

Rapport final  
Novembre 2007

**Document de travail préparé pour le  
Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC**

**par**

**Gilles Paquet**

**Introduction**

**Réflexions préliminaires**

**Diagnostic provisoire**

**Cadre**

**Réponses à trois niveaux, sans oublier le quatrième**

**Principes directeurs**

**Préliminaires en vue d'une stratégie : un aperçu**

**Conclusion**

« Est-il possible d'imposer à un corps policier une structure de gouvernance moderne? »

David A. Brown

## **Introduction**

Le rapport Brown sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, déposé en juin 2007, fait état des irrégularités qui ont miné la confiance que les Canadiens avaient envers la GRC. Le Groupe de travail a donc été chargé de proposer des moyens de restaurer non seulement l'ordre, mais aussi la confiance.

Les questions soumises à l'attention du Groupe de travail ont été réparties en deux grandes catégories : les questions relatives à la gouvernance et à la culture (points A, B et C) et les questions relatives à l'instauration d'un milieu de travail plus éthique, plus juste et plus équitable (points D, E, F, G et H).

La question fondamentale sous-jacente à toutes ces préoccupations est la culture de la GRC.

En résumant les résultats de son enquête, David A. Brown fait référence 1) au fait que la culture de la GRC est caractérisée par « la méfiance et le cynisme », 2) au fait que les membres de la haute direction « n'ont pas réagi de manière transparente, opportune, efficace et exhaustive », mais ont projeté « une attitude de désintéressement et d'insouciance » et 3) au fait que les valeurs de la GRC – honnêteté, intégrité, engagement, respect, responsabilisation et professionnalisme – sont « régulièrement bafouées par la direction ». Il souligne également que « la structure de gouvernance et la culture de la GRC » sont à l'origine des difficultés qu'elle éprouve actuellement et que l'un des problèmes clés est le fait qu'une seule personne « a incontestablement tous les pouvoirs » (pp. 3 et 4).

Dans le chapitre 7 de son rapport, David A. Brown souligne l'approche autocratique adoptée par la GRC en matière de leadership, le manque apparent de respect et de civilité et l'absence de consultation auprès de l'État-major supérieur et il dénonce le « ton » utilisé aux échelons supérieurs de la GRC, qui est attribuable au style autocratique du commissaire, à l'absence de surveillance ainsi qu'à la culture d'intimidation et d'obéissance aveugle aux ordres légitimes.

Par conséquent, sans une solide compréhension des forces qui sont en jeu dans la culture de l'organisation et qui ont donné lieu aux irrégularités susmentionnées, il est impossible de déterminer la source des problèmes. On pourrait évidemment imposer à l'organisation une série de mesures de surveillance et de contrôle additionnelles qui pourraient donner l'impression de régler les problèmes, mais cette solution ne ferait en fait qu'aggraver les problèmes à long terme.

La mise en place d'une série de nouvelles mesures de contrôle qui nécessiterait l'adoption de mécanismes additionnels fondés sur une méfiance systématique ne ferait que renforcer un certain aspect pervers de *l'esprit de corps* (axé sur la protection de ses pairs à n'importe quel prix) et aurait tendance à alimenter une culture souterraine de tromperie, car des contrôles excessifs ont pour effet d'empêcher des professionnels et des spécialistes hautement qualifiés fiers de leur travail d'accomplir correctement leurs tâches.

Voilà pourquoi on ne s'attardera pas longuement (avant de décrire explicitement les différents points compris dans la première partie de son mandat) à décrire la situation d'une manière suffisamment détaillée pour s'assurer que la recherche 1) de nouveaux mécanismes de gouvernance et 2) d'un processus de transformation de la culture organisationnelle est étayée de la meilleure connaissance du contexte possible.

### **Réflexions préliminaires**

Premièrement, les membres d'un corps policier légitime et crédible sont des *professionnels* dont le travail comprend (comme d'autres professionnels – médecins, avocats, etc.) la prestation de services à des citoyens qui sont le plus souvent en situation de crise. Leur travail exige une intervention en temps réel qui doit être exécutée selon certaines règles acceptées, mais qui nécessite également du jugement et de l'initiative à la lumière de circonstances qui varient d'un endroit à l'autre et d'un moment à l'autre.

Deuxièmement, les tâches qui incombent à ces professionnels ne peuvent être définies qu'en termes vastes et plus ou moins vagues. Les principes de base doivent être considérés comme des principes qui doivent prévaloir en tout temps, même s'ils laissent beaucoup de place à l'interprétation. C'est la raison pour laquelle les professionnels doivent bénéficier d'une grande *habilitation* à titre d'intervenants de première ligne. À cause de la nature essentiellement vague des tâches qui leur incombent, les notions de responsabilisation (quels sont les comptes qui doivent être rendus) et d'éthique (en quoi consiste un rendement acceptable) sont nécessairement vagues elles aussi.

Troisièmement, il faut éviter de tomber dans « l'illusion de la totalité ». Les tâches qui incombent aux membres de la GRC ne sont pas toutes des actes professionnels. Ils effectuent également, outre les actes professionnels, un grand nombre d'autres tâches qui s'entremêlent à ces actes pour assurer la gestion fonctionnelle ordinaire (ressources humaines, finances) de l'organisation et ces tâches doivent simplement et uniquement respecter les normes d'une bonne gestion. Ils doivent également accomplir de nombreuses tâches de nature scientifique qui doivent respecter les exigences d'une bonne démarche scientifique. En outre, aux différents niveaux de l'organisation, les membres doivent assumer des responsabilités extrêmement différentes. En conséquence, il ne conviendrait pas de croire que tout *appareil de gouvernance efficace ne peut avoir le degré de variété requis*. Un régime unique ne sera pas adapté à toutes les circonstances.

Quatrièmement, un régime de gouvernance évolue continuellement en fonction des défis relevés dans le cadre *d'expériences passées* et des mesures jugées nécessaires pour

corriger les erreurs du passé. C'est la base de l'apprentissage social. En ce sens, le meilleur critère du nouveau régime que la GRC doit adopter à la suite de la récente crise qu'elle vient de traverser est sa capacité à éviter le genre d'irrégularités qui ont été observées par le passé. Tirer des leçons des erreurs du passé n'est pas chose facile : il ne faut pas restructurer l'organisation pour l'aider à surmonter uniquement les difficultés qu'elle vient de rencontrer. Il faut garder à l'esprit l'ensemble des lacunes observées afin que le nouveau régime permette, à tout le moins, de rendre immensément moins probables les irrégularités du passé, mais qu'il favorise aussi l'apprentissage et la résilience au sein de l'organisation.

Cinquièmement, aucun régime, aussi brillamment conçu soit-il, ne peut garantir l'absence totale d'erreur. Sa conception doit par conséquent être axée sur *l'apprentissage rapide et la minimisation des erreurs répétitives*. L'adoption d'une structure trop rigide permettrait de minimiser les erreurs au détriment de la créativité et de l'initiative. Au sein d'une organisation dont les membres doivent intervenir en temps réel en situation d'urgence, cela serait catastrophique. Ainsi, la tentation d'imposer des mécanismes de commande et de contrôle (aussi vive cette tentation puisse-t-elle être à la suite de la commission Gomery) doit être rejetée très énergiquement et de nombreux efforts doivent être déployés pour élaborer un *régime réparti* qui offre une grande souplesse, une grande capacité d'apprentissage et une grande résilience (c'est-à-dire la capacité de s'en sortir indemne même lorsque des événements inhabituels génèrent du stress).

Pour concevoir un régime de gouvernance disposé à réduire la possibilité que les pratiques répréhensibles observées se reproduisent, mais qui permettra également à l'organisation de fonctionner dans toute la mesure du possible comme un corps policier national moderne, il faut garder plusieurs points à l'esprit.

