

Élaboration du processus des groupes d'experts au Canada, 1995 – 2005

de
William Leiss, O.C., Ph. D., F.R.S.C.

Remarque de l'auteur :

En 2007, le Conseil des académies canadiennes (CAC) a fourni du financement pour aider à la préparation du présent document, y compris la compilation de la documentation sur laquelle il est fondé. L'auteur est très reconnaissant envers le CAC. Le contenu de ce rapport relève entièrement de la responsabilité de l'auteur.

©William Leiss, 2008

Table des matières

Introduction et étapes antérieures.....	Page 3
Section I : Années de 1995 à 1999.....	Page 6
Section II : Années 2000 et 2001.....	Page 14
Section III : Étapes finales (2002 – 2005).....	Page 25
Conclusions.....	Page 27

Introduction et étapes antérieures

Les événements qui ont mené à la création du Conseil des académies canadiennes (CAC) ont commencé en 1995, et se sont concrétisés dix ans plus tard. La série d'étapes précises, qui ont conduit à la création du CAC, a commencé au début de l'année 2000 avec la préparation, par le président de la Société royale du Canada (SRC), d'un document intitulé « *Providing Independent Expert Advice to Government and the Public: A Memorandum on the Role of National Academies and a Proposal for Canada* » (Fournir des conseils d'expert au gouvernement et au public : un mémoire sur le rôle des académies nationales et une proposition pour le Canada), et présenté à l'honorable Gilbert Normand, secrétaire d'État (Sciences, Recherche et Développement) le 17 mars 2000.

La rédaction de ce mémoire en mars 2000, et sa présentation au gouvernement du Canada était, en un sens, le résultat direct de l'expérience réelle de la SRC au sujet de la gestion d'une série de projets de groupes d'experts vers la fin des années 1990, ce qui est examiné dans la section I ci-dessous. Toutefois, la raison plus générale de cette initiative découle du fait que la SRC est consciente que l'ensemble du groupe des académies nationales supérieures partout dans le monde l'a toujours reconnue comme un membre à part entière de ce groupe. Il s'ensuivit que de nombreux membres de la SRC ont souhaité, au fil des années, que la SRC soit un jour en mesure de s'acquitter, dans le contexte canadien, de ce qui avait depuis longtemps été reconnu comme étant le rôle principal de service public des académies nationales : la préparation des rapports définitifs commandés par les gouvernements nationaux sur des questions techniques complexes.¹

Dans la plupart des cas, parmi environ quatre-vingts pays du monde où au moins une académie nationale est établie, il existe une certaine forme de relation entre l'académie nationale supérieure et le gouvernement national.² Dans les pays

¹ Quelques recherches seraient nécessaires pour rassembler les preuves que les circonstances dans lesquelles bon nombre d'académies nationales, du moins dans les pays nouvellement industrialisés, ont commencé à se voir assigner un rôle de service public par les gouvernements nationaux. Certains événements clés se sont produits au cours de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, notamment : 1) le premier crédit budgétaire par le Parlement du Royaume-Uni à l'intention de la The Royal Society (1849) – qui a été renouvelé chaque année depuis ce temps; 2) l'adoption de lois par le Congrès des États-Unis pour créer la National Academy of Sciences, mars 1863, avec pour mission « d'enquêter, d'examiner, d'expérimenter et de faire rapport sur tout sujet de science ou d'art » lorsque mandatée pour ce faire par tout ministère du gouvernement : http://www.nasonline.org/site/PageServer?pagename=AMOUT_main_page.

² Peter Collins (The Royal Society, Londres), « *The Role of Academies in Advising National Governments* », septembre 1998. Une seule grande nation du monde n'a pas d'académie nationale : l'Allemagne. Un processus a été mis sur pied pour tenter de rectifier cette situation [voir « *A German Academy* », *Nature*, volume 443, 28 septembre 2006, pages 371-2].

qui constituent, pour des raisons historiques et géographiques, le groupe de pairs le plus pertinent pour le Canada, c'est-à-dire les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, cette relation est particulièrement étroite au moins depuis le dix-neuvième siècle. Parmi les pays européens plus petits, comme l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas, on a assigné à l'académie nationale supérieure de très importantes responsabilités dans la gestion des programmes de recherche. Parmi les pays avancés sur le plan économique, le Canada a toujours été « anormal » à cet égard.³

Néanmoins, pendant au moins la période après 1980, la Société royale du Canada a participé occasionnellement à la production de divers rapports

³ À partir de la création de la SRC en 1882, près de 125 années se sont écoulées avant la création du CAC; pendant tout ce temps, les académies nationales autour du monde se sont vues assigner divers rôles de service public par leurs gouvernements nationaux. Dans certains cas, et jusqu'à très récemment, le gouvernement du Canada a attribué des mandats similaires à des organisations privées qui sont tout à fait indépendantes de leurs académies nationales, une pratique qui, je crois, est sans pareille dans le monde économiquement développé.

Il est raisonnable de présumer qu'après qu'un certain nombre d'années se soient écoulées après 1882, une sorte d'impasse s'est installée : la SRC, qui ne disposait que de ses propres maigres ressources, ne pouvait pas faire tellement plus que tenir une réunion annuelle et de publier ses *Mémoires* une fois par année. Lorsque la question de la capacité de la SRC à assumer d'autres rôles a été soulevée ailleurs, on a souligné son manque d'activités évidentes comme preuve qu'aucun autre mandat ne pouvait ou ne devrait pas lui être attribué. (La publication d'un volume annuel de *Mémoires* est un rôle traditionnel des académies nationales; à partir de 1883, le Parlement a accordé une allocation annuelle de 5 000 \$ à la SRC pour la publication du volume annuel. Je ne sais pas ce qu'est advenu de la subvention parlementaire. La SRC a cessé d'en publier un exemplaire papier en 2001, et par la suite les *Mémoires* sont apparus en format électronique seulement sur le site Web de la SRC.)

On peut constater l'effet de ce cercle vicieux dans le compte rendu, datant de 1969, suivant. « Plus de 100 scientifiques et ingénieurs canadiens se sont réunis à Ottawa à la fin de juillet pour débattre de la faisabilité de la création d'une organisation nationale pour défendre la science auprès du gouvernement et du public.... [Certains participants] croyaient fortement qu'il fallait établir deux différents types d'organisations, notamment un groupe élite comme la National Academy of Sciences des États-Unis et un deuxième groupe à assise plus large comme l'American Association for the Advancement of Science. Le groupe élite défendrait la science au plus haut niveau auprès du gouvernement, tandis que le groupe général défendrait la science auprès du gouvernement tout en se préoccupant de l'éducation du public.

« Il est inconcevable que la Société royale du Canada puisse servir de groupe élite et fournir au gouvernement des conseils détaillés sur les priorités en matière de science et les questions sociales axées sur la science, sur demande ou de sa propre initiative. La Société royale a été très critiquée dans le cadre de la conférence comme ayant été un porte-parole inefficace pour la science dans le passé.... À un certain moment, la SRC a été désignée comme non pertinente, et à un autre moment, un délégué a affirmé dans une conversation privée : « Ils n'ont eu que ce qu'ils méritaient. Les seules personnes avec lesquelles ils discutent sont eux-mêmes et Dieu, dans cet ordre. » *Science Forum 11*, octobre 1969, pages 19-20. (Je n'ai trouvé aucune documentation relative à cette publication.)

d'experts qui avaient été commandés par le gouvernement du Canada.⁴ (Il est certain qu'initialement la participation de la SRC découlait uniquement de l'initiative personnelle de Ken Hare, avec qui le gouvernement avait conclu un contrat pour la rédaction d'une série de rapports sur les pluies acides et la pollution par le plomb.) Toutefois, avant la fin de cette décennie Santé et Bien-être Canada avait demandé à la SRC d'entreprendre deux rapports importants sur des questions médicales et sociales très délicates, ce qui a entraîné la production de rapports indépendants : *Le SIDA : L'État de la question au pays* (1988) et *Tabac, Nicotine et Toxicomanie* (1989). Les deux rapports ont été extrêmement bien reçus. De plus, en 1988, le gouvernement fédéral a attribué à la SRC un mandat pour la supervision des activités et pour la gestion de la contribution budgétaire fédérale au Programme canadien des changements à l'échelle du globe, que la SRC avait établi de sa propre initiative en 1985. Cette attribution a également été bien gérée, et elle s'est poursuivie jusqu'à ce que le gouvernement termine son engagement financier en 1999.

Pendant ce temps, la SRC était aussi partenaire dans une importante expertise trinationale nord-américaine (publiée en 1985) sur les dépôts acides, en association avec la The National Academies des États-Unis et l'*Academia de la Investigación Científica* du Mexique.⁵ De plus, au début des années 1990, certaines des académies les plus actives dans le monde ont lancé la pratique de préparer des déclarations communes sur les questions internationales clés, comme le changement climatique et la durabilité. La SRC a toujours été invitée à participer à ces efforts, tout comme l'a été l'Académie canadienne du génie (ACG). Finalement, peu après la création de l'ACG en 1987, les deux académies ont commencé à collaborer sur des questions d'intérêt commun, comme l'énergie nucléaire.

Ainsi, à la fin des années 1980, il y avait certains signes que le gouvernement du Canada commençait à assigner à la SRC le type de rôle national qui était commun dans les autres pays (États-Unis et Europe de l'Ouest). Malheureusement, les choses se sont encore une fois dégradées peu de temps après, à la suite d'un plan mal avisé dans le cadre duquel un contrat fédéral d'une valeur d'un million de dollars par année, pour chacune des cinq années (1988-1993), pour la prestation d'un certain nombre de « services », a été attribué à la SRC. Avant même que cet épisode se soit terminé, la majeure partie de l'estime acquise au cours de la décennie précédente s'était évaporée.⁶

⁴ Ce paragraphe est basé sur un texte de Michael Dence (SRC), « *Providing Independent Expert Advice: Summary of studies facilitated or directed by The Royal Society of Canada, 1980-1995* », janvier 2000.

⁵ « *Acid Deposition: Effects of Geochemical Cycling and Biological Availability of Trace Elements* », The National Academies Press, 1985.

