
L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DE COMMANDITES

Les problèmes de reddition de compte et de direction

Comme il recevait régulièrement des instructions directement du ministre Dingwall ou du ministre Gagliano, et comme il avait un accès direct à des personnes du CPM, notamment au chef de cabinet du Premier ministre, M. Guité ne relevait plus de l'autorité et de la direction de son supérieur immédiat, que ce soit M. Neville ou M. Stobbe, pas plus qu'il n'était soumis à l'autorité et à la surveillance du sous-ministre. À leurs yeux, et aux yeux de tout le monde dans la fonction publique, il appartenait à une catégorie spéciale et il était apparemment dispensé des règles ordinaires de reddition de comptes et de respect des pratiques et procédures normales. Le seul subalterne qui ait osé contester l'autorité et les méthodes de M. Guité fut M. Cutler et cela lui vaudra d'être déclaré excédentaire par M. Guité. Bien qu'il ait dû être évident pour les supérieurs de ce dernier qu'il avait abusé de son pouvoir dans le cas de M. Cutler, il ne reçut ni réprimande, ni reproche.

Le choix des événements, des montants et des agences

Ni M. Guité ni les fonctionnaires qui travaillaient sous sa direction n'avaient reçu d'instruction écrite du CPM, du BCP, du Ministre, du sous-ministre ou de qui que ce soit sur la manière de sélectionner les événements et les montants des commandites. Le seul document d'orientation était l'Appendice Q qui n'était tout simplement pas respecté. Il n'y a pas eu de déclaration publique pour annoncer la décision du gouvernement de rehausser sa visibilité en commanditant des événements et des activités par le biais de TPSGC. On peut penser sans grand risque de se tromper que Jean Lafleur a eu à un certain moment des entretiens avec M. Guité au cours desquels ils ont discuté des contrats et en ont négocié les modalités avant de les conclure. Il est clair aussi que la première liste d'événements à commanditer, sur laquelle figurent les montants à verser à chacun des promoteurs, a été présentée par M. Guité à M. Pelletier. On peut raisonnablement penser aussi que M. Guité lui a annoncé qu'il établissait un budget de commandites de 17 millions de dollars pour 1996-1997 puisque c'est le montant qui figure sur l'ébauche de présentation au Conseil du Trésor en date du 22 avril 1996 signée par Mme Marleau. Comme cette ébauche de présentation comportait une ligne pour la signature du Premier ministre, elle devait avoir été approuvée par M. Pelletier et, pour fixer à 17 millions de dollars le montant des besoins financiers, M. Guité avait certainement dressé une liste préliminaire des projets qu'il envisageait et des montants prévus pour chacun d'eux.

Le 29 mai 1996, Éric Lafleur, vice-président de Lafleur Communication, l'agence qui s'est occupée de tous les contrats de commandites pour TPSGC en 1996-1997, envoie à Mme LaRose une liste détaillée d'événements commandités qui devaient être gérés par Lafleur et dont certains font déjà l'objet de contrats avec le SPROP même si leur financement n'a pas encore été approuvé. La liste adressée par Éric Lafleur à Mme LaRose donne le détail des commissions et

des frais de production à verser à l'agence, mais il n'existe pas de preuve que cette information ait été communiquée au CPM.

En 1997-1998, une seconde affectation de 17 millions de dollars prélevée sur la Réserve pour l'unité est complétée par des montants additionnels provenant du budget propre de TPSGC ou d'autres budgets ministériels. Toutefois, nous ne disposons que d'informations fragmentaires sur la façon dont les événements se sont retrouvés au départ sur la liste de M. Guité ou sur la manière dont le montant à allouer à chacun de ces événements a été déterminé.

Au cours des années suivantes, on semble avoir appris l'existence du Programme de commandites. Il y a afflux de demandes. Elles sont adressées directement au bureau de M. Guité ou sont redirigées vers le SPROP à partir d'autres sources et on en dresse une liste maîtresse annuelle. M. Chrétien dira qu'il ne pensait pas nécessaire de faire de déclaration publique au sujet du Programme mais la plupart des ministres diront qu'ils n'ont pris conscience de son existence que lorsqu'il a commencé à faire l'objet de commentaires publics et d'une controverse en 2001.

