines pour s'assurer qu'il contenait tous les renseignements utiles à la prise de décisions stratégiques, notamment l'ajout d'une colonne pour les prévisions budgétaires.* »

4.2.7 Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du rapport Le Pan

Le rapport Le Pan d'octobre 2007 contenait 31 recommandations regroupées sous cinq rubriques : gouvernance, organisation et reddition de comptes; résultats en temps opportun; priorités en matière de financement accru; questions de ressources humaines; et autres questions (y compris la coopération avec les partenaires et les communications). Un refrain est le besoin de renforcer l'adhésion, la convergence et l'harmonisation entre les participants fédéraux et non fédéraux dans le milieu complexe de la police des marchés financiers.

L'équipe d'évaluation a examiné sous les rubriques mentionnées ci-dessus les progrès enregistrés dans la suite donnée aux 31 recommandations par les cinq partenaires fédéraux depuis que des fonds ont été débloqués à cette fin en décembre 2008. Un tableau sommaire énumère les recommandations du rapport Le Pan par ordre numérique et résume l'état de leur mise en œuvre (voir annexe A).

Recommandations du rapport Le Pan sur la gouvernance, l'organisation et la reddition de comptes

Conformément aux documents de création des EIPMF, une structure stratégique de gouvernance et de responsabilisation de l'Initiative des EIPMF a été créée en 2004 et réharmonisée en 2008. Les changements préconisés en vue d'améliorer la gouvernance du programme ont été mis en œuvre, comme on le verra ci-après.

Depuis 2008, le Conseil exécutif est coprésidé par le ministère des Finances et la GRC. Sécurité publique Canada continue de tenir lieu de secrétariat au Conseil et coordonne les rapports à l'usage du Conseil.

Un examen des rapports du Conseil exécutif confirme que la teneur des rapports des partenaires a évolué. Depuis 2008, les rapports traitent de la mise en œuvre du programme et servent à suivre de manière stratégique l'état d'avancement des enquêtes et des poursuites; à cerner les lacunes dans la politique ou le rendement et les changements d'orientation ou de mise en œuvre du programme; à faire le point sur les faits nouveaux survenus dans la conjoncture externe (p. ex. la création d'un organe de réglementation canadien des valeurs mobilières) et sur la coordination entre les partenaires fédéraux et les principaux participants non fédéraux.

L'examen de la documentation et les entrevues confirment que les structures préconisées de responsabilisation de la GRC et du SPPC ont été mises en place. La GRC a adopté des rôles et des responsabilités internes et une structure de gestion des EIPMF. La clarté des rôles et des responsabilités avec les principaux participants provinciaux au sujet des poursuites intentées par les EIPMF a été renforcée par des PE et par un accord de principe entre le SPPC et les gouvernements provinciaux.

Recommandations du rapport Le Pan sur l'obtention de résultats en temps opportun

L'obtention de résultats en temps opportun dépend de structures organisationnelles adaptées et, au niveau opérationnel, du renouvellement des ressources fondé sur les compétences. L'objet de cette recommandation était d'assurer que les enquêtes et les poursuites du gouvernement fédéral sont menées à bien avec efficacité.

La GRC a fait évoluer ses structures et procédures internes pour renforcer sa capacité d'obtenir des résultats en temps opportun. Mentionnons notamment la délimitation par la GRC des rôles, des responsabilités et des responsabilisations pour tous les postes des EIPMF (mars 2008), l'adoption d'un cadre de gouvernance interne des EIPMF (octobre 2008) et l'adoption d'une structure organisationnelle remaniée dans les divisions et à l'administration centrale à Ottawa (octobre 2008).

Procédures

La GRC a adopté des critères de sélection des cas et des exigences de présentation de rapports mensuels au moyen des plans de projet pour chaque cas. Les rapports mensuels sont conçus de manière à contester et à cerner les enjeux susceptibles d'avoir une incidence sur la rapidité d'exécution d'un cas. Le contrôle opérationnel quotidien, l'établissement de rapports, le renouvellement du personnel chargé des cas, la sélection et la planification des projets sont assurés par l'agent divisionnaire des EIPMF responsable.

Les accords intervenus entre le SPPC et les quatre gouvernements provinciaux ont établi les rôles et les responsabilités respectifs. Toutefois, les procédures nationales officielles de transfert des cas et d'architecture normalisée des cas échappent toujours aux partenaires. En revanche, les entrevues ont confirmé que les procédures de transfert évoluent au cas par cas et que les documents prescrits, comme le rapport au procureur de la Couronne, suivent bien les présentations acceptées.

Rapidité des enquêtes et des poursuites

Un refrain qui est revenu au cours des entrevues auprès des participants fédéraux et provinciaux et des groupes de discussion est que les retards demeurent un obstacle à une accélération des poursuites. Les entrevues menées auprès des membres des EIPMF et des commissions provinciales des valeurs mobilières et des procureurs généraux ont confirmé que le transfert de la phase d'enquête au procureur continue d'être perçu comme un retard éventuel dans l'avancement d'un projet.

Recommandations du rapport Le Pan sur les priorités en matière de financement accru

La majeure partie des 10 millions de dollars par an de financement accru visant à renforcer la capacité de l'Initiative des EIPMF a été octroyée à la GRC. La part la plus importante de ce financement accru avait pour but de régler les problèmes de maintien en poste et de renouvellement du personnel des EIPMF au sein de la GRC. Le financement visait à renforcer l'appui technique et administratif fourni aux équipes d'enquête.

Le SPPC et le ministère de la Justice n'ont pas reçu de financement supplémentaire. Toutefois, le Fonds de réserve d'une valeur de 3,75 millions de dollars qui est administré par le ministère de la Justice a été redistribué entre le SPPC (1,5 millions de dollars) et le ministère de la Justice (2,25 millions de dollars)⁴⁷. Cela confère une souplesse accrue au SPPC, qui est maintenant en meilleure posture pour financer les poursuites engagées par les EIPMF.

Recommandations du rapport Le Pan sur les questions de ressources humaines

Attrait et maintien en poste

Les recommandations du rapport Le Pan sur les ressources humaines portaient essentiellement sur la capacité de la GRC à fournir les niveaux de service escomptés. Les recommandations et cette évaluation ont confirmé que beaucoup des mêmes problèmes systémiques de ressources humaines soulevés par le *Groupe d'étude 2007 sur la gouvernance et les changements culturels au sein de la GRC, Regagner la confiance* ont une incidence directe sur la capacité opérationnelle des EIPMF.

Pour constituer une masse critique et créer des possibilités de perfectionnement et de promotion au sein du milieu de la répression de la criminalité financière de la GRC, en février 2008, la GRC a adopté la structure hiérarchique d'agent de police à sergent d'état-major et a intégré sur le plan opérationnel les EIPMF dans d'autres unités de la criminalité financière (Section des délits commerciaux et Section intégrée des produits de la criminalité). Cette mesure était conforme au rapport Le Pan, qui préconisait que la mise en œuvre des politiques sur les ressources humaines des EIPMF devait être plus étroitement liée aux divisions et de manière à maximiser le perfectionnement professionnel et les mutations entre les EIPMF et d'autres secteurs de la criminalité financière.

⁴⁷ Le Fonds de réserve a été établi à 2,25 million de dollars à partir de 2009-10. Pour l'exercice 2008-09, le fonds se chiffrait à 1 million de dollars.

Parmi les autres recommandations suivies d'effets, mentionnons le remaniement des structures organisationnelles de la GRC. La GRC a également adopté de nouvelles démarches de recrutement, un plan des RH des EIPMF, une structure révisée des RH, et elle a nommé un gestionnaire des RH qui se consacre aux EIPMF.

Taux d'inoccupation

En date de mars 2010, 130 des 162 postes EIPMF/GRC étaient pourvus à l'échelle nationale⁴⁸. Trente-deux postes de la GRC⁴⁹ restent vacants au sein des quatre divisions des EIPMF et huit à l'administration centrale à Ottawa. Dix-sept (17) postes vacants existaient avant le rapport Le Pan et 15 ont été créés grâce à l'augmentation du financement.