1) Plusieurs degrés de fiabilité et d'innovation sont nécessaires pour qu'un corps policier soit qualifié de service de police moderne de premier ordre. Celui-ci doit mettre l'accent sur sa *capacité de se transformer* face aux nouveaux enjeux (terrorisme, mondialisation des activités criminelles, etc.) tout en maintenant un lien étroit avec les différentes *collectivités* et les différents *intervenants* qu'il sert, en conservant un *esprit de corps* dynamique qui favorise la collaboration et en acquérant un niveau de *sophistication* entièrement nouveau dans le domaine des compétences et des capacités pour être en mesure de faire face à ces enjeux multiples et diversifiés.

2) Le nouveau degré de sophistication requis pour devenir un service de police moderne scientifique exige une organisation du travail beaucoup plus complexe. Des agents de première ligne, des scientifiques hautement qualifiés, des spécialistes des renseignements et des communications, des experts du domaine des finances et de la logistique, des gestionnaires des ressources humaines compétents, des formateurs et des conseillers perceptifs et réfléchis, etc., sont autant d'employés dont un service de police à besoin pour accomplir l'ensemble des différentes tâches qui lui incombent. Chacun de ces groupes détient une partie de l'information, des ressources et du pouvoir essentiels au succès de l'organisation. La gouvernance exige non seulement de reconnaître les différentes catégories de fonctions (fonctions routinières, coordination de la gestion,

besoins en matière de planification stratégique, etc.), mais aussi de veiller à ce que toutes ces fonctions s'harmonisent entre elles et de reconnaître qu'à mesure que l'organisation deviendra plus complexe, le degré accru de coordination requis à tous les niveaux est appelé à devenir encore plus exigeant.

3) Au bas de la pyramide de gouvernance, où se trouvent les fonctions routinières, la plupart des renseignements requis pour faire du bon travail *sont* habituellement disponibles au sein de l'organisation. En revanche, au sommet de la pyramide, où domine la planification stratégique, bon nombre des renseignements nécessaires pour faire du bon travail *ne sont pas* habituellement disponibles au sein de l'organisation, mais ils doivent être recueillis, analysés et évalués en fonction de sources d'information de l'extérieur.

Tout récemment, à tous les niveaux de la pyramide (routine, gestion, gouvernance/leadership), un nombre encore plus grand d'activités en sont venues à dépendre beaucoup plus qu'auparavant de sources d'information de l'extérieur, de la communication et de la collaboration constantes entre les différentes couches et les différents segments de l'organisation, du besoin continu de mettre à jour et de recycler les compétences, les capacités et les sensibilités professionnelles (comme tous les professionnels doivent le faire) et, par conséquent, de meilleurs *renseignements de sécurité* et de meilleures *communications*. L'incapacité des services de police à lutter contre le terrorisme et d'autres nouvelles menaces est généralement attribuable à un manque de renseignements et de communication et à l'absence de perfectionnement approprié des compétences, des capacités et des sensibilités.

Ce changement dans le contexte et dans la nature des enjeux a nécessité une restructuration de la mentalité des services de police, ce qui est difficile particulièrement pour les organisations dotées d'une culture riche et solide fondée sur une longue tradition. De la même façon que des universités honorables et réputées trouvent plus difficiles que les nouvelles universités de changer leurs façons de faire, les services de police honorables et réputés éprouvent davantage de difficultés à modifier leurs façons de faire que les services qui ne possèdent pas de longue tradition.

4) Toute transformation profonde d'une organisation aux prises avec des tensions après un dérapage ou une situation de crise (ou quand le mandat même de l'organisation doit être redéfini) ne peut se faire facilement et instantanément. Il est difficile i) de se défaire des mauvaises habitudes qui ont suscité la *méfiance* et ii) parallèlement, de prendre de nouvelles dispositions fondées sur la *confiance*.

Cependant, il est impossible d'imposer un processus de restructuration permanente à une organisation sans la déstabiliser et sans en détruire l'âme. La difficulté consiste donc à trouver des façons d'amorcer un processus de changement qui pourrait être adapté en cours de route, ce qui signifie que les changements doivent être vus non seulement comme des changements simples, instantanés, draconiens et définitifs, mais aussi comme des changements planifiés, graduels, continus et articulés.

Il est reconnu qu'en matière de gouvernance, on ne peut habituellement pas atteindre X objectifs avec moins de X instruments. Si on veut i) éliminer les irrégularités au plus haut niveau ii) tout en préconisant un changement culturel à la grandeur de l'organisation pour lui permettre de développer un mélange de nouvelles compétences, capacités et sensibilités iii) en même temps que la nouvelle variété de disciplines que le nouveau travail exige et iv) de maintenir le meilleur élément de *l'esprit de corps* qui a été l'une des principales forces de l'organisation au fil du temps, v) tout en se débarrassant de la tendance incontrôlée à défendre l'indéfendable pour éviter que l'organisation soit dans l'embarras et les collègues soient blâmés, il faudra utiliser de nombreux instruments, et l'obtention de résultats positifs sur tous ces fronts pourra nécessiter une séquence particulière d'interventions.

5) Il existe plusieurs catégories de leviers permettant d'amorcer la transformation requise : la transparence, la pression morale, les incitatifs et la coercition. Différents mélanges de ces instruments s'inscrivent dans tout changement apporté à la structure, au degré de responsabilisation et au degré de surveillance d'une organisation, mais aussi à sa culture. Après la publication du rapport Gomery, la tendance est peut-être à la coercition, à la responsabilisation rigide et à la surveillance acharnée de l'ensemble de l'organisation, mais cette tendance pourrait constituer un mélange toxique. Une stratégie d'intervention plus utile dans toute organisation complexe est de voir cette organisation comme un portefeuille d'activités et de fonctions qui nécessitent souvent une combinaison légèrement différente des leviers en question.

6) Faire appel à la surveillance acharnée et à la responsabilisation sévère peut sembler une réaction faible face à un scandale qui a détruit la confiance que la population avait envers la GRC et cette solution pourrait ne pas être trop bien reçue par des citoyens qui sont souvent mal informés et qui souhaitent voir des têtes tomber lorsqu'il y a des irrégularités. Cependant, il peut être encore plus dangereux de sembler admettre gratuitement que toute une organisation est pourrie parce que certaines pratiques répréhensibles ont été découvertes aux échelons supérieurs.

L'approche la plus utile n'est pas une approche coercitive, mais i) une approche multicible visant à corriger ce qui doit être corrigé et transformé sur le plan structurel, ii) tout en reconnaissant explicitement qu'un grand nombre des principales fonctions et activités qui n'a pas été touché n'a pas besoin de modifications structurelles, mais iii) en étant pleinement conscient que, dans le cas de la culture d'une organisation comme la GRC, il est impossible de transformer ou de corriger (et de regagner la confiance) la mentalité sans la collaboration de tous ses membres.

7) Lorsqu'on effectue des interventions au sein d'une grande organisation, tout comme sur le corps humain, il est plutôt risqué d'essayer de régler toutes les difficultés et les lacunes perçues en se concentrant uniquement sur l'endroit où les pratiques répréhensibles ont été relevées. Souvent, les maux de tête ont leur source dans d'autres parties du corps. Ainsi, comme M. Brown le mentionne dans le chapitre 7 de son rapport, un grand nombre des pratiques répréhensibles observées dans la gestion des ressources financières ou humaines de la GRC ou dans d'autres domaines sont attribuables à sa

culture : certaines des conditions préalables qui ont rendu ces pratiques possibles découlent d'une certaine mentalité plus laxiste qui ne peut être réformée d'un seul coup, mais seulement au moyen d'un changement de culture.