⁶ Il n'est pas approprié de réexaminer ce triste épisode dans ce document; il n'y a aucun doute qu'en fin de compte les deux parties contractantes ont été suffisamment de blâmées. Il est évident que le concept d'avoir une « académie nationale des sciences » au Canada et que la question relative à la soi-disant « pertinence » de la SRC pour ce rôle, ont soulevé des discussions au sein

Section I : Années de 1995 à 1999

L'idée de ressusciter le processus des groupes d'experts au Canada en fonction d'un ensemble de procédures formelles, appropriées pour la mission des académies nationales, a été soulevée dans le cadre des activités entreprises à l'École des études politiques de l'Université Queen's par le programme d'écorecherche portant sur la politique environnementale dans les années 1994-1998 (j'en étais le président). Les questions environnementales majeures sont, pour employer un euphémisme, exceptionnellement controversées sur le plan de la politique publique. On pense immédiatement au changement climatique, mais il en existe beaucoup d'autres, allant des produits chimiques toxiques et des déchets nucléaires à l'habitat faunique, et à la disparition de certaines espèces. Depuis les années 1970, et ce, à un degré croissant au fil du temps, il était devenu habituel de concevoir des études scientifiques élaborées, ainsi que des évaluations des risques, qui jouaient un rôle prépondérant dans les processus d'élaboration des politiques et des prises de décisions.

À mesure que leur importance s'est accrue, ces études ont inévitablement fait l'objet de controverses publiques et d'amers conflits entre les intervenants.⁷ Des accusations relatives aux « conceptions d'étude erronées » et « biaisées » sont couramment portées, et elles ne sont pas toutes injustifiées. L'obligation de recommencer à développer un ensemble complexe d'études est très coûteuse en temps et en argent. Ainsi, on a observé, en particulier dans les cercles gouvernementaux et industriels, un niveau croissant d'intérêt pour la poursuite de diverses stratégies qui visent à rehausser la crédibilité des évaluations scientifiques, surtout lorsqu'il s'agit de risques importants et d'équilibre entre les risques et les avantages. (La reconnaissance publique de l'indépendance des

de la bureaucratie fédérale pendant les années 1992-1994. Toutefois, il est probable que ces discussions ne dépassaient jamais le ressort d'Industrie Canada, qui était la partie contractante dans le cadre de l'entente de cinq ans avec la SRC concernant la prestation de services. Il existe apparemment des citations selon lesquelles la SRC était un « véhicule inapproprié pour former une académie nationale des sciences » dans le périodique *Research Money* (numéros des 31 mars 1993, 27 avril 1994 et 14 septembre 1994), mais je n'ai pas vu ces documents et je ne sais pas si l'ACG a été mentionnée au cours des réflexions internes de la bureaucratie.

Quoi qu'il en soit, en 1992, Industrie Canada a retenu les services d'un petit groupe pour le conseiller quant à savoir « s'il devrait appuyer la formation d'une académie nationale au Canada » [sic!]. En effet, le groupe croyait que c'était une bonne idée, mais il a fourni un concept si bizarre du besoin, sous le nom de « L'Académie canadienne », qu'il a été heureux, pour le gouvernement et le groupe lui-même, que le rapport de ce dernier disparaisse sans laisser trace immédiatement après, parce que le Canada aurait été la risée du monde entier une fois que les académies nationales à l'étranger l'auraient connue. Voir les brefs commentaires dans W. Leiss et J. Cairney, « *Feasibility Study on Expert Panels* » (Programme écorecherche, non publié, 1995, Annexe.

⁷ Beaucoup de ceux-ci ont fait l'objet d'une étude de cas. Voir les exemples de pesticides dans Leiss et Chociolko (1994), *Risk and Responsibility*, chapitres 6 et 8; dioxines : Leiss et Powell (2004), *Mad Cows and Mother's Milk*, chapitre 3; MMT: William Leiss, *In the Chamber of Risks*, 2001, chapitre 4 (tous ces documents sont publiés par McGill-Queen's University Press).

auteurs des évaluations scientifiques et de l'absence de conflits d'intérêts entre eux constitue le facteur le plus important quant à la crédibilité perçue à l'égard des résultats.⁸) Dans une certaine mesure, ce développement dans le domaine de l'évaluation des risques liés à l'environnement suivait une tendance constatée auparavant en ce qui a trait aux évaluations de risques liés à la santé. Plus récemment, ce développement a été élargi pour inclure les évaluations « préventives » des technologies émergentes.

Avec l'encouragement des cadres supérieurs du gouvernement fédéral et de l'industrie, qui étaient associés avec le programme d'écorecherche de l'Université Queen's, une étude de faisabilité a été entreprise et réalisée en octobre 1995.⁹ La première phrase du rapport est la suivante : « Il existe un besoin perçu d'un processus cohérent et crédible de groupes d'experts au Canada. » Deux exigences précises ont été définies comme étant essentielles pour la mise en œuvre de ce processus : 1) un ensemble formel de procédures pour la réalisation des évaluations d'expert; 2) un établissement indépendant approprié qui pourrait assumer la responsabilité d'assurer le respect de ces procédures.

La raison pour mettre l'accent sur ces deux exigences particulières s'expliquait comme suit. Les technologies modernes présentent un degré élevé de complexité technique et un ensemble également complexe de répercussions sur la santé humaine et l'environnement naturel (y compris d'autres entités vivantes). Bien sûr, ces technologies découlent de programmes perfectionnés de recherche de base en sciences naturelles, en génie et en sciences médicales. Des analyses scientifiques également perfectionnées et avancées sont requises pour a) comprendre le genre de répercussions qui peuvent être présentes, b) pour déterminer si certains effets observés peuvent être raisonnablement attribués à des causes précises et, surtout, c) pour déterminer s'il existe des signes d'effets *négatifs*, c'est-à-dire des répercussions qui sont nuisibles aux organismes vivants ou à la biosphère qui assure leur subsistance. Lorsque l'on constate des effets nuisibles, ils peuvent être utilisés comme une raison de réglementer une substance ou un processus, et, parfois, d'interdire complètement son utilisation. (Un bon exemple précoce est l'interdiction du DDT en Amérique du Nord, qui a été mise en place au cours de la période de 1969 à 1972.) L'une ou l'autre de ces interventions peut susciter (et suscitera probablement) une forte réaction de la part des industries qui utilisent ces substances ou processus, ainsi que de la part des autres intervenants, comme la main-d'œuvre, qui ont un intérêt direct dans cette question.

⁸ Cela peut se déduire du fait que les experts universitaires se classent constamment au premier rang dans les sondages d'opinion relativement à leur crédibilité quant à leurs déclarations sur les questions scientifiques, y compris les préoccupations relatives à la santé et à l'environnement. Voir William Leiss, *In the Chamber of Risks*, page 175.

⁹ W. Leiss et J. Cairney, « *Feasibility Study on Expert Panels: Credibility in Risk-Based Decision Making* », Unité des politiques environnementales, École des études politiques, Université Queen's, octobre 1995, étude non publiée.

Les trois types d'analyses exigés décrits ci-dessus constituent des questions très complexes dans le cadre desquelles, souvent, des incertitudes importantes ne peuvent pas être résolues en se basant sur les connaissances actuelles. Néanmoins, une décision stratégique est nécessaire ou, en son absence, un jugement par défaut demeure en vigueur. Ainsi, le registre scientifique lui-même est entraîné dans une situation intrinsèquement litigieuse. D'autres études scientifiques citées en référence, réalisées par des experts compétents, aboutiront à différents types de conclusions.

À mesure que la complexité technologique qui soutient l'économie moderne continuera de croître, un très grand nombre de ces études s'accumulera. Des revendications fortes, puissantes et diamétralement opposées seront formulées à propos de ce qu'est la « preuve scientifique », et, inévitablement, on fera parfois appel à des avocats onéreux pour faire valoir ces revendications dans le contexte d'un tribunal. Il existe de nombreux exemples bien documentés qui illustrent ces types de controverses, notamment dans les cas du tabac et de l'appauvrissement de l'ozone.¹⁰ Le changement climatique est le meilleur exemple d'une controverse actuelle de ce type.

Dans ces circonstances, un examen périodique de « métaniveau » de l'analyse scientifique en trois parties décrite ci-dessus devient nécessaire.¹¹ Toutefois, lorsqu'une certaine controverse s'est déjà développée, ou peut bientôt se développer, il est absolument nécessaire de réaliser un type particulier d'étude, soit une étude qui atteindra un seuil de crédibilité élevé et qui sera généralement considérée comme étant un énoncé définitif pour son époque. Puisqu'il existe un grand nombre d'études fiables publiées qui font partie des archives publiques, certaines qualités particulières sont exigées pour qu'une personne puisse mettre une nouvelle évaluation dans une catégorie ou un statut particulier. Une étude de ce type peut littéralement déclencher une sorte de réponse automatique de la part d'importants intervenants, qui confirmeront publiquement son caractère définitif et qui appuieront les actions des autorités réglementaires qui proviennent de cette étude.¹² En termes très courants, ce qui est souhaité est un rapport qui est si

¹⁰ S. A. Glantz *et al.*, *The Cigarette Papers*, University of California Press, 1996; R.E. Benedick, *Ozone Diplomacy*, Harvard University Press, 1998; et W. Leiss, « *The Interface of Science and Policy: The Cases of Ozone Depletion and Climate Change* », essai non publié, 2005 : http://www.leiss.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=48.

¹¹ Dans certains domaines, ce type d'enquête de métaniveau est maintenant institutionnalisé; par exemple, dans le domaine de l'épidémiologie, dans le cadre duquel les études des relations de cause à effet entre les remèdes thérapeutiques et les résultats sur la santé peuvent avoir des répercussions financières très importantes pour les industries pharmaceutiques et médicales.

¹² Parmi les nombreux exemples qui pourraient être cités, seuls deux exemples de ce type d'étude sont mentionnés ici :

manifestement définitif et irréfutable (pour son époque), que la seule réponse raisonnable qu'il suscitera de la part de ceux qui ont demandé sa production est : « oui ».

Tel qu'indiqué ci-dessus, la crédibilité d'un rapport scientifique est en grande partie une question de perception du public de la pleine indépendance des auteurs du rapport et de l'absence de contraintes externes sur eux. (Pour les mêmes raisons, les experts du milieu universitaire sont privilégiés comme membres de groupes d'experts; toutefois, des exceptions à cette règle sont souvent accordées pour de bonnes raisons.)

En d'autres termes, les deux qualités essentielles qui sont présumées être présentes, afin de justifier une revendication très crédible pour un rapport scientifique sont les suivantes :

- premièrement, le *désintéressement*, ou l'absence de conflits d'intérêts potentiels et le manque « d'équilibre » dans la composition du groupe;
- deuxièmement, l'*indépendance substantielle des auteurs en ce qui a trait à la supervision institutionnelle*.

On s'assure de cette première qualité en faisant appel, pour sélectionner les membres du groupe, à une organisation qui est elle-même indépendante et qui possède la compétence nécessaire pour assurer le respect des critères déterminés pour cette sélection. Dans le cas de la deuxième qualité, on s'assure de déléguer la pleine « propriété » du produit à ces auteurs : un rapport d'un groupe universitaire national est *toujours* un rapport des membres de ce groupe, et non un rapport de l'organisation qui a retenu les services du groupe.