Tableau 7 : Postes vacants au sein de la GRC (en date de mars 2010)

Ottawa	Montréal	Toronto	Calgary	Vancouver
2 établissements de profils fondés sur le renseignement	1 analyste des enquêtes	3 enquêteurs des EIPMF et 1 enquêteur UR	2 enquêteurs des EIPMF	3 enquêteurs des EIPMF et 1 enquêteur UR
1 planificateur stratégique		2 administrateurs des données	1 analyste des enquêtes	2 experts du marché
4 responsables du traitement des données		5 responsables du traitement des données	3 responsables du traitement des données	1 responsable du traitement des données
1 analyste principal		2 experts du marché	2 experts du marché	
		1 analyste des budgets	1 analyste du renseignement	
		1 membre de soutien opérationnel		

En date de septembre 2009, le SPPC avait pourvu 13,5 des 20 postes, ce qui englobe 5 postes de conseiller juridique et 15 postes de procureur; 6 des 15 postes de procureur sont vacants. Le SPPC attribue ces vacances à une charge de travail insuffisante des services de poursuite à l'échelle fédérale.

Le taux d'inoccupation de 20 p. 100 de la GRC, sa répartition géographique et la nature des postes, de même que le taux d'inoccupation de 32,5 p. 100 du SPPC, révèlent que les résultats des enquêtes des EIPMF continuent d'être compromis par des problèmes essentiels de ressources humaines. Signalons que (i) même si les postes vacants sont pourvus rapidement, l'impact à court terme sur les activités d'enquête ou de poursuite et les résultats sera limité; et (ii) les recommandations du rapport Le Pan sur les ressources humaines n'ont une incidence que sur la capacité des partenaires fédéraux.

⁴⁸ Cela exclut 18 postes partagés avec d'autres unités de la GRC ou pourvus/déployés au besoin (neuf postes d'expert du marché, cinq postes d'initiation rapide et quatre postes du Groupe intégré de la criminalité technologique).

⁴⁹ *Ibid.*

Recommandations du rapport Le Pan sur d'autres questions

Sensibilisation et participants non fédéraux

Le rapport Le Pan recommandait que les problèmes de coordination avec les commissions des valeurs mobilières soient étudiés, soit de façon bilatérale, soit dans le cadre des réunions courantes de l'Association canadienne des valeurs mobilières (ACVM) et les responsables FPT en matière de poursuites. Le Groupe de hauts fonctionnaires sur la police des marchés financiers est le principal forum responsable de ce type de coordination. Le groupe a eu deux réunions jusqu'ici (en septembre 2009 et en mars 2010). Le Conseil exécutif a eu une rencontre avec l'ACVM; toutefois les discussions avec les responsables des commissions provinciales des valeurs mobilières et les partenaires de l'industrie ont confirmé que le rôle du Conseil exécutif doit demeurer au mieux discret.

Les recommandations ont souligné la nécessité de s'occuper du partage des ressources entre les organismes responsables des poursuites et d'établir des protocoles avec les VG provinciaux sur la transition entre les enquêtes des EIPMF et les poursuites; les entrevues suggèrent que des progrès sont en cours, même si le transfert demeure un important sujet de préoccupation.

4.2.8 Rapports sur le rendement

L'équipe d'évaluation constate que les rapports sur les EIPMF sont établis principalement par le principal partenaire opérationnel, soit la GRC, par l'entremise des rapports annuels des EIPMF. Toutefois, les rapports annuels de la GRC sur les EIPMF font à peine mention de la contribution des autres partenaires fédéraux ou du Conseil exécutif à l'Initiative des EIPMF, tandis que les rapports financiers ne traitent que de la portion du budget des EIPMF administrée par la GRC. Les autres partenaires fédéraux ne mentionnent même pas ou à peine les EIPMF dans leurs rapports ministériels sur le rendement. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucun rapport axé sur les EIPMF en tant qu'initiative horizontale des cinq partenaires fédéraux et sur sa contribution en tant qu'initiative horizontale stratégique. De plus, certaines données fournies par la GRC et par le SPPC sur l'état des cas, des dépenses et des ressources humaines affichaient un certain nombre d'incohérences, d'où la nécessité d'un regroupement et d'une normalisation. Comme cela est mentionné dans la section sur les limites de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a constaté certaines divergences sur l'interprétation et la définition de certains indicateurs entre les données de la GRC et du SPPC. Ces divergences pourraient avoir des conséquences sur les données publiées (p. ex. le nombre et la durée des enquêtes et des poursuites). Les deux parties ont l'intention d'éclaircir ces questions en vertu des recommandations du rapport Le Pan.

4.3 Rendement – Efficience et économie

Nous constatons que le financement additionnel consenti à l'EIPMF n'est devenu accessible qu'en janvier 2009. L'allocation budgétaire totale accordée aux EIPMF en 2009-2010 pour les cinq organisations fédérales (à l'exception des frais de logement et

des avantages sociaux des employés) s'élève à 35,05 millions de dollars, une augmentation de 13,89 millions de dollars comparativement à 2008-2009.

En date du 19 septembre 2009, la situation financière globale des EIPMF confirme que 5,50 millions de dollars ont été prélevés du budget de 2009-2010 qui s'élève à 35,05 millions de dollars⁵⁰.

Voici des observations importantes relatives à l'utilisation efficiente et économique des budgets.

Affectation à la GRC

La GRC reçoit 26,66 millions de dollars du montant total de 35,05 millions de dollars qui est attribué aux EIPMF. L'affectation reçue par la GRC inclut le montant supplémentaire de 8,6 millions de dollars que la GRC alloue chaque année à la valorisation des activités des EIPMF.

La somme additionnelle de 8,6 millions de dollars a été répartie de la façon suivante :

- a. du soutien supplémentaire à la gestion des cas importants (0,96 million de dollars par année);
- b. du soutien supplémentaire aux crimes techniques (0,76 million de dollars par année);
- c. du soutien supplémentaire à la transcription (0,26 million de dollars par année);
- d. du financement permanent pour les unités de renseignement de sécurité (1,30 million de dollars par année);
- e. une amélioration des unités de renseignement de sécurité et de la capacité d'enquête (1,15 million de dollars par année);
- f. une équipe d'enquête additionnelle qui concentrera ses efforts sur des enquêtes moins importantes et moins complexes (0,96 million de dollars par année);
- g. d'autres spécialistes des marchés (0,84 million de dollars par année);
- h. de la supervision opérationnelle supplémentaire au quartier général (0,22 million de dollars par année);
- i. deux nouveaux postes au quartier général de la GRC pour améliorer la gestion des ressources humaines et les communications externes, ainsi qu'un nouveau poste dans chaque région pour gérer les tâches administratives (1,09 million de dollars par année);

³⁷ Rapport du Conseil exécutif (19 septembre 2009). Les chiffres excluent les frais d'hébergement et le régime d'avantages sociaux des employés.

- j. des services ministériels supplémentaires pour appuyer le nouveau personnel (1,06 million de dollars par année).

Le 19 septembre 2009, la GRC a déclaré des dépenses réelles de 4,49 millions de dollars prélevés d'une affectation budgétaire de 26,66 millions de dollars pour l'exercice 2009-2010⁵¹.

Un examen des dépenses de la GRC a révélé la sous-utilisation d'une somme de 196,442 de dollars provenant d'un budget de 16 millions⁵² de dollars (1 %) en 2007-2008, et la sous-utilisation d'une somme de 8,2 million de dollars provenant d'une allocation de 26,4 millions⁵³ de dollars (31 %) en 2008-2009.

Il semble que ces sous-utilisations de fonds sont attribuables à la complexité du processus d'embauche du gouvernement fédéral, y compris les difficultés rencontrées lorsqu'il faut attirer des candidats convenables ou pourvoir des postes de spécialistes, ainsi qu'à d'autres circonstances associées aux ressources humaines⁵⁴.