M. Guité dit avoir pris sur lui d'approuver ou de rejeter la plupart des demandes de moins de 25 000 \$ mais que, pour toutes les autres, la décision était prise en consultation avec M. Pelletier ou M. Gagliano. La liste maîtresse était modifiée à plusieurs reprises dans le courant de l'année. M. Guité déclare qu'il rencontrait périodiquement M. Pelletier, parfois en présence de M. Carle, et qu'ils examinaient les listes de commandites proposées, lesquelles étaient approuvées une fois que M. Pelletier avait présenté ses suggestions de modification. M. Guité considérait que ces suggestions étaient des instructions.

Comme la Commission accepte que M. Guité allait à ces réunions avec M. Pelletier pour obtenir ses conseils et suggestions sur les événements

et sur les montants à verser pour les commanditer, il est bien difficile de croire que M. Pelletier et lui-même auraient soigneusement évité toute discussion ou mention de l'importante question de savoir quelle agence serait engagée pour gérer tel ou tel événement ou projet au nom du gouvernement.

Jacques Corriveau, un ancien vice-président du Parti libéral du Canada, était aussi un ami personnel du Premier ministre. Considérant le lobbying pratiqué par M. Corriveau auprès de TPSGC pour convaincre le Ministère de commanditer certains événements, et son souhait que leur gestion soit confiée à Groupaction Marketing, il est peu vraisemblable que ses efforts pour influencer TPSGC se soient limités à M. Guité. Ce dernier affirme catégoriquement que ce n'était pas lui qui prenait les décisions sur les propositions de M. Corriveau. Il a déposé devant la Commission une liste manuscrite d'événements de commandites et de montants de la main de M. Pelletier comme preuve de son affirmation que ce dernier lui suggérait des événements et des montants et ne se contentait pas d'approuver passivement des listes déjà préparées par M. Guité. L'explication de M. Pelletier est qu'il avait rédigé cette liste comme une sorte d'aide-mémoire durant une rencontre avec M. Guité parce que celui-ci n'avait pas pris de notes. L'idée que M. Pelletier aurait pris des notes pour aider M. Guité à se souvenir de ce dont il avait été question lors d'une réunion est improbable et ne concorde pas avec le reste du témoignage de M. Pelletier. Cette liste corrobore le témoignage de M. Guité qui affirme que M. Pelletier faisait activement la promotion de certaines commandites et suggérait les montants à verser au moins dans certains cas.

La Commission estime qu'en dépit de ses réserves au sujet de la sincérité de M. Guité sur d'autres sujets, son témoignage à propos du rôle de M. Pelletier dans le choix des événements et les sommes à verser à leurs promoteurs est crédible, que les suggestions de M. Pelletier aient été formulées sous forme d'instructions ou de manière moins directe.

Quand une personne dans la situation de M. Pelletier donne un avis ou fait une suggestion, c'est équivalent à un ordre, et il est probable que M. Guité dit la vérité quand il affirme avoir interprété ces suggestions et avis comme des instructions. Je préfère la conclusion plus logique que le choix des agences était un dossier sur lequel M. Pelletier offrait ses « suggestions » à M. Guité, tout comme il lui donnait des avis sur d'autres aspects du Programme de commandites. Le choix des agences était une décision tout simplement trop importante pour être laissée entièrement à un fonctionnaire de rang intermédiaire.

Le rôle du ministre Gagliano

La Commission n'accepte pas le témoignage de M. Gagliano disant que ses rencontres avec M. Guité étaient peu fréquentes et étaient de courte durée. Comme M. Pelletier, M. Gagliano soutient qu'il se contentait de donner des avis politiques et de faire des suggestions. Je rejette cette affirmation. Comme M. Pelletier, M. Gagliano avait le pouvoir d'imposer ses décisions à M. Guité.

À la retraite de M. Guité, Pierre Tremblay, son successeur et l'ancien adjoint exécutif du ministre Gagliano, poursuivra la pratique établie par M. Guité d'aller régulièrement au cabinet du Ministre pour réviser les listes des propositions de commandites. M. Gagliano déléguait plus de responsabilité dans ce domaine à son nouvel adjoint exécutif, Jean-Marc Bard, que M. Tremblay rencontrera de plus en plus souvent.