8) À mesure que l'organisation deviendra plus professionnelle (même si cela signifie qu'elle le sera d'une façon différente), des structures de gouvernance mieux conçues, un professionnalisme renouvelé et une approche directe à l'égard du changement de culture (aussi difficile et aussi long cela puisse-t-il être) pourraient être les instruments les plus prometteurs.

### **Diagnostic provisoire**

Les pratiques répréhensibles mentionnées dans le rapport Brown ont révélé un profond malaise au sein de la GRC :

- des actes frauduleux ont été commis;
- la haute direction a refusé d'assumer ses responsabilités;
- les contrôles internes manquaient de toute évidence;
- un style de gestion impérial et autoritaire prévalait;
- l'intimidation sévissait;
- l'absence complète de surveillance était flagrante;
- un gouffre entre la structure officielle et les opérations sur le terrain a été observé.

La vérification a révélé l'existence d'une philosophie en vertu de laquelle *l'autoritarisme* et *l'intimidation* exercés par un petit groupe de personnes l'emportaient sur les principes du plus grand nombre ainsi que l'existence d'une *culture de la peur* visant à empêcher toute remise en question du comportement abusif des cadres supérieurs de la part de leurs subordonnés. Cette situation s'est traduite par un *esprit de corps pervers aux échelons supérieurs* (loyauté envers l'organisation d'abord et avant tout) et par la *loi du silence parmi les cadres intermédiaires* qui aspiraient à une promotion. Elle a également amené des *non-membres de la GRC à adopter l'attitude des trois singes* : je n'ai rien entendu, je n'ai rien vu et je n'ai rien dit... ce n'était pas de mes affaires. *Au bas de la pyramide, le cynisme* ne pouvait faire autrement que croître et devenir contagieux.

Ces attitudes perverses interreliées ne pouvaient que dégénérer en divers actes de dissimulation aux échelons inférieurs, actes qui peuvent être difficiles à déceler et à prouver, mais pour lesquels il existe des preuves anecdotiques : des agents ont été mutés après avoir commis des infractions tout comme des évêques de l'Église catholique romaine ont donné d'autres affectations aux prêtres qui avaient commis des actes répréhensibles – en se donnant bonne conscience sous prétexte de « protéger » la réputation de l'organisation et de respecter ce qu'ils croyaient « devoir » à leurs collègues, membres du « club ».

On ne peut pas compenser une *absence de principes aussi profondément ancrée* simplement en modifiant la structure et les mesures de responsabilisation ou de

surveillance d'une organisation. Ces mesures pourraient être utiles, mais elles seraient insuffisantes. Elles devraient être complétées par des initiatives axées sur la culture même de l'organisation. Une *révolution dans les esprits* est requise.

Le dilemme que pose une telle situation est semblable à celui auquel font face les médecins lorsqu'ils doivent, en dernier recours, utiliser une thérapie de choc, de la radiothérapie ou de la chimiothérapie pour éliminer la source d'une maladie mortelle. Ces traitements ont toujours des effets secondaires dévastateurs, mais ils permettent souvent de sauver le patient. Cependant, ils peuvent aussi le tuer.

Le recours à des initiatives aussi intrusives et draconiennes dans le cas qui nous occupe permettrait uniquement de traiter les réalités matérielles et juridiques. Les initiatives mises en œuvre doivent attaquer de front la texture symbolique de l'organisation et elles ne doivent viser rien de moins qu'à modifier l'image que cette organisation se fait d'elle-même ainsi que les mythes et les récits qui l'ont portée pendant une grande partie de son passé glorieux, c'est-à-dire soit la mentalité même de l'organisation. Le traitement ne doit être rien de moins qu'un changement d'identité.

Lorsqu'il est question de mentalité, une chirurgie ou une transplantation d'organe n'est pas suffisante.

## **Cadre**

Il faut reconnaître que les organisations sont des systèmes sociaux qui comportent *une structure, une technologie et une théorie*. La structure est l'ensemble des rôles et des relations entre les membres; la théorie renvoie aux points de vue (à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation) concernant ses objectifs, ses opérations et son environnement; la structure et la théorie reflètent, mais influencent également, la technologie qui prévaut au sein du système; ces dimensions sont si étroitement interreliées qu'un changement apporté à l'une d'entre elles produit un changement chez les autres (D.A. Schön, *Beyond the State State*, New York, Norton, 1971, p. 33). Toute transformation réussie devra tenir compte de cette dynamique.

Cette constatation fait suite au diagnostic provisoire de la section précédente selon lequel une simple modification de la structure ne donnera pas les résultats escomptés. Toute tentative de changement importante devra se faire à trois niveaux.

Le levier le plus facile à utiliser est évidemment la *technologie* (physique et sociale) : la modification des outils exige habituellement une moins grande mobilisation des forces du conservatisme dynamique et elle peut avoir une grande influence sur la structure et la théorie. Quand Bratton a imposé l'utilisation d'un BlackBerry à ses policiers, il a changé l'image qu'ils avaient d'eux-mêmes, leur mentalité et la nature même de la façon dont le service de police définissait ses activités à Los Angeles.

L'élément le plus difficile à changer est la mentalité et l'idée que les membres d'une organisation se font du type d'activités qu'ils exercent. De nombreuses organisations ont préféré disparaître plutôt que de modifier l'idée qu'elles se faisaient de leurs activités.

Dans le cas de la GRC, la combinaison adéquate d'interventions doit être établie en reconnaissant pleinement le fait que, même si la technologie et la structure peuvent être considérées comme pouvant être modifiées plus explicitement parce que cela est plus facile, ce qui est réellement en jeu, c'est de modifier *la théorie que la GRC a d'elle-même*.

L'adoption de nouvelles structures au sein de l'organisation telle qu'elle est actuellement pourrait ne pas avoir une grande incidence. Les mêmes forces qui ont permis aux pratiques répréhensibles du passé de se produire seraient encore en jeu et auraient pour effet de donner un regain au virus qui a contaminé l'organisation dans un passé récent.

Personne ne peut s'attendre à ce que le *bouleversement* d'une organisation de ce genre puisse se faire sans tenir compte à la fois de la structure, de la technologie et de la théorie et sans remettre ces éléments en question. Prétendre qu'un changement structurel est suffisant, et réagir plus tard avec surprise, étonnement et improvisation face aux conséquences prévisibles lorsque cette approche s'avérera erronée n'est peut-être pas la bonne façon de faire. Il conviendrait plutôt de déterminer explicitement les mesures à prendre pour régler l'ensemble des problèmes soulevés dès le début.

Les instruments utilisés par les services de police scientifiques modernes – dans le cadre de toutes leurs activités, depuis les enquêtes criminelles jusqu'à la collecte de renseignements de sécurité – sont extrêmement complexes. Ils sont destinés à façonner les activités quotidiennes de la GRC au fil du temps, le recrutement nécessaire de cette nouvelle génération de policiers, l'éducation permanente et la formation requises, etc. Ils sont aussi destinés à exiger la mise en place d'une structure de gouvernance beaucoup plus diversifiée et complexe que celle qui était en place au temps de la cavalerie.

Les changements structurels proposés à la suite de l'analyse du rapport Brown sont évidemment importants. Le renforcement des mesures de responsabilisation et l'adoption de mécanismes de surveillance sont essentiels, mais il faudrait éviter de susciter la méfiance en imposant des structures rigides qui risquent d'ossifier l'organisation. Cette solution pourrait avoir pour conséquence de remplacer une structure rigide par une autre, sans vraiment donner les résultats escomptés, alors que de nombreux progrès pourraient être accomplis en modifiant à la fois la structure et la culture, comme le recommande fortement le rapport Brown.

Essayer de changer la mentalité sera infiniment plus difficile et plus douloureux. Une *psychoanalyse* laisse un individu transformé, avec une image différente de lui-même. Une organisation soumise à une *socioanalyse* et à une *sociothérapie* sera obligée de subir la même transformation fondamentale de sa mentalité et de son image.