D'un point de vue purement pratique, on doit attribuer à une organisation les tâches suivantes : a) de préciser en détail les conditions de l'« indépendance » et b) d'attester que ces conditions ont été satisfaites dans un cas particulier. Le rapport d'octobre 1995, intitulé « *Feasibility Study on Expert Panels* », discute de ces exigences avec détail, mais laisse ouverte la question de l'organisation canadienne qui pourrait être approchée pour réaliser ces tâches. Afin d'encourager une discussion supplémentaire, ce rapport présente un cas hypothétique selon lequel un organisme, la Société royale du Canada, agirait à titre de garante du processus en soi et d'autres, comme les universités canadiennes, pourraient être « agréées » par la Société pour réaliser les tâches de

(1) National Academy of Sciences des États-Unis, *Pesticides in the Diets of Infants and Children*, 1993: <http://www.nap.edu/catalog/2126.html>;

(2) Société royale du Canada, *Report of an Expert Panel on Potential Health Risks of Radio-frequency Fields from Wireless Telecommunications Devices* (Rapport du groupe d'experts sur les champs de radiofréquences), 1999; mise à jour du rapport en 2001 et en 2004) : http://www.rsc.ca//index.php?lang_id=1&page_id=120

produire les rapports, en réponse aux demandes (et aux paiements) des parrains de l'étude.

À la réception d'une copie de l'étude de faisabilité, le biologiste Robert Haynes de l'Université York, alors président de la SRC, a réagi immédiatement et favorablement. Un mois plus tard seulement, en novembre 1995, la SRC a créé un comité sur les groupes d'experts, avec comme président William Leiss, et a demandé au comité de produire un « manuel des procédures » à l'intention des groupes d'experts. Le manuel a été adopté de façon officielle un an plus tard, et il était accompagné d'un document plus bref intitulé « *Guide à l'intention des unités administratives* ». ¹³ Le « Guide », une sorte de résumé des procédures du document plus long, constitue une continuation de la perspective décrite dans l'« étude de faisabilité » précédente : il devait être utilisé par d'autres institutions, probablement des universités, qui réaliseraient des projets de groupes d'experts après avoir reçu une « certification » de la SRC et de son comité sur les groupes d'experts. De fait, la philosophie sous-jacente était que la SRC fonctionnerait comme une sorte d'organisme des « normes officielles », en ce qui concerne les processus relatifs aux groupes d'experts. ¹⁴

¹³ William Leiss, « *Expert Panels: Guide for Administrative Units* », octobre 1996, préparé par l'Unité des politiques environnementales, École des études politiques de l'Université Queen's, au nom de la Société royale du Canada; « *Expert Panels: Manual of Procedures and Guidelines* », Société royale du Canada, Comité sur les groupes d'experts (première publication en 1996, mises à jour en 1998 et en 2004) :

http://www.rsc.ca/files/publications/expert_panels/expert_manual.pdf.

¹⁴ Les procédures codées dans le « Manuel des procédures » de la SRC comprennent une distinction méthodique des fonctions; ce principe constitue l'ultime garantie de l'indépendance du groupe. Il est mis en pratique par l'entremise d'une série d'étapes :

1. le rapport du groupe est un rapport *pour* la SRC, et non pas un rapport *de* la SRC;
2. aucun dirigeant de la SRC, ou membre du comité qui sélectionne les membres du groupe, ne peut être membre du groupe;
3. le groupe, lorsqu'il se réunit pour la première fois, doit approuver le mandat du projet;
4. le groupe est la seule autorité en matière des sources qu'il consultera et qu'il rencontrera;
5. aucun non-membre du groupe ne peut participer aux délibérations du groupe, sauf sur invitation de celui-ci;
6. aucun dossier des délibérations n'est tenu (après l'achèvement du rapport), sauf si le groupe en décide autrement;
7. le surveillant des examens par les pairs, qui sélectionne les examinateurs pairs, n'est pas un membre du groupe;
8. le groupe est l'autorité finale sur la façon dont il répond aux commentaires des examens par les pairs;
9. personne d'autre que les membres du groupe et les examinateurs pairs (et le personnel qui a prêté le serment de discrétion) ne peut examiner le rapport du groupe avant qu'il ne soit approuvé, tel que terminé, par le groupe;
10. aucune modification ne peut être apportée par quiconque à un rapport du groupe, sans son consentement express.

Le « Manuel des procédures et des lignes directrices » a été préparé avec l'aide généreuse de Myron Uman (maintenant retraité), alors agent adjoint de direction du National Research Council des États-Unis, qui se décrit lui-même comme le « bras de commande » des trois académies nationales associées là-bas. Le projet de rédiger le « Manuel » avait été lancé en tenant pour acquis que l'établissement américain (U.S. Operation), qui produisait à ce moment-là environ un document par jour de travail, et des centaines de rapports de groupes complets chaque année, devait disposer d'un ensemble officiel de procédures, afin de publier un si grand nombre de rapports terminés dans ce qui semblait être un format standard.¹⁵ Cette présomption facile s'est révélée fautive. En fait, le « ciment » qui maintient l'établissement américain ensemble était et est son grand nombre d'employés permanents, qui reçoivent une formation à chaque étape de leur montée dans les échelons et qui absorbent pleinement la riche culture institutionnelle du National Research Council des États-Unis. Toutefois, certains des comités de supervision les plus importants dans la structure du National Research Council des États-Unis, particulièrement ceux qui géraient un flux constant de rapports majeurs, avaient trouvé utile, au fil des ans, de « codifier » les aspects importants de leurs règles de procédures en matière d'exploitation, comme la définition de « partialité » et de « conflit d'intérêts », la description des étapes à suivre dans le processus d'examen par les pairs, l'établissement du rôle du président du groupe et l'assurance de la confidentialité des discussions du groupe. Mais de tels documents n'avaient jamais été recueillis, ni n'avaient été publiés ou diffusés de manière publique par le National Research Council des États-Unis.¹⁶

M. Uman a assemblé quelques centaines de pages de leurs documents procéduraux internes auprès de divers comités et nous les a rendus accessibles. Ces documents constituent l'unique fondement du « Manuel » de la SRC. Les principaux sujets du manuel reflètent les domaines des procédures administratives dans la conduite des groupes d'experts, dans le système américain, que les cadres supérieurs avaient considéré comme ayant le plus grand besoin de précision. Il est certain que le soutien principal, en ce qui a trait

¹⁵ Au cours de la période de janvier 1993 à juin 1997 (cinquante-quatre mois), par exemple, les académies américaines ont publié un total de 1 331 rapports, soit une moyenne d'environ 300 rapports par année : États-Unis, General Accounting Office, « *Federal Research: The National Academy of Sciences and the Federal Advisory Committee Act* », novembre 1998, <http://www.gao.gov/archive/1999/rc99017.pdf>, page 4.

¹⁶ Il y a peut-être une raison simple à cela. Les États-Unis fonctionnent selon un système juridique qui rend les procédures administratives du gouvernement sujettes à des contestations judiciaires. Par conséquent, tout ce qui est écrit et codifié est une invitation permanente à intenter une poursuite. Voir le rapport du General Accounting Office (GAO), cité à la note 14, pour un examen d'un cas de longue durée qui a touché les académies nationales; cf. « *Congress moves swiftly to protect academy's independence* », *Nature*, volume 390, 13 novembre 1997, <http://www.nature.com/nature/journal/v390/n6656/pdf/390104a0.pdf>, page 104.

D'autre part, le penchant pour la codification procédurale dans ce pays soulève certaines discussions intéressantes et enrichissantes. Pour un exemple récent, voir : États-Unis, Office of Management and Budget, « *Final Information Quality Bulletin for Peer Review* », 2005, http://www.whitehouse.gov/omb/fedreg/2005/011405_peer.pdf.

au niveau élevé de crédibilité dont font l'objet les rapports des académies nationales des États-Unis, provient des antécédents éprouvés représentés par l'énorme volume de rapports déjà publiés, qui ont tous été créés par des membres de groupes qui possèdent une expertise incontestée.¹⁷ La situation au Canada était très différente, bien entendu, puisque nous avions l'intention d'établir une nouvelle orientation, dans le cadre de laquelle la SRC serait, pour la première fois, identifiée comme l'institution au Canada qui assumerait la responsabilité publique de superviser la production des rapports qui devaient disposer du même niveau de crédibilité que ceux publiés par les académies américaines et la Société royale du Canada, qui sont de loin les académies les plus actives du monde à cet égard. Le comité sur les groupes d'experts de la SRC a convenu qu'une bonne façon de lancer ce processus serait de préparer un document public à propos de ses procédures relatives aux groupes d'experts, lesquelles ont été conçues de façon explicite pour justifier la revendication de crédibilité élevée.

En l'occurrence, la SRC elle-même a reçu la première demande pour un rapport de groupe d'experts vers la fin de 1996, au moment où le « Manuel » en était aux dernières étapes de préparation. Le facteur clé de cette situation était la participation de Daniel Krewski, un cadre supérieur de Santé Canada (maintenant à l'Université d'Ottawa), au comité sur les groupes d'experts. M. Krewski connaissait très bien le système des académies nationales américaines, parce qu'il a déjà été membre d'un certain nombre de groupes qui avaient produit des rapports majeurs sur des questions de premier plan. Par conséquent, lorsque le gouvernement du Canada a été confronté au besoin d'obtenir une évaluation crédible d'un rapport technique français sur le risque lié à l'amiante, M. Krewski a fait en sorte que le projet soit assigné à la SRC. D'autres demandes ont rapidement suivi et, au cours de la période de 1996 à 2004, la SRC a publié un total de huit rapports majeurs; dans la majorité des cas, deux ministères fédéraux, Santé et Environnement, agissaient à titre d'organismes parrains.¹⁸ Tous les rapports ont immédiatement obtenu le statut de documents

¹⁷ Même cet organisme très compétent peut à l'occasion s'attirer des ennuis. Voir, par exemple, « *Watchdogs call academies to account over conflicts of interest* », *Nature*, volume 432, 10 novembre 2004, page 133, <http://www.nature.com/news/2004/041108/full/432133a.html>.