La preuve démontre de façon écrasante que M. Gagliano était un gestionnaire interventionniste qui s'intéressait de très près au Programme de commandites et jouait un rôle actif dans sa direction. Il refuse d'accepter la responsabilité des fautes commises dans le cadre de cette administration et de l'ingérence politique que constituaient ses décisions. Quand M. Guité dit que M. Gagliano lui donnait des conseils, des suggestions et des instructions sur le choix des agences auxquelles confier les contrats de commandite, je suis enclin à le croire en dépit des dénégations de M. Gagliano.

Les chaînes de reddition de compte et de supervision

Quand M. Stobbe devient le supérieur de M. Guité, M. Quail reçoit un appel de M. Bilodeau, du BCP, laissant clairement entendre que la supervision et l'intervention de M. Stobbe ne sont pas appréciées et que les gens du CPM préféreraient qu'il s'abstienne d'intervenir. M. Stobbe et M. Quail comprennent le message qu'on leur fait passer : c'est M. Guité qui dirige le Programme de commandites sous la supervision directe du CPM et personne d'autre n'est censé intervenir.

M. Quail comprit alors que son rôle dans le Programme de commandites était réduit à s'assurer simplement que la section de M. Guité ne dépensait pas plus d'argent qu'elle n'en avait à sa disposition. Par conséquent, l'autorité et la supervision que le sous-ministre aurait normalement exercées ont pratiquement disparu. Le sous-ministre n'est jamais intervenu comme il l'aurait fait normalement dans la formulation, l'administration et la supervision d'un nouveau programme, et il n'y a jamais été invité. Avec l'appui et l'approbation de personnalités au plus haut niveau du gouvernement, M. Guité était intouchable et échappait au contrôle de M. Quail, en dépit du fait que celui-ci avait le devoir de gérer son ministère.

Les commissions, les honoraires et les frais de production

Les contrats utilisés pour les commandites étaient les mêmes que ceux utilisés pour l'achat de services publicitaires, et les formulaires n'étaient pas bien adaptés aux commandites. Le personnel de la DGSCC n'avait qu'une vague idée des services que devaient rendre les agences de communication en échange des commissions, généralement de l'ordre de 12 p. 100 à 15 p. 100 de la valeur des commandites. On n'a jamais essayé de négocier une baisse du taux des commissions.

Il n'y avait pas unanimité au sujet des services qui devaient être fournis en échange des commissions et de ceux qui justifiaient des paiements

supplémentaires. En l'absence de lignes directrices sur la question, les frais de production semblent avoir été déterminés de façon ponctuelle. Dans certains cas, la totalité des heures comptabilisées par les employés d'une agence de communication a été facturée comme frais de production, ce qui veut dire que la commission de 15 p. 100 ne couvrirait strictement aucun service.

Des exemples de surfacturation

Le dossier de la Commission est truffé d'exemples de tarifs horaires gonflés, de double facturation de services, d'octroi de contrats sans recherche d'offres compétitives, et même de factures ne correspondant à aucun service rendu. On trouvera tous les détails dans les derniers chapitres du rapport factuel qui contiennent une analyse détaillée de cinq agences de communication en particulier. Parallèlement aux nombreux exemples d'abus flagrant des deniers publics, il faut mentionner la défaillance du personnel de TPSGC qui n'a contesté ou remis en question aucune de ces facturations excessives. Cette défaillance est inexcusable.

Dans certains cas, les contrats de commandites ont servi à acheter des billets pour les événements commandités. La présence au Grand Prix de 1998 des bénéficiaires des billets gratuits acquis aux frais du gouvernement du Canada ne saurait avoir contribué de manière importante à la promotion de l'unité nationale. Les bénéficiaires des largesses de M. Guité qui se sont servis de ces billets gratuits ont reçu un avantage en échange duquel le gouvernement du Canada n'a rien obtenu.

Nouvelles lignes directrices et procédures : Communication Canada

Il est logique de penser que, si les lignes directrices et les procédures mises en place en 2001 par Communication Canada pour gérer le Programme de commandites avaient existé dès sa création, la mauvaise gestion et les abus constatés de 1996 à 2000 n'auraient pas été possibles.