Affectation au ministère de la Justice

De la somme de 2,53 millions de dollars qui est affectée au ministère de la Justice, 2,25 millions de dollars sont attribués au fonds de réserve. On a eu accès au fonds de réserve pour la première fois pendant l'exercice 2009-2010. Trois ententes totalisant environ 274 000 dollars ont été conclues ou sont en cours de négociation. Le ministère de la Justice a inclus des indicateurs de rendement pour suivre l'utilisation du fonds de réserve dans la section portant sur les initiatives horizontales du Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011 de Sécurité publique Canada⁵⁵.

Affectation au SPPC

Le 30 septembre 2009, le SPPC prévoyait dépenser 3,3 millions de dollars de la somme de 5,13 millions de dollars qui lui a été attribuée. Conformément à ce qui a déjà été mentionné, le SPPC explique la sous-utilisation de fonds par une insuffisance de travail dans le contexte des poursuites à l'échelon fédéral.

⁵¹ Rapport du Conseil exécutif des EIPMF (19 septembre 2009). Les chiffres excluent les frais d'hébergement et le régime d'avantages sociaux des employés (RASE). Les données plus récentes ne sont pas disponibles.

⁵² Ce montant exclut le fonds de contingence de 3,75 millions de dollars de la GRC. Ce fonds n'a pas été accédé en 2007-08. Ce montant exclut également les frais d'hébergement, de capital et le RASE.

⁵³ Les fonds inutilisés ont été reportés au budget de fonctionnement de la GRC pour d'autres usages. Ce montant exclut les frais d'hébergement, de capital et le RASE.

⁵⁴ Par exemple, une demande du MERX concernant des postes de spécialistes des marchés, en janvier 2010, a donné lieu à une proposition pour quatre postes. En janvier 2010, L'EIPMF de Toronto a indiqué que seulement quatre postes avaient été pourvus parmi les 14 postes de soutien à la TI.

5. Conclusions

5.1 Pertinence

Il existe un besoin continu de prévenir les fraudes boursières graves sur les marchés financiers, de faire enquête et d'intenter des poursuites au Canada. Ces fonctions font partie des priorités du gouvernement fédéral, ainsi que des mandats et objectifs des cinq partenaires fédéraux des EIPMF.

Il existe des arguments solides pour maintenir ces fonctions au sein de la force nationale de police, compte tenu du contexte actuel et des infrastructures existantes. Cette façon de procéder permettrait d'avoir un accès efficace et efficient aux services d'enquête et à d'autres outils. Par ailleurs, étant donné la nature interprovinciale et internationale des cas de fraude sur les marchés financiers, la force nationale de police est bien placée pour mener efficacement des enquêtes criminelles sur les marchés financiers.

Les EIPMF semblent être parvenues à un équilibre entre les efforts qui sont consacrés aux cas d'importance nationale, tout en se concentrant sur des cas régionaux, au besoin, pour conserver leur pertinence dans les régions.

5.2 Rendement – Efficacité

Cette évaluation permet de constater que l'Initiative sur les EIPMF a été considérablement critiquée⁵⁶ depuis 2003 parce qu'elle n'a pas donné les résultats attendus aussi rapidement que ce qui avait été annoncé. Cependant, après un démarrage plutôt lent, les EIPMF réalisent des progrès. Ce rapport a permis de documenter plusieurs cas en cours ou qui ont pris fin. Les participants des provinces et ceux qui sont chargés de la réglementation ont confirmé la portée et l'ampleur des enquêtes sur fraude dans les marchés financiers, et les poursuites qui nécessitent un niveau approprié de ressources en matière de spécialistes.

Les EIPMF ont démontré, dans une certaine mesure, à des membres sceptiques de ce groupe d'intervenants précédents que, malgré des défis constants, les équipes sont mieux outillées pour accomplir le travail et qu'elles sont devenues un atout valable pour l'enquête, la poursuite et la dissuasion en matière de fraude sur les marchés financiers.

Les EIPMF ont également démontré que grâce au rapport Le Pan et aux recommandations qui ont été suivies avec sérieux et rigueur, elles sont aptes à faire face à des enjeux opérationnels importants. La GRC et le SPPC devront continuer à déployer des efforts soutenus pour aborder le problème actuel et futur de l'embauche et du maintien en poste des ressources humaines, de façon créative et proactive, en vue de répondre aux besoins opérationnels. Cependant, beaucoup de travail a déjà été accompli au cours de la période relativement courte qui a suivi l'accessibilité à du financement additionnel en janvier 2009. D'autres questions sur le développement à venir de

⁵⁶ Rapport d'analyse des médias, couverture médiatique canadienne des EIPMF de la GRC, de juin 2003 à juin 2009, Cormex Research

l'infrastructure devront également être abordées d'une manière anticipée et uniforme pour toutes les régions.

Du travail préparatoire a été effectué en vue d'élaborer et de documenter des méthodes et des pratiques de collecte de données pour surveiller l'avancement des enquêtes et des poursuites, et pour trouver les raisons des retards exceptionnels. L'uniformité et l'exactitude de la mesure du rendement soulèvent encore des préoccupations.

Les partenaires fédéraux des EIPMF devront également énoncer clairement leurs plans d'action pour donner suite aux recommandations du Rapport d'étude sur les points de référence, et pour élaborer des méthodes et des protocoles qui permettront aux enquêtes de maintenir le cap, afin de s'assurer que les ressources sont dirigées vers les activités nécessaires et à valeur ajoutée. Un agglomérat de leçons retenues et de pratiques des connaissances bien documentées et obtenues en travaillant dans la perspective intégrée et unique des EIPMF devrait être élaboré et partagé parmi les partenaires et les EIPMF.

Les responsables de l'évaluation sont d'avis que le Conseil exécutif – qui a encadré la mise en place des EIPMF pendant les premières années, et qui surveille la mise en œuvre des recommandations du rapport Le Pan pour renforcer la capacité opérationnelle des EIPMF – devrait continuer à renforcer activement son leadership, sa surveillance et sa contribution à l'élaboration des politiques.

Le défi des EIPMF consiste désormais à améliorer leur profil en poursuivant la discussion, et grâce à l'élaboration et à la communication de leur position à l'égard des principaux enjeux relatifs à l'Initiative sur les EIPMF pour lutter contre la fraude grave liée aux marchés financiers – premièrement, face aux EIPMF sur le terrain où les prises de position en matière de politiques peuvent avoir une incidence positive sur une mise en œuvre uniforme d'une région à l'autre ou d'un cas à l'autre, et deuxièmement, face aux groupes de discussion de l'extérieur auxquels participent les membres du Conseil exécutif des EIPMF, puisqu'une position exprimée clairement peut être appropriée lorsque les débats portent sur des enjeux importants pour l'ensemble des politiques. Ce travail devra être effectué conjointement par le Conseil exécutif des EIPMF, puis facilité par Sécurité publique Canada et appuyé par le groupe de travail des EIPMF.

Certes nous respectons les responsabilités individuelles de chacune des organisations partenaires du gouvernement fédéral, mais voici les secteurs proposés où il pourrait être profitable de contribuer à l'élaboration des politiques dans le cadre de l'Initiative sur les EIPMF :

- La négociation et l'établissement de normes raisonnables pour faire part et offrir aux bureaux des EIPMF des outils de mise en œuvre des 'pratiques exemplaires'.
- L'élaboration de normes et de protocoles pour partager l'information entre les commissions des valeurs mobilières et la GRC.
- L'établissement de normes et d'attentes communes relatives aux interactions et à la coopération avec les bureaux des procureurs généraux dans les provinces.
- L'amélioration de la coopération, la coordination, la définition des rôles et des responsabilités et le renouvellement des ressources partagées avec d'autres

organisations non fédérales (p. ex., pour les échanges de personnel ou les affectations temporaires pour une activité de prévention particulière).

- La définition du rôle des EIPMF en ce qui a trait à la mise en place d'un organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières.
- La prise de position des EIPMF sur l'élaboration d'une approche intégrée pour lutter contre le crime organisé.

5.3 Rendement – Économie et efficacité

L'évaluation confirme que les EIPMF auraient avantage à obtenir, au fil du temps, des assurances (et des mécanismes d'autosurveillance s'y rattachant) que toutes leurs ressources sont axées sur les activités qui contribuent aux résultats fructueux de l'enquête et de la poursuite d'une manière économique et efficace.