Une restructuration fondamentale de l'organisation permettra-t-elle de la rendre parfaitement apte à accomplir son travail de police moderne et de conserver l'image traditionnelle de l'agent de la GRC sur son cheval? Cela est-il souhaitable?

### **Réponses à trois niveaux, sans oublier le quatrième**

Il serait simpliste de prétendre répartir la vaste gamme des domaines et secteurs d'activités dont la GRC est responsable en fonction d'un seul principe. Les mesures à prendre doivent découler d'une analyse raisonnablement détaillée de ces domaines et secteurs d'activités. Cependant, personne ne peut prendre de décisions sans au moins essayer de déterminer les différents portefeuilles qui pourraient être examinés séparément au moment de redéfinir le régime de gouvernance.

Selon le modèle de gouvernance moderne, les décisions devraient être prises, dans toute la mesure du possible, au point le plus proche où se déroule l'action et là où des décisions appropriées peuvent être prises, ce qui suppose que le principe de la *subsidiarité* doit être accepté comme principe de base : autant de décentralisation que possible, mais aussi peu de décentralisation que nécessaire pour obtenir le meilleur rendement.

Ce principe repose sur la reconnaissance qu'il existe des lacunes organisationnelles inévitables dans les grandes organisations en raison des lacunes dans le domaine de la cognition, de la motivation et de la conception. Les organisations plus décentralisées ont le mérite d'être constituées d'unités plus petites et, par conséquent, les conséquences des fautes seront vraisemblablement moins importantes.

En outre, les sous-organisations plus petites sont susceptibles d'obtenir de meilleurs résultats globaux en raison de la taille réduite des objectifs qu'elles doivent atteindre et de la *multistabilité* inhérente à une grande organisation qui peut déléguer des sous-tâches aux segments qui sont le plus aptes à les accomplir et protéger ainsi le reste de l'organisation des conséquences des lacunes locales dans ce domaine particulier.

En revanche, certaines fonctions de base se rapportant à la mission même de la GRC et à son orientation stratégique générale doivent demeurer au centre.

Par exemple, l'une des principales faiblesses signalées par le rapport Brown est l'absence de conseil d'administration chargé d'assurer à la fois le leadership et la surveillance générale de l'organisation. En conséquence, la personne qui occupe un poste équivalent à celui de directeur général (DG) pourrait se permettre de réaffecter les ressources d'une façon qui pourrait être considérée comme fantaisiste ou de prendre des décisions importantes qui concernent l'organisation sans avoir de comptes à rendre à personne. Un tel arrangement est inacceptable.

Il est donc nécessaire de commencer à apporter des modifications au sommet.

- 1) À l'échelon supérieur

A. Un conseil d'administration établi d'après celui de l'Agence de revenu du Canada ou de la Banque du Canada pourrait être envisagé. Ce conseil serait chargé d'accomplir deux grandes tâches : 1) créer un mécanisme de surveillance efficace pour le DG et un processus qui l'obligerait à rendre des comptes *ex poste*; 2) être le lieu où la mission générale de l'organisation serait définie (et constamment redéfinie) *ex ante* et où l'apprentissage social et la gérance de l'organisation seraient façonnés. Sans cette couche d'orientation centrale pour l'organisation, il n'y aura aucun contrôle réel de la gestion de la GRC.

Le degré de contrôle concret exercé par le conseil d'administration variera considérablement selon les différentes parties des portefeuilles.

Certaines tâches ne pourront être déléguées par le conseil d'administration, par exemple, définir le genre d'activités qu'exerce la GRC, les principes généraux qui devraient orienter sa gestion ainsi que la surveillance et la discipline qui doivent être exercées pour assurer une gestion efficace et appropriée.

Un conseil d'administration permettrait aussi d'établir clairement, au niveau symbolique, le fait que, dans une démocratie, une surveillance civile est requise pour imposer l'ordre civil aux organisations policières.

La création d'un conseil d'administration éliminerait pour toujours l'impression que la GRC fonctionne à l'extérieur de l'ordre normal du gouvernement. Les personnes qui essaient d'imposer l'autoritarisme dans la gestion de la GRC ont affirmé *de facto* que les corps policiers se situent à l'extérieur de la loi, pour ne pas dire au-dessus d'elle. Elles ont allégué, du moins implicitement, que l'organisation avait un *statut exceptionnel*. De ces allégations découle naturellement le droit de faire les choses de façon exceptionnelle. Cette perception doit être remise en question.

Certaines circonstances exigent *l'état d'exception* quand, par exemple, le gouvernement fait appel à la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais, en temps normal, les services de police doivent respecter les règles civiles. Les pratiques répréhensibles confirmées dans le rapport Brown et, plus important encore, les attitudes qui y sont décrites, ont été rendues possibles parce que l'organisation estimait qu'elle n'était pas vraiment tenue de respecter les règles normales. Si cet *état d'esprit* n'est pas banni, aucun changement au livre des règlements n'aura d'effet.

Dans le même esprit, le conseil d'administration devrait aussi éliminer l'idée qu'un service de police est un organisme paramilitaire. Cette fois encore, il s'agit d'un élément extrêmement important, tant sur le plan symbolique que sur le plan réel. Alors, même si la création d'un conseil d'administration peut sembler être une mesure d'ordre structurel, elle aurait aussi une grande incidence sur le plan symbolique et théorique, et il faudrait s'assurer que cette mesure soit très bien expliquée à toutes les personnes à l'intérieur et à l'extérieur de la GRC.

La composition du conseil d'administration ne devrait toutefois pas être contaminée par le genre de nominations partisans qui sont tellement habituelles dans de telles circonstances. De fait, il devait être établi clairement que, comme la sécurité du Canada dépend de la qualité de ce conseil, un mécanisme (comme l'approbation du Cabinet) devrait être mis en place pour réduire au minimum le risque que les nominations ne soient pas de la plus haute qualité.

Le conseil devrait être composé d'experts canadiens de réputation exemplaire et présidé par un Canadien éminent qui possède l'expertise requise.

Il pourrait également comporter quelques membres d'office issus du milieu judiciaire ou d'autres groupes d'experts qui connaissent très bien les nouveaux défis que la GRC devra relever.

B. Parallèlement, pour s'assurer que le conseil d'administration est considéré comme une entité qui gère la tromperie et la mésinformation de façon proactive et rigoureuse, un autre mécanisme pourrait être mis en place : il faudrait créer un poste d'ombudsman – une personne à qui les questions relatives à la tromperie et à la mésinformation pourraient être signalées – qui serait doté de pouvoirs extraordinaires (comme un agent du Parlement ou une désignation semblable) en raison de l'importance extraordinaire de la confiance envers la GRC.

La principale préoccupation ici est que l'on mette en place un mécanisme (qu'il s'agisse d'une personne ou d'un processus) qui garantira que toute question soulevée à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation fera l'objet d'une enquête et que des suggestions concernant les mesures à prendre et les correctifs à apporter seront présentées. Le rapport de l'ombudsman (ou de toute autre personne exerçant le même genre de fonction) serait présenté au DG et au conseil, et il faudrait que des mesures aient été prises pour la prochaine réunion du conseil : le DG devrait alors annoncer de quelle façon il a géré la question et, si le conseil n'est pas satisfait de la façon dont la question a été gérée, il pourrait exiger que d'autres mesures soient prises.