L'honorable Ralph Goodale, le nouveau ministre nommé à la tête de TPSGC, ne mettra que 24 heures pour conclure le 27 mai 2002 qu'un moratoire s'impose au Programme de commandites afin de faire le point de la situation. Il conclut que l'impartition de l'administration d'un programme gouvernemental de ce genre n'est pas appropriée dans les circonstances.

L'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, adressera au Premier ministre le 5 septembre 2002 une série de recommandations visant à améliorer la gestion, l'exécution, la surveillance et la transparence. M. Chrétien acceptera ces recommandations et approuvera le renouvellement du Programme pour un an. Le Programme de commandites fera alors l'objet de sa première annonce officielle au grand public, le 17 décembre 2002. Communication Canada gèrera le Programme jusqu'à son abolition en décembre 2003. Communication Canada sera démantelé en mars 2004.

Les vérifications et enquêtes antérieures

Avant le rapport de la vérificatrice générale, il y avait des indications que tout n'allait pas bien dans la gestion des contrats de commandites et de publicité à TPSGC. Plusieurs vérifications et enquêtes avaient déjà révélé au moins certains aspects de cette mauvaise gestion.

La Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE) de TPSGC effectue périodiquement des vérifications de la gestion des approvisionnements et des programmes du Ministère. Son objectif est de découvrir et de mettre en lumière les cas de malhonnêteté, d'incompétence ou d'erreur, systémiques ou isolés, afin que l'on puisse y remédier. Le Bureau du vérificateur général, lui, est un vérificateur externe indépendant du gouvernement, qui relève directement du Parlement, alors que la DGVE relève du sous-ministre.

Une employée de la DGVE a fait, en 1995, une analyse du cadre de contrôle de la gestion effectuée au SPROP; le Service commençait alors ses activités et l'employée avait recommandé l'exécution dans le futur, d'une vérification de la conformité avec la politique de passation des contrats. À l'époque, déjà, Allan Cutler avait indiqué à la vérificatrice qu'il y avait du trucage d'offres et de l'ingérence politique, motifs suffisants pour demander une vérification.

En juin 1996, M. Guité déclare excédentaire le poste de M. Cutler, à un moment où c'est lui, M. Guité, qui commence à octroyer les contrats de commandites. On peut supposer qu'il ne souhaitait pas que quelqu'un comme M. Cutler, qui tenait à ce qu'on respecte les règles, puisse lui faire obstacle ou le ralentir dans sa façon de traiter les dossiers de commandites. Après avoir déposé un grief, M. Cutler est muté dans un nouveau poste puis reçoit une lettre d'excuses d'un cadre de TPSGC, mais pas de M. Guité. L'auteur de la lettre reconnaît que la haute direction du SPROP s'est conduite de façon incorrecte et a peut-être manqué de jugement en déclarant son poste excédentaire. M. Guité ne fera jamais l'objet de reproches ou de blâme en raison de son comportement envers M. Cutler. Si l'on veut que la loi sur la protection des dénonciateurs ait un sens, il faut qu'elle protège les fonctionnaires contre ce genre de représailles.

Les préoccupations de M. Cutler entraînent l'engagement de la firme Ernst & Young pour mener une vérification en juin 1996. Dans l'ébauche de son rapport, la firme identifie les facteurs de risque reliés aux activités du SPROP, notamment : le fait que des contrats sont peut-être adjugés de façon inéquitable au profit de certains entrepreneurs; le fait que le processus d'appel d'offres pourrait être perçu comme n'étant ni transparent ni ouvert; et le fait que les ressources du gouvernement ne sont peut-être pas optimisées. Ces facteurs de risque ne figurent plus dans le rapport final de la vérification, même si celui-ci constitue une critique sévère des concours du SPROP dans le secteur de la publicité,

dont les méthodes sont rarement conformes aux politiques et aux lignes directrices. L'équipe de vérification de Ernst & Young ne parviendra pas à expliquer les termes forts modérés employés dans l'Évaluation générale qui fait partie du sommaire exécutif. Rien ne changera au SPROP à la suite de cette vérification, et la création de la DGSCC ne fera rien pour corriger l'absence de conformité aux politiques et règlements. Elle ne servira en fait qu'à concentrer encore plus de responsabilités et de pouvoir entre les mains de M. Guité dont c'était pourtant la décision incorrecte d'imposer des mesures disciplinaires à M. Cutler qui avait déclenché la vérification. Le rapport de vérification sera ensuite oublié jusqu'en 2000 quand on le ressortira à l'occasion d'une nouvelle vérification de conformité.