Les entrevues, les groupes de discussion et l'étude de documents ont démontré que l'établissement de l'ampleur et la portée de l'Initiative sur les EIPMF représente un but hors d'atteinte, puisqu'on ne parvient pas à s'entendre sur la gravité du problème de la fraude liée aux marchés financiers dans le milieu. De plus, tous ont reconnu que divers intervenants et d'autres forces luttent aussi contre la fraude grave liée aux marchés financiers, et qu'ils ont des répercussions importantes sur les résultats des EIPMF. L'évaluation confirme qu'il ne semble pas y avoir de lacunes importantes dans la couverture, et que les bureaux régionaux des EIPMF s'adaptent aux besoins des EIPMF régionales.

Les EIPMF ont démontré qu'elles possèdent les outils pour garantir que leurs dépenses sont engagées et qu'elles en font rapport de manière responsable. Comme nous l'avons indiqué à la partie 4.2.8, certaines contradictions ont été constatées dans le rapport financier au cours de l'évaluation.

6. Recommandations

L'évaluation a permis de formuler quatre recommandations :

1. Sous la direction du Conseil exécutif, on recommande que des plans d'action soient élaborés afin de donner suite aux recommandations en suspens découlant du rapport de Le Pan et de l'étude sur les points de référence et soient soumis par les organismes responsables, et que ceux-ci en fassent un suivi⁵⁷.
2. On recommande que la GRC et le SPPC continuent de déployer les efforts nécessaires pour examiner et résoudre les questions actuelles et futures relatives au recrutement, au maintien de l'effectif et à la capacité opérationnelle des EIPMF.
3. On recommande que le Conseil exécutif continue de contribuer à la mise en place d'une capacité stratégique accrue, tout en respectant les responsabilités respectives

⁵⁷ Fait référence à l'organisation à laquelle la recommandation était destinée ou à l'organisation responsable de la mesure de mise en œuvre.

des organismes partenaires, et d'une capacité à communiquer de façon concertée avec les équipes, les partenaires et les intervenants concernant des questions importantes liées au rendement des EIPMF, tel qu'il est mentionné dans la conclusion du présent rapport.

4. En tenant compte des facteurs environnementaux analysés dans le cadre de l'évaluation et du contexte en constante évolution au Canada, on recommande que le Conseil exécutif examine de façon périodique la pertinence des buts et des attentes par rapport aux EIPMF.

7. Réponses et plans d'action de la gestion

Le présent rapport d'évaluation a été examiné et approuvé par les administrateurs généraux des organisations partenaires des EIPMF. Vous trouverez ci-dessous les réponses et les plans d'action de la gestion pour les partenaires touchés directement par les recommandations de l'évaluation.

Réponse et plan d'action de la gestion des ministères	Échéance
Le ministère de la Justice Canada accepte et appuie pleinement les recommandations découlant de cette évaluation.	
Plan d'action de la gestion : <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de la Justice Canada continuera à contribuer à la capacité stratégique centrale et à examiner de façon périodique les objectifs visés par l'Initiative des EIPMF et des attentes à son égard. De plus, le ministère de la Justice Canada est fermement résolu à collaborer avec d'autres partenaires fédéraux afin de veiller à ce que le Conseil exécutif des EIPMF soit le plus efficace possible. 	Permanent.
Le ministère des Finances Canada accepte les recommandations découlant de cette évaluation.	
Plan d'action de la gestion : <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances Canada continuera de surveiller les progrès réalisés quant aux recommandations énoncées dans le rapport de Le Pan et l'étude sur les points de référence dans l'exercice de ses fonctions au sein du Conseil exécutif afin de s'assurer que les recommandations en suspens sont mises en œuvre dans une large mesure, en temps opportun, et contribuent à améliorer l'efficacité de l'Initiative, la rapidité des enquêtes et des procédures et à l'établissement d'attentes réalistes en matière de rendement. 	Permanent.
<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances Canada appuiera les efforts permettant au Conseil exécutif de contribuer à l'élaboration de politiques concernant l'importance liée à la gestion de l'Initiative des EIPMF, tout en respectant les responsabilités et les voies de rapports hiérarchiques des organismes partenaires. 	Permanent.
<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère des Finances Canada collaborera avec le Conseil exécutif afin de passer en revue de façon périodique les objectifs visés par l'Initiative des EIPMF et les attentes à cet égard. Cette mesure de collaboration permettra de s'assurer que les objectifs et les attentes s'harmonisent avec l'environnement dans lequel l'Initiative est mise en œuvre 	Permanent.

<p>et optimisent la contribution de l'Initiative en ce qui a trait à l'application de la loi efficace à l'égard des crimes graves au Canada et la confiance des investisseurs dans les marchés financiers du Canada.</p>	
<p>Le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) accepte les recommandations découlant de cette évaluation.</p>	
<p>Plan d'action de la gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Recommandation 1): Afin de répondre aux préoccupations relatives aux retards subis lors de la transmission des enquêtes au SPPC ou aux procureurs généraux provinciaux, ainsi qu'aux inquiétudes relatives à l'exactitude et à la fiabilité des données sur les points de référence, le SPPC collaborera avec la GRC afin d'élaborer des stratégies complémentaires permettant de consigner systématiquement les progrès réalisés dans le cadre des enquêtes et des procédures des EIPMF ainsi que les facteurs potentiellement liés à la rapidité ou aux retards importants dans le traitement des dossiers des EIPMF. 	<p>Un plan d'action conjoint de la GRC et du SPPC relatif à l'étude sur les points de référence sera soumis au Conseil exécutif d'ici l'automne 2010. Le plan d'action sur les recommandations du rapport Le Pan sera soumis au Conseil exécutif au plus tard le 15 novembre 2010.</p> <p><u>BPR</u>⁵⁸: Coordonnateur des EIPMF, chercheur principal, Division de la planification stratégique et de la gestion du rendement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • (Recommandation 2): Afin de répondre aux besoins en formation continue et d'accroître l'expertise fédérale et la capacité des EIPMF et des poursuites visant les crimes économiques, le SPPC créera un répertoire de cours de formation et de possibilités de perfectionnement qui porteront sur les compétences que les conseillers juridiques des EIPMF et les procureurs doivent posséder. De plus, le SPPC offrira des séances de formation formelles et informelles, y compris des possibilités d'apprentissage en milieu de travail telles que la formation par observation et le mentorat. 	<p>Des mises à jour sur les questions de ressources humaines et les mesures connexes seront présentées au Conseil exécutif de façon trimestrielle.</p> <p><u>BPR</u>: Directeur général, Poursuites réglementaires et économiques, coordonnateur des EIPMF, procureurs fédéraux en chef.</p>

⁵⁸ BPR : Bureau de première responsabilité

<ul style="list-style-type: none"> (Recommandation 3): Le SPPC appuiera le Conseil exécutif dans l'élaboration d'une capacité stratégique centrale en participant activement aux activités du Conseil et du Groupe de travail sur les EIPMF et respectera son engagement susmentionné concernant la mise en œuvre des recommandations en suspens découlant du rapport Le Pan et de l'étude sur les points de référence. 	<p>Permanent. BPR: Directeur adjoint intérimaire, Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion, coordonnateur des EIPMF.</p>
<ul style="list-style-type: none"> (Recommandation 4): Le SPPC appuiera le Conseil exécutif dans l'exécution de son rôle de leadership en participant activement aux activités du Groupe de travail sur les EIPMF et en coprésidant le Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières qui est chargé d'étudier les pratiques exemplaires en matière de poursuites. 	<p>Permanent. BPR: Directeur adjoint intérimaire, Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion, coordonnateur des EIPMF.</p>
<p>Sécurité publique Canada accepte et appuie pleinement les recommandations découlant de cette évaluation.</p>	
<p>Plan d'action de la gestion : Sécurité publique Canada continuera de collaborer avec ses partenaires gouvernementaux afin de renforcer le leadership du Conseil exécutif des EIPMF concernant les questions stratégiques horizontales.</p>	<p>Permanent.</p>
<p>La Gendarmerie royale du Canada (GRC) accepte cette évaluation et les recommandations qui en découlent.</p>	
<p>Plan d'action de la gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> La GRC s'emploie à élaborer le plan d'action visant à donner suite aux recommandations découlant de l'étude sur les points de référence. Le plan d'action devrait être mis au point en juin 2010. Quant à savoir comment on donnera suite aux recommandations découlant de l'étude sur les points de référence, les processus d'élaboration de rapports entre l'administration centrale et les EIPMF sur le terrain seront modifiés afin d'obtenir une estimation des délais et les variables opérationnelles clés énoncées dans l'étude. De plus, la GRC adoptera une approche plus formalisée pour partager les pratiques exemplaires dans l'ensemble du programme. 	<p>Un plan d'action conjoint de la GRC et du SPPC relatif à l'étude sur les points de référence sera soumis au Conseil exécutif d'ici l'automne 2010. Le plan d'action sur les recommandations du rapport Le Pan sera soumis au Conseil exécutif au plus tard le 15 novembre 2010.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Il est clair que cette évaluation a mis en évidence l'importance d'accorder la plus grande 	<p>Des mises à jour sur les questions des</p>