L'ombudsman ou le processus mis en place à cette fin devrait exercer *à la fois une fonction de recours et une fonction d'apprentissage*. Il faut que la tromperie et la mésinformation soient punies, mais il est tout aussi important que l'on comprenne qu'une *culture de l'apprentissage* doit être instaurée : les erreurs sont une source d'apprentissage. La dissimulation doit être punie très sévèrement, mais les discussions ouvertes concernant les actes répréhensibles doivent devenir non seulement possibles, mais aussi souhaitables comme moyen de favoriser l'apprentissage social. Dans ce contexte, il pourrait être utile de jeter un coup d'œil au « Programme après action » des forces armées américaines.

C. Une troisième mesure pourrait être la clarification du mandat des comités du conseil d'administration chargés de surveiller les fonctions verticales, les portefeuilles régionaux ou les autres activités transversales.

Ces différents portefeuilles seraient normalement attribués à un commissaire adjoint, mais il devrait être clair que le conseil d'administration ne posséderait probablement pas une compréhension parfaite du fonctionnement de l'organisation, sauf si sa structure est telle que les portefeuilles fonctionnel, régional, transversal et autres ont un lien clair et non ambigu avec l'un des comités du conseil.

## 2) À l'échelon intermédiaire

Pour ce qui est des directives générales à fournir concernant la restructuration des activités de surveillance externe et de responsabilisation interne, la philosophie générale devrait être que ces deux fonctions sont complémentaires.

Dans un monde parfait (où la confiance règne), des mesures de responsabilisation et de surveillance souples suffiraient. Cependant, après une crise de confiance, il peut être nécessaire d'imposer une étape de transition : des mesures de responsabilisation et de surveillance draconiennes jusqu'à ce que la confiance soit rétablie.

En réalité, le but à moyen terme est l'établissement d'une *confiance méritée*, et cette exigence devrait être mentionnée clairement dans le processus de restructuration obligatoire.

Par ailleurs, la conception des différentes combinaisons de mesures de responsabilisation et de surveillance pour les différentes parties de l'organisation devrait pouvoir différer.

Par exemple, dans un monde où l'habilitation des intervenants de première ligne doit être encouragé, des mesures de surveillance rigoureuses et des mesures de responsabilisation souples pour les opérations sur le terrain pourraient être requises : beaucoup de latitude pour improviser, mais une évaluation après action très rigoureuse.

En revanche, des mesures de surveillance souples et des mesures de responsabilisation rigides pourraient être une bien meilleure option pour les activités administratives, où les normes de gestion sont connues et facilement applicables.

La nécessité d'en arriver à un équilibre entre les mesures de surveillance et de responsabilisation exige de prévoir un degré de décentralisation plus ou moins important, selon la nature des activités. Pour chaque portefeuille d'activités, le conseil d'administration devrait établir clairement le degré de responsabilisation et de surveillance requis.

### Degré de surveillance et de responsabilisation

	Rigoureux	x	w
Surveillance	Souple	y	z
		Souple	Rigoureux

## Responsabilisation

D. L'une des nominations les plus importantes pourrait être celle du sous-commissaire chargé des relations avec les intervenants et responsable de l'éducation permanente au sein de l'organisation.

Il est bien clair que, dans une vaste organisation qui compte des portefeuilles d'activités aussi nombreux et complexes et où les problèmes de coordination et de communication sont importants, un sous-commissaire pourrait être chargé d'assurer de constantes communications avec la gamme d'intervenants afin que la rétroaction soit la plus efficace possible aux échelons supérieurs et que tout obstacle rencontré dans les secteurs d'activités, qui pourraient nuire à une collaboration maximale et efficace, soit rapidement éliminé.

Il s'agit là d'une fonction encore plus importante dans une organisation où la gouvernance doit être répartie et où les risques d'interruption des communications sont plutôt élevés.

Cette fonction permettrait également de faire comprendre beaucoup mieux l'importance des liens horizontaux et transversaux en fonction des attentes des différents intervenants. Elle constituerait une police d'assurance contre les silos au niveau de la haute direction et dans la salle du conseil.

Cependant, une telle fonction risquerait d'être strictement ornementale si elle n'était pas reliée à l'ensemble du processus d'éducation permanente qui est nécessaire dans tous les corps de professionnels. À quoi bon noter des faiblesses particulières dans la répartition des fonctions attribuables au manque de compétences, de capacités ou de sensibilités si on ne met pas instantanément en œuvre des mesures correctives à l'endroit même où la formation et l'éducation permanentes sont développées?

Un tel manque de suivi compromettrait tout le processus d'éducation permanente au sein de la fonction publique et se révélerait très coûteux, et personne ne peut se permettre de l'ignorer quand la sécurité publique est en jeu.

Sur le plan culturel, en particulier, il n'existe aucun moyen de garantir que les corrections requises seront apportées sans le recours à l'éducation permanente. Seul un sous-commissaire, dont la fonction est transversale, pourrait avoir l'autorité requise pour faire en sorte que les travaux de transformation requis applicables à l'ensemble de l'organisation et à sa mentalité soient mis en œuvre.

Des commentaires additionnels concernant cette question sont formulés au point H.

E. La haute direction et le conseil d'administration devront veiller à ce que, à chaque réunion, une attention soit accordée à la surveillance régulière 1) des écarts observés

parmi les services offerts au sein de l'organisation à tous les niveaux; 2) du degré de communication fluide entre l'état-major et les différents portefeuilles.

Le nombre de services de police contractuels œuvrant au sein de la GRC dans divers domaines est très important. Il est préférable d'assurer la surveillance de ce type de services à l'échelle locale ou régionale et de confier cette surveillance à ceux à qui ces services sont rendus. Cette façon de procéder pourrait nécessiter une énorme décentralisation des activités et la mise en place des capacités requises connexes en matière d'administration, de dotation et de gestion financière.

Le conseil d'administration et la haute direction pourraient judicieusement approuver et favoriser l'adoption de mesures adaptées aux situations locales, mais ils devront exercer une certaine surveillance pour s'assurer que l'interprétation des règles demeure *dans un certain corridor de variance acceptable* et que les pratiques locales, régionales et autres ne varient pas de façon trop importante. Pour ce faire, on pourrait utiliser une forme matricielle d'arrangement qui permettrait de surveiller ces activités principalement à l'échelle locale, tandis qu'une fonction de vérification auxiliaire serait exercée au point de vue fonctionnel depuis le centre, à intervalles périodiques, si cela s'avère nécessaire – ce qui pourrait ne pas être le cas.

En revanche, les questions de sécurité nationale, les équipes intégrées de la police des marchés et diverses autres questions, où la collaboration internationale, les tâches de nature secrète et les activités relatives aux enquêtes, comme le FBI effectue, sont requises, devraient demeurer hautement centralisées, mais pas nécessairement concentrées.

Les réseaux sont l'essence même des activités liées aux renseignements de sécurité et il doit y avoir des moyens pour que ces activités centralisées profitent du grand nombre d'oreilles et d'yeux qui peuvent être mobilisés par la GRC à la grandeur du pays.

La lourde tâche qui consiste à déterminer si les activités doivent être réparties ou non devrait incomber à ceux qui sont pour la centralisation. Sauf si l'on peut démontrer qu'elles ne peuvent être exécutées de façon efficace de façon décentralisée, ces activités devraient être décentralisées, et la plus grande partie des travaux novateurs devraient viser à inventer de nouvelles façons d'assurer une coordination efficace lorsque la décentralisation prévaut.

À vrai dire, la principale difficulté d'une gouvernance répartie – gouverner dans une organisation décentralisée – consiste à inventer de moyens souples et non intrusifs d'assurer une surveillance à distance et de garder les voies de communication ouvertes entre le centre et la périphérie, tout en établissement de solides liens de responsabilisation entre les groupes périphériques et les clients que ces groupes servent, lesquels sont les plus susceptibles d'exiger des mesures de responsabilisation sévères en matière de rendement.

Dans les cas où des mesures de responsabilisation draconiennes adoptées au centre figurent au premier plan, la fonction de surveillance sert beaucoup plus à garder ouvertes les voies de communication qu'à favoriser la collecte et l'analyse de renseignements à distance.

