



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

**CHAPITRES 3 (LE PROGRAMME DE COMMANDITES)  
4 (LES ACTIVITÉS DE PUBLICITÉ) ET 5 (LA GESTION DE  
LA RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE) DU  
RAPPORT DE NOVEMBRE 2003 DE LA VÉRIFICATRICE  
GÉNÉRALE**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT  
DES COMPTES PUBLICS**

**John Williams, député  
Président**

**Avril 2005**

---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**CHAPITRES 3 (LE PROGRAMME DE COMMANDITES)  
4 (LES ACTIVITÉS DE PUBLICITÉ) ET 5 (LA GESTION DE  
LA RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE) DU  
RAPPORT DE NOVEMBRE 2003 DE LA VÉRIFICATRICE  
GÉNÉRALE**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT  
DES COMPTES PUBLICS**

**John Williams, député  
Président**

**Avril 2005**



# **COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

## **PRÉSIDENT**

John Williams

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Mark Holland  
Benoît Sauvageau

## **MEMBRES**

Dean Allison

Daryl Kramp

Gary Carr

Walt Lastewka

David Christopherson

Shawn Murphy

Brian Fitzpatrick

Borys Wrzesnewskyj

Sébastien Gagnon

## **GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Elizabeth B. Kingston

## **SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Brian O'Neal  
Marc-André Pigeon



# **LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

## **NEUVIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108 (3)(g) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a étudié les chapitres 3 (Le Programme de commandites), 4 (Les activités de publicité) et 5 (La gestion de la recherche sur l'opinion publique) du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu d'en faire rapport.



# TABLE DES MATIÈRES

---

PARTIE I — INTRODUCTION .....	1
A. Les objectifs du Comité .....	2
B. Les témoins que nous avons entendus .....	4
ENQUÊTE PRÉCÉDENTE.....	5
A. Rapport de vérification spéciale de la vérificatrice générale du Canada de mai 2002 (Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction) .....	5
B. Dixième rapport du Comité des comptes publics .....	6
PARTIE II — RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES ENTENDUS.....	9
TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA.....	9
SECTEUR DE LA PUBLICITÉ ET DE LA RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE (SPROP) .....	11
EXAMEN INTERNE ET VÉRIFICATION D'ERNST ET YOUNG DE 1996.....	12
LE PROGRAMME DE COMMANDITES .....	16
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE COORDINATION DES COMMUNICATIONS (DGSCC) .....	18
A. Le directeur général de la DGSCC.....	19
B. La gestion de la DGSCC et du Programme de commandites sous M. Guité .....	20
1. Centralisation des décisions.....	20
LA VÉRIFICATION INTERNE DE 2000 .....	23
LES RETOMBÉES DE LA VÉRIFICATION INTERNE DE 2000 .....	25
A. Communication Canada.....	25
LA VÉRIFICATION DE L'ÉQUIPE D'INTERVENTION RAPIDE (EIR) .....	26
SOCIÉTÉS D'ÉTAT.....	29
A. VIA Rail .....	30

1. <i>VIA Magazine</i> .....	32
B. Postes Canada.....	33
1. La série <i>Maurice Richard</i> .....	33
2. Concours Timbrons l'avenir.....	36
LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA.....	38
1. Le 125 <sup>e</sup> anniversaire de la GRC.....	40
LES AGENCES DE COMMUNICATIONS.....	42
LES RELATIONS ENTRE LE MINISTÈRE ET LES AGENCES DE COMMUNICATIONS.....	42
LES RELATIONS ENTRE LA DGSCC ET LES AGENCES DE COMMUNICATIONS.....	42
PARTIE III — HAUTS FONCTIONNAIRES.....	45
LES MESURES PRISES PAR LE SOUS-MINISTRE DE TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA.....	45
LES RELATIONS DU SOUS-MINISTRE AVEC LE MINISTRE.....	47
LES ACTIONS DES MINISTRES DE TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA .....	48
LE CABINET DU PREMIER MINISTRE (CPM) ET LE PROGRAMME DE COMMANDITES .....	51
PARTIE IV — OBSERVATIONS .....	53
DOCUMENTATION INSUFFISANTE ET VALEUR DOUTEUSE POUR L'ARGENT DÉPENSÉ .....	53
A. Valeur de la documentation.....	53
B. Optimisation des ressources .....	55
1. Diminution de la responsabilité et du contrôle parlementaires .....	57
2. Les règles du gouvernement.....	59
PARTIE V — RECOMMANDATIONS .....	63
GESTION ET CONTRÔLE FINANCIERS .....	64

VÉRIFICATION INTERNE .....	66
GESTION DES MARCHÉS.....	69
GESTION DE DOSSIERS.....	71
SOCIÉTÉS D'ÉTAT.....	71
LE PARLEMENT ET LE PROGRAMME DE COMMANDITES.....	74
LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA .....	76
CONCLUSION .....	78
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS .....	79
ANNEXE B — MINISTRE ET SOUS-MINISTRE ADJOINT 1996-2003 .....	83
ANNEXE C — CHRONOLOGIE DES MINISTRES, SOUS-MINISTRES ET HAUT-FONCTIONNAIRES RATTACHÉS AU PROGRAMME DES COMMANDITES DE TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (TPSGC).....	85
ANNEXE D — LE PROCESSUS D'ACHAT AU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DU CANADA .....	91
ANNEXE E — LE PROCESSUS D'ACHAT À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE COORDINATION DES COMMUNICATIONS .....	93
ANNEXE F — PLAN D'ACTION PROPOSITION DES GESTIONNAIRES : PROCESSUS DE VÉRIFICATION DES COMMANDITES.....	95
ANNEXE G — RECOMMANDATION DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE.....	107
ANNEXE H — CHRONOLOGIE DES MESURES CORRECTIVES.....	109
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	113
PROCÈS-VERBAL.....	115



# **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

---

## **RECOMMANDATION 1**

**Que le gouvernement remette au Comité un plan d'action comportant des dates cibles pour la mise en œuvre des divers éléments de la recommandation de la vérificatrice générale.**

## **RECOMMANDATION 2**

**Que le gouvernement dépose un rapport annuel à la Chambre des communes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action, jusqu'à ce que celle-ci soit achevée.**

## **RECOMMANDATION 3**

**Que les services financiers des ministères et organismes d'État examinent les pièces justificatives dont il est question à la recommandation 19 ci-dessous pour en vérifier la régularité avant de régler une facture afférente à un contrat.**

## **RECOMMANDATION 4**

**Que les services financiers des ministères et organismes d'État effectuent des contre-vérifications des demandes de paiement afférentes à des marchés et ce, de manière aléatoire et suivant le degré de risque.**

## **RECOMMANDATION 5**

**Que les programmes et activités afférents à des marchés, des subventions et contributions et des transferts à d'autres ministères ou organismes d'État fassent l'objet de vérifications internes régulières.**

## **RECOMMANDATION 6**

**Que les services de vérification interne relèvent d'une autorité centrale intégrée au Secrétariat du Conseil du Trésor.**

## **RECOMMANDATION 7**

**Que la surveillance globale des services de vérification interne au gouvernement soit confiée au contrôleur général du Canada.**

## **RECOMMANDATION 8**

**Que le gouvernement poursuive le rétablissement des services de vérification interne dans les ministères et organismes d'État et qu'il fasse rapport annuellement au Parlement sur la situation de ces services en s'attachant notamment aux ressources humaines, financières et technologiques qui y sont affectées.**

## **RECOMMANDATION 9**

**Que les vérifications internes donnent obligatoirement lieu à un suivi dans les 12 mois de la vérification initiale et que les résultats de ce suivi soient affichés sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor.**

## **RECOMMANDATION 10**

**Que, lorsqu'une recommandation issue d'une vérification interne est rejetée, cette décision soit justifiée, signalée au Conseil du Trésor et affichée sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor.**

## **RECOMMANDATION 11**

**Que toutes les nouvelles directions créées au sein des ministères et organismes d'État fassent l'objet d'un examen interne un an après leur création, puis d'une vérification interne de suivi dans les six mois.**

## **RECOMMANDATION 12**

**Que le contrôleur général du Canada soit autorisé à approuver toutes les réorganisations internes dans la fonction publique du Canada ainsi que la création de nouveaux ministères ou agences de manière à garantir que les services généraux et internes de vérification demeurent intacts, fonctionnels, adéquats et capables à la suite des restructurations.**

### **RECOMMANDATION 13**

**Que les services de vérification interne contrôlent le respect des règles qui régissent la passation de marchés et signalent toute entorse au Secrétariat du Conseil du Trésor.**

### **RECOMMANDATION 14**

**Que des sanctions administratives allant jusqu'au renvoi de la fonction publique soient établies de manière à décourager l'inobservance des règles de passation des marchés.**

### **RECOMMANDATION 15**

**Que l'on tienne compte de l'observation des règles en matière de passation de marchés dans l'évaluation annuelle des fonctionnaires des services d'approvisionnement ou quand on envisage de leur accorder une promotion ou une prime au rendement.**

### **RECOMMANDATION 16**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende compte au Parlement, à intervalles réguliers et en temps voulu, des marchés conclus par les ministères. Ces rapports devront mentionner les cas d'inobservation des règles ainsi que les sanctions imposées ou les mesures correctives adoptées.**

### **RECOMMANDATION 17**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette sérieusement en question les pratiques des ministères en matière de passation de marchés en s'attachant aux secteurs présentant le plus de risques.**

### **RECOMMANDATION 18**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, d'une part, modifie ses politiques sur les marchés de telle sorte que l'octroi et la gestion des marchés constituent des responsabilités séparées incombant à des entités distinctes au sein des ministères et, d'autre part, veille à l'observation de ces politiques de manière qu'elles soient scrupuleusement appliquées.**

## **RECOMMANDATION 19**

**Que les ministères indiquent clairement les pièces justificatives qui doivent figurer dans les dossiers concernant les marchés, les subventions et contributions, ainsi que les activités de communications et de publicité, afin de répondre aux exigences en matière de comptabilité, de vérification interne, de suivi du rendement et de règlement des factures.**

## **RECOMMANDATION 20**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor modifie les politiques visées de sorte, que, en l'absence de pièces justificatives appropriées, il soit interdit de faire des versements à l'égard de subventions, de contributions ou de marchés.**

## **RECOMMANDATION 21**

**Que la capacité du Parlement de tenir les sociétés d'État comptables de leurs actes soit renforcée.**

## **RECOMMANDATION 22**

**Que la participation du Parlement à la sélection et à la nomination des dirigeants des sociétés d'État soit accrue.**

## **RECOMMANDATION 23**

**Que la *Loi sur le vérificateur général du Canada* soit modifiée de sorte que le vérificateur général ait le pouvoir de mener des vérifications de gestion auprès des sociétés d'État et d'en communiquer les résultats directement au Parlement, et que le Bureau du vérificateur général obtienne les ressources nécessaires pour ce faire.**

## **RECOMMANDATION 24**

**Que la *Loi sur le vérificateur général* soit modifiée par l'ajout d'une disposition habilitant le vérificateur général à effectuer une vérification des dossiers, documents et comptes de tout particulier ou établissement ou de toute institution ou entreprise ayant un rapport avec la réception et l'emploi d'une subvention, d'une contribution ou d'un transfert aux termes d'une entente conclue avec le gouvernement du Canada.**

#### **RECOMMANDATION 25**

**Que les ministères et organismes d'État soient tenus d'inclure dans leur rapport sur le rendement des sections portant expressément sur les marchés passés, les subventions et contributions accordées et les transferts octroyés à d'autres ministères ou organismes. Les buts et objectifs de ces activités, les indicateurs de rendement et les résultats devront également être clairement énoncés.**

#### **RECOMMANDATION 26**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un régime de surveillance et d'observation plus efficace pour faire en sorte que les ministères et les organismes respectent les lignes directrices quant au contenu de leurs rapports sur le rendement.**

#### **RECOMMANDATION 27**

**Que tous les programmes comportant des versements à des particuliers ou à des entités privées qui ne se traduisent pas par l'obtention directe, pour le gouvernement, de biens ou de services soient établis comme des programmes de contribution aux termes de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.**

#### **RECOMMANDATION 28**

**Que les paragraphes allant de 41(2) à 41(3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* soient immédiatement abrogés.**

#### **RECOMMANDATION 29**

**Que le Conseil du Trésor revoie la procédure d'examen et d'approbation des candidatures à des postes de niveau EX pour s'assurer que l'on tient bel et bien compte des antécédents des candidats.**



## PARTIE I — INTRODUCTION

---

Le 10 février 2004, le Président de la Chambre des communes a déposé le rapport 2003 de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes<sup>1</sup>. Conformément à l'article 108(3)(g) du Règlement, le rapport a été renvoyé au Comité permanent des comptes publics.

Les chapitres 3, 4 et 5 du rapport informaient le Parlement des résultats d'une série de vérifications à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique, respectivement. En passant en revue cette série de vérifications, la vérificatrice générale du Canada a résumé ses constatations comme suit :

Nous avons constaté que le gouvernement fédéral a mené le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles et des règlements sur la passation des marchés, de la transparence et de l'optimisation des ressources. Ces arrangements — qui supposaient de multiples opérations avec de multiples entreprises, de fausses factures et de faux contrats, voire aucun contrat écrit — semblent avoir été conçus de manière à verser des commissions à des agences de communications, tout en cachant la source des fonds et la vraie nature des opérations.

Nous avons constaté un non-respect généralisé des règles de passation des contrats dans la gestion du Programme de commandites du gouvernement fédéral, et ce, à toutes les étapes du processus. On a ignoré ou violé les règles établies pour la sélection des agences de communications, la gestion des contrats, la mesure et la communication de l'information sur les résultats. En raison de l'effondrement quasi total des mécanismes de surveillance et des contrôles essentiels, ces violations n'ont pas été décelées, ni prévenues ni signalées, et ce, pendant plus de quatre ans. Au cours de cette période, le Programme a coûté aux contribuables 250 millions de dollars, dont plus de 100 millions de dollars en honoraires et commissions versés à des agences de communications.

Les fonctionnaires ont aussi violé les règles établies pour la sélection des agences de communications aux fins des activités de publicité du gouvernement. La manière dont la plupart des agences ont été choisies ne respectait pas les exigences de la politique du gouvernement sur les marchés. Dans certains cas, nous n'avons trouvé aucune preuve qu'il y ait même eu un processus de sélection<sup>2</sup>.

La vérificatrice générale a établi que « Dans l'ensemble, les activités de recherche sur l'opinion publique ont été gérées avec transparence », mais elle a constaté dans certains cas que le gouvernement n'avait pas suivi ses propres lignes directrices et que les

---

<sup>1</sup> Le dépôt a été retardé parce que la Chambre des communes ne siégeait pas.

<sup>2</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2003, chapitres 3, 4, 5, Points saillants globaux, p. 1. (<http://www.oag-bvg.gc.ca>)

ministères n'avaient pas indiqué clairement pourquoi il était nécessaire d'entreprendre des activités de recherche sur l'opinion publique<sup>3</sup>.

Les activités visées par les vérifications ont entraîné des dépenses importantes. Entre l'exercice financier 1996-1997 et le 31 mars 2003, le gouvernement du Canada a dépensé quelque 250 millions de dollars pour commanditer 1 987 événements. De cette somme, plus de 100 millions de dollars ont été versés à des agences de communications en honoraires et commissions.

De 1998-1999 à 2002-2003, le gouvernement fédéral a passé des contrats d'environ 793 millions de dollars, pour plus de 2 200 activités de publicité (Rapport, paragr. 4.9). En 2001-2002, le gouvernement a coordonné 686 projets de recherche sur l'opinion publique qui ont coûté 26,2 millions de dollars. En 2002-2003, le gouvernement a dépensé au total 23,7 millions de dollars pour 576 projets.

À cause de l'ampleur des dépenses de ces activités collectives et de la gravité des constatations de la vérificatrice générale, le Comité a décidé de procéder à un examen approfondi des résultats des vérifications.

#### **A. Les objectifs du Comité**

Le Comité estime qu'une de ses fonctions les plus importantes est de maintenir et de renforcer les cadres de responsabilisation entre le gouvernement, le Parlement et les Canadiens.

Tout au long de son étude des résultats des vérifications, le Comité a gardé deux grands objectifs à l'esprit. Le premier étant d'établir et de clarifier les faits. Le deuxième, un objectif à plus long terme, était d'examiner la nature de la relation entre les aspects politiques et administratifs du gouvernement telle qu'elle se manifeste par l'interaction entre l'exécutif (le cabinet et, plus précisément, les ministres qui le composent) et les hauts fonctionnaires de la bureaucratie. Bref, le Comité s'intéresse particulièrement à la relation entre ministres et sous-ministres. Cet objectif à plus long terme a exigé un examen approfondi du rapport de responsabilisation plus global qui existe au sein de la fonction publique du Canada, et de la théorie et de la pratique en matière de responsabilité des ministres et sous-ministres. Le Comité a donc poursuivi son étude au cours de la 1<sup>re</sup> session de la 38<sup>e</sup> législature avec l'intention de déposer un deuxième rapport portant exclusivement sur la responsabilité des ministres et des sous-ministres.

Puisque le Comité s'employait à établir et à clarifier les faits relatifs au Programme de commandites, il a travaillé en composant avec plusieurs obligations. La première est son obligation à l'égard de la population du Canada qui a le droit de savoir ce qui ne va pas

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 1.

et comment nous pouvons réduire, sinon éliminer totalement, les risques qu'une telle chose se reproduise. Une deuxième obligation, liée de près à la première, est de s'assurer de la santé des institutions d'un gouvernement représentatif et des organismes publics qui les soutiennent; le Comité a l'intention de remplir cette obligation en présentant des conclusions et des recommandations au sujet de la responsabilité des ministres et des sous-ministres.

La vérificatrice générale a dit au Parlement et aux Canadiens ce qui s'est produit. Le rôle du Comité est différent. Composé de représentants élus de la population du Canada, le Comité des comptes publics s'est laissé guider par un sentiment profond, celui de son obligation envers les Canadiens d'établir, tout d'abord et au meilleur de ses capacités, comment les abus signalés par la vérificatrice générale se sont produits et pourquoi ils se sont produits, et d'identifier les responsables et de mettre en place les mesures nécessaires pour éviter que cela ne se reproduise.

Le processus de dévoilement et d'éclaircissement des faits, par contre, est éclipsé par une obligation supérieure. Des mesures — urgentes — doivent être prises pour s'assurer que les institutions publiques continuent de mériter le respect, le soutien et surtout la confiance des Canadiens. Les abus révélés par la vérificatrice générale, même s'ils concernent un seul ministère et un petit nombre de ses fonctionnaires, portent ombrage au gouvernement dans son ensemble et menacent de saper l'appui des Canadiens sans lequel aucun gouvernement démocratique ne saurait fonctionner.

La troisième obligation avec laquelle le Comité a dû composer concerne donc les femmes et les hommes qui travaillent au sein des institutions publiques et sans les compétences et le dévouement desquels le gouvernement ne saurait faire ce qu'il doit faire : servir la population canadienne.

C'est sans aucun doute chez la vaste majorité des fonctionnaires — détenteurs d'office — dont la plus noble ambition est de servir le Canada et sa population et qui l'ont fait de façon si honorable, si loyale et si conforme à leurs règles de conduite que le dossier des commandites suscite la colère la plus grande. Ces hommes et ces femmes se sentent profondément trahis par une poignée d'entre eux qui, au dire même de la vérificatrice générale, ont contourné à peu près toutes les règles<sup>4</sup>. Le Comité se sent une obligation spéciale envers ces fonctionnaires à qui il convient d'offrir une certaine garantie que leur réputation sera protégée contre des préjudices futurs. Le Comité est aussi conscient que, si ce n'est le cas, il pourrait être à jamais difficile d'attirer à l'avenir dans le secteur public les hommes et les femmes les mieux qualifiés et les plus talentueux.

Pour s'acquitter vraiment de ses obligations, le Comité doit trouver des moyens constructifs pour s'assurer que les problèmes révélés par la vérification ne se reproduisent pas et en faire part à la Chambre des communes et au gouvernement du Canada sous la forme de recommandations concrètes.

---

<sup>4</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, *Communiqué*, 8 mai 2002.

La vérificatrice générale a déjà fait des recommandations d'ordre administratif que le Comité appuie sans réserve; le gouvernement du Canada a accepté ces recommandations et pris d'autres mesures de sa propre initiative (voir la partie sur les mesures correctives énumérées aux annexes C et H).

## **B. Les témoins que nous avons entendus**

Pour mener à bien son étude, le Comité a jusqu'à maintenant tenu 47 réunions au cours desquelles il a entendu 44 témoins.

La liste complète des témoins figure à l'annexe A du présent rapport. Toutefois, le Comité est tout spécialement redevable envers les fonctionnaires qui ont bien voulu l'aider dans son travail. Sans leur aide, il aurait été impossible de connaître le fonctionnement interne des ministères concernés et, en particulier, le processus d'approvisionnement et ce en quoi il faudrait l'améliorer — et ce en quoi il a mal fonctionné dans le cas qui nous intéresse.

L'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a facilité leur comparution devant le Comité en leur promettant qu'aucune mesure administrative ne serait prise à leur rencontre. À cela s'ajoutent les recommandations du Comité dans ses premier et deuxième rapports à la Chambre des communes (37<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session), à savoir que les mesures de protection prévues par le projet de loi sur la dénonciation s'appliquent rétroactivement à ces hommes et femmes<sup>5</sup>. Néanmoins, le Comité salue la force morale de ces fonctionnaires qui, par leur dévouement face à leurs obligations, ont surmonté toute réticence qu'ils ont pu ressentir et ont consenti à témoigner pour faire connaître toute la vérité dans ce dossier.

Enfin, le Comité désire remercier M. Allan Cutler, un fonctionnaire de carrière à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, que les problèmes de gestion des contrats de publicité ont commencé à préoccuper en 1995 et qu'il a commencé à signaler en 1996. Les préoccupations exprimées par M. Cutler ont mené à la première d'une série d'examins et de vérifications internes, lesquels ont abouti aux vérifications de 2001 et de 2003 de la vérificatrice générale. Après avoir insisté pour que les règles d'attribution des contrats soient respectées et fait part de ses préoccupations à la Direction générale de la vérification et de l'examen du ministère, M. Cutler s'est d'abord fait dire par son directeur général, M. Guité, qu'il serait déclaré excédentaire — autrement dit, mis en disponibilité.

Après une intervention de la part de son syndicat, M. Cutler a été transféré à l'extérieur de la Direction de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique ((DPROP), devenue plus tard la Direction générale des services de coordination des communications). Entre-temps, M. Cutler a continué de travailler sous la direction de M. Guité. Durant toute cette période, jusqu'à ce que le grief officiel qu'il avait déposé ait été

---

<sup>5</sup> Déposés le 2 février et le 12 mars 2004 respectivement.

réglé, M. Cutler a eu l'impression que sa sécurité d'emploi était incertaine et que toutes ses possibilités d'avancement avaient disparu<sup>6</sup>.

Le Comité est sincèrement désolé du traitement que M. Cutler a dû subir pour avoir posé le bon geste. Il déplore également que, malgré les efforts de M. Cutler pour faire part de ses préoccupations, rien n'ait été fait pour mettre fin aux abus qu'il avait observés, et qu'aucun changement n'ait été apporté dans la gestion de la DPROP. Si cela avait été le cas, le Programme de commandites aurait pu être géré et administré dans les règles, et les fonds publics, dépensés avec transparence et aux seules fins pour lesquelles ils étaient destinés.

## ENQUÊTE PRÉCÉDENTE

### **A. Rapport de vérification spéciale de la vérificatrice générale du Canada de mai 2002 (*Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction*)**

Le 8 mai 2002, le Bureau du vérificateur général a publié les résultats d'une vérification demandée par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, l'honorable Donald Boudria, concernant trois contrats attribués à Groupaction<sup>7</sup>. La vérificatrice générale a constaté que :

... les hauts fonctionnaires chargés de la gestion des contrats ont manifesté un mépris flagrant à l'égard de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, et des règles visant à garantir que les contrats gouvernementaux sont octroyés et administrés avec prudence et probité.

Les dossiers du gouvernement sur les trois contrats sont si mal documentés que de nombreuses questions clés entourant la sélection de l'entrepreneur et la méthode utilisée pour établir le prix et l'étendue des travaux stipulés dans les contrats demeurent sans réponse. À notre avis, le gouvernement n'a pas reçu tout ce qui était stipulé dans les contrats et ce pourquoi il a versé de l'argent.

---

<sup>6</sup> M. Allan Cutler, *Sommaire de témoignage*, p. 4, document présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

<sup>7</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada sur trois contrats attribués à Groupaction*, 8 mai 2002 (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/02sprepf.html>).

Plus particulièrement, la vérificatrice générale a constaté ce qui suit :

- Le gouvernement n'a pas reçu tous les produits qu'il avait prévus aux contrats et qu'il a payés. Des éléments clés des exigences des contrats n'ont jamais été livrés, et personne n'a pu trouver le rapport prévu aux termes du deuxième contrat, pour lequel le gouvernement a versé 549 990 \$.
- Les fonctionnaires ont approuvé des paiements pour des travaux qui différaient considérablement de ce qui était stipulé dans les contrats. Dans quelques cas, ils ont approuvé des paiements tout en sachant bien que les exigences des contrats n'avaient pas été entièrement respectées.
- On nous a dit [la vérificatrice générale] que des paiements ont été faits pour des conseils donnés verbalement, mais ces conseils n'étaient pas prévus aux contrats; il n'existe aucune preuve dans les dossiers que des conseils ont été reçus.
- Nous avons constaté que le premier contrat a été modifié de façon à en doubler la valeur, mais nous n'avons trouvé aucun document justifiant la nécessité de cette modification.
- Aucun des documents que nous avons examinés ne contient d'explications sur la façon dont le gouvernement a déterminé les services requis et sur les raisons pour lesquelles il a décidé que la passation d'un contrat serait la meilleure façon d'obtenir ces services.
- Nous n'avons trouvé aucune preuve d'un processus de sélection approprié pour l'attribution du premier contrat.
- Nous n'avons trouvé que très peu d'éléments de preuve étayant la décision d'attribuer les deuxième et troisième contrats.
- Les fonctionnaires n'ont pas respecté les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des règlements sur les marchés publics, ni vérifié si le nombre d'heures facturées par l'entrepreneur reflétait raisonnablement bien les travaux effectués.

## **B. Dixième rapport du Comité des comptes publics**

Après avoir tenu une série d'audiences sur le Rapport de vérification spéciale, le Comité a déposé son dixième rapport (37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session) le 20 mars 2003. Le Comité a fait 12 recommandations invitant le gouvernement du Canada à examiner de plus près et à appliquer plus rigoureusement les règlements relatifs aux marchés publics en

s'inspirant de recommandations antérieures<sup>8</sup>, à offrir de meilleures conditions et une meilleure protection aux fonctionnaires désireux de signaler des actes fautifs au travail, et à restructurer et à mieux financer la fonction de vérification interne au sein de son administration.

Dans son rapport, le Comité a noté que la vérificatrice générale a entrepris une vérification à l'échelle gouvernementale des programmes de publicité et de commandites et prévoyait rendre compte des résultats à la fin de 2003. Le Comité s'est dit :

... convaincu que la situation justifie un examen complet devant mener à une analyse des problèmes et des remèdes à y apporter. Le Comité félicite donc la vérificatrice générale de sa décision de mener une vérification sur large échelle des programmes de publicité et de commandites et se réjouit d'en connaître les résultats<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 28<sup>e</sup> rapport, 36<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, déposé le 5 mai 1999; Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 12<sup>e</sup> rapport, 36<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, déposé le 8 juin 2000.

<sup>9</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 10<sup>e</sup> rapport, 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, déposé le 20 mars 2003.



## **PARTIE II — RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES ENTENDUS**

---

Pour aborder ces genres de problèmes [mauvaise gestion et transgression de la confiance publique], il est important d'en comprendre les causes premières. Au début des années 1990, bon nombre de théories de gestion mettaient l'accent sur l'innovation et le service, aux dépens des contrôles et des règlements [...] Nous avons assoupli les contrôles transactionnels [pour faire profiter la population d'un meilleur service] [mais] nous avons aussi perdu de notre rigueur. Nous avons éliminé certains contrôles ministériels tout en réduisant la surveillance centrale. Nous ne nous sommes pas préoccupés d'assurer que les nouveaux employés aient à leur disposition toute la formation nécessaire pour mener à bien leur travail. Nous n'avons pas développé les systèmes d'information nécessaires pour bien gérer le rendement des opérations et la performance financière [...] nous avons peut-être parfois perdu de vue l'essentiel<sup>10</sup>.

Avec les compressions des dépenses effectuées lors de l'examen des programmes, beaucoup de mécanismes de contrôle ont été réduits durant cette période. Je pense que les gens mettaient l'accent sur la première ligne et la prestation des services. On a beaucoup réduit ce que l'on considérait des procédures administratives. Un bon nombre de nos vérifications en témoignent. Mais honnêtement, je ne pense pas que c'est la même chose dans le cas qui nous occupe. Ce programme a été établi en dehors du cadre normal des Travaux publics. Il ne s'agit pas de quelques personnes qui cherchent à accélérer les choses en réduisant quelques mécanismes de contrôle. Ce programme semble avoir été établi dès le départ en dehors du cadre de contrôle et de surveillance du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux qui, dans l'ensemble, n'était pas mauvais en soi<sup>11</sup>.