¹⁸ Pour les huit projets de groupe commandés et réalisés au cours de la période de 1996 à 2004, voir : http://www.rsc.ca//index.php?page=expert_panels_since1995&lang_id=1&page_id=133. Il convient de noter que, tout au long de cette période, de nombreuses autres demandes de renseignements sur les projets des groupes d'experts provenant de parrains potentiels ont été reçues par la SRC. Dans un cas en particulier, un groupe d'experts avait déjà été nommé et était sur le point d'amorcer son travail, lorsque le parrain, un ministère fédéral, a dû annuler le projet pour des motifs juridiques. Dans un autre cas, également touché par des questions juridiques, un projet de groupe d'experts, qui devait être entrepris conjointement avec le National Research Council des États-Unis, a fait l'objet de discussions sporadiques entre la SRC, le National Research Council et le ministère parrain potentiel du gouvernement fédéral depuis 2003; il est toujours à l'étude. Dans un ou deux autres cas, les parrains potentiels à l'extérieur du système fédéral ont retiré hâtivement leurs demandes, lorsqu'ils ont réalisé qu'ils ne pourraient pas participer à la nomination des membres du groupe d'experts ou à l'examen du rapport avant sa publication.

faisant autorité; dans la plupart des cas, leur publication a fait l'objet d'une couverture médiatique nationale.¹⁹ Trois d'entre eux en particulier, sur la colonie des singes, les champs radioélectriques et la biotechnologie alimentaire, traitaient de questions très litigieuses de grand intérêt pour le public et pour divers groupes d'intérêts. Ces trois rapports de groupes d'experts ont été largement diffusés partout dans le monde, et sont encore aujourd'hui, bon nombre d'années après leur publication, couramment cités.^{20 21}

Ainsi, la conception originale, dans le cadre de laquelle le rôle de la SRC serait essentiellement limité à l'accréditation d'autres établissements et à la certification de leurs produits, a été vite oubliée. Il s'est avéré qu'il n'était pas nécessaire, comme on l'avait d'abord cru, de passer quelques années à bâtir la crédibilité des processus des groupes d'experts « en théorie », pour ainsi dire, par l'entremise de la publication du manuel de procédures, avant que l'on puisse

¹⁹ La couverture médiatique a été grandement appuyée par ce qui était, autant que je le sache, une innovation de la SRC : la préface de chaque rapport de groupe d'experts consistait en un « sommaire public », qui visait à couvrir l'approche, les conclusions et les recommandations du groupe d'experts dans un langage non technique. (Par conséquent, ce sommaire était très différent du « sommaire » traditionnel que l'on trouve dans les rapports des académies des États-Unis.) Le point le plus important est que ce sommaire public faisait partie intégrante du rapport du groupe d'experts, rédigé par ce dernier. J'espère que le CAC poursuivra cette pratique, en partie parce que dans de nombreux cas, c'est la seule partie du rapport qui sera largement lue.

²⁰ À partir de 2006, tous ces rapports apparaissaient parmi les premiers dans les résultats de recherche sur Google à l'aide de descripteurs génériques de recherche par sujet :

- (1) Dans le cas du rapport sur la colonie de singes (1997), ce sujet était d'un grand intérêt pour le public en général et pour les groupes de protection des animaux. Pendant les six mois de délibérations par le groupe d'experts, l'*Ottawa Citizen* a publié une série d'articles élaborés, notamment des articles sur le sujet en première page. Six ans après la publication du rapport original, Santé Canada a demandé à la SRC de commander un rapport de suivi, afin d'examiner les progrès du gouvernement dans la réponse aux recommandations du rapport original.
- (2) Comme mentionné, le rapport de 1999 sur les champs radioélectriques a été mis à jour deux fois jusqu'à maintenant – dans ce cas, grâce aux publications dans les journaux approuvés par les pairs.
- (3) Le rapport de 2001 sur la réglementation de la biotechnologie alimentaire était un cas spécial. Il a suscité un vif intérêt, y compris des louanges et certaines critiques sévères, de la part de la collectivité scientifique, et parmi le public en général. Santé Canada a publié, sur son site Web, un « plan d'action » 2001 ainsi que neuf « rapports d'étape » (le dernier a paru en juin 2005) sur sa réponse aux recommandations du groupe d'experts.
Voir : <http://www.hc-sc.gc.ca/sr-sr/pubs/biotech/index-fra.php> (à partir du 16 janvier 2008).

²¹ Le rapport sur la biotechnologie alimentaire fait l'objet d'un intérêt continu de la part des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) et des universitaires. Voir Peter Andrée, « *An analysis of efforts to improve genetically modified food regulation in Canada* », *Science and Public Policy*, volume 33, 2006, pages 377-89. L'article de Peter Andrée cite même la lettre envoyée par le sous-ministre (SM) de la Santé au président de la SRC la veille de la publication du rapport, et la réponse faite par les coprésidents du groupe d'experts au SM (ces documents ont été obtenus par une ONGE par l'entremise d'une demande d'accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP)).

s'attendre aux premières commandes de projets réels. D'autre part, depuis 1996 la SRC a été dans l'obligation de répondre à de nombreuses demandes de renseignements, de la part de membres du public, à propos de la nature de ses processus relatifs aux groupes d'experts pour certaines des procédures, et l'exposition de ces points, contenus dans le « Manuel », s'est avérée très utile à cet égard.²²

À un moment donné, en 1998, une occasion s'est présentée d'informer un important groupe consultatif externe du gouvernement du Canada, le Conseil consultatif des sciences et de la technologie (CCST), des réalisations de la SRC dans les quelques années précédentes. Un rapport, commandé à William Leiss par le Bureau du directeur exécutif du CCST, a été remis le 30 mars 1998 sous le titre suivant : « Expert Panel Processes: Options and Summary of Procedures ». Le rapport conseille un certain nombre de façons selon lesquelles l'initiative de la SRC pourrait devenir plus largement adoptée par les ministères et les organismes du gouvernement, mais rien n'est advenu de ces notions; par la suite, le CCST a nommé son propre groupe d'experts externes.²³

Section II : Années 2000 et 2001

À la fin de 1999, la SRC a administré avec succès les trois premiers rapports de ce qui est devenu en fin de compte une série de huit rapports de groupes d'experts. Bien que le produit final semble être un document plutôt routinier, à savoir un rapport technique de longueur et d'apparence comparables à beaucoup d'autres

²² La justification d'un type particulier de composition de groupe d'experts suscite toujours un intérêt public marqué, comme on doit s'y attendre. Les gens veulent savoir quels critères sont appliqués, et pourquoi, dans la sélection des membres des groupes d'experts. Par exemple, « conflit d'intérêts » est, d'ordinaire, facilement compris par le public, mais, comme il fallait peut-être s'y attendre, certains universitaires peuvent être plutôt blasés à cet égard, feignant la surprise lorsque, par exemple, la question de leur intérêt commercial dans une entreprise dérivée est considéré comme étant pertinent aux services possibles relatifs aux groupes d'experts. D'autre part, le critère relatif à l'« équilibre », qui est une question essentielle pour la crédibilité des groupes d'experts aux yeux des collectivités scientifiques, est souvent plus difficile à expliquer. L'expérience de la SRC donne à penser que cela vaut la peine de déployer des efforts pour que le personnel de l'organisation responsable soit bien formé sur ces questions, y compris la capacité d'en discuter avec un public qui demande des renseignements.

Le personnel doit également savoir qu'il sera confronté à certaines questions et qu'il doit être prêt à les « refouler » dans certaines circonstances. Par exemple, la SRC a été contactée à maintes reprises par un avocat qui tentait d'obtenir la libération de toutes les notes en sa possession qui documentaient l'enregistrement des délibérations orales d'un groupe d'experts. Il n'a pas réussi à les obtenir. Ce type de notes ne devrait jamais être conservé, parce qu'il est fortement souhaitable que les membres du groupe d'experts puissent participer à des discussions débridées, et il serait beaucoup trop facile pour un profane de présenter de manière inexacte la position d'un membre du groupe en interprétant des énoncés aléatoires hors de leur contexte.

²³ CCST, « *Les investissements publics dans la recherche universitaire : comment les faire fructifier* », Rapport du groupe d'experts sur la commercialisation des résultats de la recherche universitaire, mai 1999.

du même type, il s'agit là d'une impression très trompeuse. Pour des raisons qui ont été en partie examinées dans ce qui précède, les rapports des groupes d'experts patronnés par les académies nationales sont des types particuliers de documents, qui visent à une revendication intrinsèque et appropriée d'une crédibilité unique. Les enjeux graves qui gravitent autour de la production de ce type particulier de rapport « dans les délais et le budget prévus », de manière constante, se sont avérés déconcertants.²⁴

Le défi prépondérant venait de la date limite de livraison qui était, dans chacun des cas, trop rapprochée (en particulier lorsqu'il fallait tenir compte de la traduction), ce qui forçait la SRC à accepter le délai ou à refuser d'entreprendre le projet. Les pressions les plus fortes ont été exercées sur les membres des groupes d'experts, à qui on a dû demander, à court préavis, d'interrompre leur calendrier chargé pour ce qui était essentiellement une tâche de service public. Comme l'on cherche généralement des cadres supérieurs pour pourvoir ces postes, de nombreuses pressions directes ont dû être exercées, même si dans la plupart des cas une entente a finalement été conclue. Les pressions subséquentes sur les membres des groupes d'experts et le personnel ont été extrêmement difficiles à gérer, et les dates limites ont été respectées uniquement en raison des solides réserves de bonne volonté auxquelles la SRC pouvait faire appel. Cette expérience a été particulièrement fâcheuse pour ceux qui avaient déjà participé à des groupes d'experts des académies américaines, dans le cadre desquels il était très clair qu'aucune date limite déraisonnable ne serait fixée pour l'achèvement du rapport.

Le comité sur les groupes d'experts, auquel il incombait de choisir les membres et le président du groupe et de superviser la conformité aux règles de procédure, était composé de volontaires qui étaient autrement occupés. Le principal problème était que chaque projet faisait l'objet d'un contrat unique pour des services, et que, par conséquent, il n'y avait aucune possibilité pour embaucher et pour former du personnel permanent, afin d'aider les universitaires supérieurs qui travaillaient gratuitement pour ces fonctions de

²⁴ Même les ententes contractuelles entre la SRC et le ministère des Travaux publics (MTP) ont, de prime abord, posé d'importantes difficultés. (Au cours de ces années, Sandy Jackson de la SRC a fourni une aide indispensable dans la négociation et la gestion de la série de contrats.) Un problème posé était que les « frais généraux » autorisés étaient si peu élevés qu'aucune réserve ne pouvait être accumulée pour payer les salaires du personnel entre deux projets. Le mécanisme de réalisation des rapports a été encore plus difficile; de prime abord, le MTP s'est étonné du fait que le rapport devait être prêt pour publication avant que le parrain puisse l'examiner. Une solution à cette anomalie a été la pratique de fournir « sous scellé » au ministère parrain, quelques jours avant qu'il ne soit publié de manière publique, le rapport déjà imprimé et, par conséquent, qui ne pouvait pas être modifiée. Cela permettait également au ministère de préparer une réponse préliminaire au rapport, puisqu'en règle générale, les journalistes appelaient immédiatement après la conférence de presse de la SRC, dans le cadre de laquelle le président et quelques autres membres du groupe d'experts présentaient le rapport et répondaient aux questions des représentants de presse, des groupes d'intérêts et du public.

supervision. Ces problèmes et d'autres problèmes de gestion ont exercé un stress important sur la SRC et son personnel, parce qu'il est tout simplement inacceptable de commettre des erreurs importantes dans le cadre d'une entreprise si prestigieuse.²⁵

La haute crédibilité avantageusement liée aux rapports du type de ceux des académies nationales coûte cher : il n'y a pas de place pour l'erreur dans l'assurance que toutes les procédures clés sont rigoureusement suivies. Ainsi, l'on ne peut pas, sauf dans des circonstances très exceptionnelles, apporter des changements à la composition du groupe d'experts après son annonce publique. De plus, il doit y avoir une compréhension claire entre le ministère parrain et l'organisme responsable (la SRC, dans ce cas) de la nature précise des questions qui doivent être traitées par le groupe d'experts, ainsi que du type de documents qui seront examinés par ce dernier au cours de ses délibérations. Les membres du groupe d'experts ne doivent jamais avoir, raisonnablement ou autrement, le sentiment d'avoir été « forcés » d'appuyer un type de raisonnement qui diffère de celui qu'ils ont jugé le plus approprié. Finalement, le segment de l'examen par les pairs du processus doit être réalisé avec un très grand soin.