Dans les deux cas, une forme hybride d'organisation permettra vraisemblablement d'obtenir le meilleur rendement.

F. C'est aussi le rôle de la haute direction et du conseil d'administration de veiller à ce que des espaces sûrs soient offerts à la grandeur de l'organisation pour permettre une rétroaction appréciative permanente après l'exécution des opérations sur le terrain. L'intérêt de cette mesure est qu'elle permettrait aux employés subalternes, aux employés qui ne font pas partie du groupe de la direction et aux non-membres de la GRC qui ont participé aux opérations d'être entendus au moment du compte rendu.

Le « Programme après action » offert dans l'armée américaine a montré que, même dans les organisations militaires, il est possible d'avoir une idée extrêmement précise de ce qui a bien fonctionné ou non (avec une interruption temporaire de la notion de grades). Les auteurs de « Changing the Way we Change » (Pascale et coll., *Harvard Business Review*, 75(6), 1997, pp. 127-139) ont expliqué de quelle façon le mécanisme très puissant qu'est l'apprentissage social a été utilisé de façon profitable tant par l'armée américaine que par le secteur privé.

Cependant, l'existence des mécanismes et des espaces sûrs en question doit être le résultat d'un souhait explicitement et impérativement exprimé au plus haut sommet de l'organisation et avoir le soutien explicite et solide du conseil d'administration et de la haute direction, sinon ils s'atrophieront rapidement. La haute direction et le conseil d'administration seront aussi peut-être obligés d'insister sur le fait que l'existence de tels espaces sécuritaires est nécessaire pour assurer un processus efficace d'apprentissage social au sein de l'organisation.

Les résultats de ces expériences courantes devraient faire partie des activités de surveillance régulières de la haute direction et du conseil d'administration, décrites au point E, mais ils devront peut-être faire un effort spécial pour s'assurer que les mécanismes requis sont en place pour favoriser l'apprentissage après action. Il s'agit là d'une exigence absolument fondamentale, mais qui s'avère particulièrement difficile à respecter au sein d'une organisation qui a déjà été aux prises avec une culture de l'intimidation.

Au départ, l'adoption de ces pratiques suscitera sans doute beaucoup de cynisme. En outre, c'est à ce moment que l'écart entre les générations se manifestera probablement : un trop grand nombre de membres plus âgés de la GRC ont peut-être été formés à obéir sans discuter et travaillent peut-être depuis trop longtemps au sein d'une culture d'obéissance inconditionnelle pour être en mesure d'apprécier l'importance de la pensée critique au sein de l'organisation. Les membres de la jeune génération ont peut-être été

moins exposés à cette culture et cette mentalité est peut-être moins ancrée en eux malgré leur formation « de base ».

Par conséquent, le conseil d'administration et la haute direction pourraient avoir comme priorité absolue de faire tout leur possible pour offrir des espaces sûrs là où la pensée critique peut se manifester.

### 3) À l'échelon inférieur

À l'échelon inférieur, la tâche la plus importante et la plus difficile est de maintenir l'attention de chacun des membres simultanément sur i) la tâche à accomplir et 2) la mission générale de l'organisation.

Au sein d'une organisation qui a subi un traumatisme et où on veut remplacer une culture de pouvoir à l'échelon supérieur et d'obéissance aveugle à l'échelon inférieur par une culture de fierté, de collaboration et d'apprentissage, cette tâche exigera une transformation fondamentale sur le plan du leadership.

### G. Le premier levier important : le professionnalisme

Le professionnalisme renvoie à la notion expérientielle et à la notion existentielle de *responsabilisation relationnelle*. Les policiers qui sont pleinement conscients de leurs fonctions naviguent facilement dans ces eaux, mais, pour ce faire, ils doivent avoir assimilé totalement ces fonctions. Et c'est là que la culture de l'organisation joue pleinement son rôle. Des institutions invisibles et des conventions informelles non explicites ont d'immenses conséquences sur les activités quotidiennes. Elles servent d'instrument de coordination, mais aussi de contrainte, d'obstacle et d'agent de dissonance cognitive.

La culture n'est ni uniquement ni même principalement façonnée par la responsabilisation ou la surveillance (pyramidale), mais elle l'est par l'expérience et l'interaction au niveau local. Elle est diffusée par un grand nombre d'actions qui se renforcent mutuellement : des choix d'habitude ont tendance à devenir la norme par imitation, contagion et le résultat d'attentes mutuelles.

La culture organisationnelle est la somme des habitudes, des normes et des attentes qui se sont développées au fil du temps en raison du processus d'acculturation généré par la formation, la collégialité ainsi que par les récits et les mythes relatifs à la gouvernance que partagent les membres du club. En outre, ces habitudes et ces normes sont alimentées, maintenues et renforcées par leur présence invisible constante dans les activités quotidiennes.

À l'échelon inférieur, la culture, la fierté, etc., sont de puissants agents de coordination, de responsabilisation et d'éthique efficaces. La nécessité de mettre en place des fonctions de contrôle et de surveillance au sein d'une organisation devient discutable lorsque la

culture organisationnelle est bien en place. De tels ajouts pourraient être considérés comme des efforts pour institutionnaliser la méfiance.

Le professionnalisme a été utilisé d'une multitude de façons par le passé. La question consiste à comprendre que ces façons doivent peut-être être *réorientées* : il faudrait passer d'une défense aveugle du club à une redéfinition de ce terme fondée sur les fonctions qui sont plus exigeantes que toutes les autres occupations et qui exigent un degré d'intégrité et d'éthique plus élevé que dans le cas des tâches non professionnelles. Cette transformation pourrait nécessiter l'élaboration d'un serment professionnel comme le serment d'Hippocrate pour les médecins.

H. La centralisation des fonctions pourrait nécessiter un investissement massif de ressources pour transformer la mentalité des membres de l'organisation. Celle-ci devra faire l'objet d'une socioanalyse et d'une psychothérapie pas très différentes de celles que les personnes souffrant de troubles mentaux doivent suivre dans le cadre d'une psychanalyse et d'une psychothérapie.

Ce qui est en jeu n'est rien de moins qu'une redéfinition des rapports que les membres de l'organisation entretiennent à tous les niveaux avec *les autres* – les personnes qui sont considérées comme des étrangers distincts d'eux, comme appartenant à une autre espèce, comme des animaux – par rapport à *autrui* – les personnes avec qui ils estiment avoir des points communs, pour qui ils peuvent éprouver une certaine empathie.

De telles transformations ont été réalisées avec succès sur une plus petite échelle lorsque des établissements de soins de santé mentale ou des établissements pour personnes âgées ont découvert que leurs patients étaient victimes de mauvais traitements de la part du personnel. Le personnel de ces établissements a été obligé de modifier les « relations » qu'il entretenait avec les patients en considérant que ces derniers représentaient *autrui* et non pas *les autres*, qu'ils appartenaient à leur groupe et non pas à une autre espèce.

Quand nous avons la capacité de regarder les personnes et les groupes avec qui nous avons des relations professionnelles comme des personnes de notre propre espèce, nous pouvons comprendre leurs besoins et nous pouvons être capables de changer notre façon d'agir. Sans cette extraordinaire transformation interne de notre mentalité, tout changement de structure est voué à l'échec.

La culture ne changera pas si les relations interpersonnelles ne sont pas transformées. Et cette transformation profonde est difficile à accomplir chez les personnes. En fait, nos mécanismes de défense sont tellement forts que la plupart des membres vont sans doute nier fortement la réalité et s'opposer avec véhémence au processus de transformation qui leur sera proposé.