### **TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA**

Le Programme de commandites était géré par une direction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC, le Ministère), a été constitué légalement en juillet 1996 après la fusion de Travaux publics Canada et d'Approvisionnement et Services Canada en 1993.

La nouvelle entité était — et est toujours — l'une des plus imposantes du gouvernement fédéral, et préside à un mandat complexe, coûteux et essentiel. D'après le mot du Ministre qui a été publié dans le Rapport sur le rendement du ministère pour la période se terminant le 31 mars 1997, TPSGC « soutient dans leurs opérations courantes, plus de 100 ministères et organismes dans l'ensemble du gouvernement », y compris dans des activités d'attribution de contrats. Concernant ces dernières, le Ministre a souligné que

---

<sup>10</sup> Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé, *Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, mars 2004.

<sup>11</sup> Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, témoignage devant le Comité permanent des comptes publics, 3 mai 2004 (38:1135).

À titre de premier organisme mandataire pour les achats de l'État au pays, le Ministère gère environ 75 000 activités contractuelles, en achetant des biens et des services auprès d'entreprises et de particuliers pour une valeur annuelle de 8,2 milliards de dollars<sup>12</sup>.

Le Ministère compte actuellement 14 000 employés. Il fait des appels d'offres et attribue quelque 40 000 contrats par année, y apportant quelque 20 000 modifications, pour une valeur totale de 10,5 milliards de dollars environ. À cause de ce nombre élevé de contrats, ce qui entraîne des dépenses importantes et nécessite les efforts d'un grand nombre de ces employés, le Ministère exerce un contrôle étroit sur ses opérations. Comme M. David Marshall, l'actuel sous-ministre, l'a fait remarquer, « en temps normal, le Ministère conduit ses activités en se conformant à un système très perfectionné de contrôles internes ». M. Ranald Quail, un ancien sous-ministre, a dit au Comité que :

... il y avait des mesures de contrôle en place au sein du Ministère pour traiter de la façon dont les questions devaient être gérées — un cadre solide de gouvernance, une fonction de direction forte, une fonction de gestion du risque bien développée et une fonction de vérification interne. En plus, nous avons élaboré un programme d'éthique, qui a débuté en 1997.

La vérificatrice générale a fait une observation semblable dans le paragraphe 3.91 de son rapport :

À cette fin, TPSGC a établi un système assez sophistiqué de contrôles internes et de rapports redditionnels. Même si nos vérifications précédentes ont révélé certaines faiblesses dans les processus de gestion et de passation des contrats, nous avons aussi constaté que le système de contrôles internes du Ministère était généralement fiable.

Pourtant, la vérificatrice générale a établi que le Programme de commandites « fonctionnait dans un environnement à faible contrôle » (3.22).

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 24 février 2004, l'actuel sous-ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a présenté deux organigrammes. Le premier décrivait le cadre utilisé par le Ministère pour contrôler son processus d'approvisionnement type. Ce processus est rigoureux et vise à assurer que les contrats sont attribués conformément aux politiques du gouvernement et sont profitables pour la Couronne et le contribuable canadien. C'est là la norme, a-t-on expliqué au Comité. Le deuxième organigramme, élaboré sur le modèle du premier, en est fort différent. Il décrit comment les achats étaient gérés au sein de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC). Il révèle que la Direction générale ne suivait aucune des étapes du processus d'approvisionnement, sauf quelques étapes préliminaires (voir annexes D et E). En effet, il n'y avait aucun cadre de contrôle au sein de la Direction

---

<sup>12</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1997*, Ottawa, 1997, p. 1.

générale qui administrait le Programme de commandites et la Direction générale échappait totalement au cadre de contrôle rigoureux du Ministère.

## **SECTEUR DE LA PUBLICITÉ ET DE LA RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE (SPROP)**

Avant la création de la Direction générale des services de coordination des communications à TPSGC, les activités de publicité relevaient de plusieurs services au sein du Ministère. Au début, c'était le Groupe de gestion de la publicité (GGP) qui choisissait les entreprises de publicité chargées d'offrir les services de publicité aux ministères et organismes publics. Le GGP était aussi chargé de contrôler la qualité et l'efficacité de la publicité gouvernementale.

Un groupe distinct, dirigé par M. Allan Cutler, négociait individuellement les contrats avec les entreprises de publicité qui avaient été choisies par le Groupe de gestion de la publicité. La négociation portait sur l'établissement du prix et des modalités des contrats. M. Cutler a indiqué dans son témoignage qu'il y avait peu de communication entre le GGP et son groupe.

En 1990, M. Charles Guité a pris la direction du GGP. M. Cutler a dit au Comité qu'en 1994, M. Guité a commencé « à s'immiscer dans le processus de passation des contrats en autorisant des agences à exécuter des travaux de publicité sans avoir signé préalablement un contrat ».

Le 17 novembre 1994, M. Guité a rencontré le groupe dirigé par M. Cutler, qui était responsable de négocier les contrats. M. Cutler a indiqué au Comité que, durant cette réunion,

M. Guité nous a dit que les règles courantes ne devaient pas s'appliquer à la publicité. Il a déclaré qu'il demanderait au ministre de modifier ces règles<sup>13</sup>.

Une semaine plus tard, M. Cutler et deux des employés sous sa direction se sont fait dire qu'ils seraient transférés dans le service de M. Guité — situé géographiquement à l'extérieur de TPSGC — et qu'ils relèveraient de lui. Le Groupe de gestion de la publicité avait été rebaptisé la Direction générale de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (DGPRO, elle-même devenue le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) en 1993). M. Cutler a dit au Comité qu'à l'époque, les responsabilités de M. Guité ne portaient pas seulement sur le choix des entreprises de publicité, mais s'étendaient également à la négociation et à l'attribution de contrats à ces entreprises.

---

<sup>13</sup> Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de l'époque était l'honorable David Dingwall. Voir l'annexe B.

M. Cutler a déclaré qu'après son transfert, il a été troublé par les méthodes d'octroi de contrats de la DGPROP parce que

...j'ai constaté que des contrats étaient régulièrement antidatés; que des commissions étaient versées au titre de services qui n'avaient apparemment pas été rendus; que des paiements anticipés dérogeant aux règles étaient effectués; que l'exigence d'obtenir des autorisations légales, ministérielles ou du Conseil du Trésor n'étaient pas respectée; et que des contrats étaient adjugés sans autorisation financière préalable.

M. Cutler a ajouté que :

On me demandait de délivrer des contrats selon les modalités établies par M. Guité. Je n'avais plus à négocier les prix avec les agences de publicité ni à insister sur l'application des méthodes établies d'octroi de contrats par le gouvernement.

Profondément troublé par ce qu'il constatait et par ce qu'on lui demandait, M. Cutler a fait part de ses préoccupations à M. Guité qui, comme il l'a indiqué au Comité, « a été très contrarié ». Par conséquent, M. Cutler s'est rendu compte que son emploi était en danger. Il a commencé à tenir, de février 1995 à février 1996, un registre détaillant certaines irrégularités qu'il observait. M. Cutler a affirmé qu'à « bon nombre de reprises », on lui a demandé de préparer et d'octroyer des contrats dans des circonstances qu'il estimait « douteuses ou inappropriées ».

En avril 1996, quand il a refusé de signer une autorisation et un contrat, M. Cutler a indiqué que son supérieur immédiat, M. Mario Parent, lui avait indiqué qu'il devrait payer le prix de son refus. M. Cutler a alors demandé l'aide de son syndicat, l'Institut professionnel de la fonction publique, qui a envoyé le 13 mai 1996 une lettre à M. Jim Stobbe, sous-ministre adjoint de la Direction générale du Service opérationnel au gouvernement du Ministère. Par conséquent, M. Cutler a été invité à faire part de ses préoccupations à la Direction générale de la vérification et de l'examen du Ministère, ce qu'il a fait.

## **EXAMEN INTERNE ET VÉRIFICATION D'ERNST ET YOUNG DE 1996**

La firme Ernst et Young a identifié les germes du problème dans sa vérification de 1996.

Norman Steinberg

Le 28 mai 1996, la Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC a interviewé M. Cutler. Une note de service a été envoyée par la suite au sous-ministre adjoint, Jim Stobbe, qui a demandé un examen plus approfondi du matériel fourni par M. Cutler. Le 7 juin 1996, les Affaires internes du Ministère ont déclaré que les allégations faites par M. Cutler au sujet des méthodes d'attribution des contrats du Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique étaient fondées.

La Direction générale de la vérification et de l'examen a interviewé M. Cutler une deuxième fois et, le 19 juin, elle a informé M. Stobbe, par note de service, qu'il y avait suffisamment de documentation à l'appui des allégations faites à l'origine par M. Cutler concernant le fait qu'on antidatait des contrats pour faciliter leur attribution à la demande du ministère client. M. Steinberg a ajouté dans la note de service que :

Le problème, c'est que les politiques et les procédures pourraient comporter des lacunes, mais il y a des gens qui essaient de les contourner en prenant des raccourcis ou en inventant des méthodes pour modifier délibérément des documents qui, s'ils étaient examinés par un organisme externe de vérification ou de réglementation, soulèveraient des questions de probité quant à la façon dont le Ministère s'acquitte de ses fonctions et de ses obligations en matière d'attribution de contrats<sup>14</sup>.

M. Steinberg a donné un exemple :

M. Cutler a présenté une première demande indiquant clairement qu'un effort délibéré et volontaire a été fait pour démontrer qu'elle avait été reçue à une date ultérieure correspondant à une date de demande de contrat<sup>15</sup>.

Il a toutefois fait remarquer que les gestes qu'il avait examinés ne semblent pas avoir été posés pour réaliser un profit ou un gain personnel, mais soulevaient plutôt des questions d'ordre éthique. Pour faire suite aux premières conclusions de son examen, la Direction générale de la vérification de l'examen a pris des mesures pour demander à une firme de l'extérieur d'effectuer une vérification du SPROP.

M. Steinberg a indiqué au Comité que le sous-ministre (M. Quail) a aussi été informé en juin 1996 des allégations de M. Cutler concernant la manipulation de contrats et la vérification en cours à cet égard.

Le 24 juin, M. Guité a fait circuler une note de service indiquant qu'il avait demandé de mettre tous les dossiers du SPROP sous clé en prévision de la vérification.

La firme Ernst et Young, embauchée pour effectuer la vérification, a examiné les activités d'attribution de contrats du SPROP durant la période de juin 1994 au 30 juin 1996. Son mandat prévoyait une vérification détaillée ainsi que le signalement et l'examen de tous les dossiers dans lesquels le non-respect des politiques d'adjudication de contrats aurait pu entraîner un gain ou un profit personnel.

Les résultats de la vérification ont été publiés dans un rapport final daté de novembre 1996. La firme Ernst et Young a constaté que la recherche sur l'opinion publique s'est faite dans le respect des politiques et des procédures prescrites et qu'à quelques

---

<sup>14</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Note de service du directeur général, Vérification et Examen, à M. J. Stobbe, dossier n° 1530-96-056-11/5, 19 juin 1996.

<sup>15</sup> *Ibid.*

exceptions près, les politiques et procédures régissant le SPROP étaient appropriées. Elle a aussi indiqué qu'elle n'avait « trouvé aucun cas de non-conformité qui aurait pu engendrer des situations de gains ou de profits personnels<sup>16</sup> ».

Toutefois, la vérification a également révélé, concernant les contrats de publicité, qu'il y a eu « des cas répétitifs de non-conformité à certaines politiques contractuelles<sup>17</sup> ». Plus précisément, le rapport renferme les observations suivantes :

- C'est le SPROP, et non les ministères clients comme prévu par la politique, qui a choisi les représentants du secteur privé devant former le Comité de sélection chargé d'évaluer les entreprises de publicité qui pourraient répondre aux besoins des ministères clients.
- Les formulaires de commande des ministères clients pour autoriser l'octroi des contrats n'étaient pas toujours dans le dossier et il est arrivé que l'autorisation préalable n'ait pas été obtenue.
- Contrairement à ce qu'exige la politique, aucun examen juridique ni analyse des coûts n'a été fait pour des contrats pour lesquels la délégation de pouvoirs était exercée par le SPROP.
- On a noté des cas où le SPROP n'a pas respecté son obligation de recommander l'approbation par le Conseil du Trésor si la valeur d'un contrat dépasse la limite établie pour le SPROP.
- On a noté de cas où des documents ont été antidatés.

Ernst et Young a conclu que :

À l'origine, le SPROP avait pour mandat de conseiller les ministères sur la publicité et la recherche sur l'opinion publique. Comme les achats ne représentent qu'une petite partie de ses activités, les employés de cet organisme n'ont pas vraiment de formation dans ce domaine. Ils ne possèdent pas l'expertise nécessaire, puisque les achats ne constituent pas leur objectif principal. Il serait plus profitable pour toutes les parties que *les achats de services de publicité et de recherche sur l'opinion publique soient intégrés dans les services d'achat courants de TPSGC*<sup>18</sup>.

Autrement dit, Ernst et Young a recommandé de rétablir la séparation qui existait avant novembre 1994 entre la sélection des agences de publicité et la négociation des contrats, soit la fonction approvisionnement. M. Stobbe (SMA chargé du SPROP) a passé en revue les constatations de la vérification. Selon le témoignage de M. Steinberg, une

---

<sup>16</sup> Ernst et Young, *Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique – Vérification de la conformité des processus contractuels, Rapport final*, novembre 1996, Sommaire.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.* C'est nous qui soulignons.

réponse de la direction indiquant l'acceptation des recommandations et décrivant les mesures à prendre a été déposée devant le Comité de vérification d'examen en juillet 1997. En septembre de la même année, le résumé du rapport de vérification et la réponse de la direction ont été transmis, d'après M. Steinberg, au Secrétariat du Conseil du Trésor pour diffusion dans son site Web.

M. Quail, le sous-ministre responsable du Ministère à cette époque, a dit au Comité qu'une fois la vérification de la firme Ernst et Young terminée, le Ministère a obtenu que « [l]e SPROP [s'engage] à prendre des mesures correctives ». Il a par la suite réitéré cette affirmation, en ajoutant « et on s'est arrêté là » Comparaisant à nouveau devant le Comité, M. Quail a affirmé qu'il avait

supposé que la personne qui avait entrepris de faire le travail du plan correctif de la vérification le ferait. Je tiens cela pour acquis, je m'attends à cela et je pense que c'est une façon raisonnable d'agir en utilisant la confiance.

Le Comité n'a vu aucune indication d'un suivi formel pour vérifier si le SPROP avait appliqué les correctifs.

En fait, la recommandation principale de la firme Ernst et Young n'a jamais été appliquée. M. Quail a dit au Comité que l'approvisionnement « n'a jamais été intégré au circuit normal [...] ça n'a pas été le cas ». Quand on lui a demandé pourquoi le volet approvisionnement n'avait pas été retiré et confié au service central des approvisionnements du Ministère, M. Quail a répondu :

C'est comme ça qu'il [le Ministre] souhaitait organiser ce groupe [SPROP] et il voulait laisser la question de l'approvisionnement à part<sup>19</sup>.

Notons que le compte rendu des événements donné par le Ministre auquel M. Quail fait référence — l'hon. Alphonso Gagliano — diffère sensiblement de celui de M. Quail quant aux responsabilités exercées par le Ministre. Selon M. Gagliano, il n'a rien su des problèmes relevés par la vérification de 1996, et n'a pas été informé que celle-ci avait eu lieu. Quand on lui a demandé si le fait que les fonctions de sélection et d'approvisionnement n'avaient pas été séparées l'avait inquiété, le Ministre a répondu : « Pas à ce moment-là. Je pense que les directives du Conseil du Trésor étaient précises, que les directives devaient être suivies. ... J'aimerais vous rappeler qu'au moment où j'ai trouvé qu'il y avait des problèmes dans la vérification 2000, c'est exactement ce que j'ai fait : j'ai séparé les deux fonctions ». Cette version des événements a reçu l'aval de M. Guité qui a dit au Comité que la décision de laisser les choses telles quelles aurait été prise par le sous-ministre et non par lui.

---

<sup>19</sup> L'honorable Alfonso Gagliano était le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux à ce moment-là.

Lorsque le SPROP a été intégré à une nouvelle entité, la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), la combinaison des rôles est demeurée inchangée, comme l'a fait remarquer la vérificatrice générale dans son rapport de 2003 : « pour le Programme de commandites, la gestion de la passation des contrats et des finances était assurée par la DGSCC et non pas par un service central [du Ministère] » (3.20). La vérificatrice générale a ajouté ceci :

Le directeur général de la DGSCC [M. Guité] examinait les demandes [de financement de commandites] et décidait quels événements seraient commandités et quelle agence de communications obtiendrait le contrat [...] À la demande du directeur général, le personnel du Programme préparait la demande de contrat et la transmettait au service des achats de la DGSCC, qui rédigeait le contrat [...] Le directeur général approuvait les paiements aux agences de communications avec lesquelles un contrat avait été conclu (3.21).

Il n'allait plus y avoir de vérification interne jusqu'en 2000, parce que, comme l'a dit M. Quail, « rien n'indiquait que quelque chose allait mal. Si cela avait été le cas, nous aurions demandé la vérification plus tôt».

## LE PROGRAMME DE COMMANDITES

L'activité de commandites a vu le jour en tant qu'initiative pendant que le SPROP existait encore. Le 20 novembre 1996, TPSGC a demandé au Conseil du Trésor d'approuver une rallonge de 34 millions de dollars pour une période de deux ans. À cette fin, il lui a demandé d'approuver un poste de dépenses de 17 millions de dollars dans le budget supplémentaire des dépenses de 1996-1997 et de créer un autre poste de 17 millions de dollars dans les niveaux de référence de 1997-1998. Selon la présentation au Conseil du Trésor, le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) de TPSGC

est chargé, entre autres fonctions, de réaliser une initiative du gouvernement du Canada qui consiste à promouvoir tous les programmes, politiques et services fédéraux *en commanditant certains événements dans tout le Canada*. Les événements sont sélectionnés d'après l'assistance, la visibilité, le moment et les répercussions possibles sur les programmes gouvernementaux concernés<sup>20</sup>.

La présentation du Conseil du Trésor indiquait que le SPROP était chargé depuis peu de réaliser une initiative du gouvernement de Canada qui consistait à promouvoir tous les programmes fédéraux en commanditant certains événements dans tout le Canada<sup>21</sup>. Une liste des événements à commanditer figurait en annexe de la présentation. M. J.C. Guité, directeur général du SPROP, était nommé dans la présentation comme la personne à contacter au Ministère. En guise d'approbation, la demande de financement a été signée

---

<sup>20</sup> Présentation au Conseil du Trésor n° 824628, 21 novembre 1996. C'est nous qui soulignons.

<sup>21</sup> *Ibid.*

par la ministre de l'époque, l'honorable Diane Marleau, et le premier ministre Jean Chrétien. Selon M. Quail, « c'est à ce moment-là que le Programme a été lancé ». Il a témoigné que la DGSCC s'est « engagé[e] à fond dans le Programme de commandites après l'approbation [...] de la présentation faite au Conseil du Trésor et signée par la ministre Marleau et le premier ministre ». M. Quail savait que l'initiative des commandites était importante. Comme il l'a dit au Comité :

Ce n'est pas tous les jours que vous recevez une présentation au Conseil du Trésor portant sur la nécessité d'améliorer les communications et ce n'est pas tous les jours non plus qu'on trouve immédiatement l'argent pour ce genre de programme, sans compter que cette présentation est signée à la fois par le ministre et le cabinet du premier ministre. En d'autres termes, c'est une question importante. Je n'ai pas besoin de me le faire répéter, je sais bien que ces présentations sont des documents importants.

Ce n'est pas la façon normale de mettre en train des programmes. Devant le Comité, M<sup>me</sup> Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Appareil gouvernemental, Conseil privé, a fait remarquer ce qui suit :

Il y a des programmes qui découlent d'une décision touchant une politique, qui reflètent une telle décision. Cela nécessite un mémoire au Cabinet parce que la politique elle-même doit être approuvée. Une fois approuvée et le programme financé, le Ministère et le ministre proposent l'appareil en question au Conseil du Trésor afin qu'il en approuve les différents éléments.

Dans les faits, l'activité de commandites a commencé sous la forme d'une initiative et n'est devenue un programme que beaucoup plus tard. Selon M<sup>me</sup> O'Hara,

il ne s'agissait pas en fait d'un programme [...] avant décembre 2002, [où] Communications Canada a en fait proposé ce programme. Jusque-là, cela faisait partie de tout un éventail d'activités de communications. À l'origine, et cela remonte à 1996-1997, cela relevait [d'un] service [...] qui s'appelait secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique. C'était un service de Travaux publics qui, en 1997, a fusionné et est passé à la DGSCC, si bien que lorsque celle-ci fut créée en 1997, l'activité commandite y a été transférée. Ensuite, [...] en août 2001, lorsque [la] DGSCC elle-même a déménagé, l'activité commandite a déménagé avec elle au BIC [Bureau d'information du Canada]. Jusqu'en décembre 2002, lorsque le Programme a été créé, cela faisait partie d'une grappe d'activités de communication qui relevait de ces trois entités: d'abord le secteur, puis la direction générale et ensuite le BIC.

M. Quail, dans son témoignage, a indiqué que le recours à une présentation au Conseil du Trésor pour lancer l'initiative qui allait devenir le Programme de commandites « [n'était peut-être] pas exactement la manière dont on procède pour d'autres choses, il reste que c'est de cette façon qu'a débuté ce programme ».

M. Peter Harder, à cette période secrétaire du Conseil du Trésor, a dit au Comité qu'on n'était pas au courant de problèmes au Programme de commandites et qu'on n'en discutait pas lors du processus décisionnel du Conseil sur les présentations. Le rôle du Conseil du Trésor, a-t-il dit, était de faire en sorte que les ministères comprennent les règles et les directives applicables, et établissent des cadres convenables, mais la *Loi sur la gestion des finances publiques* confère aux sous-ministres l'entière responsabilité de la gestion financière de leur ministère. M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor depuis mai 2002, ajoute que le Conseil n'était même pas au courant de la vérification interne de 1996 parce que jusqu'à la révision des politiques en 2000, rien n'obligeait TPSGC à divulguer ce fait. Le témoignage de M. Judd contredit la déclaration ultérieure de M. Steinberg selon laquelle un résumé de la vérification de 1996 et une réponse de la direction avaient été présentés au Secrétariat du Conseil du Trésor en septembre 1997.

## **LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE COORDINATION DES COMMUNICATIONS (DGSCC)**

En novembre 1997, la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) a été créée au sein de TPSGC afin de mieux coordonner les communications gouvernementales. Elle a pris en charge certaines des responsabilités assumées jusque-là par le Groupe Communication Canada, qui avait été privatisé, et a absorbé le SPROP et ses responsabilités.

Dans le cadre des efforts déployés pour améliorer la gestion des communications, des processus et des produits gouvernementaux, le Comité du Cabinet sur les communications a reçu pour tâche de superviser la coordination et l'harmonisation des activités de communication, de publicité et de recherche sur l'opinion publique dans l'ensemble de l'administration fédérale. TPSGC s'est vu demander de lui fournir des services de secrétariat<sup>22</sup>.

Bien que la façon dont ces décisions ont été prises ne soit pas encore claire, M<sup>me</sup> O'Hara, du Bureau du Conseil privé, a indiqué dans son témoignage que la création de la DGSCC « faisait partie d'une réorganisation interne » qui relève normalement du ministre et du sous-ministre.

À la création de la DGSCC en novembre 1997, M. Quail et le Ministère n'ont pas pris en considération les résultats de la vérification de 1996 (qui avaient été présentés en juillet 1997 au Comité de vérification et d'examen que M. Quail présidait) ni les mesures correctives proposées parce que, selon M. Quail, la vérification de 1996 traitait

---

<sup>22</sup> Présentation au Conseil du Trésor n° 82565, 15 septembre 1998.

[...] de la publicité et des sondages, du SPROP, pour une autre année. [La vérification de 1996] ne faisait pas vraiment de lien avec les résultats des activités de Groupaction. De plus, j'avoue ne jamais avoir pensé que c'était un document pertinent. Nous étions intervenus, et nous avons mis cela de côté pour passer à autre chose. C'est aussi simple que cela.

Il a ajouté qu'alors il « ne voyai[t] pas de lien » entre les problèmes mis au jour en 1996 et les lacunes révélées par les vérifications ultérieures de la DGSCC.

Par conséquent, au moment de la restructuration qui a fait du SPROP la DGSCC, les leçons du passé n'ont pas été mises à profit, ni même prises en considération. Le fonctionnaire sous la direction duquel de graves manquements aux procédures contractuelles avaient été commis dans le SPROP — M. Guité — est devenu le directeur général de la nouvelle entité. Cette nomination s'est produite malgré les problèmes que la firme Ernst et Young avait relevés dans le SPROP et la nature des allégations de M. Cutler.

M. Quail a dit avoir écrit à M. Guité, lorsque le Ministère a créé la DGSCC, pour l'informer qu'il était maintenant responsable d'une direction générale, qui serait « assujettie aux mécanismes de vérification et d'examen, au contrôle de qualité des contrats, au règlement contractuel ainsi qu'à la sensibilisation à la fraude et à la prévention ». M. Quail a affirmé ceci :

Je lui [M. Guité] ai conseillé de rencontrer Norm Steinberg, le directeur général de la vérification, et de consulter les politiques et les directives du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux, et je m'attendais à ce que ce soit fait.

Cependant, M. Quail a ajouté : « Je n'ai pas fait de lien entre les deux » (c.-à-d. que sa décision de demander à M. Guité de parler à M. Steinberg n'avait pas de lien avec les résultats de la vérification de 1996) .Dans un autre témoignage, il a indiqué qu'il ne se souvenait pas s'il avait vérifié auprès de M. Guité que celui-ci avait bien rencontré M. Steinberg comme demandé.

#### **A. Le directeur général de la DGSCC**

Pendant la période où la DPROP est devenue le SPROP, puis a été intégrée à la DGSCC, M. Guité a reçu une série de promotions. D'abord directeur de la publicité et de la recherche dans l'ancien ministère des Approvisionnements et Services, il a été promu directeur général en 1995 et son poste EX-1 a été reclassifié à EX-2 par intérim.

Entre 1995 et 1998, M. Guité a été confirmé dans son poste EX-2 et a par la suite été promu à un poste EX-3. D'après M<sup>me</sup> O'Hara, la reclassification du poste de M. Guité à EX-3 aurait été effectuée en vertu des pouvoirs délégués au sous-ministre, M. Quail.

Presque un an après la constitution de la DGSCC, TPSGC a demandé au Conseil du Trésor d'approuver la création d'un nouveau poste, celui de sous-ministre adjoint, Services de coordination des communications du gouvernement du Canada, et sa classification au niveau EX-4. M. Quail a dit dans son témoignage que M. Guité lui-même avait entrepris les démarches ayant mené à la reclassification de son poste et qu'il avait obtenu l'appui du Ministre :

M. Guité estimait que la poursuite du Programme de commandites au niveau alors approuvé par le Conseil du Trésor de façon séquentielle — nous n'avons jamais vraiment obtenu de financement pluriannuel; il fallait faire une série de présentations au Conseil du Trésor — exigeait un réexamen du poste. Il m'en a parlé et il en a également parlé au ministre. Le ministre m'en a entretenu en indiquant qu'il aimerait que l'on se penche sur la situation pour déterminer s'il convenait de porter la classification du poste de M. Guité au niveau EX-4.

Le 24 septembre 1998, après avoir évalué la reclassification proposée, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné son approbation, de sorte que M. Guité est devenu sous-ministre adjoint sous l'autorité immédiate du sous-ministre, M. Quail. Pendant tout ce processus, l'attention s'est portée sur le poste et les responsabilités qu'il impliquait, plutôt que sur la personne qui allait occuper le poste et sur le rendement de cette personne. M. Quail a précisé que la proposition de reclassifier le poste a « été établie en fonction des responsabilités assumées, plutôt que du titulaire ». Selon le ministre de l'époque, l'honorable Alfonso Gagliano,

je n'ai pas signé une présentation au Conseil du Trésor pour nommer M. Guité [...] j'ai signé la présentation du Conseil du Trésor qui créait un poste de sous-ministre adjoint au service de coordination des communications. C'était le poste créé. Il n'était pas de mon ressort de nommer le titulaire de ce poste.

Le Comité a également appris que M. Guité a reçu des primes au rendement durant son séjour à la DGSCC. Avant de devenir EX-4, M. Guité, selon M. Quail, aurait préparé sa propre évaluation de rendement et l'aurait envoyée au sous-ministre adjoint pour révision et approbation. Une fois devenu EX-4, ces évaluations de rendement étaient transmises à M. Quail qui « aurait considéré tout commentaire reçu de l'extérieur, en particulier du bureau du Ministre ». M. Quail a affirmé qu'il n'y « avait aucune plainte. O.K. C'est comme ça que cela se faisait ».

## **B. La gestion de la DGSCC et du Programme de commandites sous M. Guité**

### **1. Centralisation des décisions**

Dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale a indiqué que les membres du personnel de la DGSCC l'avaient informée que le directeur général « ne les faisait pas participer à la prise de décision sur les commandites » (3.21). Au paragraphe 3.24 de son rapport, elle a ajouté ceci :

Apparemment, seules quelques personnes participaient à la prise de décision et celles qui travaillaient toujours à TPSGC, à Communication Canada et dans d'autres ministères ont été incapables de nous expliquer pourquoi certaines décisions avaient été prises.

Devant le Comité, la vérificatrice générale a expliqué le problème central auquel cette situation donnait lieu. « Le groupe gérait la DGSCC, sans les contrôles, ni même la séparation des tâches qu'on s'attend à trouver dans une organisation. Ainsi, il y avait beaucoup de pouvoir dans les mains du directeur général ».