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

<p>priorité aux questions relatives aux ressources humaines et à la capacité. La GRC appuie ce thème. Elle a déjà pleinement mis en œuvre les recommandations relatives aux ressources humaines découlant du rapport de Le Pan. Le gestionnaire des ressources humaines stratégiques des EIPMF (un poste dont la création constituait une recommandation de Le Pan), le personnel de l'Administration centrale de la GRC et la direction des EIPMF locales examinent de façon continue les mesures qui peuvent être prises pour s'assurer que l'on dispose de ressources pleinement compétentes.</p>	<p>ressources humaines et les mesures connexes seront présentées au Conseil exécutif de façon trimestrielle.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La GRC est également résolue à collaborer avec ses partenaires fédéraux afin de veiller à ce que le Conseil exécutif soit le plus efficace possible. 	<p>Permanent.</p>

Appendice A : État de la mise en œuvre des recommandations du rapport Le Pan

Recommandation	Partenaire	État
1. Communication des responsables relativement aux attentes et aux mesures de suivi des progrès.	GRC/SPPC	La structure hiérarchique et les exigences en matière de rapport ont été mises en œuvre.
2. Nomination d'un chef de programme au niveau du commissaire adjoint.	GRC	Mis en œuvre.
3. Relever de façon proactive les problèmes ayant une incidence sur le rendement.	GRC/SPPC	Mécanismes de communication mensuels et réunions conjointes mensuelles des gestionnaires de la GRC et du SPPC.
4. Inclure les fraudes liées aux marchés financiers dans les priorités. Coordonner l'élaboration d'approches conjointes avec les provinces en matière de poursuites.	SPPC	Le rapport ministériel sur le rendement du SPPC considère les EIPMF comme une activité clé. Le Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières travaille à un projet visant à développer une expertise et une sensibilisation conjointes entre les administrations.
5. Coprésidence du Conseil exécutif par le ministère des Finances et la GRC.	Tous	Mis en œuvre.
6. Faire part des progrès lors des réunions bisannuelles des sous-ministres et les examiner.	Tous	Aucun résultat à l'heure actuelle.
7. Déterminer les objectifs et les rôles de l'AC des EIPMF et des divisions.	GRC	Un organigramme, des rôles et des responsabilités reformulés ont été mis en œuvre.
8. Création d'un poste de chef de programme	GRC	Le poste (commissaire adjoint) a été créé. Une hiérarchie et des rôles et responsabilités ont été établis.
9. Adoption de nouveaux principes et structure de reddition de comptes.	GRC	Mise en œuvre de la structure organisationnelle modifiée (9 octobre 2008); réorganisation des rôles et responsabilités (14 mars 2008); création d'une

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

		structure de gouvernance interne (21 octobre 2008).
10. Examen rigoureux des enquêtes ayant le statut de projet.	GRC/SPPC	<p>Les rapports stratégiques du Conseil exécutif ont présenté les progrès réalisés dans le cadre des projets. Les autres activités (ex. : échange de renseignements entre la police et les organismes de réglementation) sont toujours en cours.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il faut se concentrer davantage sur les protocoles d'échange de renseignements et faire participer tous les intervenants appropriés en matière de réglementation (fédéraux et provinciaux, par exemple au moyen du Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières.
11. Utilisation de points de référence afin d'accélérer les enquêtes.	Tous	L'étude sur les points de référence est terminée (octobre 2009) et les recommandations sont adoptées (janvier 2010). Le plan d'action devrait être achevé en juin 2010.
12. S'assurer d'avoir les capacités nécessaires pour poursuivre les auteurs de fraudes sur les marchés financiers et d'avoir un plan pour améliorer les capacités.	SPPC	Le SPPC a pourvu des postes et a fourni de la formation aux procureurs du ministère afin de créer un bassin d'experts en matière de crimes économiques (2008-2009). Il a également créé un réseau intergouvernemental de procureurs fédéraux et provinciaux (le Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières) en vue d'échanger des connaissances et des pratiques exemplaires.
13. Accès aux fonds de prévoyance et de réserve.	GRC / SPPC / Conseil exécutif	Une présentation au Conseil du Trésor de 2008 a traité de l'allocation et de l'utilisation des fonds de prévoyance et de réserve.
14. Coordonner le transfert des dossiers entre les EIPMF et	GRC/SPPC	Protocoles d'entente entre la GRC et le SPPC

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

les responsables des poursuites.		(28 octobre 2008) et entre le SPPC et les quatre administrations des EIPMF. <ul style="list-style-type: none"> Le transfert des dossiers, les protocoles liés aux dossiers et l'allocation de ressources demeurent des problèmes complexes et permanents pour tous les partenaires.
15. Utilisation de techniques policières proactives plus diverses.	GRC	Les groupes de discussion et les réunions avec les UMR démontrent que l'on utilise plusieurs techniques de collecte d'éléments de preuve.
16. Cibler des ressources supplémentaires en fonction des besoins des spécialistes.	GRC	La création de nouveaux postes de spécialistes pour 2008-2010 est terminée. Le financement supplémentaire de décembre 2008 est disponible. À la GRC (septembre 2009), 32 % des postes sont libres à l'échelle nationale (54 postes).
17. Meilleure capacité d'enquêter sur des dossiers plus petits et d'entamer des poursuites.	GRC/SPPC	Les groupes de discussion indiquent que les EIPMF concentrent actuellement leurs efforts pour régler les arriérés en matière d'enquêtes et se pencher sur les besoins de divulgation des dossiers.
18. Rendre compte de l'utilisation des ressources et du plan de mise en œuvre.	Tous	Les rapports stratégiques du Conseil exécutif comprennent des données sur l'allocation des dépenses et des ressources, le recrutement et sur les progrès relativement au plan de mise en œuvre.
19. Mettre à jour la vision des Ressources humaines.	GRC	Le rapport et les recommandations et du Comité de ressources humaines des EIPMF de la GRC ont été adoptés en avril 2009.
20. Élaboration d'un plan de RH et mise à jour annuelle.	GRC	Le plan des RH est créé et adopté. Rapport du Comité de ressources humaines des EIPMF sur le recrutement et le maintien en poste des membres civils (4 janvier 2009). Aucun signe d'une révision annuelle.