En réalité, il faut s'attendre de la part des membres de la GRC au même antagonisme que celui que manifeste une personne à qui on laisse entendre qu'elle peut avoir besoin d'une aide psychologique. Une aura négative est associée aux troubles psychologiques et à la maladie mentale et cette image nous porte à occulter et à nier ce type de troubles, ce qui a

des conséquences désastreuses. On peut dire la même chose des problèmes qui se produisent dans le domaine de la culture organisationnelle : ces problèmes sont sommairement considérés comme irréels, sans importance et non pertinents par rapport aux opérations quotidiennes, de sorte qu'ils n'exigent absolument aucun traitement. Il faudra beaucoup de leadership pour persuader les membres de la GRC d'accepter de prendre part à ce processus de transformation.

Le rôle du sous-commissaire pourrait alors s'avérer crucial. Il devra expliquer aux membres que cette transformation fait partie du développement de la pensée critique, du processus qui consiste à prendre conscience des croyances que nous ne sommes pas conscients d'avoir et de l'amélioration de la connaissance de soi comme moyen de devenir un professionnel plus efficace. Les psychologues doivent passer par ce processus s'ils veulent être capables d'aider les personnes aux prises avec des troubles psychologiques.

De quelle façon cette tâche gigantesque peut-elle être accomplie?

Subtilement, et souvent de façon indirecte.

La plupart du temps, elle pourra se faire dans le cadre de la formation offerte aux membres (car ils considéreront que cette formation est légitime et ils ne se sentiront pas menacés). Pendant la formation, la transformation peut souvent réussir grâce à un *bricolage organisationnel* ou à la modification de la technologie, ce qui n'est pas menaçant non plus.

L'utilisation du *vouvoiement* au lieu du *tutoiement* dans les cours d'école a fait des merveilles pour réduire la violence chez les élèves. Par ailleurs, l'insistance du chef de la police de New York pour que ses membres prennent le métro pour voyager entre leur domicile et leur lieu de travail afin qu'ils soient davantage exposés aux citoyens avec qui ils interagissent a transformé leur vision des citoyens pour qui ils travaillent.

Cependant, dans le cas de la GRC, ce type de mesures ne suffira peut-être pas. Un vaste processus d'apprentissage et de transformation culturelle centrée sur le développement pourrait être nécessaire. De fait, d'autres très grandes organisations ont déjà mis ce processus en œuvre avec succès. G. O'Donovan (*The Corporate Culture Handbook*, Dublin, The Liffey Press, 2006) a montré comment la Hong Kong and Shanghai Corporation, la deuxième plus importante institution financière au monde, dont le siège social est maintenant à Londres, a réussi ce type de transformation grâce à une stratégie quinquennale. Il ne s'agit pas de l'unique façon de procéder, mais cela montre que cette sorte d'initiative est réalisable et qu'elle peut réussir dans une organisation qui compte plus de 15 000 employés partout dans le monde.

Un changement culturel de cette importance doit être associé à l'éducation permanente et doit se traduire par des changements précis dans les activités quotidiennes. Le tact et la civilité sont des vertus de moindre importance qui n'étaient pas présentes au sein de la GRC à certains échelons. Cette constatation pourrait constituer un excellent point de

départ. Cependant, ce qui doit être transformé, c'est la totalité des relations avec les partenaires et les intervenants, les lentilles par lesquelles ils sont perçus et définis ainsi que la façon dont les autres se définissent par rapport à eux.

#### 4) Gouvernance générative

Il faudra peut-être orienter les discussions relatives aux changements structurels et culturels de façon à ce qu'elles ne soient pas rejetées comme étant odieuses dès le départ. À cette fin, il faudra peut-être préciser que ces discussions doivent être explicitement interprétées et comprises comme des moyens d'adopter une *nouvelle forme de gouvernance et de leadership*, et que ces objectifs sont considérés comme des objectifs légitimes et impératifs après une crise.

L'une des façons de présenter cet ensemble de réponses, et d'inciter toutes les personnes visées à s'engager de bon gré et de façon créative dans le processus est de présenter ce dernier comme une façon de passer d'une gouvernance de type I (gouvernance fiduciaire) et de type II (gouvernance stratégique) à une gouvernance de type III (gouvernance générative) en utilisant le langage utilisé dans *Governance as Leadership* (R.P. Chait et coll., Hoboken, N.J., Wiley, 2005). La gouvernance de type I met l'accent sur la gérance de biens matériels, la gérance de type II, sur les partenariats, et la gérance de type III, sur le leadership. Une bonne gouvernance fait appel à un mélange de ces trois composantes.

Le rapport Brown révèle des lacunes liées à la gouvernance de type I et préconise l'adoption de mesures correctives d'ordre administratif. La fiabilité doit être assurée grâce à de meilleurs contrôles financiers et à une surveillance régulière, mais ces mesures ne seront peut-être pas suffisantes. Le rapport révèle également des lacunes liées à la gouvernance de type II : ces faiblesses concernent la définition des activités exercées par l'organisation, les compétences fondamentales qui doivent être alimentées, le modèle opérationnel, la structure la plus appropriée à la mission de l'organisation, les priorités et les points de référence à utiliser. Les mesures correctives d'ordre structurel proposées permettraient de remédier au manque de surveillance à l'échelon supérieur, mais le conseil d'administration et ses comités (en consultation avec le DG) pourraient avoir à mettre en place une structure de gestion qui permettra de mieux gérer ces questions.

Cependant, le plus important, c'est que le rapport Brown révèle des lacunes liées à la gouvernance de type III : un manque de capacité en matière de gouvernance générative – la capacité de discerner les problèmes, de les analyser, de les concevoir de façon différente et de percevoir les activités de façon différente – en raison de la culture abrutissante de l'organisation, ce qui nécessite une façon différente de penser et une mentalité différente.

L'adoption d'une nouvelle mentalité ne peut se faire uniquement au sommet, sinon elle ne ferait que perpétuer la gouvernance hiérarchique du passé ainsi que la culture de l'intimidation et de l'obéissance aveugle... qui sont extrêmement linéaires. Ce qui doit être transformé, c'est la façon de faire les choses, le cadre au sein duquel les questions sont perçues : la mentalité.

Voilà le genre de pensées qui ont donné lieu à la police communautaire : les fenêtres cassées n'étaient plus simplement vues comme des signes de criminalité élevée dans le quartier, mais la prévention des fenêtres cassées était considérée comme faisant partie des efforts collectifs déployés pour assurer l'ordre et la sécurité.

La stratégie globale pourrait utilement être désignée comme une stratégie axée sur la gouvernance générative.

### **Principes directeurs**

Une étude plus approfondie nécessiterait une évaluation plus complète de la complexité du contexte, de la multitude d'intérêts en jeu, du fondement du pouvoir des différents groupes et de la gamme de leviers disponibles pour intervenir de façon subtile dans des processus que l'on ne peut que contrôler de façon partielle et imparfaite.

Il s'agit néanmoins d'un début.

Voici quelques principes généraux susceptibles d'améliorer la gouvernance :

- le principe de la participation maximale, qui favorise la transmission de la plus grande quantité de connaissances possible et le respect de tous les engagements pris lors des réunions;
- le principe de la subsidiarité selon lequel les meilleures décisions sont prises par les personnes qui sont directement concernées et que les décisions devraient être prises à un niveau plus éloigné seulement si elles ne peuvent pas être prises à l'échelle locale;
- le principe de la multistabilité, qui indique simplement que la meilleure façon d'avoir un système stable consiste à le diviser en sous-systèmes; cette façon de procéder évite d'avoir à modifier la totalité du système à la suite de chaque perturbation ou choc : chaque sous-système est le plus apte à apporter les ajustements particuliers nécessaires à son fonctionnement.

Ces principes ne sont pas nécessairement d'égale importance dans chaque cas particulier, mais ils peuvent être combinés pour déterminer la meilleure façon dont une organisation peut être conçue pour générer le plus haut niveau d'apprentissage social possible.