En 2000, M. Gagliano ou le sous-ministre lance une vérification interne du Programme de commandites. Cette vérification a peut-être été suscitée par une demande d'accès à l'information (AAI) présentée le 11 janvier 2000 par Daniel Leblanc du quotidien *The Globe & Mail*. Bon nombre des problèmes entourant l'administration du Programme de commandites décrits dans le rapport de vérification interne de 2000 sont semblables et dans certains cas identiques à ceux décrits par Ernst & Young en 1996, et ils seront de nouveau confirmés en 2003 par la vérificatrice générale. La vérification de 2000 montre clairement que la haute direction de la DGSCC n'a mis en oeuvre aucune des recommandations de 1996. Pourtant, cette information ne figure pas dans le rapport final de 2000 qui ne fait aucune allusion à la vérification de 1996. Les raisons avancées pour la suppression de toute référence à la vérification antérieure ne sont pas convaincantes. Cette omission a atténué la sévérité des critiques formulées à l'endroit de la haute direction et elle ne concorde pas avec le devoir professionnel des vérificateurs.

En mai 2002, TPSGC avait mis sur pied une équipe d'intervention rapide (EIR) pour préparer des réponses aux questions qui allaient être posées à la Chambre des communes. L'EIR a rapidement examiné 721 dossiers

de commandites et exposé en détail bon nombre des problèmes étudiés par la vérificatrice générale et par la Commission.

Kroll Lindquist Avey (qui a effectué une vérification juricomptable pour la Commission) entreprend en octobre 2002 un examen administratif du Programme de commandites, pour TPSGC, afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures disciplinaires contre des employés du Ministère. Dans son rapport du 4 février 2003, la firme indique que 130 de 136 dossiers examinés comportaient des cas de transgression de la loi ou des politiques du gouvernement. Les noms des employés de la DGSCC responsables de ces problèmes figuraient dans une annexe détaillée du rapport, celui de M. Guité y revenant souvent.

Après le rapport Kroll, TPSGC engage Jacques Demers, c.r., pour diriger un comité chargé de formuler des recommandations sur les mesures disciplinaires à infliger aux employés responsables de ne pas avoir respecté les politiques du Conseil du Trésor. Ce comité présente son rapport le 24 novembre 2003. Deux fonctionnaires seulement de TPSGC feront l'objet de mesures disciplinaires mineures, alors qu'aucun d'entre eux n'a joué un rôle important dans la mauvaise gestion du Programme. Aucun gestionnaire de TPSGC ne subira quelque conséquence que ce soit, en termes financiers ou du point de vue de sa carrière, à cause de ce qui s'est produit dans le cadre du Programme de commandites.

Les sociétés d'État et la GRC

Dans son Rapport, la vérificatrice générale se dit préoccupée par trois aspects de l'association des sociétés d'État et de la GRC au Programme de commandites. Tout d'abord, le transfert de fonds de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à une société d'État ou à la GRC est contraire à l'intention de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Toute subvention ou contribution versée à un organisme ou à une société d'État doit d'abord être approuvée

par le Conseil du Trésor, faute de quoi le Parlement risque de perdre la maîtrise du processus d'affectation des crédits. Deuxièmement, les sociétés d'État et la GRC ne devraient pas recevoir d'incitatifs financiers pour promouvoir la présence fédérale puisqu'elles sont déjà tenues de le faire en vertu du Programme de coordination de l'image de marque, du Conseil du Trésor. Troisièmement, TPSGC a accepté de verser des honoraires et des commissions à des agences de communication pour qu'elles transfèrent des fonds d'un ministère ou d'un organisme fédéral à un autre sans avoir à faire quoi que ce soit d'autre que de servir de boîte aux lettres. La Commission n'a recueilli aucun témoignage contredisant ces constatations de la vérificatrice générale. On trouvera au chapitre VIII du rapport factuel des informations détaillées sur diverses transactions concernant Via Rail, la Société canadienne des postes, la Banque de développement du Canada et la GRC.