Cette observation est étayée par les témoignages faits devant le Comité. M<sup>me</sup> Huguette Tremblay, qui était adjointe administrative et gestionnaire de bureau sous la direction de M. Guité (puis de son successeur, M. Tremblay) a dit que le groupe qui s'occupait du Programme de commandites à la DGSCC était très restreint, « en tout, il y avait une dizaine de personnes ».

M. George Butts a décrit très clairement la façon dont le processus d'approvisionnement du Programme de commandites fonctionnait à la DGSCC. (Un diagramme figurant à l'annexe D du présent rapport illustre la façon dont le processus devrait fonctionner; un autre diagramme, à l'annexe E, montre comment il fonctionnait véritablement à la DGSCC.) Le témoignage de M. Butt mérite d'être reproduit dans son intégralité :

Pour ce qui est, tout d'abord de la formulation des exigences, le directeur exécutif a joué un rôle clé à tous les égards. La vérificatrice générale a bien fait remarquer qu'un certain nombre de questions se posaient au sujet des programmes visés par les décisions ou du financement de chaque programme et dans quelle mesure. Toutes les décisions de cette nature ont été prises au niveau du directeur exécutif.

Également, le directeur exécutif, agissant à titre de responsable du projet, a autorisé la dépense des fonds et a signé les demandes aux termes de l'article 32 [de la *Loi sur la gestion des finances publiques*], engageant ainsi les fonds à dépenser. La demande signée était ensuite traitée au sein même de la DGSCC.

La stratégie suscite de nombreuses questions. Il existe peu de dossiers explicatifs à cet égard.

Il est clair que le directeur exécutif, agissant à titre de responsable de projets, a consulté des listes existantes d'entreprises déjà établies depuis un certain temps et que cette façon de faire s'est imposée comme stratégie d'approvisionnement.

Passons maintenant aux demandes de soumission. Là encore, le directeur exécutif a établi à partir de cette liste d'entrepreneurs pré-sélectionnés ceux qui seraient invités à soumissionner. À nouveau, il existe peu d'information permettant de déterminer la raison d'inclure ou d'exclure tel ou tel entrepreneur. Si j'aborde cet aspect, c'est que la vérificatrice générale s'est demandée s'il s'agissait ou non d'attributions concurrentielles. Il est clair que la démarche n'est pas conforme à la politique des marchés.

En invitant les entreprises à soumettre une proposition, au lieu d'afficher une DDP [demande de propositions] et d'élaborer des critères d'évaluation comme cela se fait habituellement, les responsables transmettaient une lettre d'intention accompagnée d'un questionnaire. Ils invitaient les entreprises à comparaître et à faire une présentation, laquelle était examinée par un comité de sélection de très haut niveau qui décidait quel entrepreneur se verrait attribuer le contrat.

Pour ce qui est de l'évaluation et des négociations, encore ici il est difficile de comprendre comment cela se passait. Aucun dossier ne permet d'expliquer le choix d'un fournisseur. Il ressort clairement, cependant, que l'examen relevait du directeur exécutif et que c'était lui qui décidait de passer à l'étape de l'approbation de contrats.

La délégation des pouvoirs, en l'occurrence, n'était pas respectée. Je vous ai dit plus tôt que la délégation des pouvoirs visait l'ensemble du ministère à la DGSCC. Le directeur exécutif se les réservait. Il approuvait la passation de contrat. De fait, le processus était dépourvu de tout aspect concurrentiel, comme l'a souligné la vérificatrice générale.

En matière d'attributions de contrats, encore ici, la grille d'approbation n'était pas respectée. Le directeur exécutif limitait le processus à un groupe très restreint. La vérificatrice générale a également constaté dans son rapport l'existence d'un certain nombre d'ententes verbales conclues sans documentation contractuelle.

Donc, lorsqu'on parle de la distribution de documents au responsable des paiements et au responsable du projet, cela se faisait dans certains cas après coup.

En matière d'administration des contrats, encore ici, le directeur exécutif remplissait les deux rôles, agissant comme autorité contractante et modifiant les contrats à sa guise. On constate clairement une absence de moyens de vérification et de contrôle prévus dans le système de TPSGC. Ainsi, les projets pouvaient être accordés en toute impunité. La vérificatrice générale a fait ressortir clairement que 21 p. 100 de l'ensemble des contrats examinés avaient pu augmenter de valeur et, encore ici, sans qu'aucune explication ne soit fournie dans les dossiers.

Pour ce qui est du paiement des contrats, l'acceptation des réalisations attendues était le fait du responsable du projet et ne reposait que sur le test de vraisemblance et non pas sur des événements marquants ou des résultats concrets sous forme d'ébauche de rapports, etc. Il est donc très difficile de déterminer si la prestation de services a réellement eu lieu pour l'ensemble des contrats visés par l'examen.

C'est également le directeur exécutif qui donnait l'approbation écrite aux termes de l'article [34] [de la *Loi sur la gestion des finances publiques*], pour signifier que les biens et les services avaient été fournis selon les stipulations du contrat. Nous devons cependant nous interroger à cet égard, compte tenu de l'insuffisance des éléments de preuve concernant les résultats.

Pour ce qui est de l'autorisation de payer, nous n'avons pas constaté un examen détaillé des résultats, une vérification de la certification. C'est la DGSCC qui était responsable du paiement. La vérificatrice générale a déclaré dans son rapport que la certification visée par l'article 33 de la LGFP [*Loi sur la gestion des finances publiques*] avait été autorisée; cependant, les certifications visées par l'article 34

manquaient souvent de crédibilité en raison de l'insuffisance des renseignements contenus dans les dossiers.

La version de M. Guité sur le partage des responsabilités au sein de la direction générale correspond sur le fond avec celles de M. Butts et de M<sup>me</sup> Tremblay. Comme l'explique M. Guité dans ses propos sur le rôle du Ministre (voir plus loin), la sélection des événements à commanditer était faite à partir de listes fournies au Ministre ou son personnel (en son absence) et abordée lors de discussions périodiques avec M. Guité. Quand les factures arrivaient, M. Guité avait seul le pouvoir de signature (même s'il se fiait souvent aux rapports de son personnel pour confirmer que les événements avaient bien eu lieu et que le « produit » avait été livré.

## **LA VÉRIFICATION INTERNE DE 2000**

Nous ne serions pas ici aujourd'hui si la vérification interne n'avait pas fait cette vérification initiale en 2000.

Sheila Fraser, vérificatrice générale

Entre 1996 et 2000, il n'y a pas eu de vérification interne ou d'examen du SPROP et de l'entité à laquelle il a été intégré, la DGSCC. M. Quail a affirmé dans son témoignage :

Je n'avais aucune raison de demander qu'on effectue une vérification. Je n'en voyais pas non plus la nécessité. J'ai demandé qu'on en fasse une en février 2000. Est-ce normal? Nous effectuons entre 15 et 25 vérifications par année. C'est tout ce que nous faisons au Ministère. C'est beaucoup. Nous avons procédé, entre autres, à une évaluation de la gestion des risques. Aucune vérification de la DGSCC n'était prévue avant que je n'en fasse la demande en 2000.

Cependant, en février 2000, M. Quail a demandé à l'unité de la vérification interne du Ministère de procéder à une vérification du Programme de commandites. M. Guité avait alors pris sa retraite de la fonction publique, et M. Pierre Tremblay — qui avait été muté du Cabinet du Ministre à la DGSCC plusieurs mois auparavant — est devenu le directeur général par intérim.

Selon M. Quail, sa décision de commander une vérification interne était motivée par sa

préoccupation avec la gestion de ce programme lorsque j'ai ordonné la vérification interne en l'an 2000 [qui était] que si nous regardions à l'horizon et la situation qui a secoué DRHC [Développement des ressources humaines Canada], même [si] ce n'était pas un programme de subventions et de contributions, il me semblait qu'il était prudent d'entreprendre une vérification au sein du Ministère en ce qui concerne le Programme de commandites.

M. Steinberg a dit au Comité que M. Quail avait demandé à la Direction générale de la vérification et de l'éthique d'examiner deux aspects précis du Programme de commandites :

premièrement, le processus de prise de décisions quant à la conclusion d'ententes de commandites; deuxièmement, le processus d'attribution de contrats à l'agence de distribution et aux firmes de communications ayant assuré la prestation des services au cours d'événements commandités.

La vérification interne a commencé le 16 février 2000 et visait les événements commandités ayant eu lieu entre novembre 1997 et le 31 mars 2000. Elle a consisté en un examen, fondé sur le risque, de 276 dossiers sur un total de 580 dossiers connus. M. Steinberg a résumé ainsi les constatations des vérificateurs :

le processus contractuel auprès de l'agence de distribution et des firmes de communications n'était pas conforme aux règles et aux directives du Conseil du Trésor. De plus, il n'y avait pas suffisamment de documentation — et partant, de preuve — quant au processus d'approbation des événements commandités. Le processus de prise de décisions n'a pas permis de garantir que les contrats de commandites soient transparents, qu'ils répondent aux exigences contractuelles ou qu'ils permettent d'obtenir un bon rapport qualité-prix pour le gouvernement du Canada.

Selon le témoignage de M. Steinberg, la vérification interne a fait ressortir « d'importantes carences » dans le cadre de contrôle de la gestion qui existait à la DGSCC pour le Programme de commandites. Il a souligné qu'il considérait ces carences comme « importantes et inacceptables ».

Les résultats de la vérification ont été présentés le 16 août 2000 au Comité de vérification et d'examen du Ministère, présidé par le sous-ministre. La Direction générale de la vérification et de l'éthique et la DGSCC, avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du Trésor, ont établi un plan d'action en 37 points pour donner suite aux constatations du rapport de vérification. M. Steinberg a ensuite donné une série d'exposés d'information sur les résultats à des cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et du Cabinet du Premier ministre. Le 25 septembre 2000, il a informé le Ministre, l'honorable Alfonso Gagliano. À cette rencontre, il a remis au Ministre le rapport de vérification final approuvé par le Comité de vérification et d'examen.

Selon M. Steinberg, le Ministre « s'est dit préoccupé par le fait que les dossiers n'avaient pas tous fait l'objet d'une vérification » et il a demandé que la vérification soit étendue à la totalité des dossiers. M. Steinberg a aussi parlé au Ministre du plan d'action établi pour faire suite à la vérification et il lui a assuré que le plan pouvait corriger les faiblesses relevées. En tant que directeur général par intérim, M. Tremblay était chargé de mettre en œuvre le plan d'action.

Peu de temps après, M. Quail et M. Gagliano ont décidé de geler le Programme de commandites jusqu'à la fin de l'année financière (31 mars 2001) pour que le plan d'action puisse être mis en œuvre.

En septembre 2001, la DGSCC a été abolie, et ses activités de communication ont été transférées à une nouvelle entité de TPSGC, Communication Canada, qui a aussi pris en main les responsabilités du Bureau d'information du Canada (BIC), fermé depuis peu. Le Programme de commandites faisait partie des activités transférées à Communication Canada.

## **LES RETOMBÉES DE LA VÉRIFICATION INTERNE DE 2000**

Le plan d'action prévoyait notamment que la Direction générale de la vérification et de l'éthique effectuerait un examen de suivi des dossiers de commandite. Celle-ci a amorcé l'examen des dossiers — qui avaient alors déjà été transférés à Communication Canada — le 15 janvier 2002 et l'a terminé vers la fin février. Cet examen, qui consistait à vérifier la présence des documents nécessaires dans les dossiers de commandite approuvés entre le 31 mai et le 1<sup>er</sup> septembre 2001, a porté sur un échantillon de 120 dossiers sur les 323 qui avaient été approuvés durant la période en question.

Le rapport final de l'examen de suivi contient la conclusion suivante :

[P]our la période examinée, Communication Canada a veillé, à quelques exceptions près, à ce que tous les documents obligatoires requis dans le cadre du processus de gestion soient établis et versés dans les dossiers de commandites approuvés<sup>23</sup>.

M<sup>me</sup> Tremblay a dit que, après la vérification interne de 2000 et la mise en œuvre du plan d'action, « les dossiers contenaient une documentation bien plus complète ».

### **A. Communication Canada**

En septembre 2001, la DGSCC a été fusionnée au Bureau d'information du Canada pour former Communication Canada, relevant d'un directeur général, soit M. Guy McKenzie. Lors de sa vérification, M<sup>me</sup> Fraser a examiné les dossiers de commandite gérés par Communication Canada et a constaté que même si « certaines règles régissant la passation des contrats ont continué à être contournées », il reste que Communication Canada « a amélioré ses dossiers sur l'utilisation des critères de sélection des événements à commanditer ». Elle a remarqué :

---

<sup>23</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Direction générale de la vérification et de l'éthique, Examen de suivi des dossiers de commandites, 4 mars 2002, p. 3.

- des améliorations apportées à la sélection et à l'approbation de projets individuels (3.111);
- une meilleure analyse du niveau de commandite pour chaque événement (3.112);
- une meilleure application des conditions des contrats (3.113);
- une amélioration de la conformité aux autorisations pertinentes (3.114).

Quand il a comparu devant le Comité, M. McKenzie a décrit les efforts que lui et son personnel ont déployés afin d'assurer la bonne gestion des dossiers de commandites qui, quand il les a vus la première fois, étaient « très minces ». Certaines activités n'étaient plus jugées comme pouvant être commanditées, notamment la publicité, la production de vidéos, les séries d'émissions télévisées et les immobilisations, et l'accent a été mis davantage sur la commandite d'événements communautaires organisés par des organismes sans but lucratif. Les agences de communications n'étaient plus utilisées comme intermédiaires, et en décembre 2003, le Programme de commandites a été supprimé.

## **LA VÉRIFICATION DE L'ÉQUIPE D'INTERVENTION RAPIDE (EIR)**

En mai 2002, la vérificatrice générale a déposé son rapport spécial dans lequel elle exposait les résultats d'une vérification de trois contrats concernant le Programme de commandites<sup>24</sup>. Parmi les nombreuses mesures qu'il a prises à la suite du rapport de la vérificatrice générale, le Ministère a lancé un examen des dossiers de commandite pour les exercices 1997-1998 à 1999-2000. (On trouvera aux annexes C et H la liste complète des mesures prises par le gouvernement.) Une équipe de fonctionnaires du Ministère (équipe d'intervention rapide — EIR) a étudié un échantillon de 126 dossiers de commandite (sur 721) tandis que Conseils et Vérification Canada étudiait la totalité des 721 dossiers pour s'assurer qu'ils soient complets et signaler éventuellement les problèmes.

Ces examens ont abouti aux constatations suivantes :

- dossiers de projet incomplets et complexes, faisant en sorte qu'il était difficile de déterminer si les résultats escomptés avaient été obtenus;
- changements touchant les agences de communications (p. ex., changement de nom, fusion) et leur affiliation, ce qui a accru la complexité des dossiers;
- absence de rapports dans les dossiers de TPSGC;

<sup>24</sup>

Les trois contrats en question ne concernaient pas des commandites mais des analyses de fond et, en conséquence, ils n'étaient pas couverts par la vérification interne effectuée en 2000 par TPSGC.

- surfacturation possible, erreurs possibles dans les taux de rémunération et rapports inadéquats;
- infraction possible à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère;
- sous-traitance sans la tenue du processus concurrentiel<sup>25</sup>.

Au sujet de ces préoccupations, l'Équipe d'intervention rapide a signalé que la plupart des 126 dossiers d'intérêt prioritaire :

comportaient des lacunes au chapitre de la gestion de documents. De nombreux dossiers étaient incomplets; il y manquait certains renseignements sur les projets, comme les demandes des organisateurs, les ententes contractuelles, les listes de résultats attendus, les demandes signées, les factures et les rapports rétrospectifs<sup>26</sup>.

Au sujet des possibilités de surfacturation et d'erreur dans les taux de rémunération, l'EIR a écrit :

L'examen des factures et des rapports contenus dans les dossiers laisse croire que certaines agences de communications ont pu avoir une tendance à la surfacturation. En d'autres termes, il semble que l'entreprise ait facturé un nombre excessif d'heures de travail pour une tâche qui ne justifiait pas ce nombre d'heures, ou que des sommes d'argent affectées au Programme aient été versées pour des tâches qui n'ont pas été achevées. Certains dossiers font état de sommes d'argent élevées sans préciser clairement quels étaient les résultats attendus.

De plus, certains employés d'agences de communications ont facturé leurs services à titre d'employés de deux agences distinctes, ce qui soulève certaines préoccupations à propos de la facture totale présentée à TPSGC. Par exemple, dans certains cas, les tarifs horaires des employés variaient dans le cadre du même contrat, ce qui laisse douter du bien-fondé des heures inscrites. La façon dont les tarifs de rémunération ont été établis était également préoccupante<sup>27</sup>.

En ce qui concerne la sous-traitance, l'EIR a signalé ce qui suit :

Les agences de communications ont souvent confié du travail de production en sous-traitance à leurs propres filiales, qui partageaient souvent les mêmes locaux que les agences elles-mêmes et, dans certains cas, une commission de 17,65 p. 100 a été perçue pour le travail effectué. Normalement, si le travail est effectué au sein de l'agence, une commission ne devrait pas être perçue. Les contrats stipulent habituellement que les agences de communications doivent demander trois

---

<sup>25</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Examen des dossiers de commandite — Rapport final de projet de l'Équipe d'intervention rapide*, 10 octobre 2002, p. 2-3.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

soumissions pour les tâches à sous-traiter dont la valeur estimative dépasse 25 000 \$, afin d'assurer l'optimisation des ressources du gouvernement du Canada; or, on trouve peu d'indices dans les dossiers qui laissent supposer qu'un tel processus concurrentiel ait été suivi<sup>28</sup>.

La vérificatrice générale a fait état des mêmes préoccupations dans son rapport de novembre 2003.

M. Rodney Monette, qui a dirigé l'EIR, a résumé les constatations de l'équipe de la façon suivante :

on a repéré plusieurs préoccupations clés, y compris des dossiers de projets incomplets et complexes et des contrats comportant des objectifs vagues, pour lesquels il était difficile de déterminer si les produits avaient été livrés; des changements dans les agences de communications, comme des changements de nom et des fusions, et des changements à leurs affiliations, ce qui a accru la complexité de ces dossiers; l'absence de rapports dans les dossiers; des possibilités de surfacturation et d'erreurs dans les taux de paiement, et des rapports inadéquats; des infractions apparentes à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère; l'attribution de contrats de sous-traitance sans processus concurrentiel.

M. Monette a informé le Comité que les agences de communications ne géraient pas toutes leurs dossiers de commandites de façon inadéquate et que certaines « avaient des dossiers raisonnablement bien tenus ». Il a ajouté que « Vickers & Benson, Palmer Jarvis, le Groupe Everest, et Compass Communications [...] avaient des dossiers raisonnablement bons ». À propos de Media IDA Vision et du Groupe Everest, il a ajouté que sa « connaissance de leurs systèmes, de leurs procédures et de leurs contrôles internes, [c'était] qu'ils étaient en général assez bons et [que l'équipe avait] une confiance raisonnable dans leurs dossiers ». Cependant, « il y avait d'autres compagnies, comme Groupaction, Lafleur, Gosselin, et Communication Coffin, dont les dossiers n'étaient pas aussi bons ». Des frais de production examinés par l'EIR, 70 millions de dollars au total, M. Monette a affirmé que 34 millions de dollars ont été remis aux firmes dont les dossiers étaient bien tenus et 36 millions à celles qui n'avaient pas de bons dossiers. Il a expliqué que le principal problème associé à ces 36 millions de dollars aurait été la surfacturation.

Néanmoins, même si les dossiers de certaines agences de communications étaient bien tenus, le problème relevé par la vérificatrice générale était au niveau de la DGSCC. Comme elle le disait au Comité :

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 4.

Tous ces documents, toutes pièces justificatives devraient se trouver dans les dossiers [de la DGSCC] avant que le paiement ne soit approuvé. Pour être franche, ce n'est pas suffisant de trouver, après plusieurs années, un paiement post-mortem pour justifier un paiement. Comment a-t-on pu approuver ce paiement si on ne disposait pas des pièces justificatives nécessaires? [...] [N]otre rapport, [et] le rapport de vérification interne précédent, le rapport Kroll, montrent clairement que les pièces justificatives n'étaient pas suffisantes à l'époque où les paiements ont été approuvés pour justifier ces paiements.

Une fois terminé l'examen de l'EIR, le Ministère a lancé une vérification judiciaire de certains dossiers et renvoyé certaines questions à la GRC. M. Monette a affirmé que les dossiers des commandites accordées aux Jeux Panaméricains de Winnipeg et à l'Équipe Canada, destination Chine, étaient relativement bien tenus et n'ont donc pas été renvoyés à la GRC. Le Ministère a également commencé une vérification de temps, mis en route les procédures de recouvrement de fonds dans les cas voulus et amorcé une enquête sur les violations potentielles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des politiques du Conseil du Trésor et du Ministère.

## **SOCIÉTÉS D'ÉTAT**

Dans le cadre de sa vérification, la vérificatrice générale a découvert que la DGSCC avait fait des transferts de fonds à trois sociétés d'État : Via Rail, la Société canadienne des postes et la Banque de développement du Canada (BDC). Elle a informé le Parlement que la DGSCC :

- a effectué plusieurs transferts à des sociétés d'État par l'entremise d'agences de communications qui recevaient des commissions pour transférer l'argent (3.35);
- n'avait pas conclu d'accord ou d'entente de partenariat avec les sociétés d'État dont elle commanditait les programmes (3.36).

Elle a ajouté que sa vérification avait révélé que :

Certains paiements étaient fondés sur de fausses factures et de faux contrats; d'autres constituaient en fait des subventions — des fonds de commandite utilisés par les sociétés d'État pour couvrir leurs coûts d'exploitation (3.36).

M<sup>me</sup> Fraser a fait observer qu'en échange de fonds de commandite, les sociétés d'État et les ministères devaient donner de la visibilité au gouvernement du Canada. Cependant, en 1998, la politique du Conseil du Trésor sur le Programme de coordination de l'image de marque a été modifiée afin d'exiger des sociétés d'État (qui en avaient été exemptées auparavant) d'afficher bien en vue le mot-symbole Canada sur toutes leurs demandes d'image de marque. Compte tenu de cette exigence, la vérificatrice générale s'est demandé :

Pourquoi la DGSCC devait payer les sociétés d'État pour assurer cette visibilité, puisqu'elles étaient tenues de le faire, surtout dans les cas où nous n'avons trouvé aucune preuve aux dossiers de la visibilité supplémentaire obtenue grâce aux fonds de commandite (3.40).

Elle a indiqué que ce qui est particulièrement préoccupant au sujet de ces paiements de commandite, c'est qu'ils

comportaient chaque fois plusieurs opérations avec plusieurs agences, parfois au moyen de fausses factures et de faux contrats, ou sans contrat écrit du tout. Ces arrangements semblent avoir été conçus pour verser des commissions à des agences de communications, tout en camouflant la source des fonds et la véritable nature des opérations. Les limites des crédits parlementaires n'étaient pas respectées. Des hauts fonctionnaires de la DGSCC et des représentants des sociétés d'État étaient au courant de ces arrangements et y participaient volontiers (3.44).

## A. VIA Rail

M. Marc LeFrançois, ancien président et premier dirigeant de VIA Rail<sup>29</sup>, a déclaré que des systèmes de contrôle efficaces étaient en vigueur à VIA Rail; qu'il existait une fonction de vérification à l'interne et que VIA faisait l'objet, à l'externe, d'un examen rigoureux et d'une surveillance serrée des deux Chambres du Parlement, du Conseil du Trésor et du ministère des Transports<sup>30</sup>.

M. LeFrançois a rejeté les observations de la vérificatrice générale au sujet du rôle joué par VIA dans le Programme de commandites en déclarant au Comité que :

Ces commentaires négatifs tranchent nettement avec les opinions sans réserve qu'ont émises, pour les années 1998, 1999 et 2000, les vérificateurs externes de VIA, soit le vérificateur général de l'époque, M. Denis Desautels, ainsi que la firme Raymond Chabot Grant Thornton.

M. LeFrançois a affirmé qu'en ce qui a trait à l'argent des commandites utilisé, VIA évaluait la série sur Maurice Richard et le projet *VIA Magazine* comme suit :

VIA a reçu des services correspondant aux dépenses engagées; ces dépenses s'inscrivaient dans le mandat de VIA et étaient encouragées par un ministère du gouvernement, le ministère des Travaux publics; le processus suivi pour engager les dépenses n'était pas irrégulier et VIA n'a jamais versé aucune commission en contrepartie de services qu'elle a reçus.

---

<sup>29</sup> M. LeFrançois a été nommé au poste de président du conseil d'administration de VIA Rail Canada par l'ancien premier ministre Brian Mulroney en 1993, et a été nommé président et premier dirigeant en septembre 2001.

<sup>30</sup> VIA Rail fait rapport à la Chambre des communes par l'entremise du ministre des Transports.

Ce n'est pas à VIA, a-t-il soutenu, mais à TPSGC qu'incombait la responsabilité d'administrer le Programme de commandites du gouvernement du Canada, et il était « courant de recevoir des fonds du gouvernement du Canada pour appuyer les priorités de ce même gouvernement. Dans le cas présent, il n'était pas surprenant que, dans l'exercice de ses activités, VIA reçoive des fonds de commandite pour renforcer, directement ou indirectement, une politique du gouvernement ». Il a nié que VIA ait émis des factures fictives. VIA Rail, a-t-il affirmé « n'a participé à aucune opération financière imaginaire, irréaliste, falsifiée ou non authentique, pas plus qu'elle n'a émis de documents fictifs » « ni n'a pris part à aucune démarche pour dissimuler la véritable nature et l'étendue des opérations financières ». Selon M. LeFrançois, les « commentaires négatifs » de la vérificatrice générale « ne pouvaient se rapporter qu'à un contexte beaucoup plus large, totalement inconnu de VIA ».

Au début, M. LeFrançois n'a pas contesté qu'il y avait eu une entente verbale entre M. Guité et lui afin que VIA avance de l'argent à L'Information essentielle pour la série sur Maurice Richard. Il a cependant allégué que la « cour a statué il y a fort longtemps qu'un contrat verbal était aussi légal qu'un contrat écrit » et qu'une telle entente « entre des gens qui se respectent est aussi valable qu'un contrat écrit ».

La vérificatrice générale a découvert que VIA avait payé trois factures à L'Information essentielle même s'il n'y avait pas de contrat entre VIA et l'agence. M. LeFrançois a affirmé qu'en tant que président du conseil, il « tenait pour acquis que les règles [...] seraient suivies et qu'il y aurait un contrat de signé ». Il a poursuivi en disant au Comité qu'il y avait en fait seulement un projet de contrat, et qu'il l'avait trouvé dans son bureau en mai 2002 « ou quelque chose de semblable ». Il a refusé de le signer parce que le projet était alors terminé. M. LeFrançois a déclaré que les écarts découverts dans les états financiers de VIA Rail étaient « une erreur d'interprétation » et « une erreur de communication qui n'a aucune importance ».

Les affirmations de M. LeFrançois vont fortement à l'encontre du témoignage de M. Shahid Minto, du Bureau du vérificateur général, entendu auparavant par le Comité et selon lequel le mécanisme utilisé par la DGSCC pour rembourser VIA étonnait le Bureau parce que

VIA Rail avait déjà remis cet argent à L'Information essentielle. La DGSCC a dû délivrer un contrat fictif, VIA Rail a dû produire une facture fictive et il a fallu impliquer une agence de communications, qui a reçu 112 500 \$ uniquement pour faire transiter l'argent entre les deux entités gouvernementales. VIA Rail n'a pas signalé cette transaction à son conseil d'administration ou à son comité de vérification.

Comparaissant devant le Comité, M<sup>me</sup> Fraser a répondu à ces assertions. Elle a fourni copie d'une lettre signée par M. LeFrançois dans laquelle il reconnaissait les faits énoncés dans le chapitre 3 de son rapport de novembre et a déclaré que :

Vers la fin de 1998, M. Guité a demandé à M. LeFrançois d'avancer un million de dollars à Travaux publics pour la série sur Maurice Richard et VIA a accepté. Il s'agissait une entente verbale. En décembre 1998, le producteur a facturé 650 000 \$ à VIA... et VIA a payé deux autres factures en août 1999. Une fois de plus, il n'y avait pas de contrat, pas d'appel d'offres et pas de preuve de ce qui avait été reçu.

Donc, jusqu'en septembre 1999, VIA a versé ces montants à L'Information essentielle. En octobre 1999 a eu lieu la première télédiffusion de la série *Maurice Richard*. En décembre 1999, Travaux publics a passé un contrat avec Lafleur d'un montant d'environ 923 000 \$, incluant la TPS, pour du travail de production sur la série *Maurice Richard*, mais la série avait déjà été télédiffusée. Puis, le 18 janvier 2000, Lafleur a attesté que le travail se rapportant à l'événement avait été terminé, et cet événement se serait déroulé entre le 31 juillet et le 14 août 1999. Le 10 janvier, des paiements de plus de un million de dollars ont été approuvés par Travaux publics — et je pourrai vous en fournir les détails si vous le souhaitez — en fonction de cette attestation. Lafleur a facturé Travaux publics pour un montant de 862 000 \$, qui a été approuvé et payé le 16 mars. Et le 31 mars 2000, VIA a facturé Lafleur, et Lafleur a transmis le chèque à VIA le même jour.