L'absence de tout mécanisme grâce auquel la SRC et le groupe d'experts pouvaient rester « engagés » dans le cadre des questions soulevées par un rapport de groupe d'experts après sa publication a été particulièrement astreignante. Le principal obstacle était que le contrat s'est terminé avec la livraison du rapport au parrain; par conséquent, aucun fonds n'était disponible pour soutenir toute activité subséquente. La situation a été particulièrement difficile en ce qui concerne le groupe d'experts sur la biotechnologie alimentaire, en raison du niveau exceptionnel d'intérêt réel pour le rapport lui-même et l'éventail de questions plus générales (à l'égard du concept de précaution) qu'il abordait. Il n'est pas commun pour les académies nationales de poursuivre un « débat » public avec les autres parties après la publication d'un rapport. Pour des raisons purement pratiques, la SRC n'a jamais pu résoudre ce dilemme. (Il me semble qu'il doit exister des façons légitimes dont le CAC pourrait développer des pratiques novatrices à cet égard, afin d'extraire la valeur ajoutée des rapports de groupes d'experts à l'avenir.) Il est évident que personne d'autre ne peut parler au nom d'un groupe d'experts, et que les membres des groupes d'experts veulent retourner à leur propre travail après avoir terminé leur rapport. Il serait nécessaire de bien penser ce problème, et de voir s'il est possible de trouver des solutions appropriées.

Il ne s'agit pas ici d'une liste complète des types de questions et de problèmes de gestion auxquels fait face la SRC dans ses tentatives de s'acquitter de manière honorable de cette fonction. Tous ceux qui ont participé directement

²⁵ La situation est devenue critique en 2000-2001, alors que la SRC menait trois projets distincts de groupes d'experts en même temps, lesquels devaient tous faire rapport en 2001. Seuls les efforts héroïques du Dr Geoffrey Flynn de l'Université Queen's, alors président du comité sur les groupes d'experts, ont permis à la SRC de s'acquitter de ses responsabilités en matière de sélection des groupes d'experts et de supervision des projets des groupes d'experts.

étaient très conscients des doubles pressions auxquelles la SRC était soumise au cours de ces années. Une de ces pressions venait du fait que nous étions en voie d'entrer dans une arène où des académies très compétentes dans d'autres pays avaient déjà établi une norme élevée de performance, et que nous serions jugés en conséquence par nos pairs. L'autre pression venait du fait que nous savions que d'autres, à part les académies canadiennes, en particulier au sein du gouvernement fédéral, observeraient les résultats et qu'ils pourraient le faire avec un certain manque de charité, en cherchant à confirmer une croyance antérieure que la SRC ne pourrait pas s'acquitter de ces responsabilités de manière adéquate.²⁶

Mais il y a plus encore. Au-delà de la satisfaction de fournir aux parrains une série de rapports hautement crédibles, il y avait la gratification de constater de première main la conscience professionnelle des universitaires supérieurs qui acceptent de siéger au groupe d'experts à la demande des académies nationales. La SRC a toujours cherché à prendre au sérieux les demandes particulières imposées à ceux qui nomment les membres des groupes d'experts qui sont implicites dans la notion d'« équilibre ». C'est une erreur d'interpréter étroitement ce critère, par exemple, comme comprenant uniquement les sous-champs établis dans le cadre d'une seule discipline universitaire. L'équilibre devrait plutôt être interprété largement, au sens multidisciplinaire, et également au sens de la nécessité d'une profonde compréhension de l'interface entre la science et la politique publique. Bien entendu, dans le contexte canadien, l'équilibre des régions, des langues et des sexes est également exigé. Cette diversité a un coût en ce sens que les membres de groupes d'experts, issus de milieux très différents, doivent collaborer dans un contexte d'extrême pression temporelle pour résoudre des questions complexes et, idéalement, tirer des conclusions qui sont confirmées à l'unanimité. Tandis que les ensembles des membres de groupes d'experts de la SRC livrent parfois bataille pour atteindre un consensus, nous avons également reçu de nombreux rapports privés de la part de présidents de groupes d'experts qui avaient été témoins, dans le cadre des délibérations du groupe, d'un esprit de bonne volonté, de collégialité et d'empressement à trouver un terrain d'entente sans aucune compromission sur les questions de principe. Lorsque ces groupes d'experts fonctionnent bien, il semble qu'ils figurent parmi les expériences professionnelles les plus gratifiantes au cours d'une carrière.

Section II : Années 2000 et 2001

Le troisième d'une « nouvelle série » de projets de groupes d'experts de la SRC (champs radioélectriques) a été terminé en 1999, et en octobre de cette même

²⁶ Si les sensibilités de l'auteur sont apparentes dans ce passage, il y a des raisons à cela. Dans aucun pays développé du monde on ne s'attend à ce que les académies nationales du pays gèrent leurs affaires uniquement sur leurs propres ressources privées (c'est-à-dire les cotisations et les legs de leurs membres âgés), tout en étant à la fois dénigrées par d'autres pour ne faire que très peu en dehors de s'attribuer des médailles et des honneurs à elles-mêmes.

année les membres du quatrième groupe d'experts (matières particulières et appauvrissement de l'ozone) ont été nommés. Toutefois, vers la fin de 1999 il était devenu clair pour certaines des personnes au sein de la SRC, qui assumaient des rôles de leader dans les activités du groupe d'experts, que les arrangements courants étaient susceptibles de s'avérer insoutenables à long terme.

La raison prépondérante de ce point de vue était que la pratique de traiter chaque demande comme un contrat unique, même si c'est commode pour les parrains éventuels, imposait un fardeau intolérable à la SRC et à son personnel. Le manque de continuité signifiait que personne ne pouvait être embauché et formé de façon permanente. Bon nombre des responsabilités principales, comme la sélection des membres des groupes d'experts, exigent des types de compétences et une subtilité de jugement qui sont très difficiles à acquérir rapidement. La mémoire organisationnelle et l'expérience de la SRC étaient fragiles et pouvaient faire l'objet d'une rupture en tout temps; entre-temps, on ne savait jamais quand il fallait s'attendre à conclure de nouvelles affaires. Les dirigeants responsables au sein de la SRC donnaient gratuitement de leur temps, qu'ils enlevaient à leur calendrier de travail déjà chargé.²⁷ Ils n'étaient que trop conscients de la norme élevée de qualité des produits établie par le groupe affinitaire international, et du dilemme posé par le nombre réduit d'employés compétents, ce qui signifie qu'il existait un risque inhérent de commettre une erreur sérieuse simplement parce que la responsabilité de surveillance était offerte à Ottawa à un moment critique dans le temps.

Il semblait n'exister qu'une façon possible de changer la situation, à savoir par l'entremise d'un appel au gouvernement fédéral pour l'assurance de financement. Une proposition rédigée par William Leiss, en janvier 2000, a été distribuée à quelques collègues seulement avant d'être envoyée à l'honorable John Manley, ministre de l'Industrie, et l'honorable Gilbert Normand, alors secrétaire d'État (Science, Recherche et Développement), qui a fait rapport au ministre de l'Industrie au début du mois de mars. Dans la version préliminaire, la SRC était l'unique proposant et l'ACG n'avait pas été consultée. La justification était simple, mais erronée : il s'agissait de la capacité à long terme de réaliser des projets de groupes d'experts sous la rubrique d'une académie nationale, à la demande des organismes du gouvernement national, et à ce moment-là, la SRC était l'unique entité qui œuvrait, comme une question de fait, dans ce secteur d'activité au Canada.

La proposition se divisait en deux parties, une demande pour le financement de l'infrastructure et un bref document d'information sur le rôle des académies nationales dans la formulation de conseils d'expert aux gouvernements nationaux, citant en exemples les États-Unis, le Royaume-Uni et

²⁷ L'idée que les universitaires supérieurs puissent disposer de postes rémunérés à temps plein (ou au moins à temps partiel) pendant qu'ils occupent des postes de leadership au sein des académies nationales, bien que courante ailleurs, est presque impossible à concevoir dans le contexte canadien.

la France. Un budget annuel totalisant 1 500 000 \$ était proposé; il a été augmenté par la suite à 2 000 000 \$. La partie la plus solide de sa justification était la citation d'un passage qui provenait d'un bref document rédigé en 1999 par Tom Brzustowski, président du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) :

La Société royale du Canada (SRC) est une organisation nationale établie qui réalise depuis de nombreuses années un important travail de reconnaissance et de récompense à l'égard des universitaires canadiens qui se sont démarqués dans leurs domaines. Cette dernière a également mené, à l'occasion, des études importantes commandées par le gouvernement. L'Académie canadienne de génie (ACG) est une organisation plus récente qui joue un rôle comparable pour la profession d'ingénieur. La SRC et l'ACG possèdent toutes les deux la capacité intellectuelle nécessaire pour représenter les collectivités scientifiques et techniques dans le cadre de débats nationaux, et de formuler des conseils impartiaux convaincants au gouvernement sur des questions majeures qu'elles ont définies elles-mêmes, mais elles manquent de ressources et de reconnaissance publique pour jouer ces rôles.²⁸

Le Dr Normand a répondu avec vif intérêt et a immédiatement organisé une série de réunions et de consultations.²⁹ Un des premiers conseils formulés par le bureau du secrétaire d'État a été de faire participer l'Académie canadienne de génie à titre de coproposante, ce qui a été fait immédiatement, et à partir de ce moment-là la conception des propositions a été le produit conjoint des deux académies (l'académie des sciences de la santé a été ajoutée plus tard). La proposition initiale avait au moins laissé prévoir un financement direct à la Société royale du Canada. Bien entendu, la proposition conjointe exigeait un cadre complètement différent. Ainsi, les premières versions du document conjoint de la SRC-ACG envisageaient la création d'une nouvelle entité juridique, sous le nom d'Académies nationales du Canada (ANC), une référence évidente et intentionnelle au système américain. L'approche révisée formulait également une solution au déséquilibre de la taille des deux proposants, à savoir une structure dans le cadre de laquelle les trois académies au sein de la SRC fonctionneraient en unités distinctes, au même titre que l'ACG, à l'intérieur du cadre plus large d'une entité nouvellement créée.³⁰

²⁸ Éditorial, *Contact CRSNG*, automne 1999, pages 2-3.