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

21. Assurer la mise en œuvre des politiques de RH dans les divisions.	GRC	Les rôles et responsabilités et les mesures de reddition de comptes sont adoptés en mars 2008. Il faut poursuivre les initiatives visant à recruter des employés et à les maintenir en poste.
22. Utilisation de sondages annuels auprès des employés et d'entrevues de départ.	GRC	Les résultats du sondage auprès des employés des EIPMF de la GRC sont publiés le 17 juin 2009. On utilise sporadiquement des entrevues de départ, selon les groupes de discussion.
23. Continuer à utiliser l'échelle salariale.	GRC	Aucune mesure nécessaire.
24. Utilisation d'outils de RH pour faire face aux problèmes de recrutement et de maintien en poste.	GRC	Les nouveaux concepts concernant les processus de recherche et de sélection des candidats ont été utilisés. Nous sommes retournés vers la structure usuelle de la GRC afin d'améliorer le développement professionnel et le recrutement, ainsi que le maintien en poste des membres des EIPMF.
25. Recourir à la prime de maintien en fonctions pour les officiers commissionnés.	GRC	La GRC ne mettra pas cette recommandation en œuvre.
26. Améliorer les relations entre les commissions de valeurs mobilières et les UMR et les EIPMF aux niveaux régional et national.	GRC / Conseil exécutif	Deux réunions du groupe de cadres supérieurs pour l'application de la loi relativement aux infractions liées aux marchés financiers ont été tenues (22 septembre 2009 et 22 mars 2010). Partenariat continu entre les EIPMF et les UMR/UR, à l'échelle des divisions. Les entrevues réalisées par les évaluateurs auprès des responsables (janvier 2010) révèlent un bas niveau de sensibilisation au Conseil exécutif des EIPMF. <ul style="list-style-type: none"> • Il faut continuer à accorder la priorité au partenariat entre le Conseil des cadres supérieurs et la commission.
27. Coopération de la GRC et du SPPC et utilisation du	GRC/SPPC	Le protocole d'entente est signé le 28 octobre 2008.

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

protocole d'entente pour déterminer les rôles et responsabilités.		
28. Renforcer les pratiques de gestion (y compris les rencontres de gestion du programme), améliorer les rapports mensuels destinés aux cadres supérieurs, élaborer une liste de mesures conjointes pour la GRC et le SPPC.	GRC/SPPC	Rapports mensuels améliorés, participation conjointe de la GRC et du SPPC aux réunions de gestion et d'avancement. <ul style="list-style-type: none"> • Il faut accorder la priorité aux rencontres régulières en personne entre les divisions des EIPMF, et ce, dans le but d'échanger des pratiques exemplaires et d'examiner les problèmes communs.
29. Élaboration d'un programme d'évaluation et de contrôle de la qualité propre aux EIPMF.	GRC / Conseil exécutif	Les EIPMF utilisent la politique sur les examens de la GRC. Les EIPMF sont évaluées conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor.
30. Élaboration d'une stratégie de communication nationale coordonnée.	GRC	L'ébauche du plan de communications national pour les EIPMF a été achevée en novembre 2009. Un directeur des communications nationales a été embauché au printemps 2009.
31. Réviser le mandat du Conseil exécutif, superviser l'élaboration du plan de renforcement, obtenir un consensus relativement aux attentes du programme et procéder à un examen régulier du rendement du programme.	Conseil exécutif	Le mandat révisé a été adopté le 3 mars 2008. Les rapports stratégiques du Conseil exécutif sont élargis. Deux rencontres ont été tenues en 2008 et deux autres en 2009. <ul style="list-style-type: none"> • On ne remarque pas de progrès relativement à l'élaboration des attentes et de la vision stratégiques du programme ou à la position stratégique centrale.

Annexe B : Mesures permanentes et en cours concernant la mise en œuvre des recommandations du rapport Le Pan (avril 2010)

Numéro	Recommandation	Participants	Situation
6	Les cinq ministères et organismes fédéraux participant à l'EIPMF se rencontrent au moins deux fois par année, à l'échelon des sous-ministres ou des ministres pour examiner les progrès accomplis au regard de l'EIPMF.	Conseil exécutif/Tous	Il y a eu une rencontre depuis la publication du rapport Le Pan. Aucune autre réunion ne semble avoir été fixée. Aucun processus ou protocole n'a été mis en œuvre pour organiser des réunions.
9.5	Un Comité d'examen stratégique, dont font partie le chef du Programme et les OREC, devrait aider ceux-ci à assumer leurs responsabilités.	GRC	Le mandat du Comité a été élaboré. La réponse initiale indique que les membres du Comité devaient se réunir régulièrement pendant la mise en œuvre du plan d'amélioration (ce qui ne respecte pas l'intention de la recommandation du rapport Le Pan). Au départ, les réunions ont eu lieu chaque trimestre. Elles se tiennent maintenant deux fois par année. Il ne semble pas y avoir de suivi officiel des réunions (p. ex., dates, compte rendu). Il pourrait être nécessaire de revoir le mandat.
10	En se fondant sur l'expérience des États-Unis, élaborer une politique et un processus en vue de poursuivre au criminel les entreprises commerciales, tout en ayant recours à des règlements et des accords de poursuite suspendue.	SPPC	On étudie actuellement l'expérience américaine. Le Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières a été chargé d'étudier les pratiques exemplaires en matière d'approches relatives aux poursuites et l'utilisation des accords de poursuite suspendue et des ententes relatives à l'immunité. Le SPPC indique qu'il sera en mesure de terminer l'étude d'ici l'automne 2010.
10	S'assurer que l'échange d'information entre les partenaires se déroule bien et qu'il est pertinent.	GRC/SPPC	La GRC et le SPPC sont en train de déterminer des mesures visant à améliorer l'échange d'information entre les commissions des valeurs mobilières provinciales et les services de police. Le Regroupement des poursuivants en matière de crime économique et de fraude en valeurs mobilières a été chargé d'étudier la question. Le SPPC indique que le procureur général de l'Ontario a envoyé une ébauche aux partenaires du Regroupement afin de recueillir leurs commentaires. Le

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

			Regroupement poursuit son travail.
11	Établir des attentes internes, officieuses et raisonnables pour les diverses étapes des cas des EIPMF.	GRC	Le Conseil exécutif a approuvé l'étude d'étalonnage en janvier 2010. Un plan d'action sera élaboré en juin 2010.
14.1	Élimination des retards dans la passation des enquêtes aux procureurs.	GRC/SPPC	Le SPPC indique qu'il est en train d'élaborer une stratégie de mesure du rendement afin de consigner les caractéristiques des cas et les progrès accomplis, ainsi que les motifs des retards extraordinaires.
16	Priorités en matière de financement supplémentaire <ul style="list-style-type: none"> • Dotation au sein de la GRC; • Appuyer les poursuites efficaces et entreprises dans les délais opportuns. 	GRC/SPPC	Il demeure prioritaire pour les EIPMF d'attirer et de retenir les employés compétents et les spécialistes.
17	Mise en œuvre simple et plus officielle sur le volume de travail désiré et réalisable, notamment une capacité accrue pour mener un plus grand nombre d'enquêtes sur des dossiers moins complexes et de portée restreinte et entreprendre des poursuites à cet égard. ⁵⁹	GRC	Les postes à l'appui de cette fonction ont été pourvus. Rien n'indique qu'un plan officiel de mise en œuvre et que des définitions des critères relatifs aux enquêtes moins complexes et de portée restreinte ont été préparés.
20	Cibler des priorités en matière de formation pour l'ensemble du programme, réaliser une évaluation des postes dont le titulaire risque de quitter le programme et élaborer des plans de relève.	GRC	Un plan relatif aux RH a été élaboré. On ne semble pas avoir déterminé de priorités en matière de formation pour l'ensemble du programme. Il ne semble pas y avoir d'évaluation des postes dont le titulaire risque de quitter le programme, ni de plans de relève. Les difficultés concernant les membres civils et les fonctionnaires n'ont pas été réglées.
26	Réunions nationales des unités mixtes de renseignements sur les valeurs mobilières (UMR).	GRC	Deux UMR et deux unités de renseignements sur les valeurs mobilières sont en place. Les commissions des valeurs mobilières ne semblent pas avoir été intégrées aux deux unités de renseignements sur les valeurs mobilières. Une UMR a tenu une réunion en septembre 2008. Il ne semble pas y avoir eu d'autres réunions annuelles des UMR afin d'échanger sur les expériences et les tendances.
29	Processus d'assurance de la qualité et normes professionnelles permettant de s'assurer que les enquêtes sont sur la bonne voie.	GRC	Les faits montrent que l'utilisation et l'état de la mise en œuvre de la politique et du système sur la gestion des cas graves ne sont pas uniformes. L'assurance de la qualité est liée aux communications et aux mécanismes de rapports. Les faits montrent également que la rétroaction de l'AC n'est pas uniforme.