Dans le dossier, nous n'avons constaté aucune indication ni documents à l'appui nous permettant de déterminer pourquoi VIA, une compagnie ferroviaire, facturerait une agence de communications. C'est pourquoi nous considérons qu'il s'agit d'une opération sans fondement. C'était un mécanisme. Le contrat et les factures ont été établis pour rembourser à VIA les montants avancés au nom de Travaux publics. Au mieux, on aurait dû trouver une note de service ou une lettre entre VIA et Travaux publics. Ils ont donc utilisé cet autre mécanisme pour se faire rembourser.

## 1. *VIA Magazine*

La vérificatrice générale a également soulevé des questions au sujet de la pleine valeur relativement à *VIA Magazine*. Voici ce qu'a dit M. LeFrançois au Comité dans le cas de *VIA Magazine* :

[D]es commissions n'ont pas été payées... nous avons acheté de la publicité dans ce magazine pour la somme de 500 000 \$ par année. Si l'on regarde le rapport de la vérificatrice générale — ce qu'elle dit à ce sujet — que Satellite Publishing recevait ... L'entente était... que le cabinet a décidé d'investir 500 000 \$ dans *VIA Magazine* pour acheter de la publicité. Il y avait de la publicité de Santé Canada et d'Attractions Canada dans les magazines mensuels qui étaient produits. Le gouvernement a pris l'engagement de verser une somme, pas à nous, mais à l'entreprise qui a publié le magazine. Avec cette somme, elle a acheté de la publicité et selon l'information que j'ai obtenue, elle a payé le même prix que n'importe qui.

Dans son rapport, M<sup>me</sup> Fraser conclut que

Il semblerait que ces opérations s'inscrivaient dans un plan complexe visant à obtenir des fonds à même les crédits de TPSGC, en vue de régler des dépenses très irrégulières et douteuses engagées par VIA Rail au cours de l'exercice précédent et

aussi à faciliter le paiement d'une commission à l'agence de communications. À notre avis, cela a entraîné le non-respect du processus des crédits parlementaires<sup>31</sup>.

Le Comité n'a rien trouvé dans les témoignages entendus qui pourrait discréditer ou contredire ces conclusions d'une quelle que manière que ce soit.

## **B. Postes Canada**

L'honorable André Ouellet, président-directeur général de Postes Canada<sup>32</sup>, a nié que Postes Canada avait dépensé de l'argent dans le cadre du Programme de commandites. Il a plutôt fait valoir que la société était engagée dans des activités de marketing et n'était donc pas obligée de suivre les règles et les procédures propres au Programme :

La vérificatrice générale a dit que nous n'avions pas respecté les règles. Nous lui avons répondu qu'elle ne pouvait pas s'attendre à ce que nous le fassions, puisqu'il ne s'agissait pas, à notre avis, d'une commandite, mais d'une opération commerciale. Ne nous demandez pas d'appliquer à une opération commerciale des règles qui s'appliquent à une commandite. Ce sont deux choses différentes.

La vérificatrice générale a souligné cette différence d'opinion dans son rapport. Pourtant, les problèmes révélés par la vérification sont préoccupants, qu'il s'agisse de commandites ou non. La vérificatrice générale a indiqué que, dans les deux dossiers examinés (la série télévisée *Maurice Richard* et le concours *Timbrons l'avenir*), elle a été incapable de trouver de la documentation pour appuyer les paiements faits par Postes Canada : aucun contrat signé, aucune proposition ni aucune analyse de rentabilité à l'appui des décisions, aucune preuve que des analyses coûts-avantages ont été réalisées.

Tout au long de son témoignage, M. Ouellet a insisté que Postes Canada avait géré les projets énumérés par la vérificatrice générale avec efficacité, selon les normes et dans les limites des budgets établis. Il a répété que selon lui, la documentation adéquate a été maintenue et a été remise à la vérificatrice générale dans sa vérification.

### **1. La série *Maurice Richard***

VIA Rail et Postes Canada ont commandité une série télévisée sur Maurice Richard produite par L'Information essentielle. La vérificatrice générale s'est dite troublée par le manque de documentation chez Via Rail et Postes Canada au sujet de leur participation à la série. Dans le cas de Postes Canada, la vérificatrice générale a découvert que la société

---

<sup>31</sup> Bureau du vérificateur général, chapitre 3, Rapport de novembre 2003, p. 17.

<sup>32</sup> M. Ouellet a été président du conseil d'administration de Postes Canada de janvier 1996 à novembre 1999, date à laquelle il est devenu président-directeur général de la société. Au moment de sa comparution devant le Comité, M. Ouellet était suspendu de ses fonctions de président-directeur général.

avait payé 1,625 million de dollars sans contrat signé, proposition signée ni analyse coûts-avantages (Postes Canada affirme en avoir réalisé une plus tard), des éléments requis selon la politique sur les commandites de Postes Canada. M. Ouellet n'a pas accepté les critiques de la vérificatrice générale : « Nous les avons, les documents. [...] Nous avons signé une lettre d'intention qui comportait des explications détaillées de la part de L'information essentielle. Les documents existaient donc ».

De plus, en réponse à l'affirmation de la vérificatrice générale selon laquelle Postes Canada aurait dû se plier à la politique sur les commandites et conserver la documentation appropriée (Rapport, chapitre 3, page 11), M. Ouellet a déclaré que la participation de Postes Canada à la série *Maurice Richard* était une activité de marketing, pas une commandite, et que, par conséquent, la politique sur les commandites de Postes Canada ne s'y appliquait pas. Il a dit que, bien qu'il ait recommandé que Postes Canada participe au projet, la décision ne lui appartenait pas et que « c'est le vice-président, Marketing et Ventes [M. Alain Guilbert], qui a autorisé le contrat qui a été approuvé par le président de l'époque [M. George Clermont] ».

M. LeFrançois, pour sa part, a reconnu que le contrat de VIA Rail avec L'Information essentielle n'avait « pas été signé alors qu'il aurait dû être signé suivant les politiques de l'entreprise ». Cependant, il a affirmé qu'il ne savait pas à ce moment-là que le contrat n'avait pas été signé et que s'il l'avait su, il aurait refusé de camoufler le problème :

En tant que président du conseil, je tenais pour acquis que les règles, qui sont claires et précises chez VIA Rail, seraient suivies et qu'il y aurait un contrat de signé. Quand j'ai constaté que, dans ce cas-là, le contrat n'avait pas été signé, j'ai retrouvé au bureau un projet de contrat. Je crois que c'était en mai 2002 ou quelque chose de semblable. J'ai refusé de signer le contrat parce que, normalement, je ne signe pas de contrat rétroactivement. J'ai simplement dit à mon personnel: « Le projet est terminé. Pourquoi signerais-je le contrat? Pour le mettre dans les dossiers? » Ce n'est pas la façon dont j'administre une entreprise. Si vous n'avez pas signé le contrat, vous ne l'avez pas signé, et c'est tout.

Plus tard, M. LeFrançois s'est déclaré en désaccord avec la vérificatrice générale quant à la gravité de l'affaire, indiquant que, au Canada, un contrat verbal était aussi légal qu'un contrat écrit, et que :

Nous avons formulé par écrit des excuses pour cela [c.-à-d. pour le fait de ne pas avoir signé de contrat], et nous avons admis notre faute. Mais je n'allais pas étrangler l'employé des services administratifs qui a égaré le contrat quelque part.

La vérificatrice générale a également émis des réserves au sujet de factures douteuses portant sur la série *Maurice Richard* à laquelle VIA Rail a contribué. Dans son rapport, elle fait remarquer que L'Information essentielle a envoyé le même jour à VIA deux factures identiques de 130 000 \$ chacune, qui ont toutes deux été payées en même temps qu'une autre facture d'un montant de 650 000 \$ (le montant total correspondant aux 910 000 \$ versés). De plus, elle a déclaré qu'une facture fictive a été émise par VIA à LaFleur pour des fonds que la DGSCC avait transférés par l'intermédiaire de l'agence de communications, plutôt que d'envoyer un chèque directement à VIA. M. LeFrançois a contesté les faits établis par la vérificatrice générale, affirmant que :

VIA n'a jamais émis de facture fictive. La facture émise par la société [...] est bien réelle et elle est exacte. [...]VIA n'a participé à aucune opération financière imaginaire, irréaliste, falsifiée ou non authentique, pas plus qu'elle n'a émis de documents fictifs. [...] tous les documents produits reflètent des transactions initiées par le ministère des Travaux publics, totalement transparentes, et témoignent de l'adhésion de la compagnie aux principes comptables reconnus et aux règles de saine gestion des actifs.

M. LeFrançois a cependant été incapable de justifier de façon satisfaisante la méthode utilisée par la DGSCC pour transférer ces sommes à VIA Rail par l'intermédiaire de LaFleur.

Quant au fait que la vérificatrice générale ait établi que VIA avait avancé des fonds à L'Information essentielle pour la série *Maurice Richard* « [...] au nom de la DGSCC, en l'absence d'un contrat ou de toute autre obligation légale », M. LeFrançois a affirmé que ce projet était un bon projet, et cela que VIA Rail ait en fin de compte reçu de l'argent de la DGSCC ou non :

Nous avons l'argent. Je n'avais pas besoin d'attendre de recevoir le chèque de Travaux publics Canada. Nous n'avions pas besoin de liquidités. La décision de procéder a été prise par le département du marketing. Si vous lisez avec attention mon affidavit, vous verrez que je m'étais assuré auprès de la vice-présidente au marketing qu'advenant que ce montant de 750 000 \$ ne nous soit pas remboursé par le gouvernement du Canada, elle voulait malgré tout procéder à la transaction. [...] Le département du marketing a donc décidé d'aller de l'avant avec ce projet, et nous avons les sommes d'argent nécessaires.

Lorsque le Comité a demandé à M. LeFrançois pourquoi, si *Maurice Richard* était un bon projet, il l'avait initialement rejeté, ce dernier a déclaré que son rejet initial, en fait :

[...] n'était pas vraiment un rejet. [...] Lorsque Robert Guy Scully est venu me présenter le projet, évidemment, on parlait de la série sur Maurice Richard. Comme tout le monde connaît ce grand Canadien, on n'a pas besoin d'en parler bien longtemps. On savait que ce serait un projet vraiment intéressant pour tous les Canadiens. J'ai dit à Robert Guy Scully, lorsqu'il est venu me voir en octobre ou novembre 1998, que son projet était extrêmement intéressant, mais qu'on avait déjà approuvé les budgets de VIA Rail pour l'année suivante, c'est-à-dire 1999. Donc, je lui ai dit que son projet était excellent, mais que je ne le soumettrais pas au département du marketing parce que ses prévisions budgétaires étaient déjà faites et qu'il avait déjà un plan établi.

Pour conclure, M. LeFrançois a affirmé que le fait d'inscrire, dans les états financiers de VIA Rail, cette somme de 910 000 \$ au poste « À recevoir » — un autre point soulevé par le Comité puisque seulement 750 000 \$ devaient être versés par la DGSCC — résultait d'une erreur de communication entre le service comptable et lui-même :

[...] il était écrit qu'il y avait des frais payés d'avance d'un montant de 910 000 \$. Toutefois, dans la note située au bas des états financiers, il était inscrit qu'il y avait une somme à recevoir d'une agence du gouvernement du Canada d'un montant de 910 000 \$, alors qu'on aurait dû écrire plutôt 750 000 \$. C'est une erreur d'interprétation survenue lors de l'échange d'information.

De plus, il a affirmé au Comité qu'il ne s'agissait là de rien de plus que d'une erreur de comptabilité insignifiante :

[...] lorsque j'ai vu qu'il s'agissait de 910 000 \$, j'ai dit non, le gouvernement ne remboursera que 750 000 \$. Toutefois, à la fin de la journée, lorsque vous regardez les rapports financiers, cela n'a pas d'importance.

## **2. Concours Timbrons l'avenir**

Dans son rapport, la vérificatrice générale a soulevé des questions sur l'implication de fonds de commandites et de Postes Canada dans le concours Timbrons l'avenir, auquel la société a participé, ainsi que la poste américaine et une trentaine d'autres pays. Dans son témoignage devant le Comité, M. Ouellet a défendu l'utilisation de ces fonds, soutenant que Postes Canada croyait qu'ils provenaient du Programme des partenariats du millénaire :

Nous avons reçu 521 739 \$ du gouvernement fédéral. Tout cet argent a été bien dépensé dans la réalisation de ce projet de grande valeur. [...] Laissez-moi préciser que Lafleur Communications a travaillé fort pour l'argent que leur a versé Postes Canada. Son mandat comprenait les éléments suivants: la conception et la surveillance de la production, de l'impression et de la distribution du matériel de promotion du concours dans les écoles et les bureaux de poste; l'obtention des listes d'adresses de toutes les écoles de la première à la cinquième année au Canada; la conception de plans de cours pour les enseignants; l'organisation d'une conférence de presse pour annoncer le lancement du programme; l'aide à la gestion du dîner de

gala, à la cérémonie de remise des prix et à l'annonce des lauréats; l'obtention des permis nécessaires afin d'organiser le concours dans certaines provinces. Le travail de la firme relativement au projet a été géré rigoureusement par la directrice du Marketing de la philatélie, qui a fait en sorte que le travail respecte le budget et que ce budget soit respecté en tout temps. En d'autres mots, nous étions liés par un accord très professionnel et commercial qui était géré en fonction des résultats.

Il a également tenté de blanchir Postes Canada de tout méfait relativement aux commissions versées à Lafleur :

C'est vrai qu'une commission a été versée à Lafleur, mais ce n'est pas nous qui l'avons fait. C'est le gouvernement qui a versé la commission. Nous n'avons reçu que la somme que je vous ai indiquée, soit 521 000 \$, et nous nous en sommes servis pour payer toutes les activités entourant ce projet.

M. Ouellet a indiqué que le rapport de la vérificatrice générale avait fait erreur sur le montant versé par Postes Canada à Lafleur :

Vous dites que Postes Canada a immédiatement versé 516 mille...\$ Ce n'est pas vrai. Nous avons payé Lafleur pour du travail qui avait été effectué sur une certaine période. La documentation est là pour justifier toutes les factures, et Lafleur a été payé par nous seulement une fois que le travail avait été fait, travail pour lequel nous avons toutes les pièces justificatives. [...] Vous affirmez que Lafleur, en plus de l'argent qu'il a reçu du gouvernement — fonds avec lesquels Postes Canada n'avait rien à voir; c'était un versement effectué par le gouvernement —, a également touché des commissions ou des honoraires pour du travail effectué pour la société. Je vous dis que ce n'est pas vrai. Je sais qu'un paragraphe du rapport de la vérificatrice dit qu'une des factures de Lafleur payées par Postes Canada montre une commission de 17,16 p. 100 versée à l'agence, commission qui, selon la SPC, a été versée pour avoir trouvé un partenaire pour le coût de placement des annonces publicitaires. Nous avons examiné les faits, et je puis vous assurer que nous n'avons pas payé Lafleur .

Il a expliqué que Postes Canada ne faisait que suivre les instructions lorsqu'elle recevait de l'argent du gouvernement par l'entremise de Lafleur :

Nous l'avons appris [que l'argent de la DGSCC passait par Lafleur] lorsque nous avons vu le document qui expliquait les modalités de paiement : vous enverrez la facture à ces agences, elles signeront le contrat et elles toucheront un pourcentage, et vous recevrez votre argent. [...] Les personnes chargées de ce projet à Postes Canada s'en sont rendu compte parce qu'avant de pouvoir envoyer la facture, elles devaient savoir comment procéder et à qui envoyer la facture, et nous l'avons fait de bonne foi. [...] Je reconnais que ça ne paraît pas bien et surtout la façon dont la vérificatrice générale a présenté la chose, cela paraît louche. Mais laissez-moi vous dire que les gens à Postes Canada, qui se sont occupés de ce dossier étaient tout à fait certains de procéder correctement, et ils se sont assurés que les organismes qui travaillaient avec eux sur ce projet n'étaient rémunérés que pour le travail qu'ils avaient effectué.

M. Ouellet a également réfuté l'affirmation de la vérificatrice générale que ses gens n'avaient pu trouver de plan d'activités dans les dossiers de Postes Canada :

Vous ne savez pas comment nous choisissons les projets de timbres au Canada pour me demander si nous avons effectué une étude ou une analyse. [...] Je pourrais vous fournir le procès-verbal du comité consultatif sur les timbres-poste, qui, après en avoir discuté, a conclu que c'était un bon projet et a décidé de l'approuver. [...] Je vous dis que les trois quarts des timbres que nous approuvons chaque année ne font pas l'objet de ce genre d'analyse ou de document, parce que ce n'est pas là la mission du comité des timbres ni de Postes Canada. S'il fallait justifier toutes les décisions de cette nature, on ne pourrait produire que quelques timbres par année.

Comme pour la télé-série sur Maurice Richard, M. Ouellet a de nouveau contredit l'affirmation de la vérificatrice générale que Postes Canada aurait dû suivre sa propre politique de commandites :

Nous avons expliqué aux collaborateurs de la vérificatrice générale qu'il ne s'agissait pas d'un programme de commandites, mais bien d'un programme de timbres. Il y a chaque année des émissions de nouveaux timbres, et cela faisait partie de ce programme. Il ne s'agissait donc pas d'un programme de commandites sous quelque forme que ce soit.

## **LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA**

Le commissaire Giuliano Zaccardelli a informé le Comité qu'il avait lu le rapport de la vérificatrice générale et qu'il était d'accord avec le contenu et ses recommandations en ce qui a trait à la Gendarmerie royale du Canada. Il a admis que la GRC avait demandé des fonds de commandites et a dit au Comité que :

Lorsque nous avons fait la demande [de fonds de commandites], nous l'avons fait en tant qu'organisme du gouvernement à un autre organisme et c'étaient les règles qui, selon ce qu'on croyait, existaient à ce moment-là. C'est ainsi que nous avons obtenu l'argent. Nous en avons fait la demande et l'avons reçu. Chaque cent a été consacré à des événements destinés à rehausser l'image de la GRC et à promouvoir le logo du Canada.

L'obtention des fonds de commandite a nécessité des contacts entre le commandant de la Division de la GRC responsable du Québec, le sous-commissaire Odilon Emond, et M. Guité de la DGSCC. La GRC était au courant à ce moment-là que Lafleur Communication Marketing et Gosselin agissaient en tant qu'intermédiaires entre la DGSCC et elle-même sur la recommandation de M. Guité lorsqu'il s'agissait du Programme de commandites. Le commissaire a témoigné que Lafleur et Gosselin travaillaient avec la GRC, passaient beaucoup de temps avec nous et donnaient de précieux conseils.

Le commissaire Zaccardelli a expliqué que le travail de production effectué par les agences de communications consistait à « produire les affiches, obtenir du temps de média... et d'autres produits que la GRC utiliserait dans certains événements ». Quand on lui a demandé comment le paiement de ces coûts a été effectué, le commissaire a répondu que la GRC « recevrait les factures et ensuite vérifierait si nous avons reçu les

marchandises et nous renverrions le tout à l'agence pour qu'elle s'en occupe ». Quand on lui a demandé plus tôt si la GRC avait vérifié si la somme de 1 081 910 \$ payée au titre des coûts de production avait effectivement été dépensée à ces fins, le commissaire Zaccardelli a répliqué qu'au « mieux de notre connaissance ce fut le cas ». Il a ensuite ajouté que :

Bien que nous ayons demandé certaines choses, les ententes étaient entre Travaux publics, pas nous, et ces agences de publicité... Nous avons demandé certaines choses mais les ententes n'étaient pas entre nous et les agences; elles étaient entre les agences et Travaux publics. Il est arrivé dans certains cas que le commandant de la Division C a vu certains chiffres et remis en question les coûts ou la commission retenue par les agences. C'était entre l'agence et le ministère du gouvernement.

Néanmoins, le commissaire Zaccardelli était convaincu que la GRC avait reçu la pleine valeur des fonds de commandites utilisés au nom des contribuables canadiens. Il a affirmé que :

Avec le 1,6 ou 1,7 million de dollars que nous avons reçu, nous avons mis sur pied plus de 700 événements au Canada. Un grand nombre d'entre eux n'auraient pas eu lieu. Par conséquent, on n'aurait pas fait la promotion de la GRC ni celle du logo. Nous n'aurions pas été capables de mettre sur pied ces événements sans l'aide des fonds de commandites... nous n'aurions pas été capables de tenir ces événements qui ont montré ce que nous faisons, le contact avec les collectivités et le logo du Canada.

Mais la GRC n'a pas fait d'analyse approfondie des événements par la suite. À la question de savoir si une analyse rétrospective a été faite, le commissaire a répondu :

Comme la vérificatrice générale l'a souligné, nous aurions pu sans doute faire mieux à cet égard. Nous aurions pu vérifier mieux si nous avons fait une utilisation optimale de cet argent. Il y a eu une certaine forme d'examen mais pas assez en profondeur.

Selon M. Zaccardelli, lorsque des questions ont été soulevées au sujet de la gestion des fonds de commandite par la GRC — un an avant la vérification de la vérificatrice générale — la GRC a mis en marche une vérification interne ainsi que des examens administratifs. Ces examens ont mis en lumière un certain nombre d'erreurs administratives à la suite desquelles la GRC a pris des mesures correctives appropriées et immédiates qui ont été mises en place dans un esprit d'amélioration continue ». La GRC :

a mis en place des contrôles pour veiller à ce que les politiques, les modalités et les règlements soient bien compris, surveillés et mis en œuvre dans l'organisation. Des lignes directrices sur les commandites ont été élaborées et diffusées à tous les gestionnaires et à tout le personnel en janvier 2003. La GRC procède de façon continue à des vérifications internes pour respecter scrupuleusement toutes les politiques, toutes les modalités et tous les règlements.

Le commissaire Zaccardelli a indiqué au Comité qu'il n'a « pas été personnellement associé à ce programme [des commandites] ». Lorsqu'on lui a demandé si cela l'avait dérangé de voir comment les choses fonctionnaient, il a répondu : « Je n'étais pas là à l'époque ».

## 1. Le 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC

La vérificatrice générale a relevé un certain nombre d'irrégularités en ce qui a trait aux activités du 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC. Parmi celles-ci, notons les fortes commissions versées à des entreprises de communications, la possibilité qu'il y ait eu double facturation, l'absence de documentation, le compte bancaire établi au nom de la GRC pour déposer l'argent des commandites et l'utilisation par la GRC de l'argent des commandites pour ses dépenses normales de fonctionnement (l'achat de chevaux).

Eu égard à la possibilité d'une double facturation, le commissaire Zaccardelli a déclaré que la GRC était au courant de cette possibilité soulevée par la vérificatrice générale, mais qu'il ne pouvait pas en dire plus là-dessus parce que la question faisait l'objet d'une enquête criminelle.

La vérificatrice générale a aussi constaté un grave manque de documentation sur bon nombre des commandites auxquelles la GRC a été mêlée. M. Zaccardelli a expliqué au Comité que des erreurs avaient été commises et qu'on agirait autrement si une situation semblable se présentait à nouveau :

Premièrement, nous avons reçu 200 000 \$, et nous nous sommes rendu compte que nous devrions avoir une entente. Une entente a donc été signée pour 800 000 \$. C'était à l'administration centrale. Mais au Québec, la somme de 500 000 ou 600 000 \$ n'a jamais fait l'objet d'une entente. Et c'est une erreur. En rétrospective, si une autre situation comme celle-là se présentait, je vous garantis que nous n'agirions pas ainsi. C'est une des grandes leçons que nous avons tirées.

La vérificatrice générale a aussi soulevé des questions au sujet d'un compte bancaire non gouvernemental servant aux dépôts et versements de la Division du Québec de la GRC, contrairement aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Toutes les transactions financières faites par la Division étaient consignées dans un système de comptabilité manuel, et non dans le système administratif de la GRC, et la vérificatrice générale n'a pu vérifier certaines des transactions effectuées dans ce compte parce que des pièces justificatives avaient été détruites<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2003, chapitre 3, p. 19.

Le commissaire Zaccardelli a dit qu'il ne se rappelait pas qui avait décidé d'ouvrir le compte bancaire en question. Selon lui, on avait fait cela pour les bonnes raisons, mais cela avait été une « erreur ». Il a assuré le Comité que :

Il n'y a eu aucune tentative de fraude ou d'abus. Même au sujet du compte de banque, je connais les responsables, qui se sentent mal, mais ils ont essayé d'être plus catholiques que le pape, si je puis dire, en séparant les fonds parce qu'ils tenaient vraiment à ce qu'il n'y ait pas de confusion.

Le commissaire a aussi précisé que « c'était une erreur que de créer ce compte de banque », ajoutant ensuite que :

selon les règles, ça prend deux personnes pour signer les chèques. Alors, ils ont respecté cette règle, mais l'erreur commise au début a été de créer ce compte de banque qui ne respectait pas les règles du Conseil du Trésor ni celles de la GRC. Après, ils ont géré le compte de banque d'une façon normale, mais l'intention était de séparer, d'assurer que ...

En ce qui concerne la destruction de certaines pièces justificatives, le commissaire a expliqué que, selon les règles de la GRC, les documents relatifs aux commandites doivent être conservés pendant deux ans, tandis que les documents ayant trait aux finances doivent être conservés pendant sept ans. De dire M. Zaccardelli, « les gens qui ont détruit des documents ont pensé que ces documents touchaient la question des commandites, qu'ils n'étaient pas reliés aux finances ». Le commissaire Zaccardelli a aussi indiqué qu'il ne pouvait pas répondre pour les personnes qui ont commis ces erreurs, dont certaines ont pris leur retraite depuis, et il s'est gardé de répondre lorsqu'on lui a demandé si ces personnes avaient été punies ou rappelées à l'ordre.

Dans son rapport, la vérificatrice générale a indiqué que la GRC s'était servie de l'argent des commandites pour acheter des chevaux, au lieu d'utiliser ses fonds de fonctionnement. M. Zaccardelli a réagi à cela en disant que la GRC avait effectivement acheté des chevaux avec de l'argent des commandites, mais que « personne ne nous a dit de contourner le règlement [...] un officier supérieur à Ottawa a posé la question, et on [ M. Guité] lui a dit, verbalement, « allez-y, faites-le ». L'officier en question a pris sa retraite depuis. Le commissaire a maintenu que les chevaux :

ont été utilisés partout au Québec, et ailleurs au Canada pour, encore une fois, promouvoir la GRC, promouvoir le mot-symbole et promouvoir le Canada. Donc, ils ont servi conformément aux règles du Programme de commandites.

## **LES AGENCES DE COMMUNICATIONS**

Conformément à son mandat législatif, la vérificatrice générale a limité sa vérification aux opérations des entités publiques. Toutefois, le Comité a cherché à obtenir l'opinion des agences de communications ayant participé au Programme de commandites afin de mieux comprendre les relations qui existaient entre elles et la Direction générale des services de coordination des communications de TPSGC. Le Comité a donc entendu trois témoins provenant des agences mentionnées dans le rapport de la vérificatrice générale ainsi que M. John Hayter, président et directeur général de la firme Vickers & Benson. M. Hayter n'a pas témoigné à titre de représentant de son agence, mais bien à titre personnel.

## **LES RELATIONS ENTRE LE MINISTÈRE ET LES AGENCES DE COMMUNICATIONS**

M. Alfonso Gagliano, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux au moment où le Programme de commandites était en vigueur, a avoué connaître certains directeurs des agences de communications participant au Programme, mais pas tous. Il a reconnu les avoir rencontrés, mais jamais de façon régulière. Selon l'ancien ministre, ces rencontres occasionnelles ne portaient jamais sur le financement. Selon son témoignage, il ne savait pas que les agences recevaient « des sommes d'argent importantes pour transférer des chèques ».

M. Claude Boulay, ex-vice-président et principal actionnaire de l'agence de communications Groupe Everest, a dit connaître M. Gagliano, mais il a nié avoir discuté du Programme de commandites avec lui. Il a ajouté que « ce n'est pas lui [M. Gagliano] qui gérait le Programme [...] c'étaient les fonctionnaires ». M. Boulay a affirmé ne pas avoir eu connaissance que l'ancien ministre, son bureau ou le Cabinet du premier ministre (CPM) soient intervenus pour influencer la sélection des dossiers de commandites. Il a insisté par la suite sur le fait que les gens avec qui il avait travaillé étaient des fonctionnaires parce qu'à son avis c'était « à ce niveau que se prenaient les décisions, et c'étaient ces gens-là qui, dans les faits, géraient l'ensemble du Programme ».

## **LES RELATIONS ENTRE LA DGSCC ET LES AGENCES DE COMMUNICATIONS**

Tel que mentionné précédemment, les témoins des agences de communications — à l'exception de M. Bernard Michaud, contrôleur à Groupaction — ont volontiers reconnu qu'ils avaient communiqué fréquemment avec la DGSCC et plus particulièrement avec M. Guité pour discuter de leur rôle dans le cadre du Programme de commandites. Ils ont cependant réfuté l'assertion selon laquelle ils auraient commis des erreurs lors de leurs transactions avec la DGSCC ou son directeur. Selon M. Boulay, aucune agence n'était impliquée dans la sélection des dossiers. De plus, M. Boulay et M. Gilles-André Gosselin (président fondateur et président-directeur général de Gosselin et Associés Communications Stratégiques Incorporée de 1992 à 1998) ont tous deux nié avoir fait des cadeaux à M. Guité ou à son personnel.

Il n'est sans doute pas étonnant que les témoins ayant un lien avec les agences de communications aient réfuté l'assertion selon laquelle ils n'avaient pas rempli leurs obligations en ce qui concerne le Programme de commandites. Aucun d'entre eux n'avait eu recours à des contrats verbaux plutôt qu'écrits.