²⁹ La présence de Paul Dufour (maintenant avec le Bureau du Conseiller en sciences) au sein du personnel du Dr Normand peut avoir eu une incidence sur cette réponse, puisque M. Dufour connaissait les antécédents de la SRC : R. Daley et P. Dufour, « *Creating a 'Northern Minerva': John William Dawson and The Royal Society of Canada* », *Journal for the History of Canadian Science, Technology and Medicine*, volume V, 1981, pages 3-13. La réponse du ministre Manley a été assurément plus froide : dans une lettre à la SRC datée du 9 mai, il reconnaît la valeur du travail récent de la SRC dans le cadre des projets de groupes d'experts, mais il se demande pourquoi le système de projets « à la carte » qui existaient alors ne devrait pas être maintenu.

³⁰ « The National Academies of Canada/Les Académies nationales du Canada: *A Proposal to the Government of Canada* », pages 4-5, mai 2000.

Lorsque la proposition mentionnait uniquement la SRC, son aspect administratif était simple : la SRC administrerait les fonds.³¹ La création d'une coentreprise exigeait une solution différente, à savoir une nouvelle (troisième) entité qui servirait leur objectif commun tout en maintenant les identités distinctes des deux académies. En fait, l'approche révisée, bien qu'illustrée graphiquement comme étant une hiérarchie, visait à créer une structure « parallèle », dans le cadre de laquelle les deux académies seraient inséparables, mais uniquement en ce qui a trait à la fonction de service public en matière de production d'évaluations d'expert. (Elles resteraient distinctes en ce qui concernait leurs fonctions traditionnelles d'« association ». Par exemple, la proposition de mai 2000 comprenait un détachement aux ANC, à 50 % du temps, de l'ensemble du personnel de la SRC et de l'ACG, dans le cadre duquel le travail serait axé sur les évaluations pour cette partie de leurs tâches.) Cette conception était fondée, bien entendu, sur notre compréhension de la façon dont le système américain fonctionnait dans la relation entre le Conseil national de recherches du Canada (CNRC), le « bras de commande » et les trois académies nationales.

À cet important égard, l'approche révisée conservait ce qui peut être appelé « le concept de base » de la proposition originale de la SRC, à savoir que les évaluations d'expert menées sous les auspices des académies nationales à la demande des gouvernements nationaux sont uniques. En d'autres termes, ce type d'évaluation possède des caractéristiques particulières (comme mentionné ci-dessus, une crédibilité particulière issue des deux qualités de désintéressement et d'indépendance). La structure des propositions originale et révisée illustre clairement le message implicite et explicite que *la production de ces évaluations fait partie des activités des académies nationales, en ce qui concerne leur rôle en matière de service public*. La principale présupposition dans les deux versions est que les académies elles-mêmes participent et doivent participer étroitement, en tant qu'organisations, aux activités d'évaluations. Cela est évident à sa face même, en ce qui concerne la situation dans la plupart des pays, et c'est également vrai du modèle américain : la structure juridique dans le cadre de laquelle le système fonctionne garantit que la The National Academy of Sciences (NAS)

³¹ Bien que la proposition n'ait pas été explicite sur ce point, l'objectif avait toujours été d'obtenir un financement par l'entremise d'une subvention annuelle (subvention de l'État), non pas d'un contrat, parce que cela était considéré important pour protéger l'indépendance de l'académie nationale. Cet objectif a été conservé lorsque le changement à une proposition conjointe est effectué. À divers moments, la création d'une fondation, suffisante pour générer un niveau approprié de revenu annuel, a également fait l'objet de discussions. La troisième stratégie était de préparer un acte du Parlement qui refléterait le système américain, qui garantit un flux presque constant de demandes d'études de la part des organismes et des ministères du gouvernement national. (L'octroi d'un pourcentage généreux de frais généraux dans tous les contrats individuels pour des études permet au système américain de maintenir son importante infrastructure de personnel permanent.) Ces questions reviendront, pour le CAC, une fois que l'entente initiale de dix ans aura expiré. Dans le cas de la Société royale du Canada (London), l'importante fonction de conseils en matière de sciences (et la dotation) est soutenue par une subvention annuelle du Parlement; même s'il s'agit d'un crédit annuel, la longue histoire de la relation (qui date de 1849) semble assurer la continuité.

détient le pouvoir de décision final parmi les quatre membres de cette famille. La « version canadienne » de ce système, comme l'illustre la version de mai 2000, a conçu les ANC pour ressembler à la National Research Council des États-Unis sur le plan juridique : la SRC et l'ACG contrôlèrent le conseil d'administration des ANC. En outre, les membres de la SRC composeraient la majorité des membres du conseil d'administration, reflétant la prépondérance de la NAS dans les arrangements américains.

Dès que la proposition révisée a été présentée, le Dr Normand a lancé un processus de consultation plus large. Il a convoqué une réunion pour le 4 mai et a invité un éventail d'intervenants supérieurs, y compris les présidents des trois conseils subventionnaires fédéraux, de la SRC et de l'ACG, les présidents du CNRC, de Génome Canada, de la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) et de l'Association des universités et des collèges du Canada (AUCC), les représentants du Cabinet du premier ministre et du gouverneur général, deux députés siégeant et quelques autres universitaires supérieurs. (La plupart des invités ont participé à la réunion.) Un soutien a été fourni par les cadres supérieurs d'Industrie Canada. Encouragé par l'appui enthousiaste des participants à l'événement, le Dr Normand a chargé son personnel de faire avancer la proposition. À ce moment-là, on a choisi un titre plus générique pour l'entreprise : « Organisation scientifique nationale » (OSN). Il pourrait être présumé que ce changement de nom reflétait le souhait des cadres supérieurs du gouvernement de minimiser le profil des « académies » pour un certain temps, et qu'il constituait peut-être un effet persistant de la débâcle antérieure en lien avec la SRC. Mais il y a aussi une raison importante qui l'explique également, une raison qui a été acceptée par la SRC et l'ACG : le Dr Normand a conclu de façon très appropriée qu'il ne devrait pas polariser ses plans pour une consultation et une discussion publiques plus larges en réunissant deux questions : premièrement, celle de savoir s'il existe ou non un « besoin » actuel d'une telle fonction au Canada et, deuxièmement (en présumant que la réponse à la première question est affirmative), celle de savoir quel organisme devrait être affecté à sa réalisation. L'étiquette OSN donne assurément une image de neutralité à cet égard, image que toutes les parties considéraient comme étant appropriée.

Au cours de l'été de 2000, la proposition de la SRC-ACG a été diffusée publiquement dans un article du *Research Money*, dans le cadre duquel le Dr Normand a annoncé son espoir de convaincre ses collègues du Cabinet d'appuyer la proposition.³² Toujours au cours de l'été de 2000, le bureau du

³² *Research Money*, 9 juin 2000. Cet article rappelait les réverbérations distantes des débuts de la SRC et d'Industrie Canada (note 6 ci-dessus), tout comme le fait une brève note qui a paru quelques mois plus tard : « *Peu de politiciens à part le « tsar de la science » Gilbert Normand ont appuyé l'idée. Le manque d'enthousiasme peut découler de la conclusion de 1994 d'un consultant, à savoir que la SRC avait échoué à un test de cinq ans d'une valeur de 5 000 000 \$ parrainé par le gouvernement pour déterminer si elle pouvait se repositionner sous une forme quelconque d'académie nationale.* » « Science Scope », *Science*, volume 290, 27 octobre 2000, page 685. Le

Dr Normand a lancé une série d'initiatives, notamment la planification d'une table ronde de consultation nationale et la demande, à divers consultants, de documents d'information sur les aspects du concept d'OSN. Un groupe de travail informel, composé de nombreux des participants à la réunion du 4 mai, a été formé. Dans sa lettre d'invitation à la réunion nationale, prévue pour les 4 et 5 octobre 2000, le Dr Normand a écrit ce qui suit : « Étant donné la reconnaissance que les sciences et la technologie se situent de plus en plus au centre de la prise de décisions dans tous les milieux le besoin est venu de créer une organisation indépendante et crédible pour fournir des conseils clairs et impartiaux sur les questions scientifiques et techniques qui touchent nos vies. »³³ La réunion d'octobre a finalement été convoquée sous le titre *Using Knowledge to Advantage: The Need for a National Science Organization (Tirer profit de la connaissance : la nécessité d'établir une organisation scientifique nationale)*.

Environ une centaine de participants se sont présentés pour assister à la table ronde nationale au début d'octobre 2000, y compris des représentants de la SRC et de l'*Académie des Sciences* et un large éventail de sociétés éducationnelles et professionnelles de partout au pays. Deux questions avaient été posées au groupe : « Le Canada a-t-il besoin d'évaluations indépendantes et crédibles au sujet de la science et de la technologie qui sous-tendent les questions pressantes du jour? Dans l'affirmative, quels mécanismes ou organismes sont les plus appropriés pour fournir ces évaluations? » Un bref document de discussion, préparé par un consultant et intitulé « *Tirer profit de la connaissance* », avait été diffusé au préalable. Le compte rendu de la réunion montre clairement qu'on a tenu une discussion vive et élargie, remarquablement libre de rancœurs et de références désobligeantes aux événements passés, et ce, sur les deux questions.³⁴ Il y a eu un solide consensus en faveur d'une réponse affirmative à ces deux questions; en ce qui a trait à la seconde, une grande diversité de stratégies de

commentaire du rapport au sujet du « test » est tout à fait erroné : aucun financement fédéral n'a été accordé à ces fins au cours de cette période de cinq ans.

³³ À ce moment-là, la double participation des cadres supérieurs des organismes d'exécution au sein d'Industrie Canada (IC), ainsi qu'au sein du petit « atelier » quasi indépendant qui relève directement du secrétaire d'État, était évidente. Une lettre de la part d'un cadre supérieur d'IC à l'intention du président de la SRC, en août 2000, mentionnait la réunion de consultation prévue pour octobre sous le titre « Académie scientifique nationale : une journée de réflexion ». (Couleurs de 1969!) Finalement, le nom OSN l'a emporté.