⁵⁹ Comme l'indique le rapport Le Pan, « Accepter un plus grand nombre d'enquêtes n'est pas la priorité. [...] Il faut également que les autres priorités de financement à court terme soient fixées afin d'accroître les résultats des enquêtes en cours. Une fois ces mesures en place, il faudra ensuite procéder par étape. »

Annexe C : liste des principaux documents consultés

Rapports

- Expert Panel on Securities Regulation, *Summary of On-Line Submissions*, vol. 1 et 2, juillet 2008.
- Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières. *Créer un avantage sur les marchés des capitaux mondiaux : rapport final et recommandations*, janvier 2009.
- de C. Cory, Peter, et Marilyn L. Pilkington, *Critical Issues in Enforcement*, Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada, septembre 2006.
- Autorités canadiennes en valeurs mobilières. Rapport sur l'application de la loi 2009.
- Autorités canadiennes en valeurs mobilières. Rapport sur l'application de la loi 2008
- *2009 Financial Market Integrity Index Report for Canada*, Centre for Financial Market Integrity, CFA Institute.
- « Créer un avantage canadien sur les marchés de capitaux mondiaux », *Budget 2007*.
- *International Monetary Fund (IMF) Report on Canada 2005*
- *International Monetary Fund (IMF) Report on Canada 2009*
- *Études économiques de l'OCDE : Canada 2008*
- *Perspectives économiques de l'OCDE*, Canada, n° 86, novembre 2009.
- Central Intelligence Agency, *The World Fact book*, Canada.
- Chant John F. et Neil Mohindra. « Commissions Unbound: The Changed Status of Securities Regulators in Canada », *Fraser Institute Critical Issues Bulletin*, 2001.
- Witmer, Jonathan. *Cost of Equity in Canada: An International Comparison*, Bank of Canada, juillet 2008.
- Bhattacharya, Utpal. *Enforcement and its Impact on Cost of Equity and Liquidity of the Market*, Task Force to Modernize Securities Legislation in Canada, mai 2006.
- Puri, Poonam. *Enforcement Effectiveness in the Canadian Capital Markets: A Policy Analysis*, Capital Markets Institute, juin 2005.
- Charles River Associates, *Securities Enforcement in Canada: The Effect of Multiple Regulators*, étude de recherche préparée pour le Wise Persons Committee, octobre 2003.
- Mohindra, Neil. « Securities Market Regulation in Canada », *Fraser Institute Critical Issues bulletin*, 2002.
- Technical Committee of the International Organisation of Securities Commissions, *Strengthening Capital Markets Against Financial Fraud*, février 2005.
- *The Enforcement of Corporate Criminal and Securities Laws*, résumé des discussions, Dîner du Forum des politiques publiques, le 26 novembre 2002, Royal York Hotel, Toronto.
- Lesage, Patrick J. et Michael Code. *Rapport sur l'examen de la procédure relative aux affaires criminelles complexes*, novembre 2008.
- Graham, John, Bruce Amos, et Tim Plumptre. *Principes de bonne gouvernance au 21^e siècle, précis de politique*, Institut sur la gouvernance, n° 15, août 2003.
- Mohindra, Neil. « The Governance of the Ontario Securities Commission: Lessons from International Comparisons », *The Fraser Institute*, 2002.

- Plumptre, Tim. « What is Governance? » Institute on Governance.

Médias

- *CSA Investor Index Study 2009*, préparé pour Canadian Securities Administrators Investor Education Committee, le 30 septembre 2009.
- Gray, John. « A good country for crooks: Canada's losing war against white collar crime », *Canadian Business Online*, le 24 septembre 2007.
- « Financial Crimes, The constant challenge of seeking effective prevention solutions », Picard, Michel, *Journal of Financial Crime*, vol. 15, 2008.
- Sliter, John. « Organized crime in business », *Journal of Financial Crime*, vol. 13, 2006.
- Worried about stock fraud? Here's who's in charge?, *Toronto Star*, le 1^{er} décembre 2007.
- Fodor, Bryan. « Measuring market integrity: a proposed Canadian approach », *Journal of Financial Crime*, vol. 15, n^o 3, 2008.
- Fuerst, Linda. « National securities legislation doesn't protect Canadians », *The Lawyers Weekly*, le 20 février 2009.
- « Alberta to test "constitutional soundness" of national securities regulator », *The Canadian Press*, le 20 décembre 2009.
- Peter Gray, « Integrated market enforcement », *Canadian Business Online*, le 22 mai 2007.
- Mounties Stock Market fraud squads a disaster, *The Vancouver Sun*, le 20 décembre 2008.
- « Seized properties a first for IMET », *Investment Executive*, le 15 décembre 2008.
- « Watson to boost IMET strength », *National Post*, le 7 août 2008.

Ministère de la Justice Canada

- Rapports ministériels sur le rendement (2006-2007; 2007-2008; 2008-2009).
- Rapports sur les plans et les priorités (2008-2009; 2009-2010).
- *Conditions du Fonds de réserve des Équipes intégrées d'application de la loi dans les marchés du ministère de la Justice (ÉIALM)*.

Finances Canada

- Rapports ministériels sur le rendement (2006-2007; 2007-2008; 2008-2009).
- Rapports sur les plans et les priorités (2008-2009; 2009-2010; 2010-2011).

SPPC

- Rapports ministériels sur le rendement (2007-2008; 2008-2009).
- *Le Service fédéral des poursuites : guide* (2008-12-24).
- Comptes rendus des conférences téléphoniques des EIPMF (2009-01-13; 2009-03-17; 2009-04-28; 2009-06-16; 2009-09-08; 2009-10-11; 2009-10-13; 2009-12-08).
- *Protocole d'entente entre la Gendarmerie royale du Canada et le Service des poursuites pénales du Canada concernant les équipes intégrées de la police des marchés financiers*, octobre 2008.

- *Memorandum of Understanding between the Ontario and the Federal Prosecution Service Respecting a Protocol for the Implementation of the Strategy for the Enhanced Protection of Canada's Capital Markets*
- *Memorandum of Understanding between the Alberta Justice and the Federal Prosecution Service Respecting a Protocol for the Implementation of the Strategy for the Enhanced Protection of Canada's Capital Markets*
- *Memorandum of Understanding between the Attorney General of British Columbia and the Federal Prosecution Service Respecting a Protocol for the Implementation of the Strategy for the Enhanced Protection of Canada's Capital Markets*
- Rapports annuels du SPPC (2007-2008; 2008-2009).
- Rapports sur les plans et les priorités (2008-2009; 2009-2010; 2010-2011)

Sécurité publique

- Rapports ministériels sur le rendement (2006-2007; 2007-2008; 2008-2009).
- *Executive Council meeting minutes* (2008-11-21; 2009-03-26 et 2009-09-22).
- *Briefing Note to the Federal/Provincial/Territorial Securities Fraud Enforcement Working Group*, septembre 2009.
- *Groupe de travail FPT sur la cybercriminalité : rapport d'étape*, février 2010.
- *Group of Senior Officials on Enforcement in Capital Markets meeting minutes* (le 22 septembre 2009).
- *IMET Executive Council strategic reports* (novembre 2008; le 26 mars 2009; le 18 septembre 2009).
- *Proposition en vue de la création d'un groupe canadien de cadres supérieurs pour l'application de la loi sur les marchés financiers*, février 2010.
- Rapports sur les plans et les priorités (2008-2009; 2009-2010; 2010-2011).
- *Terms of Reference for the Integrated Market Enforcement Teams Executive Council*, mars 2008.