Un aspect des relations entre les agences et la DGSCC est particulièrement inquiétant. En 1998, M. Gosselin a engagé M. Mario Parent, auparavant coordonnateur du Programme de publicité à la DGSCC et relevant du directeur, M. Guité. M. Parent a été impliqué dans une série d'événements qui ont mené à la mise en disponibilité de M. Allan Cutler (voir ci-dessus). Selon un quotidien, M. Parent a approuvé une augmentation de plus de 50 p. 100 du taux horaire de M. Gosselin, le faisant passer de 135 \$ à 205 \$<sup>34</sup>.

M. Gosselin a affirmé au Comité qu'il connaissait M. Parent sur le plan professionnel depuis un certain temps et il a admis avoir discuté avec M. Guité de l'échelle des taux de son agence, tout en insistant sur le fait que M. Parent n'avait pas participé à ces discussions. Il a de plus nié toute connivence dans l'augmentation de l'échelle des taux pour qu'elle soit « à peu près conforme » à la norme de l'industrie. M. Gosselin a dit ne pas pouvoir confirmer — ni infirmer — les informations voulant qu'il ait facturé au gouvernement 3 673 heures de travail en une seule année, soit 10 heures par jour, et des honoraires de 625 325 \$. Il a simplement ajouté qu'il avait travaillé très fort cette année-là et que son hospitalisation en était la conséquence. Le Comité ne formule aucun commentaire sur ce témoignage, mais présume que les questions qu'il soulève feront l'objet d'une enquête approfondie et que des mesures appropriées seront prises.

---

<sup>34</sup> Le *Globe and Mail*, « Ad Firm Billed Ottawa to Surf Gun Sites », Toronto, 7 décembre 2002, p. A1.



## **PARTIE III — HAUTS FONCTIONNAIRES**

---

### **LES MESURES PRISES PAR LE SOUS-MINISTRE DE TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA**

L'un des objectifs principaux du Comité consistait à déterminer si le sous-ministre avait agi de manière appropriée compte tenu des circonstances.

Il y a eu un seul sous-ministre durant la totalité de la période durant laquelle se sont produits les faits décrits dans les diverses vérifications et dans le présent rapport : M. Ranald Quail. M. Quail était sous-ministre au moment où le Ministère a été créé en 1993 et a quitté en avril 2001.

M. Quail a dit qu'il avait signé la présentation au Conseil du Trésor sollicitant des fonds pour le Programme de commandites en novembre 1996. En sa qualité de sous-ministre, M. Quail était responsable, avec le Ministre dont il relevait, de la détermination de la structure interne du Ministère et il présidait à toute réorganisation. En conséquence, il a forcément eu son mot à dire dans l'intégration du Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique à la Direction générale des services de coordination des communications en novembre 1997. Toutefois, M. Quail a raconté plus tard au Comité qu'il n'avait pas pris part à la décision de mettre sur pied le Programme de commandites par l'entremise de la DGSCC, décision qu'il a qualifié de politique.

M<sup>me</sup> O'Hara a dit au Comité que les « sous-ministres se voient déléguer les pouvoirs organisationnels jusqu'au niveau EX-3 » (4:1015). Ainsi, quand M. Guité est devenu directeur général en 1995 et que son poste a été reclassé du niveau EX-1 à un niveau d'EX-2 par intérim, M. Quail a forcément autorisé cette reclassification. La même chose s'est certainement produite quand M. Guité est devenu EX-3, lors de la création de la DGSCC dont M. Guité a pris la tête. Durant tous ces changements, M. Guité a relevé directement de deux sous-ministres adjoints.

L'affectation de crédits additionnels au SPROP pour les fins du Programme de commandites, la création de la DGSCC et la nomination de M. Guité à sa tête et les changements de classification mentionnés se sont tous produits après la vérification effectuée par Ernst et Young en 1996. M. Steinberg a précisé dans son témoignage qu'il revient au sous-ministre adjoint concerné de voir à ce que les mesures correctives recommandées par les vérificateurs internes soient mises en œuvre. Néanmoins, durant son témoignage cité plus haut, M. Quail dit qu'il n'a pas tenu compte des résultats de la

vérification de 1996 durant ces événements. Pourtant, M. Steinberg a dit que, « [à] la suite de la décision que M. Quail a prise en 1997, nous [la Direction de la vérification] avons un accord disant que la direction de M. Guité serait assujettie au processus de vérification ». M. Quail a dit que ses décisions étaient « fondées sur la confiance » et qu'il n'avait pas considéré nécessaire d'effectuer une vérification interne de la DGSCC avant 2000.

En avril 1998, le poste de M. Guité a été reclassifié au niveau EX-4 et celui-ci est devenu sous-ministre adjoint et à ce titre relevait directement du sous-ministre, M. Quail. D'après le témoignage précité de M. Quail, c'est M. Guité qui a eu l'initiative de ce changement : il en a parlé au Ministre (l'hon. Alfonso Gagliano) qui a abordé la question avec M. Quail. M. Quail n'a jamais formulé d'objections par écrit à l'une ou l'autre des reclassifications de poste de M. Guité ni à l'attribution de responsabilités additionnelles à M. Guité. Quand M. Guité est devenu sous-ministre adjoint, M. Quail lui a dit de communiquer avec le chef des services de vérification interne, M. Steinberg, mais il ne se rappelle pas s'il a vérifié si M. Guité avait bel et bien fait ce qu'il lui avait demandé.

En 2000, M. Quail a lancé une vérification interne des dossiers de commandite administrés par M. Guité et la DGSCC. Avant d'entreprendre la vérification interne, M. Quail en a informé le ministre Gagliano et le Conseil privé qui « étaient d'accord pour que nous allions de l'avant ». Comme il l'a dit, la vérification a eu lieu après que le poste de M. Guité a été reclassifié au niveau EX-4. Une fois la vérification terminée, M. Quail (en consultation avec le Ministre) a suspendu les commandites pour laisser le temps de mettre en œuvre le plan d'action.

M. Steinberg a défendu les actions de M. Quail. Il a dit que, au début des années 1990, au moment où l'on réduisait les fonctions de vérification dans la plupart des ministères, M. Quail avait fait exactement le contraire, veillant à ce que le Ministère conserve une fonction de vérification interne forte. M. Steinberg a affirmé que, après la vérification interne de 2000, à son avis, M. Quail, avait « pris les mesures qui s'imposaient en veillant à ce qu'un plan d'action soit mis en place pour orienter le travail de tout le monde ».

M. Quail a participé directement au Programme de commandites. Celui-ci nous a dit :

Comme je l'ai déjà déclaré, j'ai participé à la préparation des présentations, à l'établissement de la liste des événements et de la somme d'argent qu'il fallait ainsi qu'à l'identification des sources de financement.

Enfin, comme on l'a noté précédemment, le Programme de commandites fonctionnait déjà depuis un an environ quand M. Guité est devenu EX-4, et le directeur général relevait directement de M. Quail. Ces faits ne sont cependant pas incompatibles avec des relations régulières avec un sous-ministre et un degré de participation normal de sa part, et ils n'éveillent aucun soupçon de faute de la part de M. Quail. Ils montrent en

revanche que, au moins à première vue, M. Quail s'intéressait activement à la DGSCC et au Programme de commandites et aurait dû savoir ce qui se passait.

Quand on a demandé à M. Quail quels recours s'offraient à un sous-ministre qui voudrait signaler des activités ou des personnes qui le préoccupent dans son ministère, M. Quail a répondu en termes hypothétiques :

[...] il s'agit d'une situation difficile, cette interface entre ministres et sous-ministres. Dans ce cas particulier, vous donneriez votre avis au ministre, et si le ministre décidait vouloir aller de l'avant, vous iriez de l'avant [...] Si vous pensez que certaines questions dépassent votre champ de compétences et celui du ministre et du ministère, [...] vous pourriez parler au greffier, si vous le souhaitez (7:1200).

Toutefois, lorsqu'il a témoigné pour la deuxième fois devant le Comité et qu'on lui a demandé s'il avait fait part de ses craintes relatives à la mauvaise gestion du Programme au sous-greffier du Bureau du Conseil privé (avec qui il travaillait), M. Quail a déclaré qu'il n'en avait pas parlé parce que rien ne lui laissait croire qu'il y avait une mauvaise gestion des fonds publics.

## **LES RELATIONS DU SOUS-MINISTRE AVEC LE MINISTRE**

De par ses fonctions et attributions normales, M. Quail relevait directement de son ministre. Quand il a témoigné, l'honorable Alfonso Gagliano a dit que, à l'instar de l'honorable Diane Marleau avant lui, il entretenait de bonnes relations avec M. Quail, qu'il rencontrait régulièrement, « deux ou trois fois par semaine ». D'après ce témoignage, précité, M. Quail était ouvert aux demandes que lui présentait son ministre.

M. Quail était au courant de l'existence de relations directes entre M. Guité et le ministre Gagliano. Or, ces relations ne figurent dans aucun organigramme et, en fait, ne suivent pas les liens hiérarchiques normaux entre un ministère et un ministre. Normalement, ces relations sont strictement hiérarchiques et un sous-ministre adjoint (M. Guité) fait rapport au ministre par l'intermédiaire du sous-ministre ou en sa présence. (Voir le témoignage de l'ex-ministre Diane Marleau, cité ci-dessous.)

M. Quail a dit au Comité que cet arrangement était embarrassant pour lui.

Bien sûr, c'est une situation très difficile pour un sous-ministre dans ses relations avec le ministre. Vous pouvez toujours dire au ministre qu'il ne peut s'adresser à ce groupe en particulier, qu'il doit passer par vous. Je ne l'ai pas fait. Le ministre voulait se charger des discussions. Il voulait s'en occuper. C'était sa responsabilité. Il avait signé les présentations et il avait l'approbation directe pour agir.

Lors de sa deuxième comparution devant le Comité, M. Quail a déclaré que le Conseil privé « était au courant que M. Guité avait rencontré M. Pelletier et qu'ils avaient rencontré mon ministre, notamment Alfonso Gagliano ». Bien que ces rencontres ne

l'aient pas contrarié, M. Quail a dit avoir été quelque peu blessé dans son amour-propre quand des décisions ont été prises au sujet des activités à commanditer. Il a toutefois ajouté que ce genre de rencontres faisait partie des tâches de M. Guité.

La description de travail [...] mentionnait que le titulaire du poste devait être qualifié et qu'il lui incombait d'avoir des conversations, d'entretenir des rapports et de travailler en collaboration avec le BCP, le CPM et le Conseil du Trésor, parce que ces parties s'occupent de questions touchant les communications.

Quand on lui a demandé s'il avait jamais sollicité des lettres d'instructions du Ministre pour clarifier ce qu'il devrait faire s'il avait un problème épineux, M. Quail a répondu : « Non, je n'ai reçu aucune lettre d'instructions ».

Sur la foi des informations qui lui ont été présentées, le Comité conclut à l'existence d'un manque au niveau de la responsabilité du sous-ministre dans le cas du Programme des commandites. Estimant que des mesures correctives s'imposent, il a entrepris une étude de la responsabilité ministérielle et de la responsabilité des sous-ministres et fera part de ses observations dans son rapport sur la question.

## **LES ACTIONS DES MINISTRES DE TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA**

Durant la période observée, cinq ministres se sont succédé à la tête de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada<sup>35</sup>. Comme on l'a indiqué précédemment, on a dit au Comité qu'on n'avait pas retiré au SPROP la responsabilité du processus d'approvisionnement comme l'avait recommandé la firme Ernst et Young parce que le ministre de l'époque, l'honorable Alfonso Gagliano, était contre ce changement. Or, dans un témoignage précédent (voir plus haut), M. Cutler avait dit au Comité que M. Guité, qui était à l'époque responsable du SPROP, ne respectait pas les règles régissant les marchés publics à l'égard des contrats de publicité et ce, avec l'approbation du Ministre.

Le Comité a aussi appris que le Programme de commandites était au départ une initiative financée sur approbation du successeur de M. Dingwall, l'honorable Diane Marleau.

M<sup>me</sup> Marleau a dit au Comité qu'elle avait clairement informé les hauts fonctionnaires du Ministère que, tant qu'elle occuperait son poste, « tous les protocoles et règles de contrôle des dépenses et de transparence seraient respectés ». D'après M<sup>me</sup> Marleau, les relations inhabituelles qui existaient entre M. Guité et le ministre devaient dater d'avant son arrivée. Elle a dit au Comité que, alors qu'elle venait tout juste d'être nommée ministre des Travaux publics,

---

<sup>35</sup> L'hon. David Dingwall (novembre 1993 – janvier 1996); l'hon. Diane Marleau (janvier 1996 – juin 1997), l'hon. Alfonso Gagliano (juin 1997 – janvier 2002), l'hon. Don Boudria (janvier 2002 – mai 2002), et l'hon. Ralph Goodale (mai 2002 – décembre 2003).

[...] un monsieur s'est présenté à mon cabinet et m'a dit : « À propos, je relève de vous ». Ce monsieur était M. Guité. Je lui ai répondu : « Non. Un directeur » — je crois qu'il était directeur à l'époque — « ne relève pas directement du cabinet du ministre.

M<sup>me</sup> Marleau a précisé : « Je ne traitais pas directement avec les employés de ce service [le SPROP]. J'insistais pour que ces personnes passent par la filière normale, par le bureau du sous-ministre ». Elle a dit que l'établissement de rapports hiérarchiques directs avec le ministre aurait enlevé beaucoup d'automatismes régulateurs.

Cette version des faits n'a pas été confirmée par M. Guité lorsqu'il a témoigné devant le Comité le 22 avril 2004, mais elle n'a pas non plus été explicitement démentie. M. Guité a dit ne pas se souvenir de la conversation décrite par M<sup>me</sup> Marleau. Il a mentionné que ses rapports avec elle avaient été très rares : « J'ai rencontré M<sup>me</sup> Marleau, pendant toute la période où elle était ministre, probablement deux fois ». C'est à cette époque qu'il a commencé à rencontrer Jean Pelletier, à sa demande, au Cabinet du premier ministre (rencontres qui avaient lieu en moyenne un mois sur deux, selon M. Pelletier). M. Guité a déclaré : « Quand M<sup>me</sup> Marleau est devenue ministre, on m'a indiqué que je devrais dorénavant traiter avec le CPM ».

Les relations directes entre M. Guité et le Cabinet du ministre, relations qui s'étaient développées lorsque M. Dingwall était ministre, ont été rétablies sous le ministre qui a succédé à M<sup>me</sup> Marleau, l'honorable Alfonso Gagliano. Le ministre Gagliano est celui dont le mandat a été le plus long durant la période examinée par le Comité.

M. Gagliano est devenu ministre des Travaux publics en juin 1997, donc après le début du Programme de commandites et avant la création de la DGSCC à TPSGC en novembre 1997, sous la direction de M. Guité. M. Gagliano a dit au Comité que, au moment où il a pris la tête du Ministère, il n'avait pas connaissance de l'existence de problèmes relativement au Programme de commandites ou au SPROP et qu'il n'avait pas été mis au courant de la vérification de 1996 réalisée par la firme Ernst et Young. Il a aussi précisé que l'idée de mettre en valeur le gouvernement fédéral au Québec était antérieure à sa nomination.

L'ancien ministre a nié avoir pris une part active aux activités courantes de la DGSCC ou à l'exécution du Programme de commandites. Il a dit au Comité :

Je n'étais pas au courant de la microgestion au jour le jour. Je ne nommais pas les agences. Je ne décidais pas quelles agences devaient obtenir des contrats. Je ne décidais pas de la tenue des événements. Nous avons des discussions sur le budget et ensuite les fonctionnaires faisaient leur boulot.

M. Gagliano nie aussi avoir nommé M. Guité sous-ministre adjoint, mais précise : « [J]'ai signé la présentation du Conseil du Trésor qui créait un poste de sous-ministre adjoint au service de coordination des communications. C'était le poste créé. Il n'était pas de mon ressort de nommer le titulaire de ce poste ». En outre, il réfute les allégations suivant lesquelles il aurait enjoint à M. Guité ou à la DGSCC de contrevenir aux règles et lignes directrices. Il a dit au Comité que « cet argent était censé être dépensé en conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* et avec les lignes directrices du Conseil du Trésor. Nul n'a jamais donné l'ordre à quiconque de faire autrement ».

Le témoignage de M. Gagliano à ce sujet a été confirmé par M. Quail, qui a affirmé précédemment :

Il n'a jamais été question d'enfreindre les règles. Je crois que nous étions tous d'accord là-dessus. Selon moi, il ne croyait pas que nous allions enfreindre les règles. Il ne nous a jamais dit d'aller de l'avant sans tenir compte d'aucune règle.

On note cependant un certain nombre d'incompatibilités entre le témoignage de M. Gagliano et celui d'autres témoins. M. Gagliano a dit que, en 1997, quand il est devenu ministre, il a révisé et « suivi » les recommandations du Secrétariat du Conseil du Trésor, ce qui comprenait la « réorientation du processus d'achat au sein du ministère ». M. Quail, lui, a dit que l'approvisionnement « n'a jamais été intégré au circuit normal » et que le Ministre « voulait que la DGSCC soit entièrement responsable du Programme de commandites » et « voulait laisser la question de l'approvisionnement à part ».

M. Gagliano a dit au Comité qu'il avait demandé la réalisation d'une vérification interne de la gestion des commandites à la DGSCC en 2000, assertion qu'il a formulée à plusieurs reprises durant son témoignage. Par contre, M. Quail a dit au Comité que c'était lui qui avait demandé cette vérification, ce qui a été confirmé par M. Steinberg, qui était chargé de la fonction de vérification interne du Ministère à cette époque. M. Gagliano a dit au Comité qu'il avait demandé au vérificateur interne s'il devait appeler la police, mais que celui-ci lui a répondu que les problèmes étaient de nature administrative et non criminelle. Pour sa part, M. Steinberg nous a dit :

Je suis profondément perturbé par la perception que nous aurions qualifié ces problèmes de problèmes administratifs. À mon avis, il s'agit de carences importantes et inacceptables. Je n'ai jamais utilisé le terme « administratif », pas plus que je ne le ferais maintenant puisqu'il s'agit de manquements sérieux en matière de gestion.

M. Steinberg réfute catégoriquement l'assertion selon laquelle M. Gagliano lui aurait demandé s'il fallait appeler la police.

M. Gagliano a maintenu durant tout son témoignage qu'il n'avait rencontré M. Guité « que trois ou quatre fois par année peut-être », mais cette affirmation est contredite par M<sup>me</sup> Tremblay qui a dit au Comité que « les directeurs exécutifs rencontraient le ministre personnellement à son bureau en moyenne une fois par semaine ». De plus, M. Guité a lui-même déclaré lors de son témoignage qu'il rencontrait M. Gagliano « régulièrement. En moyenne, je rencontrais M. Gagliano probablement tous les mois ». Il a précisé qu'il rencontrait des fonctionnaires du bureau de M. Gagliano plus fréquemment, soit en moyenne une fois par semaine.

M. Gagliano a maintenu que la relation qu'il entretenait avec M. Guité « se limitait strictement à l'approbation du budget ». Or, M<sup>me</sup> Tremblay nous a dit que le « processus décisionnel, au niveau de l'approbation de la commandite, relevait du directeur exécutif, qui, lui, recevait ses instructions, dans la très grande majorité des cas, du ministre Gagliano lui-même ou de son cabinet ». Elle a ajouté que M. Guité « revenait de cette réunion avec les directives du ministre, que nous devons suivre aveuglément ». La description de M. Guité concernant la relation entre les deux hommes ne corrobore pas celle du ministre Gagliano. M. Guité a fait une distinction entre ingérence politique (qui aurait comporté des pressions pour choisir certaines agences) et opinion politique (comportant des suggestions au sujet des activités bénéficiant des commandites) : « Vous demandez si les ministres ont contribué au fonctionnement du Programme en indiquant qui devait être commandité et quelles commandites devaient être offertes. Bien sûr que oui. Je les rencontrais et nous passions en revue les programmes ».

## **LE CABINET DU PREMIER MINISTRE (CPM) ET LE PROGRAMME DE COMMANDITES**

En plus d'être informé que le premier ministre avait signé la proposition du Conseil du Trésor visant à financer le Programme de commandites, le Comité a appris que M. Pelletier, qui était responsable de la réunion du CPM avec M. Guité afin de discuter du Programme, avait nié avec véhémence avoir joué un rôle dans le choix des agences de communications et dans l'attribution des contrats. M. Pelletier a également affirmé que ni lui ni son bureau n'avait ordonné à des sociétés d'État de participer aux commandites, et qu'il n'avait jamais donné d'instructions aux sous-ministres. Il a également nié que le CPM avait demandé de contourner les règles.

Pour sa part, M. Guité a dit dans son témoignage qu'il avait demandé au CPM d'augmenter le financement des commandites. M<sup>me</sup> Isabelle Roy a déclaré au Comité qu'elle était au courant que des rencontres avaient eu lieu entre M. Tremblay, successeur de M. Guité, et M. Pelletier, mais qu'elle ne connaissait pas la teneur de leurs discussions.



## PARTIE IV — OBSERVATIONS

---

### DOCUMENTATION INSUFFISANTE ET VALEUR DOUTEUSE POUR L'ARGENT DÉPENSÉ

Une question fondamentale soulevée dans le rapport de la vérificatrice générale de novembre 2003 vise l'absence systématique de pièces valables dans les dossiers tenus sur les commandites particulières, notamment l'absence de preuve que les dirigeants avaient analysé les retombées des commandites en fonction des sommes dépensées. Beaucoup de dossiers examinés par la vérificatrice n'indiquent nullement qu'on a considéré la contribution potentielle des commandites particulières aux objectifs du Programme durant le processus décisionnel, ni une quelconque évaluation du mérite des projets particuliers, ni même qu'il y a eu des critères d'évaluation. Le grave constat fait ici confirme que les problèmes d'une documentation insuffisante ne se réduisent pas à la tenue des dossiers. Les questions soulevées sont fondamentales et visent l'inattention des responsables du Programme envers les retombées à obtenir contre 250 millions de dollars de fonds publics.

#### A. Valeur de la documentation

Le témoignage de M<sup>me</sup> Tremblay a fourni au Comité d'autres précisions sur la relation étroite entre la gestion du Programme de commandites sous la direction de M. Guité et son style de décision et la qualité des dossiers tenus. M<sup>me</sup> Tremblay a expliqué que M. Guité décidait des événements à commanditer et que très peu de pièces existaient à l'appui de ses décisions. D'après elle :

Les traces laissées par les documents n'étaient pas importantes. M. Guité ou M. Tremblay me donnait habituellement des instructions de vive voix afin que je prépare une demande qui finissait par aboutir à un contrat de commandites. On m'expliquait en quoi consistait l'événement, quel était le montant visé et qui était l'agence de publicité chargée d'administrer l'événement. Cette information était rarement couchée par écrit.

Elle a soutenu qu'il y avait très peu d'irrégularités dans la procédure contractuelle, en précisant toutefois :

il n'y avait pas de documents à l'appui des factures, surtout lorsqu'il s'agissait de coûts de production et d'heures de travail. Il était rare qu'il y ait des documents quelconques justifiant les montants facturés.

M<sup>me</sup> Tremblay a dit au Comité que les fois où elle a fait part de problèmes aux directeurs généraux, ses préoccupations n'ont pas été prises au sérieux. Par exemple, elle s'est inquiétée du manque de pièces justificatives pour les factures qu'une des agences de

communications, Groupaction, envoyait relativement à des événements récréatifs en plein air.

Groupaction a présenté des factures sans justifier les montants demandés, que ce soit pour les commissions ou les coûts de production. M<sup>me</sup> Tremblay a téléphoné à l'agence pour demander des pièces justificatives; la personne à qui elle a parlé lui a répondu que cela ne poserait pas de problème. Le même jour ou le lendemain, M. Guité a fait venir M<sup>me</sup> Tremblay à son bureau pour lui signaler qu'il avait reçu un appel du président de Groupaction, qui lui avait dit que quelqu'un du bureau posait des questions sur la facturation. M<sup>me</sup> Tremblay a témoigné que M. Guité lui avait dit : « Écoute, Huguette, ne fais que vérifier et payer la facture, et ne pose pas de questions ». Quand on lui a demandé si, à son avis, cela signifiait qu'il y avait de l'ingérence politique, elle a répondu par l'affirmative : « C'était probablement au niveau du bureau du Ministre, parce que les contacts se faisaient là ».

À une autre occasion, après que M. Guité eut pris sa retraite de la fonction publique (en septembre 1999), M<sup>me</sup> Tremblay a dit à son successeur au poste de directeur général, M. Tremblay, qu'elle se posait des questions au sujet du contrat de la série sur Maurice Richard parce qu'il ne précisait pas l'étendue du travail :

Lorsque j'ai posé des questions [...] j'ai dit, « on ne peut pas accorder de contrats de production sans qu'on me fournisse une idée de l'étendue du projet; il faut que cela soit inscrit dans le contrat, surtout compte tenu du montant d'argent en jeu », et sa réponse a été, « Huguette, nous devons le faire, alors faites-le ».

M<sup>me</sup> Tremblay s'assurait qu'il y avait un contrat au dossier et suffisamment de fonds pour le payer. Elle a indiqué qu'il y avait toujours un contrat au dossier lorsque venait le temps de faire un paiement dans le cadre du Programme de commandites. Après la tenue d'un événement commandité, M. Guité ou, après lui, M. Tremblay vérifiait que le travail avait été fait et l'attestait conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Dans ses témoignages, M. Guité a vivement rejeté les critiques de la vérificatrice générale concernant la qualité des documents versés dans les dossiers. Sa description du contenu des dossiers ne différait pas sensiblement toutefois de celle de M<sup>me</sup> Tremblay et ne répondait pas directement aux principales préoccupations soulevées par le rapport de la vérificatrice générale. Aux multiples questions posées par les membres du Comité sur le fait de savoir si la documentation était suffisante, M. Guité a répondu que les renseignements essentiels sur la facturation avaient toujours été versés et que c'était tout ce qu'il était possible de faire pour des activités comme les commandites. Selon lui :

Il faut comprendre ce en quoi consistent les commandites. Sans vouloir être sarcastique, je dois dire qu'il est impossible de faire une photocopie du logo affiché sur un immeuble et de le verser au dossier. Je ne peux pas non plus prendre le logo qui apparaît sur la glace du Forum ou de la patinoire d'une autre équipe de hockey. Par définition, les commandites procurent de la visibilité, et c'est ce que

nous faisons. À l'époque où j'y travaillais, il y avait dans les dossiers, un contrat, une facture et un document indiquant que les produits avaient bien été livrés. Que pouvais-je verser de plus au dossier?

M. Guité a présenté un deuxième argument qui contredisait en partie ses propos. Il a fait savoir au Comité que, lors du lancement des commandites à l'époque du référendum, il avait été décidé à une rencontre à laquelle participaient des représentants du Bureau du Conseil privé qu'il ne fallait verser que le minimum de renseignements dans les dossiers. Il s'agissait d'empêcher que les souverainistes recourent à la *Loi sur l'accès à l'information* dans le but d'obtenir des données sur les stratégies et les visées du fédéral. Pour reprendre les mots de M. Guité : « Comme je l'ai dit en 2002, un bon général ne donne pas ses plans d'attaque à l'ennemi ». Autrement dit, il aurait été possible de conserver des renseignements complets, mais il a été décidé de faire autrement.

## **B. Optimisation des ressources**

On a beaucoup entendu parler au cours de l'étude du Comité des préoccupations de la vérificatrice générale sur l'optimisation des ressources réalisée par le Programme de commandites. Même si l'on s'interroge en particulier sur la centaine de millions apparemment dépensés en honoraires et commissions, les questions relatives à l'optimisation des ressources ne se limitent pas à ce volet du budget du Programme. Faute de preuves convaincantes dans les dossiers étudiés par la vérificatrice générale, il semblerait que les 250 millions de dollars dépensés pour le Programme n'ont pas donné de résultats suffisants sur le plan de l'intérêt public pour se justifier.

Les discussions entre les membres du Comité et les trois ministres qui ont successivement assumé la responsabilité du Programme et les premières activités de commandite donnent une perspective utile sur la question de l'optimisation des ressources. Les ministres Dingwall, Marleau et Gagliano ont tous confirmé la gravité des défis que devait relever le gouvernement fédéral après le référendum de 1995 et l'urgence d'une plus grande visibilité du fédéral au sein du Québec (voir ci-haut Les actions des ministres des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada). Après avoir établi les objectifs et le financement autorisé pour le Programme, ils ont continué de participer directement au Programme à des degrés divers, mais ont de toute évidence estimé qu'il appartenait aux fonctionnaires de gérer le Programme avec compétence. Selon le ministre Gagliano :

L'objet du Programme était excellent. Il consistait effectivement à préserver l'unité du pays. Il s'agissait d'une stratégie d'unité nationale, mais le premier ministre et moi-même, quiconque... Si vous examinez les documents du Cabinet que vous avez devant vous, il est toujours mentionné que cet argent était censé être dépensé en conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* et avec les lignes directrices du Conseil du Trésor. Nul n'a jamais donné l'ordre à quiconque de faire autrement.