À partir de ces principes (et peut-être d'autres principes inspirés par le contexte organisationnel particulier de la GRC), on peut proposer plusieurs mécanismes qui pourraient favoriser leur mise en application.

Voici des exemples de mécanismes généraux qui pourraient s'avérer utiles :

- la création de forums ou d'espaces sécuritaires pour l'échange d'information, les interactions et les négociations;

- un changement dans la nature des « relations » et l'élaboration de contrats moraux et d'arrangements apparemment inoffensifs qui sont souvent la base de la confiance et qui facilitent les relations interpersonnelles;
- la création de lieux propices à la comparaison des cadres de référence, à l'apprentissage social et à l'élaboration d'une base permettant de restructurer une situation qui pourrait être considérée comme une impasse au premier abord;
- des mécanismes d'intervention permettant de contrer certains clivages dysfonctionnels entre les croyances et la réalité comme la dissonance cognitive, etc.;
- la conception de mécanismes fiables visant à empêcher le multilogue de dégénérer en un consensus vide de sens et prévenir le sabotage.

Cependant, ces mécanismes généraux devront se traduire en stratégies qui en assureront l'efficacité. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces stratégies influent sur l'organisation par de simples moyens : la transparence, la pression morale, les incitatifs et la coercition.

Le cas de la GRC est intéressant en raison du clivage générationnel qui va sans doute faire obstacle à une transition abrupte entre l'ancien ordre établi et le nouveau. La nature paramilitaire et hiérarchique de l'ancien ordre établi continuera probablement à influencer sur les stratégies « acceptables » à court terme. Si les mesures proposées sont perçues comme étant du laxisme et un manque d'efficacité ou, encore, comme des mesures « douces », elles seront inefficaces.

En revanche, si elles ont pour effet de maintenir l'idée selon laquelle le régime optimal doit demeurer autoritaire, elles ne seront pas acceptées par les membres de la jeune génération.

La nouvelle culture doit reposer sur ce que les deux générations ont en commun, soit la fierté et *l'esprit de corps*.

Elle doit aussi commencer par la restructuration de la vision et de la mission d'une manière qui met beaucoup l'accent sur le pouvoir *avec* et non pas sur le pouvoir *sur*, sur l'apprentissage, sur un corps policier qui a l'intention de demeurer à la pointe des nouvelles technologies scientifiques, physiques et sociales dans ses efforts pour relever efficacement les défis de la police moderne et sur une force policière qui est prête à prendre les mesures requises pour y arriver... même à restructurer complètement sa notion du maintien de l'ordre – depuis la coordination du recours à la force à la coordination du recours à la force nécessaire, mais à la moins grande force possible.

### **Préliminaires en vue d'une stratégie : un aperçu**

Comme nous l'avons déjà mentionné, après une crise comme celle que la GRC a traversée, il ne faut rien de moins qu'une transformation de tout le processus de gouvernance. La gouvernance générative est l'objectif recherché.

Cette transition pourrait nécessiter une stratégie en deux volets.

Premièrement, une modification de la structure de gouvernance : un solide conseil d'administration civil, pleinement relié aux opérations de l'organisation par de nombreux canaux – les rapports du DG, les renseignements à l'ombudsman qui rend compte au DG et au conseil d'administration, et les divers comités chargés non seulement de gérer, mais aussi de surveiller les opérations sur le terrain par toutes sortes de moyens.

Deuxièmement, une transformation de la mentalité : un processus systématique et ambitieux qui réformera toute l'organisation et transformera la culture grâce à un exercice massif d'éducation permanente.

Volet 1 a) Adopter immédiatement une attitude de transparence et d'ouverture

La règle centrale pourrait être que chaque agent devrait être pleinement informé et que la déloyauté sera interprétée comme le fait de ne pas avoir totalement informé son supérieur d'un fait fâcheux. La tromperie et la mésinformation constitueraient donc un manquement à la règle.

Il est toutefois déraisonnable de présumer que la gouvernance moderne peut reposer exclusivement sur les principes de la transparence (vision panoptique) et la responsabilisation (méfiance généralisée).

Volet 1b) Mettre en place les mesures correctives structurelles proposées

Parallèlement à la nouvelle philosophie de transparence et d'ouverture, il faudrait mettre en place un nouveau conseil d'administration et nommer un ombudsman, dont le mandat explicite serait d'examiner annuellement la structure de gestion, de responsabilisation et de surveillance.

Volet 2)

Le deuxième volet pourrait être axé sur l'instauration d'une gouvernance générative au sein de la GRC.

Pour ce faire, il faudrait passer de la notion traditionnelle de responsabilisation à une notion plus relationnelle.

La responsabilisation traditionnelle est mécanisme descendant *ex post facto* de reddition des comptes utilisé principalement comme outil de contrôle visant à punir ceux qui font des erreurs. La responsabilisation relationnelle est un processus de divulgation global plus permanent qui consiste à dévoiler ce que l'on fait ou ce que l'on a l'intention de faire comme outil d'apprentissage en vue de négocier la meilleure façon possible de faire.

Cela ne pourra toutefois pas se faire sans une transformation de la culture.

La seule façon de faire serait peut-être de demander au commissaire et au président du conseil d'administration de diffuser un message clair selon lequel rien de moins qu'un changement de culture ne sera fait parce que rien de moins qu'un changement de culture ne permettra à la GRC de regagner la confiance dont elle jouissait auparavant.

Cette confiance pourrait être regagnée grâce à deux importants changements ascendants, soit la restructuration des tâches en tant que fonctions professionnelles pour que l'excellence du rendement permette de regagner le respect et la restructuration de toutes les relations afin de favoriser le pouvoir, l'empathie et la règle de civilité en premier lieu – autant de force que nécessaire, mais le plus de civilité possible en traitant avec toutes les personnes ... en vertu de la nouvelle notion de membre professionnel d'un corps policier.

Ce mandat pourrait constituer un grand défi pour le sous-commissaire ou pour toute autre personne chargée de mettre en œuvre une stratégie de transformation culturelle fondée sur l'éducation permanente, qui serait présentée comme étant un élément absolument fondamental de la restructuration conceptuelle permanente requise de la part de tout professionnel.

## **Conclusion**

Préparer le terrain, c'est ce que nous avons essayé de faire.

Quelques points clés méritent une attention particulière :

- l'importance de tenir compte à la fois de la dimension symbolique et de la dimension théorique et d'éviter de compter exclusivement sur un changement de culture;
- l'importance de tenir compte de la fonction de remise en question, de la dénonciation et d'autres instruments du même genre susceptibles d'instaurer la méfiance;
- l'importance d'adopter un régime de gouvernance répartie dans toute la mesure du possible;
- la nécessité de redéfinir *l'esprit de corps* explicitement et directement parce que ce sera le rempart derrière lequel se dissimulera la tromperie; cela a été fait avec succès dans le cas des conducteurs ivres, car leurs vrais amis leur enlèvent leurs clés;
- l'importance de considérer le rôle du sous-commissaire (ou toute autre personne jouant le même rôle) comme un complément positif au rôle négatif joué par l'ombudsman (ou toute autre personne jouant son rôle) : le dernier est là pour détecter et corriger les erreurs et le premier est là pour mettre à l'essai de nouvelles façons de faire, comme le vice-président à la recherche et au développement dans une entreprise;
- l'importance d'insister sur la notion de responsabilisation relationnelle;
- l'importance de mettre en place des mécanismes fiables;

- l'importance de trouver une façon de rendre agréable la sociothérapie de masse et de faire en sorte qu'elle s'inscrive naturellement dans le processus d'éducation professionnelle permanente et la stratégie de gouvernance générative.

GP/