³⁴ Préparé par Intersol Consulting Ltd. (Archives). Un point notable est que, dans une présentation au groupe, un cadre supérieur d'Industrie Canada a insisté sur le fait qu'il existe une différence importante entre les mots « conseil » et « évaluation ». En grande partie, cette distinction avait pour but d'éviter tout chevauchement perçu entre une nouvelle OSN et les deux organismes existants, le Conseil consultatif des sciences et de la technologie (CCST) et le Canadian Society of Technical Analysts (CSTA). À partir de ce moment-là, l'utilisation de la phrase « science advice » (conseils scientifiques) dans les documents relatifs à l'OSN a été interdite. (Je suis très heureux de constater que le CAC a ramené ce concept antérieur dans son excellente devise : « Science Advice in the Public Interest » – qui a été traduite par « Le savoir au service du public ».)

mise en œuvre a été discutée, mais le bureau du secrétaire d'État ne souhaitait pas indiquer un plan privilégié à ce moment-là.³⁵

C'est à cette occasion que les premières mentions relatives à l'ajout d'une troisième académie nationale à la proposition de la SRC-ACG ont été formulées. Depuis un certain temps déjà, la SRC avait entamé des discussions avec des représentants de l'Institut canadien de médecine académique (ICMA) (des membres de la SRC figuraient parmi ceux-ci) et avait appris que celui-ci souhaitait établir une académie plus importante de sciences médicales ou de la santé. Des modèles existaient en France et aux États-Unis, et une nouvelle académie de ce type venait juste d'être formée au Royaume-Uni. Après octobre 2000, le président de l'ICMA a participé à toutes les discussions.

La réunion d'ouverture du « Groupe de travail sur l'organisation scientifique nationale », composé de quatorze personnes, a eu lieu le 8 février 2001. Ce groupe, ainsi qu'un sous-comité de moindre envergure, s'est réuni périodiquement tout au long de l'année 2001.³⁶ L'énoncé du mandat du groupe mentionnait la réunion d'octobre 2000 et déclarait ce qui suit :

Un consensus a été obtenu sur la nécessité d'une organisation nationale multidisciplinaire indépendante pour les sciences et les sciences humaines (y compris les sciences sociales et le génie) financée avec de nouvelles ressources spécifiques. Les participants ont convenu que le Canada a besoin d'une OSN pour faire des évaluations sur la science et de la technologie en vue d'appuyer la prise de décisions éclairées par le gouvernement, l'industrie et les citoyens individuels. Même si un consensus n'a pas été obtenu sur le modèle privilégié, il y avait une base de soutien solide et diversifiée pour un organisme-cadre à large assise, qui regrouperait bon nombre des rôles et des capacités des organisations scientifiques existantes sous un mandat et une structure de gouvernance renouvelés et élargis.

La tâche attribuée au groupe était d'« élaborer une proposition de nouvelle organisation scientifique nationale ».

Un sous-comité a reçu le mandat de « réduire l'éventail d'options possibles pour une OSN canadienne ». Pour sa première réunion le 1^{er} mars, le personnel du Dr Normand avait fourni à ses membres un bref document qui décrivait (à la suite de la discussion qui a eu lieu à la réunion du 8 février) uniquement deux

³⁵ *Research Money*, 23 octobre 2000, page 5.

³⁶ Les membres comprenaient les présidents de la SRC, de l'ACG, de l'ICMA, de la FCI et du CRSNG. Pour la liste complète, voir la lettre du Dr Normand datée du 30 janvier 2001 (Archives de la SRC).

catégories générales d'organisations candidates pour remplir le rôle d'une OSN.³⁷ Il s'agissait ici d'une « OSN à large assise », fondée sur un modèle d'intervenant à large représentation, et d'une « OSN à assise étroite », qui était en fait un modèle des académies nationales. Un rapport de consultants intitulé « *Une comparaison des académies scientifiques du G-8 et d'autres pays, et les options pour un équivalent canadien.* » L'approche de la question de l'OSN qui a été prise dans le rapport (un accent sur les pays du G-8) découlait des expériences personnelles du Dr Normand, à savoir sa participation aux réunions en Europe des ministres des Sciences du G-8. Il a souvent mentionné, dans le cadre des événements du groupe de travail sur l'OSN, son sentiment d'être quelque peu gêné aux réunions du G-8, parce que les autres ministres présents, sans exception, étaient accompagnés par un conseiller scientifique qui jouait un rôle de premier plan dans les académies nationales de ce pays. Il était clair que sa réponse rapide et enthousiaste aux propositions de la SRC et de la SRC-ACG, ainsi que la priorité qu'il a accordée à faire avancer ce « dossier » par la suite, découlait de ces expériences.

Le conseiller en chef pour ce rapport, Willie Smith de la Nouvelle-Zélande, avait préparé d'excellents rapports préalables sur les conseils scientifiques et les groupes d'experts pour les gouvernements de la Nouvelle-Zélande et du Canada. Comme il mettait l'accent sur les pays du G-8, il était à prévoir que sa conception d'une OSN viable donnerait priorité à un modèle d'académie nationale. Même si par la suite une série de débats animés et débridés ont été tenus aux réunions du groupe de travail sur l'OSN, après la réunion du 1^{er} mars, la prépondérance de l'opinion et de l'argument favorisait fortement ce modèle.

Au cours de l'automne de 2001, le Dr Normand a fait valoir le concept à l'occasion d'entrevues qu'il a eues avec le journal *Nature* et le périodique *University Affairs*.³⁸ Les déclarations publiées dans ces derniers montrent que le groupe de travail sur l'OSN avait atteint un consensus définitif, au cours de l'été précédent, sur un modèle privilégié pour l'organisation, à savoir une nouvelle

³⁷ Une question importante avait été résolue à ce moment-là. Le document d'information du personnel fournissait deux définitions clés, pour « sciences » et pour « évaluation ». La première se lisait comme suit : « Toutes les disciplines reconnues des connaissances spécialisées, y compris les sciences naturelles, le génie, les humanités, les sciences de la santé, et les sciences humaines, les arts et les lettres. » Cette conception est très « canadienne » et nous distingue de la base traditionnelle plus étroite de l'affiliation des gouvernements nationaux avec l'académie supérieure des sciences naturelles. Aucune résistance ne lui a été opposée, ni dans le cadre des réunions du groupe de travail sur l'OSN ni parmi le personnel du gouvernement affecté à ce projet. Bien entendu, ses origines intellectuelles sont le mieux reflétées dans le concept des « sciences humaines », qui englobent les sciences sociales et les humanités; les termes jumeaux allemands, *Naturwissenschaften* et *Geisteswissenschaften*, l'exprime le mieux. Il convient également de noter que la devise de l'Université d'Ottawa, « *Deus Scientiarum Dominus Est* » est traduite en anglais par « God is the lord of knowledge » (« Dieu est le seigneur de la connaissance »).

³⁸ « *Canada plans to give unified voice to science* », *Nature*, volume 412, 9 août 2001, page 573, <http://www.nature.com/nature/journal/v412/n6847/full/412573a0.html>;
« *Proposal for science academy gains support* », *University Affairs*, octobre 2001, <http://www.universityaffairs.ca/issues/2001/oct/index.html>.

entité, maintenant appelée les Académies canadiennes des sciences, qui seraient contrôlées conjointement par les trois académies nationales du Canada. Dans l'entrevue avec le journal *Nature*, le Dr Normand est allé jusqu'à révéler l'étendue de l'entreprise : le soutien du gouvernement serait de l'ordre de 3 000 000 \$ par année, idéalement sous forme d'une allocation initiale de 30 000 000 \$ sur dix ans, avec l'espoir d'inclure le crédit dans le prochain budget fédéral.

Le bureau du secrétaire d'État a publié un projet de document de consultation, intitulé « *Une proposition pour la création des académies canadiennes* », en date du 25 juillet 2001. Ce texte était accompagné de documents à l'appui d'un large éventail d'activités de consultation, à l'intérieur et à l'extérieur du système fédéral. Une vaste série de réunions, menées par les membres du groupe de travail sur l'OSN et autres, a eu lieu pendant l'été et au début de l'automne de 2001. Le modèle privilégié a été finalisé à la réunion du 5 octobre du groupe de travail. Pour cette réunion, le personnel avait compilé un catalogue important de commentaires qui provenaient d'une grande diversité de professionnels de partout au Canada et qui montraient un appui solide pour une nouvelle OSN.³⁹ Ensuite, vers la fin de 2001, le gouvernement du Canada a publié un livre blanc sur la « Stratégie d'innovation au Canada » et la proposition portant sur les académies a été reconnue à cet égard comme étant une des priorités du gouvernement, de la façon suivante : « Appuyer les "Académies canadiennes des sciences" sur lesquelles bâtir et compléter la contribution des organisations scientifiques canadiennes existantes. »⁴⁰

Le document définitif, intitulé « *A proposal for the Creation of The Canadian Academies of Science* » (Une proposition pour la création des Académies canadiennes des sciences), daté du 18 décembre 2001, a été affiché sur le site Web d'Industrie Canada au début de 2002.

Section III : Étapes finales (2002 – 2005)

Encouragées par les cadres supérieurs du gouvernement, les trois académies ont amorcé (et payé pour) les étapes exigées en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes pour la création d'une entité juridique portant ce nom, un processus qui s'est terminé en avril 2002. Il est probablement juste de dire qu'au cours des premiers mois de 2002, les représentants des académies croyaient que les probabilités d'obtenir du financement dans le cadre du prochain budget fédéral et de mettre en œuvre des mesures longuement attendues étaient bonnes.

Mais, dans la mesure où ceux qui observaient cette situation de l'extérieur du gouvernement ont pu le constater, la proposition semblait expirer

³⁹ Archives, Cartable pour la réunion du 5 octobre 2001.