Lors de ses réunions avec les fonctionnaires responsables du Programme, le Comité n'a toutefois vu que peu de signes que l'on s'attachait en particulier à la question de l'optimisation des ressources aux premières étapes du Programme. Selon M<sup>me</sup> Roy, employée ayant travaillé au Programme :

Pour autant que je sache, au départ, quand le Programme était dirigé par M. Guité, il n'y avait pas de lignes directrices. Les décisions étaient laissées au bon jugement des employés. On a par la suite jugé bon de nous donner comme outil des lignes directrices en matière de commandites. Différents facteurs étaient pris en compte mais, en dernière analyse, c'était M. Tremblay qui prenait la décision et c'était une décision subjective.

Pour être juste, il faut dire que l'élaboration de lignes directrices significatives sur l'optimisation des ressources est une tâche extrêmement difficile lorsque l'on parle d'objectifs aussi amples de par leur nature que l'unité nationale et la visibilité du fédéral. Toutefois, les arguments avancés par M. Guité pour défendre le Programme ont au moins permis de révéler l'absence de critères précis d'optimisation des ressources qui auraient pu servir à distinguer les commandites utiles des autres :

Dans tous ces projets, le gouvernement du Canada en a eu pour son argent et les événements qui ont suivi en témoignent. Un membre de votre comité a demandé pourquoi nous avons fait tout cela, sachant qu'il n'y aurait plus d'autres référendums? Or, s'il n'y a pas d'autres référendums, au moins d'ici un an, c'est parce que la popularité du mouvement séparatiste au Québec a chuté. Pourquoi? À cause du Programme de commandites.

Si l'on en juge par diverses commandites dont le Comité a eu connaissance au cours de son enquête, il n'y avait manifestement aucun cadre de décision fondé sur l'optimisation des ressources au sein du Programme. Les membres du Comité sont toujours loin d'être convaincus que le concours de conception de timbres « Timbrons l'avenir », lancé par Postes Canada (concours international auquel ont participé des élèves du primaire), ou l'achat d'un téléviseur grand écran par la Société du Vieux-Port de Montréal auraient pu véritablement contribuer à la visibilité de la fédération ou au déclin de l'appui envers le séparatisme au Québec. Enfin, le Comité constate que les dossiers des fonctionnaires contenaient très peu d'éléments probants tangibles qui auraient pu leur permettre de faire une évaluation de l'optimisation des ressources. Selon M. Monette, de l'équipe d'intervention rapide :

[D]ans certains cas, il était très difficile d'évaluer le travail en raison du manque de documentation; il était donc très malaisé de se faire une opinion. Il y avait d'autres cas où il ne semblait pas y avoir eu optimisation des investissements parce que [...] on avait facturé un très grand nombre d'heures pour du travail qui n'apparaissait pas exiger autant de temps.

## 1. Diminution de la responsabilité et du contrôle parlementaires

Le rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale soulève une autre grande question à propos du Programme des commandites. Les rapports que les ministères fournissent traditionnellement au Parlement n'ont pas permis à ce dernier de prendre des décisions avisées à partir de renseignements exacts sur les objectifs du Programme ni au gouvernement d'être tenu responsable des résultats obtenus. Par ailleurs, le contrôle financier qu'exerce le Parlement par le processus de prévisions budgétaires annuelles a été contourné. Le recours aux commandites pour transférer des fonds à diverses sociétés d'État, fonds que le Parlement avait affectés à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, a constitué dans les faits un moyen de contourner le processus par lequel le Parlement contrôle les dépenses du gouvernement. Cette pratique était également contraire aux procédures précises que doivent suivre les ministères pour transférer des fonds lorsqu'ils peuvent en prouver la nécessité. Selon ces procédures, les transferts proposés sont soumis à l'approbation du Conseil du Trésor, qui s'assure que les modifications au pouvoir de dépenser approuvées par le Parlement se justifient par des motifs valables, puis communiqués au Parlement dans le cadre du processus de reddition de comptes et de présentation de rapports financiers.

Le Comité n'a pas accordé beaucoup d'attention aux réserves émises sur la qualité des rapports annuels de rendement de TPSGC, en partie parce que les observations formulées par la vérificatrice générale portent sur des lacunes générales de communication de rapports au Parlement qui ont déjà été soulevées par d'autres comités dans le passé. Selon le rapport de la vérificatrice, le Parlement n'a pas été informé des véritables objectifs du Programme de commandites (objectifs axés sur le Québec) au moment de sa création, et les rapports annuels de rendement du Ministère n'ont pas fait mention du Programme avant 2001, même si les commandites comptaient pour plus de la moitié des dépenses annuelles de la DGSCC. Quand on a finalement évoqué le Programme, on n'a pas laissé entendre qu'il était principalement axé sur le Québec. Le Comité a confirmé que la première référence aux activités de commandite dans les rapports du Ministère se trouvait dans le Rapport sur le rendement de 2001, où l'on indique que la DGSCC « appuie la visibilité et la présence du gouvernement du Canada », et dans lequel la totalité des renseignements sur le rendement se résume en une seule ligne : « Nous avons parrainé, partout au Canada, divers événements sportifs, culturels et communautaires, soit 291 au total » (Rapport sur le rendement de TPSGC, 2001-2002). À propos des rapports de rendement du Ministère, Peter Harder a déclaré que ces documents relevaient avant tout de la responsabilité des ministères qui les préparaient, bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait un rôle à jouer dans la surveillance de leur qualité.

La deuxième réserve émise par la vérificatrice générale relativement au Parlement concerne la pratique de la DGSCC consistant à se servir des commandites pour acheminer de l'argent provenant des allocations autorisées par le Parlement pour le ministère vers des sociétés d'État, par l'entremise des agences de publicité ayant été commanditées. Cette pratique a permis à la DGSCC de se soustraire à l'approbation du Conseil du Trésor, approbation qui aurait normalement été exigée pour une demande de

transfert de fonds et grâce à laquelle le Parlement aurait été informé du transfert dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses.

Dans son Rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale juge cette pratique « déplacée » (3.37) et indique que : « Des hauts fonctionnaires de la DGSCC et des représentants des sociétés d'État étaient au courant de ces arrangements et y participaient volontiers » (3.44). La GRC semble être incluse dans cet énoncé, car elle fait partie des organisations mentionnées dans un deuxième commentaire selon lequel « on a contourné le processus parlementaire » quand les fonds ont été transférés à des sociétés d'État et à la GRC, et utilisés pour financer leurs activités (3.100). Ont été vérifiées les transactions de commandites impliquant les sociétés d'État (et « autres entités fédérales ») suivantes<sup>36</sup> :

- Banque de développement du Canada
- Société canadienne d'hypothèques et de logement
- Société canadienne des postes (vérification limitée et recommandation pour que Postes Canada procède à une vérification interne plus élaborée)
- Commission canadienne du tourisme
- Société du Vieux-Port de Montréal Incorporée
- VIA Rail Canada Inc.

Le Comité a entendu des témoins de VIA Rail (Marc LeFrançois, pdg) et de Postes Canada (André Ouellet, président). Il s'est également entretenu avec M. Giuliano Zaccardelli, commissaire de la GRC, à propos de l'argent des commandites utilisé dans le cadre des activités du 125<sup>e</sup> anniversaire. Leurs discussions ont surtout porté sur la valeur des services qu'ont obtenus les Canadiens grâce aux commandites auxquelles ces organisations ont participé. Toutefois, les membres du Comité se sont aussi interrogés sur le bien-fondé de se servir des commandites pour acheminer de l'argent de TPSGC vers des sociétés d'État et la GRC. (Ces questions sont débattues plus en détail dans les sections du présent document portant sur les sociétés d'État et la GRC, plus haut).

Lors de son témoignage, M. LeFrançois a déclaré que VIA Rail avait reçu la pleine valeur, en termes de visibilité, de l'argent dépensé en commandites. En ce qui concerne la décision de fournir de l'argent des commandites à des sociétés d'État, il a allégué que le « contexte élargi » dans lequel VIA Rail s'était servi de l'argent des commandites n'avait pas fait l'objet de critiques lors de vérifications précédentes, que ce soit à l'interne ou par la vérificatrice générale. Il a par ailleurs ajouté que « le fait de recevoir des fonds du

---

<sup>36</sup> Ont aussi fait l'objet de vérification : la Société immobilière du Canada/Parc Downsview Park Inc.; la Monnaie royale canadienne; la Société du Centre national des arts et la Commission de la capitale nationale, mais le rapport indique que ces vérifications n'ont relevé aucun problème sérieux.

gouvernement du Canada pour appuyer les priorités gouvernementales arrive fréquemment. Recevoir des fonds de commandites, directement ou indirectement, pour mettre en œuvre les stratégies du gouvernement fait partie du cours normal des activités des organisations ».

M. Ouellet, lors de son témoignage devant le Comité au nom de Postes Canada, s'est concentré sur les réserves émises par la vérificatrice générale au sujet de la valeur de l'argent dépensé, et a affirmé que Postes Canada en avait pleinement eu pour son argent avec les fonds de commandites, en termes d'objectifs organisationnels — essentiellement pour la commercialisation de ses produits. Il n'a pas abordé la question du contournement du processus parlementaire.

M. Zaccardelli a déclaré que l'argent des commandites n'avait servi qu'à une seule dépense de fonctionnement, soit l'achat de chevaux pour le Carrousel de la GRC. Il n'a pas abordé précisément les réserves émises par la vérificatrice générale au sujet du contournement du processus parlementaire. Cependant, il a formulé le commentaire général suivant : « J'ai lu le rapport de la vérificatrice générale et j'accepte son contenu ainsi que les recommandations relatives à la Gendarmerie royale du Canada ».

Lors de son témoignage devant le Comité, M. Guité n'a pas tenté de nier le fait que les commandites avaient servi à fournir de l'argent à des sociétés d'État (et à au moins un ministère), en dehors de la procédure officielle de transfert de crédits déjà autorisés par le Parlement. Au contraire, il a laissé entendre que la procédure d'autorisation du Conseil du Trésor ne faisait que ralentir les transactions, et que l'utilisation des commandites constituait une solution pratique :

Dans le cas de VIA Rail et de Postes Canada, on ne peut pas — comment dire —, je ne peux pas transférer des fonds de la DGSCC vers Postes Canada. Pour cela, je dois passer par le Conseil du Trésor, parce que cela reviendrait à prendre des fonds dans un portefeuille pour les transférer, ce qui est pire encore, à une société d'État. C'est donc tout un système par lequel il faut passer. En passant par une agence, ce que j'ai fait pour chaque commandite que nous avons accordée, je me suis servi de l'agence pour acheminer cet argent à VIA Rail, mais cet argent n'a pas servi à financer les activités de VIA Rail; il a servi au commanditaire... .

## **2. Les règles du gouvernement**

Dans son rapport, la vérificatrice générale a signalé que le Programme de commandites fonctionnait

dans un environnement à faible contrôle : les activités d'achat et les activités financières étaient traitées au sein de la DGSCC avec peu de surveillance de la part des services centraux de TPSGC, les agences de communications et les événements devant être commandités étaient choisis par quelques personnes seulement, et les personnes qui approuvaient les projets approuvaient aussi le paiement des factures. Les rôles et les responsabilités n'étaient pas répartis de

façon à éliminer, autant que possible, toute occasion de fraude, d'inexactitudes ou de contournement des contrôles par la direction (3.22).

M. Quail a dit avoir écrit à M. Guité, lorsque le Ministère a créé la DGSCC, pour l'informer qu'il était maintenant responsable d'une direction générale, qui serait « assujettie aux mécanismes de vérification et d'examen, au contrôle de qualité des contrats, au règlement contractuel ainsi qu'à la sensibilisation à la fraude et à la prévention ». Il dit avoir conseillé à M. Guité « de rencontrer Norm Steinberg [...] et de consulter les politiques et les directives du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux, et je m'attendais à ce que ce soit fait ». Mais M. Quail a ajouté qu'il n'avait « pas fait de lien entre les deux » (c.-à-d. que sa décision de demander à M. Guité de parler à M. Steinberg n'avait pas de lien avec les résultats de la vérification de 1996). M. Quail a indiqué qu'il ne se souvenait pas s'il avait vérifié auprès de M. Guité que celui-ci avait bien rencontré M. Steinberg comme demandé.

Les témoignages de ces personnes viennent compléter et confirmer les observations de la vérificatrice générale et les constatations qui s'étaient dégagées d'une vérification interne menée par le Ministère en 2000 (voir plus bas).

Interrogée sur les raisons pour lesquelles les règles ont été transgressées, M<sup>me</sup> Tremblay a répondu :

On peut difficilement violer les règles quand il n'y en a pas. En ce qui concerne les commandites, il n'y avait aucune règle [...] certaines choses ont été faites, des contrats ont été rédigés et des factures, payées, sans qu'aucune question ne soit jamais posée. J'en ai conclu qu'on ne peut pas enfreindre de règle s'il n'y en a tout simplement pas.

M. Judd, par contre, a donné au Comité une interprétation plutôt différente. Selon lui, « le problème ne tenait pas à l'absence de règles. Il y avait des règles, des systèmes et des procédures en place, mais on les a ignorés ». Dans le même ordre d'idées, M. Marshall a signalé :

aucun système n'est infaillible. Comme l'a fait remarquer la vérificatrice générale, des procédures de vérification et des contrôles existaient au moment où ces activités se déroulaient, et ceux-ci auraient effectivement permis d'assurer une bonne gestion s'ils avaient été suivis. Mais malheureusement, dans le dossier des commandites, cela n'a pas été le cas, et quelques individus qui occupaient des postes d'autorité ont profité de la situation.

Interrogé sur les raisons pour lesquelles la situation avait mal tourné, M. Steinberg a semblé se souvenir que la vérification interne de 2000 mentionnait

que le processus décisionnel était en définitive très subjectif et que le directeur général jouissait d'un grand pouvoir discrétionnaire [...] le rapport faisait état de la façon dont le directeur général avait décidé d'agir à sa guise, même s'il existait des directives préliminaires et qu'on [la DGSCC] essayait de les appliquer, pour

prendre une décision controversée et octroyer des commandites malgré l'avis contraire de ses propres conseillers [...] Il y avait bel et bien des règles et des règlements. C'est simplement un groupe de personnes qui a choisi de ne pas tenir compte de ces règles et de faire comme bon lui semblait.

En 2002, la vérificatrice générale, pendant sa vérification des trois contrats attribués à Groupaction, s'est fait dire par M. Guité qu'en ce qui concerne l'absence de documentation dans les dossiers « c'était le mode de fonctionnement quand il était responsable du Programme<sup>37</sup> ». Dans son témoignage devant le Comité, M. Guité a répété : « Je n'ai enfreint aucune des règles ».

---

<sup>37</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, 8 mai 2002, paragraphe 30.



## PARTIE V — RECOMMANDATIONS

---

Certains témoins ont tenté de discréditer le rapport de la vérificatrice générale ou d'en réfuter des éléments, mais il s'agissait dans la plupart des cas d'arguments de complaisance absolument dénués de valeur. Le Comité a une longue expérience de la méthode de vérification employée par le Bureau de la vérificatrice générale et du processus de validation servant à confirmer les constatations qui ressortent de la vérification. Le processus est minutieux et fouillé. Les services qui font l'objet d'une vérification ont amplement l'occasion de corriger les interprétations erronées et les erreurs de fait, le cas échéant. Ils ont par ailleurs la possibilité, s'il leur reste des objections, de les faire valoir en fin de chapitre. Or, aucune ne paraît à la fin des chapitres que le Comité a étudiés sur le Programme de commandites.

Le gros de l'information communiquée au Comité tend à confirmer et à renforcer les observations et conclusions de la vérificatrice générale. Ainsi, les points saillants de la vérification figurant dans les premiers paragraphes de son rapport reposent sur des données empiriques solides aussi exactes et crédibles aujourd'hui qu'alors. Dans ces paragraphes, la vérificatrice générale a écrit que son Bureau :

[a] constaté que le gouvernement fédéral a mené le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles et des règlements sur la passation des marchés, de la transparence et de l'optimisation des ressources. Ces arrangements — qui supposaient de multiples opérations avec de multiples entreprises, de fausses factures et de faux contrats, voire aucun contrat écrit — semblent avoir été conçus de manière à verser des commissions à des agences de communications, tout en cachant la source des fonds et la vraie nature des opérations.

Nous avons constaté un non-respect généralisé des règles de passation des contrats dans la gestion du Programme de commandites du gouvernement fédéral, et ce, à toutes les étapes du processus. On a ignoré ou violé les règles établies pour la sélection des agences de communications, la gestion des contrats, la mesure et la communication de l'information sur les résultats. En raison de l'effondrement quasi total des mécanismes de surveillance et des contrôles essentiels, ces violations n'ont pas été décelées, ni prévenues ni signalées, et ce, pendant plus de quatre ans. Au cours de cette période, le Programme a coûté aux contribuables 250 millions de dollars, dont plus de 100 millions de dollars en honoraires et commissions versés à des agences de communications.

Les fonctionnaires ont aussi violé les règles établies pour la sélection des agences de communications aux fins des activités de publicité du gouvernement. La manière dont la plupart des agences ont été choisies ne respectait pas les exigences de la politique du gouvernement sur les marchés. Dans certains cas, nous n'avons trouvé aucune preuve qu'il y ait même eu un processus de sélection<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Bureau de la vérificatrice générale du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2003, Points saillants globaux, chapitres 3, 4 et 5, paragraphes 1, 2 et 3.

Non seulement le Comité considère que les faits qui entourent le Programme de commandites tels qu'ils sont présentés par la vérificatrice générale sont incontestables, mais il souscrit sans réserve aux recommandations de celle-ci. Il sait que le gouvernement les a acceptées et a déjà pris plusieurs mesures pour y donner suite. Néanmoins, pour s'assurer que ces recommandations seront mises en œuvre intégralement et en temps opportun, et pour en fournir l'assurance aussi au Parlement et à la population du Canada, le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 1**

**Que le gouvernement remette au Comité un plan d'action comportant des dates cibles pour la mise en œuvre des divers éléments de la recommandation de la vérificatrice générale.**

Aucune autre question n'a autant suscité la colère des Canadiens, ces dernières années, que le scandale des commandites. On a parfois fait valoir à la défense du Programme que celui-ci avait servi un objectif louable : la préservation de l'unité canadienne. Cependant, ce type d'argument sous-entend que la fin justifie les moyens et que l'on peut fermer les yeux sur la mauvaise gestion, aussi hasardeuse, coûteuse et préjudiciable soit-elle, parce que l'objectif ultime a été atteint. Or, même si le Programme avait atteint ses objectifs (ce qui reste à démontrer), rien ne justifie la manière cavalière dont on a allégrement fait fi des règles et dilapidé l'argent des contribuables, et c'est cela qui provoque la colère des Canadiens et sape leur confiance dans les institutions qui les gouvernent.

Les Canadiens ont besoin de savoir qu'on a définitivement fermé les brèches qui ont permis que le scandale arrive. Ils ont besoin de preuves concrètes que les actions qui sont à l'origine du scandale ne se répéteront jamais. Il importe en conséquence que la population et le Parlement soient tenus au courant de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la vérificatrice générale. En conséquence, le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 2**

**Que le gouvernement dépose un rapport annuel à la Chambre des communes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action, jusqu'à ce que celle-ci soit achevée.**

## **GESTION ET CONTRÔLE FINANCIERS**

Les témoins que le Comité a entendus ont expliqué que les règles et procédures sur la passation des marchés et la gestion financière sont pour la plupart saines, mais qu'il faudrait y ajouter certaines précisions.

M. Guité a dit que, lorsqu'il était à la tête de la DGSCC, il signait les factures afférentes aux services offerts par les agences de communication dans le contexte du Programme de commandites et les transmettait ensuite aux Services financiers de TPSGC, lesquels se contentaient de vérifier si M. Guité avait bel et bien le pouvoir d'autoriser des paiements du montant indiqué sur la facture avant d'émettre un chèque.

Les vérifications et examens réalisés ont tous montré que, quoi qu'en dise M. Guité, les dossiers de la DGSCC contenaient fort peu de pièces, sinon aucune, attestant que les agences de communication avaient effectué le travail pour lequel elles avaient été payées. Il suffisait, pour qu'un chèque soit émis, que M. Guité certifie que les agences avaient fourni les services prévus au contrat. On sait maintenant que les assurances de M. Guité à ce sujet n'étaient pas étayées par des pièces versées au dossier. Si un service externe à la DGSCC avait demandé des pièces justificatives à l'appui des demandes de paiement, il est fort possible que les excès associés au Programme de commandites auraient, au minimum, été bien moindres. En conséquence, le Comité estime que les services financiers devraient effectuer une vérification finale des demandes de paiement s'appuyant sur des preuves tangibles et il recommande en conséquence :

### **RECOMMANDATION 3**

**Que les services financiers des ministères et organismes d'État examinent les pièces justificatives dont il est question à la recommandation 19 ci-dessous pour en vérifier la régularité avant de régler une facture afférente à un contrat.**

La mauvaise gestion du Programme de commandites montre que les services financiers ne doivent pas se contenter de s'assurer que les pièces et attestations requises accompagnent les factures qui leur sont envoyées pour règlement. Ils doivent aussi à l'occasion communiquer avec l'autorité contractante pour discuter de la justification des paiements. Cette démarche devrait être la règle, particulièrement quand sont en cause d'importantes sommes d'argent et de nombreux marchés ou lorsque des vérifications internes antérieures ont mis au jour des problèmes liés à l'autorité contractante concernée. En conséquence, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 4**

**Que les services financiers des ministères et organismes d'État effectuent des contre-vérifications des demandes de paiement afférentes à des marchés et ce, de manière aléatoire et suivant le degré de risque.**

## RECOMMANDATION 5

**Que les programmes et activités afférents à des marchés, des subventions et contributions et des transferts à d'autres ministères ou organismes d'État fassent l'objet de vérifications internes régulières.**

### VÉRIFICATION INTERNE

La principale constatation à laquelle le Comité est arrivé à l'issue de son examen est qu'une bonne vérification interne joue un rôle crucial dans la saine gestion des ministères et des programmes publics — et que cette fonction n'a pas, en l'occurrence, mis un terme aux abus en temps opportun.

Cela tient en partie aux rapports entre les services de vérification interne et la haute direction des ministères. Les cadres supérieurs, notamment les sous-ministres, se trouvent exposés à la tentation naturelle de « gérer » les résultats de vérification défavorables, soit en les gardant pour eux, soit en diluant les constatations pour éviter un portrait peu flatteur de la gestion dans leur ministère. Tant que les sous-ministres conserveront le pouvoir final de décision sur les vérifications internes, il sera impossible d'éliminer entièrement cette tentation.

Dans son Dixième rapport (2<sup>e</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature), le Comité a formulé des préoccupations du même ordre et recommandé que la fonction de vérification interne relève directement du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette recommandation a été rejetée.

Les audiences sur le Programme de commandites ont conforté le Comité dans son opinion qu'une bonne fonction de vérification interne est indispensable à la saine gestion des ministères. Les faits ont montré qu'un examen et une vérification antérieurs commandés par les services de vérification interne de TPSGC avaient décelé une bonne partie des pratiques douteuses plus tard relevées dans la gestion du Programme de commandites, mais qu'on avait omis de prendre les mesures correctives qui s'imposaient. En fait, la personne qui dirigeait le service où ces pratiques douteuses ont été signalées a eu une promotion et s'est vu confier le Programme de commandites. Le Ministère n'a pas estimé nécessaire de surveiller le travail du service en question ou de son directeur général, ni de séparer les fonctions d'approvisionnement de la gestion des marchés comme cela se fait ailleurs dans le Ministère, ce qui avait au demeurant été recommandé par la vérification qu'il avait lui-même ordonnée. Toutes ces constatations ne font que confirmer la nécessité de rendre le plus rapidement possible les services internes de vérification indépendants de la haute direction des ministères.

Depuis un an, le gouvernement a pris des mesures pour mieux surveiller et discipliner les dépenses des ministères. Le poste de contrôleur général du Canada est redevenu un bureau distinct au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Son titulaire, qui

a rang de sous-ministre et relève du président du Conseil du Trésor, aura son mot à dire dans le choix des contrôleurs des ministères et organismes d'État puisque ceux-ci relèveront de lui sur le plan fonctionnel.

Le fait de modifier les rapports hiérarchiques des vérificateurs internes des ministères pour leur conférer une plus grande autonomie serait tout à fait conforme aux nouveaux rôles et rapports du contrôleur général et des contrôleurs des ministères. Le gouvernement s'efforce actuellement de rendre à la fonction de vérification interne le poids qu'elle avait avant l'examen des programmes. Le moment serait donc opportun pour modifier les rapports hiérarchiques afférents à cette fonction au gouvernement. Le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 6**

**Que les services de vérification interne relèvent d'une autorité centrale intégrée au Secrétariat du Conseil du Trésor.**

#### **RECOMMANDATION 7**

**Que la surveillance globale des services de vérification interne au gouvernement soit confiée au contrôleur général du Canada.**

#### **RECOMMANDATION 8**

**Que le gouvernement poursuive le rétablissement des services de vérification interne dans les ministères et organismes d'État et qu'il fasse rapport annuellement au Parlement sur la situation de ces services en s'attachant notamment aux ressources humaines, financières et technologiques qui y sont affectées.**

Comme on l'a dit plus haut, le Comité a été étonné de découvrir que la recommandation principale issue de l'examen qui a eu lieu en 1996 — à savoir que l'on sépare les processus de sélection et d'approvisionnement afférents aux marchés — n'a jamais été appliquée. Ces faits auraient dû être portés à l'attention du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Parlement. Pour éviter que cela ne se reproduise et fournir au Parlement l'assurance que les vérifications internes aboutissent à l'adoption, en temps opportun, des mesures correctives appropriées, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 9**

**Que les vérifications internes donnent obligatoirement lieu à un suivi dans les 12 mois de la vérification initiale et que les résultats de ce suivi soient affichés sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor.**

Le Comité est conscient du fait qu'il n'est pas toujours souhaitable d'adopter toutes les recommandations issues d'une vérification interne. Les situations évoluent, et le gouvernement doit avoir toute la latitude voulue pour apporter les changements qu'il souhaite aux pratiques et structures administratives. Cependant, tout écart par rapport aux recommandations des services de vérification interne doit être justifié et publié. En conséquence, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 10**

**Que, lorsqu'une recommandation issue d'une vérification interne est rejetée, cette décision soit justifiée, signalée au Conseil du Trésor et affichée sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor.**

Le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) a fait l'objet d'une vérification critique par un cabinet externe en 1996. Il a par la suite été fusionné avec d'autres services pour devenir la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC). M. Guité, qui dirigeait le SPROP, est devenu directeur général de la nouvelle entité. Malgré cela, la DGSCC n'a pas fait l'objet d'une vérification interne avant 2000, ce qui témoigne d'un manque de jugement de la part du sous-ministre et de la personne qui dirigeait le service de vérification interne à TPSGC. Quand de nouvelles entités sont créées au sein d'un ministère, une vérification interne effectuée après une période raisonnable permettrait de prendre des mesures correctives rapidement si cela s'avérait nécessaire. La décision de mener une telle vérification ne devrait pas être discrétionnaire : cette vérification devrait être automatique. En conséquence, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 11**

**Que toutes les nouvelles directions créées au sein des ministères et organismes d'État fassent l'objet d'un examen interne un an après leur création, puis d'une vérification interne de suivi dans les six mois.**

Comme on l'a vu, la Direction générale des services de coordination des communications de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été créée et a fonctionné avec un minimum de contrôles et sans que rien ne soit fait pour corriger la situation. Cela en dépit du fait qu'on avait déjà signalé le manque de contrôles dans le service qui l'a précédée et les méthodes douteuses qu'utilisait M. Guité. On ne doit pas permettre à une nouvelle entité établie dans un ministère d'entrer en activité avant de s'être dûment assuré de l'existence de mécanismes de gestion et de contrôle financiers appropriés. Sur la foi des témoignages qu'il a entendus, le Comité estime que cette assurance doit émaner d'une source indépendante. En conséquence, le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 12**

**Que le contrôleur général du Canada soit autorisé à approuver toutes les réorganisations internes dans la fonction publique du Canada ainsi que la création de nouveaux ministères ou agences de manière à garantir que les services généraux et internes de vérification demeurent intacts, fonctionnels, adéquats et capables à la suite des restructurations.**

## **GESTION DES MARCHÉS**

L'examen réalisé par le Comité, de même que des études antérieures, a montré sans équivoque que les règles qui régissent la passation de marchés avec le gouvernement sont parfaitement claires et appropriées. Pourtant, l'expérience a révélé — et l'épisode des commandites en est la triste illustration — que beaucoup n'en tiennent aucun compte ou y contreviennent carrément. Or, ceux qui contournent les règles ou les transgressent sont rarement réprimandés. Les personnes chargées de gérer le Programme de commandites ont enfreint sciemment toutes les règles de passation de marchés, sans doute convaincues qu'elles ne seraient pas inquiétées.