GRC

- Service canadien de renseignements criminels, *Rapport annuel : le crime organisé au Canada*, 2007.
- « 2009 Integrated Market Enforcement Team Employee Survey Report »
- Cormex Research, *Couverture médiatique canadienne des équipes intégrées de la police des marchés financiers de la GRC*, de juin 2003 à juin 2009.
- Rapports ministériels sur le rendement (2006-2007; 2007-2008; 2008-2009)
- Le Pan, Nick. *Améliorer les équipes intégrées de la police des marchés financiers et obtenir des résultats dans la lutte contre les crimes associés aux marchés financiers*, le 25 octobre 2007.
- Programme des équipes intégrées de la police des marchés financiers, Rapports annuels (2007-2008 et 2008-2009).
- *Integrated Market Enforcement Program Accountability Reports* (le 30 septembre 2005; le 31 mars 2007; le 30 juin 2007; le 30 septembre 2007; le 31 décembre 2007; le 31 mars 2008; le 30 septembre 2008; le 30 septembre 2009; le 31 mars 2009).
- *Implementation of IMET Program Enhancements*, 2010-01-07.
- *Cadre de gouvernance EIPMF*, le 21 octobre 2008.

- Équipes intégrées de la police des marchés financiers, *Rapport de renseignements stratégiques*, 2007-2008.
- *Integrated Market Enforcement Team Program Strategic Communications Framework and Plan*, novembre 2009.
- *RCMP Integrated Market Enforcement Team Change Management Opportunities*, octobre 2009.
- Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, *Rétablir la confiance*, décembre 2007.
- *Rapport du Comité de ressources humaines des EIPMF, Attirer les membres civils et les maintenir en poste*, 2009-04-01.
- Rapports sur les plans et les priorités (2008-2009; 2009-2010; 2010-2011).
- Conseil de la solde de la GRC. *Examen des questions de RH et de rémunération liées aux équipes intégrées de la police des marchés financiers*, février 2008.
- *The Reformulated Integrated Market Enforcement Program Delineation of Roles, Responsibilities and Accountability*, le 14 mars 2008.

Others

- Projet de loi C-13 : Loi modifiant le Code criminel (fraude sur les marchés financiers et obtention d'éléments de preuve), sommaire législatif, rédaction : Robin MacKay, Margaret Smith et Division du droit et du gouvernement (16 février 2004).
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Conception de cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour initiatives horizontales*.
- *Federal Bureau of Investigation Strategic Plan 2004*, section II : « Achieving the Mission », section H : « White Collar Crime », 2009.
- Évaluation formative de la stratégie relative à la protection accrue du marché financier canadien (Composante des Équipes intégrées de la police des marchés financiers), de juin 2003 au 31 octobre 2005, rapport final préparé pour Sécurité publique Canada par Services conseils du gouvernement.
- Plan de mise en oeuvre interministériel afin d'améliorer l'efficacité de l'Équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF), « préparé par la GRC, Service des poursuites pénales du Canada, le ministère des Finances, Sécurité publique Canada et le ministère de la Justice Canada, avril 2008.
- R. c. Jarvis, [2002] 3 R.C.S. 757.
- Results Based Management and Accountability Framework – Integrated Market Enforcement Teams Program, le 10 septembre 2008.
- Securities Class Action Filings – 2009: A Year in Review. Cornerstone Research.
- Comité sénatorial permanent des banques et du commerce – Témoignages, 18 mai 2005.
- Brown, David A. Une question de confiance : rapport de l'Enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurance de la GRC, Québec, juin 2007.

Annexe D : Matrice d'évaluation

Enjeux et questions	Source										
	Entrevues avec des informateurs clés fédéraux (y compris des membres du Conseil exécutif, le groupe de travail et les partenaires du Ministère)					Entrevues avec des informateurs clés non fédéraux			Groupe de discussion	Questionnaire du groupe de discussion	Examen des documents/données
	SP	GRC	Justice	Finances	SPPC	Commissions des valeurs mobilières	Procureurs généraux provinciaux	Autres			
Contexte											
Veillez décrire votre degré de participation au sein des EIPFM ainsi que vos connaissances et votre expérience relatives à ces équipes.	x	x	x	x	x	x	x	x	s.o.	x	s.o.
Pertinence : Besoin de maintenir le programme											
Selon vous, le Canada a-t-il besoin d'un programme national de lutte contre les infractions graves liées aux marchés financiers? Pourquoi? Sur quels éléments précis fondez-vous vos observations?	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Est-ce que l'approche intégrée des EIPMF en matière d'application de la loi au sein des marchés financiers (soit la mise sur pied, dans les grands centres, d'équipes locales spécialisées composées de membres des services de police fédéral, provinciaux et territoriaux, des autorités de réglementation et d'experts issus du gouvernement fédéral et d'ailleurs) est nécessaire et en a-t-on encore besoin?	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Connaissez-vous d'autres programmes canadiens ou étrangers d'application de la loi en matière de marchés financiers ou de finances? Si oui, veuillez nous parler des points forts et des points faibles de leur structure et conception, comparativement aux EIPMF.	x	x	x	x	x	x	x	x			x
Harmonisation avec les priorités du gouvernement et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?											
Dans quelle mesure l'objectif général des EIPFM <i>qui</i>	x	x	x	x	x				x		x

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

<i>consiste à appliquer la loi de façon efficace contre les infractions graves liées aux marchés financiers au Canada et son mandat visant à mener des enquêtes en vertu du Code criminel dans des cas d'infractions graves liées aux marchés financiers d'intérêt régional et national qui minent la confiance des investisseurs et la stabilité de l'économie au Canada sont-ils harmonisés avec a) les priorités du gouvernement du Canada et b) les priorités énoncées par votre ministère ou votre organisation (le cas échéant)?</i>											
Le cas échéant, de quelle façon les trois domaines d'activité des EIPMF (prévenir les infractions graves liées aux marchés financiers, enquêter à ce sujet et intenter des poursuites judiciaires) sont-ils pertinents pour votre ministère ou votre organisation? Veuillez préciser.	x	x	x	x	x	x		x			x
Selon vous, est-ce que la mise sur pied d'un programme d'EIPMF est un secteur d'activité approprié pour le gouvernement fédéral? Veuillez préciser.	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Rendement : Atteinte des résultats escomptés?											
Selon vous, les EIPMF (plus particulièrement depuis l'augmentation du financement et des ressources en décembre 2008) ont-elles contribué à : a) l'augmentation de la capacité de prévenir des fraudes liées aux marchés financiers? Si oui, de quelle façon. Si non, pourquoi? b) l'augmentation de la capacité de mener des enquêtes sur les fraudes liées aux marchés financiers? Si oui, de quelle façon. Si non, pourquoi? c) l'augmentation de la capacité à intenter des poursuites judiciaires dans les cas de fraudes liées aux marchés financiers? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi? d) l'amélioration de la collaboration et de la coordination au sein des EIPMF? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi? e) une augmentation dans la prise de conscience du public et des intervenants visés en ce qui a trait aux	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Évaluation de l'Initiative sur les équipes intégrées de la police des marchés financiers 2009-2010
Rapport final

efforts de prévention des EIPMF? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi? f) l'impression, chez les intervenants, que les efforts de prévention des EIPMF s'améliorent et aident à prévenir les fraudes liées aux marchés financiers ou entravent les auteurs de ces fraudes? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi? g) l'amélioration de la collaboration et de la coordination parmi les intervenants fédéraux et provinciaux et à la conviction que l'approche en équipe est plus utile? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi? h) des améliorations dans la qualité des enquêtes? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi?											
Dans quelle mesure les EIPMF contribuent-elles à accroître la confiance des investisseurs canadiens et étrangers dans l'intégrité des marchés financiers du Canada? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi?	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rendement : Démonstration de l'efficacité et de l'économie des coûts											
Dans quelle mesure la gouvernance et la structure de gestion des EIPMF soutiennent-elles l'atteinte des objectifs des EIPMF?	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Existe-t-il des façons plus efficaces d'atteindre les objectifs des EIPMF? Veuillez préciser.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Selon vous, est-ce qu'un partenariat horizontal entre divers ministères et divers organismes du gouvernement fédéral est approprié pour la prestation du programme des EIPMF ou est-ce que la responsabilité d'atteindre les objectifs des EIPMF devrait incomber, par exemple, à d'autres administrations ou à un organisme indépendant externe? Veuillez préciser.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x