⁴⁰ *Atteindre l'excellence – Investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, 2001, page 87.

lentement.⁴¹ En fait, des douzaines d'objectifs gouvernementaux avaient été établis dans le livre blanc de 2001, et les profanes ne pouvaient pas connaître le niveau de priorité relative attribué à la proposition qui portait sur les académies parmi celles de la longue liste des priorités énoncées publiquement et rassemblées sous la rubrique « stratégie d'innovation ».⁴² Les réunions occasionnelles et les activités de lobbying se sont certainement poursuivies, mais au fil du temps les probabilités de réussite semblaient diminuer de façon constante. Au printemps de 2004, les leaders de la SRC, commençaient à réévaluer la stratégie et à envisager l'abandon de la proposition existante et l'exploration de nouvelles approches.⁴³ La série de projets de groupes d'experts à la SRC s'est poursuivie tout au long de la période après 2001 : un groupe d'experts a fait rapport en 2003, suivi par un autre en 2004; un autre a été annulé pour des raisons juridiques après que le groupe d'experts a été nommé. Un autre projet conjoint potentiellement important avec l'Académie nationale des sciences (ANS) faisait l'objet d'un examen rigoureux, et de nombreuses autres demandes de renseignements avaient été effectuées. À tout le moins, la SRC était pleinement engagée à rester dans ce secteur d'activité, même sous les fardeaux administratifs exigeants qui ont été discutés plus tôt. Ainsi, les leaders de la SRC commençaient à évaluer d'autres options pour l'établissement des activités de ses groupes d'experts sur une fondation plus solide. Nous étions conscients du fait que les membres de la SRC avaient, dès le début, appuyé notre initiative avec enthousiasme, ce qui était un signe clair de leur engagement envers la fonction de service public de leur académie nationale. Nous savions que la position de l'ACG et de l'ICMA [alors déjà en voie de se transformer en Académie canadienne des sciences de la santé (ACSS)] restait aussi ferme. Ce qui était clair pour toutes les personnes concernées c'était qu'aucun des partenaires n'était prêt à abandonner le champ d'activité.

Puis, au milieu de l'été de 2004, le Bureau du conseiller national des sciences, qui avait été créé en avril de la même année, a communiqué avec les représentants des académies pour leur annoncer que la proposition allait être remise sur la table et activement prise en considération pour un financement. Le

⁴¹ Bien entendu, une série interminable de réunions et d'activités de lobbying s'est poursuivie. Howard Alper, qui est devenu président de la SRC en novembre 2001, a été rigoureux dans ses efforts soutenus pour préserver la proposition. Gilles Paquet, qui lui a succédé deux ans plus tard, a repris la cause.

⁴² Beaucoup plus tard, après que la proposition a été miraculeusement remise sur la table à l'automne de 2004, les cadres supérieurs d'Industrie Canada ont fait remarquer que, dans la mesure où les priorités ministérielles internes étaient concernées, on n'avait jamais attribué à la proposition portant sur les académies une priorité particulièrement élevée parmi celles de la liste globale.

⁴³ Aux alentours de mai 2004, le président d'alors de la SRC, Gilles Paquet, m'a téléphoné pour discuter de la situation, qui, nous en avons convenu, n'était pas encourageante. Connaissant mon engagement personnel envers la proposition existante, il m'a demandé si je libèrerais la SRC de toutes obligations supplémentaires de l'appuyer, si cela ne menait nulle part, et si je l'aiderais à examiner d'autres options. J'ai accepté les deux propositions.

premier ministre Paul Martin a annoncé l'engagement dans sa réponse au discours du Trône le 5 octobre 2004.⁴⁴

Conclusions

Le but du présent document est de raconter l'histoire de la série d'événements qui se sont produits au cours d'une décennie pour donner lieu à la création de l'ANS (maintenant le CAC) en septembre 2005. Dans le présent document, l'interprétation de ces événements est fondée sur un dossier documentaire détaillé et raisonnablement complet; je crois que le contenu de ces documents appuie pleinement les conclusions suivantes :

1. La proposition originale a été lancée par la SRC, au début de l'année 2000, en son propre nom, dans le contexte des enjeux administratifs auxquels elle faisait face pour fournir une série de rapports de groupes d'experts, commandés par le gouvernement fédéral à partir de 1996.
2. Un concept de base unique sous-tend toutes les étapes de l'évolution de la proposition, qui a d'abord été présentée au gouvernement fédéral, en mars 2000, et finalement annoncée en octobre 2004, à savoir que la principale responsabilité en matière de service public et que la mission des académies nationales sont de réaliser des évaluations d'experts indépendants à la demande des gouvernements, et que les académies nationales du Canada souhaitent être en position de s'acquitter de cette responsabilité de façon appropriée.
3. Par rapport aux tendances communes partout ailleurs dans le monde, la situation du rôle de service public des académies nationales du Canada a toujours été « anormale ».
4. Le modèle administratif le plus pertinent à la forme définitive de la proposition canadienne est celui des États-Unis, dans le cadre duquel la National Research Council des États-Unis fournit un soutien administratif et une expertise en personnel pour les rôles conjoints des trois académies nationales du pays en ce qui a trait à la production d'évaluations d'expert.
5. Dans tous les cas autour du monde, sans exception, lorsque des académies nationales exécutent ces fonctions, l'académie nationale supérieure elle-même ou un certain nombre d'académies conjointement (par

⁴⁴ Une diversité de commentaires formulés à ce moment-là peut être intéressante. Voir *Research Money*, 12 octobre 2004; « *Canada to join 'big league' with its own science academy* », *Nature*, volume 431, 14 octobre 2004, page 727; « *Martin backs science academy* », *Science*, volume 306, 22 octobre 2004, page 589; « *Prime Minister creates Academies of Science* », *University Affairs*, décembre 2004.

l'entremise du président de l'académie et du personnel supérieur) participent directement aux activités de production d'évaluations d'expert.

6. Les trois académies nationales du Canada demeurent pleinement et fermement engagées envers l'idée de participer directement et continuellement dans ce secteur d'activité.

La mise en œuvre officielle des activités de l'ANS en septembre 2005 constituait la résolution d'une question, qui avait pour ainsi dire été mise en veilleuse pendant 122 ans, soit depuis que la SRC avait été incorporée par une loi du Parlement, et qu'elle avait reçu sa charte royale, en 1883.

Cette « question », c'est-à-dire le rôle de service public de l'académie nationale supérieure du Canada (y compris son académie nationale des sciences), faisait l'objet de discussions de temps à autre au Canada depuis au moins la fin des années 1960, et très probablement plus tôt. Par moments, le ton de cette discussion a été rancunier, mesquin et même méchant.

J'aimerais conclure avec une observation personnelle à propos de ce qui s'est produit au cours de la période entre l'annonce du premier ministre en septembre 2004, et la mise en œuvre officielle des activités de l'ANS, un an plus tard. Cette observation concerne la relation entre les trois académies et le CAC, en tenant compte de ce dernier dans son rôle juridique et corporatif. C'est ma croyance personnelle, et je mets fortement l'accent sur le fait que, collectivement, les représentants des trois académies ont commis une erreur importante à ce moment-là. Leur partenariat officiel avait été scellé depuis que l'ANS avait été incorporé légalement en avril 2002. Toutefois, très peu d'efforts avaient été déployés, entre ce moment-là et l'annonce de septembre 2004, pour envisager la façon dont le partenariat fonctionnerait dans les faits. Je me rappelle bien de la très bonne volonté et de la collégialité simple qui existaient parmi les représentants des académies durant les années 2000-2001, lorsque le partenariat s'est formé peu à peu sous la protection du Dr Normand, aidé par les nombreuses personnes dévouées qui participaient au groupe de travail sur l'OSN (y compris les cadres supérieurs du gouvernement qui ont travaillé sur le dossier).

Pour des raisons qui ne sont pas du tout limpides pour moi, cette bonne volonté et cette collégialité semblent s'être évaporées complètement au moment où les trois partenaires ont commencé à élaborer une stratégie opérationnelle à partir de septembre 2004. Elles semblaient avoir été remplacées par un éthos concurrentiel et par un sentiment que les trois académies avaient des champs d'intérêt très différents quant à leur coentreprise. Au cours de toute cette année critique qui a précédé le lancement de l'ANS en septembre 2005, presque aucun effort n'a été déployé pour *définir, collectivement et en association, la façon dont les trois académies (y compris leurs dirigeants, leurs membres et leurs employés) seraient maintenant intégrées dans un cadre administratif unique facilité par le conseil d'administration et le personnel de leur « bras de*

commande », l'ANS [CAC], dans la mesure où leurs rôles dans le secteur des évaluations d'expert étaient concernés.

Je souligne ici le terme « intégrées » dans le passage en italique ci-dessus. L'exercice pour atteindre un consensus mené par le gouvernement au cours de la période 2000-2001, alors que le projet portant sur les académies faisait l'objet d'une discussion, comprenait un vaste éventail de personnes compétentes en plus de celles qui étaient affiliées avec toute académie nationale. À toutes les étapes de ces discussions, il y avait un consensus sur l'idée que les deux (et plus tard les trois) académies canadiennes agiraient conjointement, et non individuellement, dans tout nouvel arrangement dans le cadre duquel elles assumeraient la responsabilité des évaluations des experts. En aucun temps, il n'a été question qu'elles puissent créer une association de partenaires indépendants pour l'administration du soutien gouvernemental exigé, tout en agissant de façon complètement distincte dans le secteur des évaluations. Les raisons à cela comprenaient, bien entendu, les économies à réaliser en concentrant le personnel formé sous un seul toit administratif. Mais elles comprenaient également la nécessité de disposer d'une structure unifiée de personnel supérieur exerçant une vaste autorité discrétionnaire (qui, en fin de compte, est sujette à la surveillance du conseil d'administration, bien entendu) pour maintenir un niveau élevé d'assurance et de contrôle de la qualité à l'échelle de toutes les évaluations. À cet égard également, les concepteurs de ce plan visaient à imiter les structures éprouvées du système américain.

Il se trouve que la position juridique et fiduciaire du CAC, y compris sa responsabilité en matière de gestion de l'entente de financement avec le gouvernement fédéral, est primordiale. Cela donne au conseil d'administration du CAC toute l'initiative à cet égard ainsi que l'autorité finale quant à la forme que *tout type* d'« intégration administrative » des quatre entités, soit le CAC et les trois académies, peut prendre en ce qui a trait à leurs objectifs communs, dans la mesure où des ressources financières sont nécessaires (comme elles le sont, bien entendu). En outre, le CAC doit maintenant assumer le rôle de leadership dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un tel programme, en grande partie parce que les académies elles-mêmes n'ont pas réussi à s'acquitter de leurs propres responsabilités à cet égard avant septembre 2005. Selon moi, le CAC ne devrait pas éviter d'accepter ce rôle de leadership et de faire avancer le processus en ce moment et dans les années à venir.

La solution de rechange est tout simplement inacceptable. En effet, la solution de rechange est que les trois académies nationales du Canada ne joueraient qu'un rôle purement formel et « passif » dans le secteur des évaluations d'expert et qu'elles seraient limitées à la participation de leurs représentants à des réunions occasionnelles du conseil d'administration du CAC. Si cela devait se réaliser, une telle situation constituerait, selon moi, une trahison de tout le processus auquel les académies ont participé entre les années 2000 et 2005. Si cela devait se réaliser, la situation au Canada, en ce qui a trait aux activités de service public des académies nationales ailleurs, redeviendrait ce

qu'elle était dans le passé et deviendrait, une fois de plus, triste et « anormale ». Si cela devait se réaliser, il aurait été mieux que les académies nationales du Canada n'aient jamais amorcé le cheminement qu'elles ont parcouru au cours de ces années.