Il importe que les personnes chargées des marchés sachent que leur travail est contrôlé rigoureusement et que toute entorse aux règles les expose à des sanctions. En conséquence, le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 13**

**Que les services de vérification interne contrôlent le respect des règles qui régissent la passation de marchés et signalent toute entorse au Secrétariat du Conseil du Trésor.**

## **RECOMMANDATION 14**

**Que des sanctions administratives allant jusqu'au renvoi de la fonction publique soient établies de manière à décourager l'inobservance des règles de passation des marchés.**

## **RECOMMANDATION 15**

**Que l'on tienne compte de l'observation des règles en matière de passation de marchés dans l'évaluation annuelle des fonctionnaires des services d'approvisionnement ou quand on envisage de leur accorder une promotion ou une prime au rendement.**

## **RECOMMANDATION 16**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende compte au Parlement, à intervalles réguliers et en temps voulu, des marchés conclus par les ministères. Ces rapports devront mentionner les cas d'inobservation des règles ainsi que les sanctions imposées ou les mesures correctives adoptées.**

Le Comité estime depuis longtemps que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller plus activement au respect du règlement et de la politique sur les marchés. On ne peut se contenter de formuler une politique et s'attendre à ce qu'elle soit suivie sans même en surveiller l'application ni intervenir en cas d'inobservation soupçonnée. Le Comité recommande donc :

## **RECOMMANDATION 17**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette sérieusement en question les pratiques des ministères en matière de passation de marchés en s'attachant aux secteurs présentant le plus de risques.**

Il est courant au gouvernement de séparer la passation de marchés de la gestion des marchés et du paiement des factures. C'était du moins la pratique à la SPROP avant que M. Guité ne fusionne les deux fonctions : un service passait les marchés par la voie de soumissions concurrentielles, et un autre administrait les marchés eux-mêmes et veillait au paiement, une fois fournis les biens ou services faisant l'objet du contrat. Comme l'a expliqué la vérificatrice générale, il y a une bonne raison à ce type d'arrangement : il élimine, « autant que possible, toute occasion de fraude, d'inexactitudes ou de contournement des contrôles par la direction » (3.22). Et, pourtant, cette séparation des rôles et responsabilités a été éliminée du temps de M. Guité et n'a pas été rétablie depuis. Le Comité estime qu'une telle situation ne doit plus jamais se reproduire et recommande pour cela :

## **RECOMMANDATION 18**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, d'une part, modifie ses politiques sur les marchés de telle sorte que l'octroi et la gestion des marchés constituent des responsabilités séparées incombant à des entités distinctes au sein des ministères et, d'autre part, veille à l'observation de ces politiques de manière qu'elles soient scrupuleusement appliquées.**

## GESTION DE DOSSIERS

Les témoins qui ont travaillé à la DGSCC ont déclaré au Comité qu'aucune règle — concernant notamment les dossiers des commandites — n'avait été enfreinte, puisqu'il n'y en avait pas. C'est inacceptable. Il faut au moins que les dossiers contiennent des pièces justificatives suffisantes pour que les vérificateurs internes puissent disposer d'une piste de vérification et qu'il soit possible de confirmer la fourniture des biens et services conformément aux exigences du contrat. Si ce type de justificatifs avait été exigé, il aurait été impossible d'accepter et d'approuver des factures pour des services non livrés. Pour éliminer toute ambiguïté à cet égard, le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 19

**Que les ministères indiquent clairement les pièces justificatives qui doivent figurer dans les dossiers concernant les marchés, les subventions et contributions, ainsi que les activités de communications et de publicité, afin de répondre aux exigences en matière de comptabilité, de vérification interne, de suivi du rendement et de règlement des factures.**

De plus, pour que l'obligation de verser aux dossiers les justificatifs voulus soit absolument claire, le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 20

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor modifie les politiques visées de sorte, que, en l'absence de pièces justificatives appropriées, il soit interdit de faire des versements à l'égard de subventions, de contributions ou de marchés.**

## SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Le Comité a été particulièrement perturbé par les agissements des sociétés d'État ayant participé au Programme de commandites. Bien qu'elles soient des organismes publics financés à même les deniers publics, ces sociétés se sont comportées comme si elles n'étaient absolument pas tenues d'agir de façon transparente ou responsable. Il est clair que, dans les circonstances actuelles, le Parlement est incapable d'exercer le degré de contrôle nécessaire sur ces sociétés, surtout si l'on en juge par le comportement qu'elles ont eu dans le cadre du Programme de commandites.

Le 17 février 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un rapport sur la gouvernance des sociétés d'État intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*. On y traite du rôle du Parlement sur le plan de la législation, de la surveillance des sociétés d'État et de l'examen

attentif de leurs décisions, mais on n'y propose aucune modification du statu quo abstraction faite du dépôt des rapports annuels des sociétés d'État à la Chambre des communes. Pour sa part, le Comité estime que le rôle qu'ont joué certaines sociétés d'État dans le Programme de commandites montre que les mécanismes actuels de surveillance et d'examen des activités des sociétés d'État par le Parlement sont insuffisants et il recommande en conséquence :

#### **RECOMMANDATION 21**

**Que la capacité du Parlement de tenir les sociétés d'État comptables de leurs actes soit renforcée.**

#### **RECOMMANDATION 22**

**Que la participation du Parlement à la sélection et à la nomination des dirigeants des sociétés d'État soit accrue.**

Les agissements des sociétés d'État qui ont participé au Programme de commandites étaient, pour le moins, contestables. Il est troublant de voir que ces entités, financées à même le Trésor public, ont eu toute latitude pour agir dans l'ombre et sans rendre de comptes.

C'est la *Loi sur le vérificateur général* qui établit les pouvoirs de ce dernier à l'égard des sociétés d'État. Elle autorise ainsi le vérificateur général à effectuer, chaque année, des vérifications financières et, au moins une fois tous les cinq ans, des examens spéciaux (vérifications de gestion) d'un grand nombre de sociétés d'État. Les résultats des vérifications financières sont remis au ministre responsable qui les dépose au Parlement. Les comptes rendus des examens spéciaux sont soumis, quant à eux, aux conseils d'administration des sociétés d'État. Dans certains cas, ils sont également présentés au ministre responsable et à la Chambre des communes par la voie du rapport annuel de la société concernée.

Dans son rapport sur la gouvernance des sociétés d'État (*Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*), le gouvernement propose de modifier la législation pertinente pour faire du vérificateur général le vérificateur externe de toutes les sociétés d'État et annonce son intention d'exiger que tous les rapports d'examen spécial (vérifications de gestion) soient soumis au Parlement.

Le Comité est d'avis qu'il faut éliminer tout pouvoir discrétionnaire concernant la communication au public des conclusions de ces examens spéciaux, de manière à accroître la transparence des activités des sociétés d'État et à renforcer l'obligation redditionnelle de ces dernières à l'égard du Parlement. Donc, fidèle à sa recommandation antérieure selon laquelle le Parlement doit davantage contribuer à tenir les sociétés d'État

responsables de leurs actes, et dans l'esprit de l'engagement pris récemment par le gouvernement du Canada, le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 23

**Que la *Loi sur le vérificateur général du Canada* soit modifiée de sorte que le vérificateur général ait le pouvoir de mener des vérifications de gestion auprès des sociétés d'État et d'en communiquer les résultats directement au Parlement, et que le Bureau du vérificateur général obtienne les ressources nécessaires pour ce faire.**

Durant toutes ses audiences sur le Programme de commandites, le Comité a été frustré par l'impossibilité dans laquelle il était de pleinement saisir le rôle joué par les agences de communications. Les représentants des agences entendus étaient loin d'être coopératifs et, ces agences étant extérieures au gouvernement fédéral, elles échappent à l'examen du Bureau du vérificateur général du Canada. L'Équipe d'intervention rapide a certes permis de réunir des informations, mais le Comité est convaincu que certaines lui manquent encore.

Certaines provinces permettent à leur vérificateur général de « suivre les fonds » jusqu'au bout et donc de faire enquête sur des entités privées qui ont reçu des fonds publics, qu'il s'agisse de subventions ou de marchés privés.

La *Loi sur le vérificateur général*<sup>39</sup> du Québec habilite le vérificateur de la province à faire enquête sur les subventions accordées par un organisme du gouvernement à une entité privée. Ainsi, le vérificateur général peut consulter les dossiers, documents et comptes de tout établissement ou de toute institution, association ou entreprise en rapport avec une subvention accordée par un organisme du gouvernement. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005, la *Loi sur le vérificateur général* de l'Ontario<sup>40</sup> autorise le vérificateur de cette province à procéder à une vérification spéciale du bénéficiaire d'une subvention. Celui-ci doit fournir au vérificateur général de l'Ontario tout renseignement jugé nécessaire, y compris les livres, comptes, dossiers financiers et autres documents. Une loi analogue est en vigueur au Manitoba<sup>41</sup>.

La *Auditor General Act* de la Colombie-Britannique va encore plus loin : elle autorise le vérificateur de la province à vérifier non seulement les subventions gouvernementales,

---

39 L.Q. 1985, ch. 38, art. 22.

40 L.R.O. 1990, ch. A. 35.

41 *Loi sur le vérificateur général* du Manitoba, C.P.L.M., ch. A180.

mais aussi tout transfert en vertu d'une entente, ce qui veut dire tout marché conclu entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et un fournisseur<sup>42</sup>.

Le Comité a demandé à la vérificatrice générale s'il avait été proposé de modifier la *Loi sur le vérificateur général* à la suite de sa vérification du Programme de commandites. Elle a répondu que des gens avaient dit que « nos pouvoirs devraient peut-être être élargis pour que nous puissions pour ainsi dire suivre l'argent et aller voir les organismes qui reçoivent du financement du gouvernement ». Elle est satisfaite des pouvoirs que lui confère la *Loi* actuelle mais a précisé que « si c'est ce que souhaite le Parlement [élargir les pouvoirs du BVG], il est évident que la vérificatrice générale et son bureau le fera ».

Si le Bureau du vérificateur général était habilité à suivre les fonds au-delà des limites du gouvernement, ce pouvoir serait exercé de manière discrétionnaire — comme c'est le cas dans la majorité des décisions concernant l'objet et le moment des vérifications. L'existence d'un tel pouvoir permettrait d'atteindre deux objectifs. Premièrement, dans des situations comme la vérification du Programme de commandites, cela permettrait de fournir au Parlement une explication complète de la destination et de l'usage finals des fonds publics dépensés pour atteindre des objectifs de politique publique. Deuxièmement, cela pourrait décourager ceux qui seraient peut-être autrement tentés d'employer des fonds publics à mauvais escient. En conséquence, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 24**

**Que la *Loi sur le vérificateur général* soit modifiée par l'ajout d'une disposition habilitant le vérificateur général à effectuer une vérification des dossiers, documents et comptes de tout particulier ou établissement ou de toute institution ou entreprise ayant un rapport avec la réception et l'emploi d'une subvention, d'une contribution ou d'un transfert aux termes d'une entente conclue avec le gouvernement du Canada.**

#### **LE PARLEMENT ET LE PROGRAMME DE COMMANDITES**

Les constatations de la vérificatrice générale et les audiences du Comité ont montré que le Parlement n'a pas reçu les renseignements dont il avait besoin pour examiner le Programme de commandites. De l'avis de la vérificatrice générale, « le gouvernement fédéral n'a pas informé le Parlement des véritables objectifs du Programme et il ne lui en a jamais communiqué les résultats » (3.14). Ce n'est qu'en 2001 qu'est mentionné pour la première fois le Programme de commandites dans le rapport sur le rendement de TPSGC, soit des années après le lancement du Programme, et encore, les données fournies étaient limitées.

---

<sup>42</sup> *Auditor General Act* de la Colombie-Britannique, SBC 2003, ch. 2.

Il n'existe qu'un seul moyen de concrétiser la transparence et la reddition de comptes qui doit l'accompagner : c'est d'établir officiellement l'obligation de rendre compte au Parlement de toute activité liée à la passation de marchés et aux subventions et contributions. Le Comité recommande donc :

#### **RECOMMANDATION 25**

**Que les ministères et organismes d'État soient tenus d'inclure dans leur rapport sur le rendement des sections portant expressément sur les marchés passés, les subventions et contributions accordées et les transferts octroyés à d'autres ministères ou organismes. Les buts et objectifs de ces activités, les indicateurs de rendement et les résultats devront également être clairement énoncés.**

À la lumière des études passées, le Comité en est arrivé à la conclusion que le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est responsable des documents budgétaires, exerce peu de contrôle réel sur le schéma général des rapports ministériels sur le rendement. Ces rapports omettent souvent de mentionner les principales activités du ministère ou de signaler les problèmes et les correctifs envisagés. Le Comité craint donc que les sections des rapports sur le rendement portant sur les marchés, les subventions et les contributions n'escamotent ou ne passent sous silence les difficultés. Pour pallier une telle éventualité et pour améliorer la qualité générale des rapports sur le rendement, le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 26**

**Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un régime de surveillance et d'observation plus efficace pour faire en sorte que les ministères et les organismes respectent les lignes directrices quant au contenu de leurs rapports sur le rendement.**

L'une des révélations les plus troublantes du Rapport du vérificateur général était que la DGSCC « utilisait des méthodes fort compliquées et discutables pour transférer des fonds de commandites » (3.36). La DGSCC a effectué des paiements à des sociétés d'État « par l'entremise d'agences de communications [...] plutôt que de verser les fonds directement aux sociétés » (3.37). De l'avis de la vérificatrice générale, si le Programme de commandites avait été établi en vertu de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor comme un programme de contribution, la DGSCC aurait été forcée de suivre une approche plus structurée qui aurait exigé qu'elle fournisse davantage de renseignements au Parlement (3.37). En agissant comme elle l'a fait, la DGSCC a, selon la vérificatrice générale, « violé l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert » (3.39).

Dans son témoignage, M. Guité a confirmé que, dans les faits, des fonds que le Parlement avait attribués à TPSGC avaient été transférés de la DGSCC aux sociétés

d'État par le truchement d'agences de communications, en échange de quoi ces dernières avaient demandé leurs commissions habituelles, ajoutant des frais au Programme sans contrepartie. Ces transferts n'avaient pas été autorisés au préalable par le Conseil du Trésor ni par le Parlement, et ce dernier n'en avait pas eu connaissance. M. Guité a pu agir de la sorte en raison du caractère ambigu et vague des politiques du Conseil du Trésor et parce que ces agissements ne sont pas expressément interdits. Comme l'a expliqué la vérificatrice générale, c'est également parce que les commandites n'avaient pas été établies comme des programmes de contribution. Le Comité souhaite empêcher que l'on puisse de nouveau contourner les exigences en matière de reddition de comptes et recommande donc :

### **RECOMMANDATION 27**

**Que tous les programmes comportant des versements à des particuliers ou à des entités privées qui ne se traduisent pas par l'obtention directe, pour le gouvernement, de biens ou de services soient établis comme des programmes de contribution aux termes de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.**

### **LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

Lorsqu'il s'était penché sur la vérification de trois marchés passés avec l'agence de communications Groupaction dans le cadre du Programme de commandites, le Comité avait appris qu'un adjoint du ministre de TPSGC, qui avait supervisé le Programme au cabinet de ce dernier, avait été transféré au Ministère, où il avait obtenu le poste de directeur exécutif de la DGSCC après le départ à la retraite de M. Guité. Il est manifeste que cette personne connaissait mal les règlements de la fonction publique et ses obligations en vertu de la *Loi sur l'administration financière*. Pourtant, en tant qu'ancien adjoint du ministre, il a pu entrer à la fonction publique et y occuper un poste de responsabilité en raison des dispositions suivantes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* :

- 41(2) Ont droit à une priorité de nomination absolue pendant une période d'un an à partir de la date de leur cessation d'emploi dans le cabinet d'un ministre ou du titulaire des charges de leader de l'Opposition au Sénat ou de chef de l'Opposition à la Chambre des communes :
- a) la personne qui était fonctionnaire au moment de devenir employée dans ce cabinet;
  - b) la personne qui a participé à un processus de nomination externe annoncé pendant son emploi dans ce cabinet et qui, selon la Commission, possédait les qualifications essentielles pour une nomination à la fonction publique.

- (3) La personne qui a été, pendant au moins trois ans, directeur de cabinet d'un ministre ou du titulaire des charges de leader de l'Opposition au Sénat ou de chef de l'Opposition à la Chambre des communes, adjoint spécial ou secrétaire particulier dans ce cabinet ou titulaire successivement de deux ou trois de ces postes a droit à une priorité de nomination absolue à un niveau au moins équivalent à celui d'adjoint exécutif d'un administrateur général pendant une période d'un an à partir de la date de sa cessation d'emploi.

Le Comité s'était dit d'avis que ces dispositions de la *Loi* contredisaient l'objectif fondamental de cette dernière, à savoir assurer la neutralité politique de la fonction publique canadienne, et qu'elles étaient incompatibles avec le rôle de gardien du principe du mérite qui incombe à la Commission de la fonction publique. Il avait donc recommandé dans son Dixième rapport (2<sup>e</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature) que l'on revoie entièrement les dispositions en question pour vérifier qu'elles sont appliquées correctement.

À la lumière de son analyse du Programme de commandites, le Comité est plus convaincu que jamais du bien-fondé de ses réserves quant à l'aptitude du personnel exonéré d'un ministre — nominations partisanses — d'occuper des postes de haut niveau dans la fonction publique canadienne. Toute utilité que pourraient revêtir ces transferts est ternie par la politisation éventuelle des échelons supérieurs de la fonction publique. De plus, ce genre de transfert nuit à l'image de la fonction publique d'organe neutre constitué d'employés ayant obtenu leur poste grâce à leur compétence. Par conséquent, le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 28**

**Que les paragraphes allant de 41(2) à 41(3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* soient immédiatement abrogés.**

Le Comité a noté que même s'il existait de bonnes raisons de s'interroger sur le rendement et les aptitudes de M. Guité avant la création de la DGSCC, celui-ci a néanmoins bénéficié de plusieurs promotions, qui ont culminé avec sa nomination au poste de sous-ministre adjoint relevant directement du sous-ministre. Il a suffi pour cela que le sous-ministre remplisse les formulaires appropriés et les fasse approuver par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité trouve étonnant que l'ascension de M. Guité n'ait jamais suscité de questions alors qu'il était évident qu'il ne fallait pas lui confier la responsabilité de la passation de marchés. En conséquence, le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 29**

**Que le Conseil du Trésor revoie la procédure d'examen et d'approbation des candidatures à des postes de niveau EX pour s'assurer que l'on tient bel et bien compte des antécédents des candidats.**

## **CONCLUSION**

À l'issue d'un long examen, le Comité en est arrivé à plusieurs conclusions, analogues à celles de la vérificatrice générale. Les objectifs, les coûts et les résultats du Programme de commandites n'ont jamais été communiqués au Parlement en bonne et due forme. Pour reprendre l'expression utilisée par la vérificatrice générale au sujet d'un autre événement fâcheux, le Parlement a été « tenu dans l'ignorance ». Les contrôles financiers qui auraient dû être en place n'existaient tout simplement pas. Les documents attestant la contrepartie des dépenses manquaient. Les responsables du Programme de commandites ont enfreint, altéré ou contourné les règles et ce sans hésitation ni regret apparent. Une relation des plus irrégulières entre un ministre de la Couronne et un fonctionnaire subalterne — passant outre à un sous-ministre avec l'aval de ce dernier — a pu se poursuivre impunément. Les personnes mêmes sur lesquelles le Parlement et les Canadiens comptent pour détecter, stopper et sanctionner les mauvaises pratiques de gestion et les activités éventuellement illégales n'ont pas honoré la confiance placée en elles. Rien, semble-t-il, dans l'administration de ce programme, n'a été fait dans les règles.

Actuellement, les tribunaux et la Gendarmerie royale du Canada cherchent à établir si la gestion du Programme de commandites présentait des aspects criminels. Le Comité est convaincu qu'ils feront bien leur travail, que les sanctions appropriées, le cas échéant, seront appliquées et que justice sera faite.

Le Comité souhaite, pour sa part, que, grâce à son travail et à ses recommandations — si elles sont acceptées et appliquées dans leur intégralité —, l'on remédiera aux carences d'ordre administratif qui ont empêché que les irrégularités auxquelles le Programme a donné lieu soient détectés et les responsables punis. Il espère également sincèrement que ces audiences ont contribué à révéler la vérité et permis à la population canadienne de mieux comprendre toute une série d'événements qui lui a tellement nui.

## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
<b>Conseil du Trésor</b> L'hon. Reg Alcock, président	17/02/2004	3
<b>Chambre des communes</b> Rob Walsh, légiste et conseiller parlementaire	17/02/2004	3
<b>Bureau du Conseil privé</b> Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Appareil gouvernemental	19/02/2004	4
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b> Louise Bertrand, directrice générale Ronald Campbell, vérificateur général adjoint Sheila Fraser, vérificatrice générale Shahid Minto, vérificateur général adjoint Jean Ste-Marie, conseiller juridique et vérificateur général adjoint		
<b>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</b> Yvette Aloisi, sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels, des ressources humaines et des communications Guy Bédard, directeur exécutif adjoint, Services et programmes publics, Communication Canada George Butts, directeur général, Secteur du secrétariat de l'intégrité du Programme I. David Marshall, sous-ministre	24/02/2004	5
<b>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</b> Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada		
<b>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</b> I. David Marshall, sous-ministre	26/02/2004	6
<b>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</b> Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada		
<b>Centre canadien de gestion</b> Janice Cochrane, présidente Ranald Quail	01/03/2004	7

<b>Organismes et particuliers</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b> Peter Harder, sous-ministre	02/03/2004	8
<b>À titre individuel</b> Allan Cutler		
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b> Sheila Fraser, vérificatrice générale David Rattray, vérificateur général adjoint	11/02/2004	9
<b>À titre individuel</b> L'hon. Alfonso Gagliano, c.p.	18/02/2004	10
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b> Sheila Fraser, vérificatrice générale		
<b>À titre individuel</b> L'hon. Alfonso Gagliano, c.p.	19/02/2004	11
<b>À titre individuel</b> Myriam Bédard	24/02/2004	14
<b>À titre individuel</b> L'hon. Diane Marleau, c.p., députée Huguette Tremblay	25/02/2004	15
<b>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</b> Norman Steinberg, directeur général, Direction générale de la vérification et de l'éthique	29/02/2004	16-17
<b>À titre individuel</b> L'hon. David Dingwall	05/04/2004	20
<b>À titre individuel</b> Jean Pelletier	06/04/2004	21
Marc LeFrançois	07/04/2004	22
L'hon. André Ouellet	13/04/2004	23
Claude Boulay	19/04/2004	25-26
Isabelle Roy	20/04/2004	27-28
<b>Gendarmerie royale du Canada</b> Giuliano Zaccardelli, commissaire	21/04/2004	29
<b>À titre individuel</b> Charles Guité	22/04/2004	30-31

<b>Organismes et particuliers</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>À titre individuel</b>		
John Hayter	27/04/2004	33
Bernard Michaud		
<b>Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux – ancienne équipe d’intervention rapide</b>	27/04/2004	34
Myra Conway, directrice générale, Finance		
Steve McLaughlin, directeur		
Rodney Monette, sous-ministre adjoint, Direction générale des opérations gouvernementales		
<b>À titre individuel</b>		
David Myer	28/04/2004	35
Gilles-André Gosselin	29/04/2004	36
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>	03/05/2004	38
Ronald Campbell, vérificateur général adjoint		
Sheila Fraser, vérificatrice générale		
<b>Bureau du Conseil privé</b>		39
Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé		
<b>À titre individuel</b>		
Guy McKenzie	04/05/2004	41
Ranald Quail	05/05/2004	42
<b>Département des sciences politiques, Université de Guelph</b>	06/05/2004	43
Patrick Boyer, professeur adjoint		
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>		
Ronald Campbell, vérificateur général adjoint		
Sheila Fraser, vérificatrice générale		
<b>À titre individuel</b>		
Jean-Marc Bard		44
Richard Neville	11/05/2004	45



## **ANNEXE B**

# **MINISTRES ET SOUS-MINISTRES 1996-2003**

---

### **MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX**

#### **Ministre**

Novembre 1993 – Janvier 1996	L'hon. David Dingwall
Janvier 1996 – Juin 1997	L'hon. Diane Marleau
Juin 1997 – Janvier 2002	L'hon. Alfonso Gagliano
Janvier 2002 – Mai 2002	L'hon. Donald Boudria
Mai 2002 – Décembre 2003	L'hon. Ralph Goodale

#### **Sous-ministre adjoint**

1993 – Avril 2001	Ran Quail
Avril 2001 – Juin 2003	Janice Cochrane
2003	David Marshall

### **CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA**

#### **Président**

Janvier 1996 – Août 1999	L'hon. Marcel Massé
Août 1999 – Décembre 2003	L'hon. Lucienne Robillard
Décembre 2003 –	L'hon. Reg Alcock

#### **Secrétaire**

1995 – Avril 2000	Peter Harder
Avril 2000 – Mai 2002	Frank Claydon
Avril 2002 – Décembre 2004	Jim Judd
Décembre 2004	Wayne Wouters



# ANNEXE C

## CHRONOLOGIE DES MINISTRES, SOUS-MINISTRES ET HAUT-FONCTIONNAIRES RATTACHÉS AU PROGRAMME DES COMMANDITES DE TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (TPSGC)

---

### Greffiers du conseil privé :

Glen Scott Shortliffe	Jocelyne Bourgon	Mel Cappe	Alexander Himelfarb
1992-1994	1994-1999	1999-2002	2002 –

### Présidents du Conseil du trésor :

L'honorable G. Loiselle	L'honorable J. S. Edwards	L'honorable Arthur Eggleton	L'honorable Marcel Massé	L'honorable Lucienne Robillard	L'honorable Reginald Alcock
1990 à juin 1993	juin 1993 à nov. 1993	novembre 1993 à janvier 1996	janvier 1996 à août 1999	août 1999 à décembre 2003	décembre 2003 à aujourd'hui

### Secrétaires du Conseil du trésor:

Ian D. Clark	Robert J. Giroux	Peter Harder	Frank Claydon	Jim Judd
nov. 1989 à mai 1994	mai 1994 à nov. 1995	novembre 1995 à avril 2000	avril 2000 à mai 2002	mai 2002 à aujourd'hui

## Ministres du Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC):

L'honorable Elmer MacKay L'honorable Paul W. Dick*	L'honorable David Dingwall	L'honorable Diane Marleau	L'honorable Alfonso Gagliano	L'honorable Donald Boudria	L'honorable Ralph Goodale	L'honorable Stephen. Owen
– novembre 1993	novembre 1993 à janvier 1996	janvier 1996 à juin 1997	juin 1997 à janvier 2002	janvier à mai 2000	mai 2002 à décembre 2003	décembre 2003 à janvier 2005

\*Avant 1994, le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada était séparé en deux entités : Travaux publics (MacKay) et Approvisionnement et Services (Dick).

### Sous-ministres :

Ranald Quail (1993 à avril 2001)	Janice Cochrane (avril 2001 à juin 2003)	David Marshall (juin 2003 à aujourd'hui)
-------------------------------------	---	---

### Crédits alloués et effectifs :

Année	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
<b>Crédits alloués</b>	46,3\$ millions	57,8\$ millions	47,8\$ millions	40,4\$ millions	42,0\$ millions	20,5\$ millions	14,0\$ millions
<b>ETC</b>	n/d	4 ETC	5 ETC	4 ETC	4 ETC	20 ETC	40 ETC
<b>Événements</b>	191	256	273	290	501	476	n/d

Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) (1993 à novembre 1997)	Direction générale des services de coordinations des communications (DGSCC) (novembre 1997 à 31 août 2001)	Communication Canada (1 <sup>er</sup> septembre 2001 à 31 mars 2004)
Directeur, Publicité et recherche : C. Guité (à janvier 1995)	Directeur exécutif : C. Guité (novembre 1997 à août 1999),	Directeur exécutif : Guy McKenzie
Directeur général, SPROP : C. Guité (janvier 1995 à novembre 1997)	Pierre Tremblay (septembre 1999 à août 2001)	

### Programme des commandites (1997 jusqu'au 13 décembre 2003)

<b>Vérification Ernst Young SPROP</b> (jusqu'à novembre 1996)	<b>Vérification interne de TPSGC de DGSCC et plan d'action</b> (mars 2000 à 31 mars 2002)	<b>Bureau du vérificateur général : Rapports de mai 2002 et de novembre 2003</b> TPSGC : Vérifications, examens de dossiers et mise en oeuvre de mesures correctrices reliées aux programmes de commandites (mai 2002 à novembre 2003)	<b>Réforme des commandites et de la publicité</b> (avril 2003) Commandites – programme de contribution
--	--	---	---

### CHRONOLOGIE DES COMMANDITES

1997 –	Le Programme des commandites crée pour accroître la visibilité du gouvernement fédéral et rehausser son image auprès du public.
Novembre 1997 –	L'administration du Programme confiée à la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) récemment créée, sous la direction de M. Charles (« Chuck ») Guité, qui a pris sa retraite en 1999.
Août 2000 –	Le Programme des commandites a fait l'objet d'une vérification interne.
Octobre 2000 –	Plan d'action en matière de gestion de TPSGC, à l'issue de la vérification interne des dossiers de commandite.
Septembre 2001 –	Le Programme des commandites est transféré à Communications

	Canada.
Mars 2002 –	La Direction générale de la vérification et de l'éthique achève son examen de suivi (de la vérification interne de août 2000) du Programme des commandites.
Mars 2002 –	La vérificatrice générale du Canada, Mme Sheila Fraser, reçoit le mandat d'examiner trois contrats attribués à Groupaction entre 1996 et 1999.
Mai 2002 –	Publication des constatations tirées de la vérification des trois contrats attribués à Groupaction par la vérificatrice générale. Mme Fraser transmet le dossier à la GRC aux fins d'enquête ultérieure.
Mai 2002 –	TPSGC entame un examen détaillé des dossiers de commandite. Sous la direction d'un Directeur des finances, une équipe d'intervention rapide est formée qui comprend des spécialistes de TPSGC en finances, approvisionnement et vérification.
Mai 2002 –	L'ancien Premier ministre demande à la présidente du Conseil du Trésor d'examiner les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.
Mai 2002 –	L'ancien Ministre de TPSGC, Ralph Goodale, met en œuvre un moratoire s'appliquant aux activités de commandites.
Juin 2002 –	Le Comité permanent des comptes publics se réunit, Mme Janice Cochrane, ancienne sous-ministre de TPSGC, entreprend un examen administratif afin de pouvoir revoir les cas d'inobservance de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , les règlements régissant la passation des contrats en découlent et les politiques du Conseil du Trésor et de TPSGC.
Juillet 2002 –	L'ancien Ministre Ralph Goodale lève le moratoire s'appliquant au Programme des commandites pour le reste de l'année financière. Le programme reprend, sans la participation des agences de communication, en tant qu'intermédiaires d'une agence de distribution, en attendant l'issue de l'examen du Conseil du Trésor.
Septembre 2002 –	La GRC exécute des mandats de perquisition aux bureaux de Groupaction, sis à Montréal. Le lendemain, la GRC exécute deux autres mandats de perquisition à un entrepôt et à une banque de la région de Montréal.
Octobre 2002 –	L'équipe d'intervention rapide dépose son rapport final au ministre.
Octobre 2002 –	L'ancien sous-ministre de TPSGC entreprend un examen administratif.
Décembre 2002 –	La présidente du Conseil du Trésor et l'ancien ministre de TPSGC et ministre responsable de Communication Canada annoncent conjointement les changements qui seront apportés au Programme des commandites.
Février 2003 –	L'ancien sous-ministre de TPSGC élargit l'examen administratif à

	l'ensemble des dossiers de commandite.
Mars 2003 –	Le Comité permanent des comptes publics dépose son rapport sur les trois contrats de Groupaction.
Avril 2003 –	On annonce des changements à la façon dont le gouvernement gère les activités publicitaires, à la suite de consultations avec des représentants de l'industrie publicitaire et divers intervenants.
Août 2003 –	Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des comptes publics.
Septembre 2003 –	La GRC annonce l'inculpation de M. Paul Coffin, président de Communication Coffin.
Décembre 2003 –	Le Premier ministre annonce la dissolution du Programme des commandites et de Communication Canada.
Février 2004 –	La vérificatrice générale dépose son rapport sur le programme des commandites, les contrats de publicité et le recherche sur l'opinion publique. Référé au Comité permanent des comptes publics. Le gouvernement a pris des dispositions afin que le comité permanent des comptes publics soit constitué sans tarder de façon à ce qu'il puisse recevoir et amorcer l'examen du rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites.
Février 2004 –	Le ministre de TPSGC annonce la mise sur pied d'une commission d'enquête publique et indépendante sur le rapport de la vérificatrice générale pour examiner ce qui s'est produit relativement aux activités de commandites et de publicité dans l'optique de pouvoir formuler des recommandations visant à prévenir ce genre d'abus, de manquements à l'éthique et de mauvaise gestion. Cette enquête sera présidée par l'honorable John H. Gomery, juge de la Cour supérieure du Québec.
Mars 2004 –	Le gouvernement a procédé à la nomination d'un avocat conseil sur le recouvrement des fonds, Me André Gauthier, dont le mandat consistera en étudier toutes les avenues possibles, y compris des poursuites au civil, pour recouvrer les fonds perçus de façon inappropriée par certaines parties impliquées dans la prestation du programme des commandites.
Avril 2004 –	Le gouvernement fédéral a annoncé des modifications en vue d'améliorer la transparence, l'imputabilité, l'optimisation de ressources et la concurrence dans la gestion gouvernementale des activités publicitaires.

Sources : Travaux Publics et Services Gouvernement Canada.

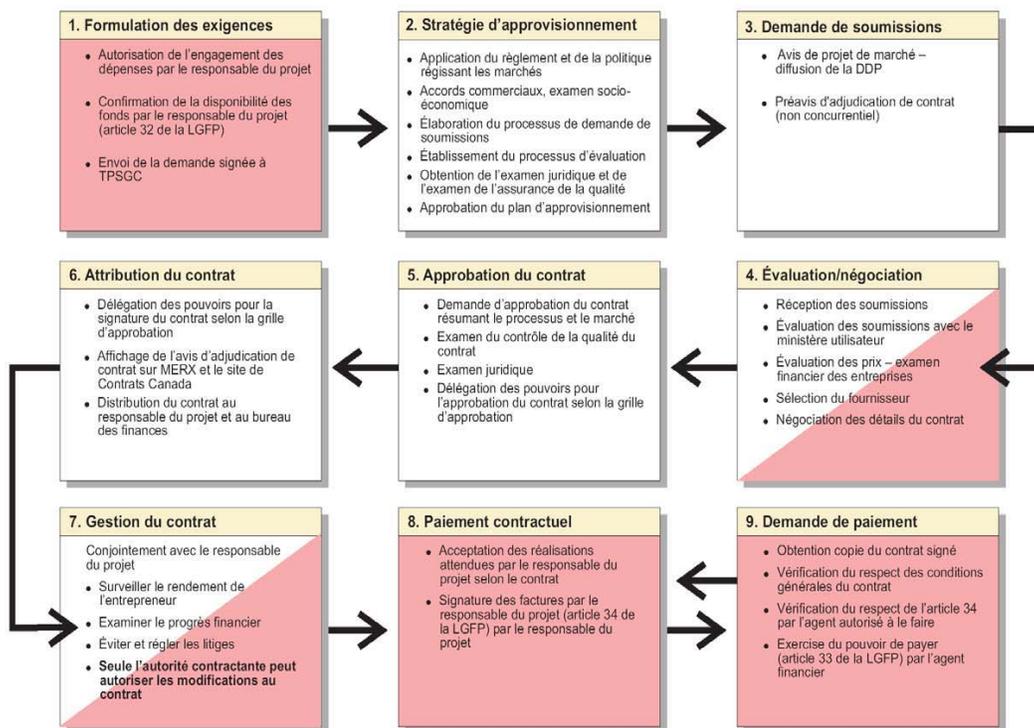


# ANNEXE D

## LE PROCESSUS D'ACHAT AU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DU CANADA

### Processus d'approvisionnement type Cadre de contrôle de TPSGC

Autorité contractante et responsable du projet : au sein du ministère client  
Autorité contractante : à TPSGC



**Source:** Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada.

**Nota :** Les parties ombragées montrent les responsabilités du chargé de projets et les parties non ombragées, celles du responsable des contrats.

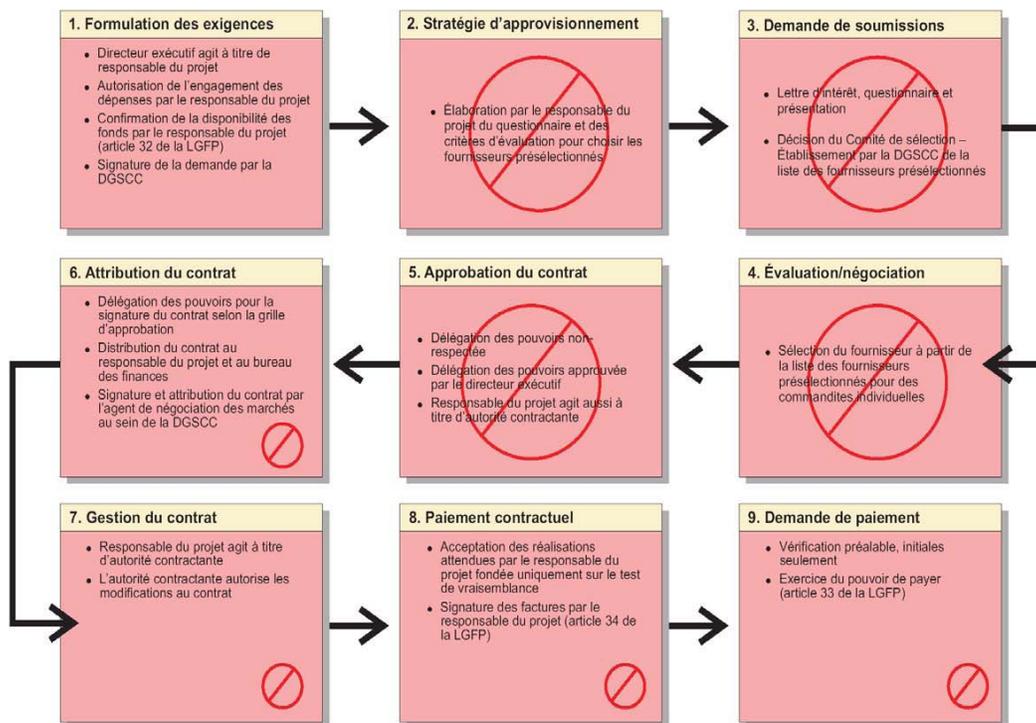


# ANNEXE E

## LE PROCESSUS D'ACHAT À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE COORDINATION DES COMMUNICATIONS

### Processus d'approvisionnement de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) En dehors du cadre de contrôle habituel de TPGSC

Autorité contractante, responsable du projet et autorité de payer : au sein de la DGSCC



**Source:** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

**Nota:** Les parties ombragées montrent les secteurs où la DGSCC a assumé les fonctions de chargé de projets et de responsable des contrats. Les cercles biffés dénotent les étapes omises par la DGSCC.



## ANNEXE F

# PLAN D'ACTION PROPOSITION DES GESTIONNAIRES : PROCESSUS DE VÉRIFICATION DES COMMANDITES

---

Recommandation du vérificateur	Réponse de la gestion de TPSGC	Responsable	Date d'achèvement	État	Note
1) Veiller à rendre le processus de passation des marchés de la DGSCC conforme à toutes les directives, les politiques et les procédures sur les marchés du Conseil du Trésor.	<p><b>Recommandation acceptée.</b></p> <p><b>Terminé</b></p> <p>Une séance de travail a eu lieu en septembre 2000 avec les firmes de communications pour les commandites afin de les informer de toutes les exigences à respecter en matière d'administration, de contrôle de la qualité et de contrat.</p>		septembre 2000	<b>Terminé</b>	Les firmes de communications sont au courant des exigences.

	<p>Le processus de sélection pour les firmes de communications énoncera les critères d'évaluation décrits à l'annexe D de la Politique sur les communications et à l'annexe Q de la Politique en matière de contrat.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>août 2000</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>Tous les processus de sollicitation font maintenant état des critères d'évaluation.</p>
	<p>Élaborer un plan de mise en oeuvre pour dresser une nouvelle liste de firmes qualifiées de communications pour les commandites d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2001. Le processus contractuel sera conforme aux politiques du Conseil du Trésor.</p>		<p>octobre 2000</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>Nouvelles offres à commandes établies avec des organismes de communication s sélectionné, à la suite d'un appel d'offres en mai 2001.</p>
	<p><b>Mesures prises actuellement</b></p> <p>Un comité de révision interne composé de cadres supérieurs de TPSGC sera mis sur pied pour veiller à ce que toutes les demandes et</p>	<p>Sous-ministre</p>	<p>novembre 2000</p>	<p><b>Terminé</b> Nouveau processus de sélection en place le 27 février</p>	<p>Le Comité s'est réuni plusieurs fois pour revoir le nouveau processus de sollicitation. Réunion finale</p>

adjudications de contrats d'achats soient conformes aux politiques, directives et procédures contractuelles et financières du Conseil du Trésor.			2001.	le 20 fév. 2001.
Veiller à ce que le processus de sélection et les contrats émis aux firmes qualifiées soient conformes à la politique du Conseil du Trésor.	Directeur exécutif par intérim	1 <sup>er</sup> avril 2001	<b>Terminé</b>	Tous les contrats découlant de la nouvelle sollicitation seront conformes à la politique du SCT.
Un rapport provisoire sera présenté aux ministres du Conseil du Trésor au sujet du plan de TPSGC et des progrès accomplis pour répondre à la vérification.	Directeur exécutif par intérim	31 décembre 2000	<b>Terminé</b> le 31 janvier, 2001	
Continuer à travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les spécialistes en matière de politique d'achats pour résoudre la situation de la dominance du marché.	Directeur général par intérim, Services d'achats	Troisième trimestre de 2000-2001	<b>Terminé</b>	Clauses et procédures sur la domination du marché. Entièrement appliquée.
Veiller à ce que le personnel affecté à l'administration des commandites	Directeur exécutif par intérim	Troisième trimestre de 2000-2001	<b>Terminé</b>	Formation complétée tel que requis.

	<p>connaissances de façon adéquate les politiques financières et contractuelles en lui faisant suivre les cours de formation appropriés de TPSGC en matière de gestion financière et contractuelle.</p>				
	<p>Présenter aux firmes un suivi écrit de la séance de travail tenue avec les firmes de communications d'ici le 15 novembre 2000.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Novembre 2000</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>Les firmes de communications ont reçu une lettre, le 4 déc. 2000, décrivant les responsabilités contractuelles.</p>
	<p>Un rapport provisoire sera présenté aux ministres du Conseil de Trésor sur les progrès accomplis pour répondre à la vérification.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Octobre 2001</p>	<p><b>Terminé</b> le 28 janvier, 2002 * lettre envoyée au président du SCT seulement</p>	
	<p>Une révision des dossiers de commandite préparés après la vérification sera effectuée et un rapport sera présenté aux ministres du Conseil de Trésor.</p>	<p>Direction générale de la vérification et de l'examen</p>	<p>31 mars 2002</p>	<p><b>Terminé</b> 31 mars 2002 * aucune lettre officielle a été envoyée * vérification publiée sur l'internet</p>	

<p>2) Mettre en oeuvre les mesures de contrôle et les processus appropriés pour l'octroi et la gestion des commandites afin de garantir le principe de la diligence raisonnable, une méthode uniforme, la transparence et des rapports adéquats.</p>	<p><b>Recommandation acceptée.</b></p> <p><b>Terminé</b></p> <p>Des lignes directrices sur les commandites ont été établies depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000 et elles servent à la prise de décisions portant sur l'initiative de commandite du gouvernement du Canada.</p>			<p><b>Terminé</b></p>	
	<p>Deux nouvelles ressources se sont ajoutées au personnel pour soutenir l'administration des commandites, et les procédures pour le contrôle de la qualité et la nécessité d'acquérir d'autres ressources seront examinées périodiquement.</p>			<p><b>Terminé</b></p>	<p>Ressources supplémentaires fournissent documentation et contrôle de qualité améliorée de tous les dossiers de commandite.</p>
	<p>Les lignes directrices pour les commandites ont été distribuées aux firmes de communications.</p>			<p><b>Terminé</b></p>	
	<p>En septembre 2000, on informait les</p>			<p><b>Terminé</b></p>	<p>Cette exigence est obligatoire</p>

	firmes de communications qu'elles devaient présenter un rapport rétrospectif et d'autres documents d'évaluation pertinents pour tous les projets.				dans toutes les activités de commandite et est surveillée étroitement.
	<p><b>Mesures immédiates</b></p> <p>Par suite d'une entente négociée, le calendrier de paiements pour les activités sera ajusté, passant de 80 % au début / 20 % à la fin à 50 % au début / 50 % à la fin.</p>	Directeur général par intérim, Services d'achats (DGSCC)	Troisième trimestre de 2000-2001	<b>Terminé</b>	Les nouvelles offres à commandes comprennent un nouveau calendrier de paiement.
	La DGSCC a exigé une comptabilité complète des fonds de commandite détenus par l'agence de distribution et une révision sera effectuée pour veiller à ce que le processus financier approprié soit respecté.	Directeur exécutif par intérim	Troisième trimestre de 2000-2001	<b>Terminé</b>	Nouveau processus de paiement mis en place. Modifications apportées au contrat de l'agence attirée.
	<p><b>Mesures prises actuellement</b></p> <p>Un plan de visibilité doit être fourni pour faciliter le processus d'examen et d'approbation d'une proposition de commandite.</p>	Directeur exécutif par intérim	Troisième trimestre de 2000-2001	<b>Terminé</b>	

	<p>Un examen complet des lignes directrices pour la commandite et de leur application sera finalisé avant le 1<sup>er</sup> avril 2001 et sera utilisé pour l'approbation de futures commandites.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Quatrième trimestre de 2000-2001</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>La DGSCC s'assure que cette exigence soit respectée dans tous les dossiers de commandite.</p>
	<p>Les processus concurrentiels ultérieurs menés pour qualifier des firmes de communications pour les commandites comporteront des renseignements sur la méthodologie utilisée pour sélectionner une firme à partir de la liste des firmes qualifiées.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Troisième trimestre de 2000-2001</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>Le nouveau processus de DOC inclut une méthode de sélection.</p>

	Revoir régulièrement le cadre du contrôle de la gestion des commandites.	Directeur exécutif par intérim	Terminé	<b>Terminé</b>	Cadre mis en place.
3) Établir des mesures adéquates de contrôle de la gestion financière afin de s'assurer que le montant des commandites est fixé de façon uniforme (le minimum pour atteindre les résultats escomptés) et suffisamment justifié par écrit. Il faut également s'assurer que les principes de gestion des biens comprennent un contrôle sur l'utilisation des intérêts cumulés sur les avances, l'établissement et le contrôle d'un budget de	<b>Recommandation acceptée.</b> <b>Terminé</b> Une séance de travail a eu lieu en septembre 2000 avec toutes les firmes de communications afin de les informer de l'amélioration des procédures d'administration et de contrôle de la qualité et de revoir les exigences contractuelles.			<b>Terminé</b>	Voir note précédente sur la séance de travail.
	Les firmes de communications ont été informées du fait qu'une demande de commandite ne peut être approuvée avant la réception d'un plan de visibilité.			<b>Terminé</b>	Les lignes directrices sur le parrainage sont mises à jour et utilisées pour l'agrément des parrainages.

<p>production et des dépenses prévues, un contrôle des stocks d'articles promotionnels, des liens plus évidents entre les fonds fournis et les résultats obtenus.</p>	<p>En septembre 2000, les firmes de communications ont été informées qu'elles devaient présenter un rapport rétrospectif et d'autres documents d'évaluation pertinents pour tous les projets.</p>			<p><b>Terminé</b></p>	<p>On a rappelé aux firmes les exigences posthumes de suivi. La DGSCC s'assure du respect des exigences.</p>
	<p>Les fournisseurs doivent présenter des factures détaillées appropriées et celles-ci doivent être vérifiées et dûment attestées par le gestionnaire (en vertu de l'article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>) avant d'être envoyées pour paiement au service des finances.</p>			<p><b>Terminé</b></p>	<p>On a rappelé aux agences les exigences dans le suivi. La DGSCC s'assure du respect des exigences.</p>

	<p>Des mesures ont été prises et elles seront examinées pour veiller à ce que les dossiers soient documentés de façon appropriée et que les contrôles pertinents soient mis en place pour l'approbation de tous les paiements, notamment ceux des coûts de production.</p>			<p><b>Terminé</b></p>	<p>La DGSCC vérifie la documentation pertinente avant l'approbation des paiements.</p>
	<p><b>Mesures immédiates</b></p> <p>Toutes les transactions seront pleinement documentées et placées dans un dossier avant qu'un gestionnaire ou une personne autorisée ne les approuve (commandes subséquentes à un appel d'offres, budgets de production, etc.).</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>octobre 2000</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>La DGSC surveille activement la documentation pertinente avant l'approbation des personnes autorisées.</p>
	<p>Les paiements finals seront effectués seulement à la suite de la réception du rapport rétrospectif.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>octobre 2000</p>	<p><b>En place</b></p>	<p>La DGSCC vérifie les reçus posthumes avant les paiements finals.</p>

	<p><b>Mesures prises actuellement</b></p> <p>Demander conseil aux spécialistes en matière de finances, de services juridiques et de TPSGC et aux firmes de communications afin de clarifier les clauses pour le traitement des intérêts encourus sur les fonds versés à l'agence de distribution. L'entente actuelle conclue avec l'agence de distribution ne contient pas de clause concernant les intérêts.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Troisième trimestre de 2000-2001</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>Nouveaux processus de paiement mis en place. Modifications apportées au contrat de l'agence attitrée.</p>
	<p>Les premiers paiements de commissions aux firmes de communications seront versés une fois que les plans définitifs de visibilité auront été approuvés.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Troisième trimestre de 2000-2001</p>	<p><b>Terminé</b></p>	<p>La DGSCC fait les paiements finals seulement après réception et approbation des plans de visibilité.</p>
	<p>Les firmes de communications devront fournir un rapport d'inventaire trimestriel pour l'entreposage des articles de production.</p>	<p>Directeur exécutif par intérim</p>	<p>Quatrième trimestre de 2000-2001</p>	<p><b>Terminé</b></p>	

Source : Travaux Publics et Services Government Canada



## ANNEXE G

# RECOMMANDATION DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

---

Le gouvernement devrait veiller à dresser un plan d'action pour les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique, afin de donner suite à toutes les observations des trois chapitres.

Comme nous l'indiquons dans notre rapport, le gouvernement a pris certaines mesures pour améliorer la gestion des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique. Il doit poursuivre ses efforts pour que les améliorations soient maintenues. Plus particulièrement, le gouvernement devrait continuer de veiller à ce que :

les fonctionnaires comprennent leurs obligations et respectent la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

les fonctionnaires à qui on confie la responsabilité de gérer des activités de publicité possèdent les compétences spécialisées nécessaires.

De plus, le plan d'action devrait décrire en détail les mesures que le gouvernement prendra pour garantir que :

tout service créé pour mener de nouvelles activités le fait de manière transparente et qu'un contrôle et une reddition de comptes appropriés sont assurés;

les fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités en matière de passation de marchés de façon à respecter le *Règlement sur les marchés de l'État* et les politiques du Conseil du Trésor, et que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada respecte ses propres politiques, résiste au test de l'examen public pour ce qui est de la prudence et de la probité, facilite l'accès aux marchés, encourage la concurrence et dépense les fonds publics de manière juste;

les crédits parlementaires sont respectés;

tous les transferts de fonds entre les entités gouvernementales sont effectués de manière efficiente et transparente;

des relations sans lien de dépendance sont maintenues entre les sociétés d'État et les ministères;

des mesures sont prises pour donner suite aux préoccupations soulevées par tous les autres examens ou enquêtes menés par le gouvernement ou d'autres organismes.

Le plan d'action devrait être assorti d'un échéancier et devrait indiquer les responsabilités et préciser les mesures de recouvrement ou sanctions que le gouvernement pourrait décider d'imposer.

**Source :** Bureau de la Vérificatrice Générale, Rapport, décembre 2003, Points saillants globaux, Chapitres 3,4, 5.

## ANNEXE H

# CHRONOLOGIE DES MESURES CORRECTIVES

---

Février 2004 — Le ministre de TPSGC annonce la mise sur pied d'une commission d'enquête publique et indépendante sur le rapport de la vérificatrice générale pour examiner ce qui s'est produit relativement aux activités de commandites et de publicité dans l'optique de pouvoir formuler des recommandations visant à prévenir ce genre d'abus, de manquements à l'éthique et de mauvaise gestion. Cette enquête sera présidée par l'honorable John H. Gomery, juge de la Cour supérieure du Québec.

Mars 2004 — Le gouvernement a procédé à la nomination d'un avocat conseil sur le recouvrement des fonds, Me André Gauthier, dont le mandat consistera en étudier toutes les avenues possibles, y compris des poursuites au civil, pour recouvrer les fonds perçus de façon inappropriée par certaines parties impliquées dans la prestation du programme des commandites.

Avril 2004 — Le gouvernement fédéral a annoncé des modifications en vue d'améliorer la transparence, l'imputabilité, l'optimisation de ressources et la concurrence dans la gestion gouvernementale des activités publicitaires.

**Sources** : Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada.

### **Autres mesures :**

- Le contrôleur général jouera un rôle de premier plan pour faire en sorte que les ministères se conforment aux politiques du Conseil du Trésor concernant le contrôle ferme des dépenses et la gestion rigoureuse des fonds publics. Pour contribuer à l'atteinte de cet objectif, le bureau du contrôleur général occupera une place distincte au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le contrôleur général passera en revue et signera les propositions stratégiques pour s'assurer que les dépenses prévues sont judicieuses. De même niveau qu'un sous-ministre, il relèvera du Secrétariat et participera à la dotation des postes de contrôleur dans les ministères et les organismes, car les contrôleurs ministériels devront, eux, lui rendre des comptes.
- Les contrôleurs ministériels devront approuver toutes les dépenses proposées par les ministères avant qu'elles soient soumises à l'approbation du Cabinet. Ils devront également suivre une formation poussée pour répondre aux nouvelles exigences en matière de compétences. Un recrutement ciblé assurera que des candidats hautement qualifiés s'occupent à l'avenir de la gestion financière de l'administration publique.

## **Les examens de la Loi sur la gestion des finances publiques**

Cet examen porte sur la façon de renforcer les règles régissant la conformité, y compris la prévention de la mauvaise gestion et la prise de sanctions à cet égard. Dans le cadre de cet examen, le gouvernement déterminera si les lois et les politiques actuelles, y compris le pouvoir d'effectuer des enquêtes et de prendre des mesures disciplinaires, contribuent efficacement à la modernisation de la fonction de contrôleur. La *Loi sur la gestion des finances publiques* présente le cadre législatif pour la gestion financière dans son ensemble, la responsabilisation et la surveillance de la fonction publique et des sociétés d'État.

Cet examen tentera aussi de déterminer :

- quels mécanismes de conformité sont les plus susceptibles de prévenir et d'empêcher la mauvaise gestion dans le secteur public;
- si les sanctions criminelles prévues pour ce qui est des infractions en regard de la *Loi* doivent être mises à jour;
- les façons d'imputer des infractions commises précédemment en regard de la *Loi* à d'anciens fonctionnaires, employés des sociétés d'État et titulaires de charges publiques;
- les différentes façons de faciliter le recouvrement de fonds dans les cas où la mauvaise gestion a entraîné la perte de fonds publics.

## **Examen de la gouvernance des sociétés d'État**

Cet examen évalue la gouvernance et le régime de responsabilisation des sociétés d'État en vertu de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* et des autres politiques et lignes directrices du Bureau du Conseil privé, du ministère des Finances et du Conseil du Trésor, ainsi que le régime s'appliquant aux sociétés d'État exclues de la partie X de la *LGFP*.

L'examen comprendra :

- une évaluation de la capacité des conseils d'administration, des ministres, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances, du Bureau du Conseil privé et du Parlement d'assumer efficacement leurs responsabilités;
- l'élaboration de normes visant à renforcer la gestion, la transparence et la surveillance de la gouvernance et du cadre de responsabilisation des sociétés d'État.

## **Examen des responsabilités et de l'obligation de rendre compte des ministres et des hauts fonctionnaires**

Cet examen vise à clarifier les rôles et les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires, de même que leur obligation de rendre compte. Il sera effectué par des tiers indépendants spécialisés dans les domaines des affaires parlementaires et de l'administration publique, dont Denis Desautels, ancien vérificateur général, Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, Camille Montpetit, ancien sous-greffier de la Chambre des communes et le professeur Donald Savoie.

L'examen a déterminé :

- qui rend des comptes au sujet de quoi et à qui;
- dans quelle mesure les responsabilités et la responsabilisation sont comprises par les ministres, les politiciens et les hauts fonctionnaires;
- quels changements sont nécessaires afin de renforcer la responsabilisation des ministres et des fonctionnaires.

Les trois examens devront être terminés au 30 septembre 2004.



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'alinéa 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire du procès-verbal pertinent (*réunions n° 2, 6, 18, 20, 23 et 24*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*  
John Williams, député



# PROCÈS-VERBAL

21 mars 2005

(Séance no 24)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 33, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de John Williams, président.

*Membres du Comité présents* : Dean Allison, Gary Carr, David Christopherson, Mark Holland, Daryl Kramp, l'hon. Shawn Murphy, Benoît Sauvageau, John Williams et Borys Wrzesnewskyj.

*Membres substitués présents* : Mario Laframboise pour Sébastien Gagnon, Ted Menzies pour Brian Fitzpatrick et Beth Phinney pour L'hon. Walt Lastewka.

*Aussi présents* : *Bibliothèque du Parlement* : Brian O'Neal, analyste; Marc-André Pigeon, analyste.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Le président présente le Septième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui se lit comme suit:

Votre Sous-comité s'est réuni le lundi 21 mars 2005 pour discuter des travaux du Comité et a convenu de faire les recommandations suivantes :

1. Que le calendrier des audiences soit adopté tel que présenté, et que du temps soit prévu pour l'examen du projet de loi C-277.
2. Que le Comité principal dresse une liste de témoins pour la séance aux fins de l'examen du chapitre 5 du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada.
3. Que le Comité ne se rende pas à Natuashish et à Goose Bay, au Labrador.
4. Que, en ce qui concerne les règles du Comité régissant les séries de questions, le NPD ait droit à titre d'essai à cinq (5) minutes supplémentaires durant la deuxième série.

Il est convenu, — Que le Septième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adoptée.

Il est convenu, — Que les témoins suivants : la vérificatrice générale du Canada, Allan Cutler, Warren Kinsella, Terrie O'Leary, Don Drummon et David Dodge soient invités à comparaître relativement à l'étude du Chapitre 5 du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada le lundi 11 avril 2005.

Conformément à l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité reprend l'étude du chapitre 3, Programme de commandites, du chapitre 4, Activités de publicité et du chapitre 5, Gestion de la recherche sur l'opinion publique du Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada renvoyé au Comité le 10 février 2004.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité adopte l'ébauche de rapport comme le rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les analystes soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente ce rapport à la Chambre dès que possible après l'expiration du délai de préavis de quarante huit (48) heures.

Il est convenu, — Que le greffier et les analystes émettent, en accord avec le président, un communiqué.

À 17 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Elizabeth B. Kingston