

2003



Rapport de la  
**vérificatrice générale  
du Canada**  
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

**Vérification à l'échelle gouvernementale  
des activités de commandite, de publicité  
et de recherche sur l'opinion publique**

**Chapitre 3**

Le Programme de commandites

**Chapitre 4**

Les activités de publicité

**Chapitre 5**

La gestion de la recherche sur l'opinion publique

125  
OAG  
BVG  
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



**Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.**

En 2003, le Bureau célèbre le 125<sup>e</sup> anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

*Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

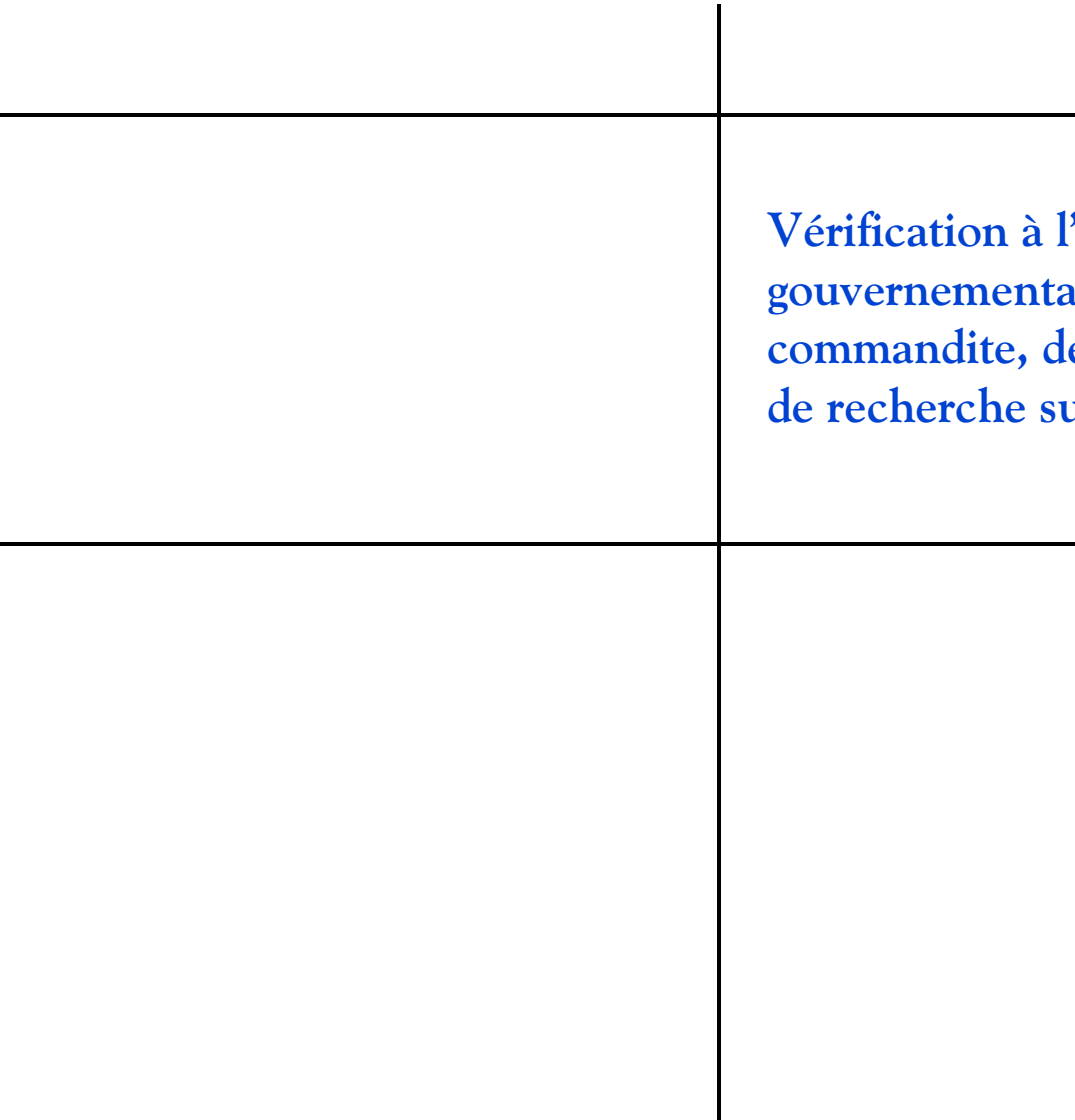
Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003  
N° de catalogue FA1-2003/2-10F  
ISBN 0-662-75126-4





Vérification à l'échelle  
gouvernementale des activités de  
commandite, de publicité et  
de recherche sur l'opinion publique

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*



# Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique

---

## Points saillants globaux

- 1 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.
- 2 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.
- 3 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.
- 4 La politique de communication du gouvernement indique que les institutions fédérales doivent interrompre leur publicité durant les élections générales fédérales. Nous avons constaté que cette politique avait été respectée.
- 5 Dans l'ensemble, les activités de recherche sur l'opinion publique ont été gérées avec transparence. Les rôles et les responsabilités étaient clairs. Dans certains cas, toutefois, les ministères n'avaient pas indiqué clairement pourquoi il était nécessaire d'entreprendre des activités de recherche sur l'opinion publique. Dans un petit nombre de cas troublants, nous avons constaté que le gouvernement n'avait pas suivi ses propres lignes directrices qui étaient en vigueur à l'époque et qu'il avait payé pour faire effectuer une

étude multiclients afin de surveiller, notamment, les intentions de vote et l'image des partis politiques.

6 Bien que ces chapitres contiennent le nom de divers entrepreneurs, il faut noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et sur certaines actions ne touchent que les fonctionnaires. Les règles et les règlements que nous mentionnons concernent les fonctionnaires, non les entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les registres des entrepreneurs du secteur privé. Par conséquent, nos conclusions ne peuvent pas s'appliquer et ne s'appliquent pas aux pratiques des entrepreneurs.

**Le Bureau du Conseil privé a répondu au nom du gouvernement.** Les entités que nous avons vérifiées sont d'accord avec les constatations contenues dans les chapitres 3, 4 et 5. On trouvera ci-après nos recommandations et les réponses détaillées.

## Recommandations

Les observations des chapitres 3, 4 et 5 de notre rapport sont sérieuses. Des mesures s'imposent à divers égards, tant dans les sociétés d'État que dans les ministères.

**Recommandation.** 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.

**Réponse du gouvernement.** Le gouvernement du Canada est grandement préoccupé par ce que ces vérifications ont révélé et il prend très au sérieux les questions qu'elles soulèvent. Le gouvernement a pris des mesures touchant la plupart de ces questions et il prendra également des mesures touchant toute nouvelle question.

Le gouvernement se penche sur ces questions depuis plusieurs années et s'emploie à assurer l'excellence de la gestion de la fonction publique. Il continue de faire progresser la modernisation et le renforcement des pratiques de gestion grâce à un solide partenariat entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères fédéraux. Il a mis en œuvre un programme à grande échelle dans toute l'administration fédérale, y compris le nouveau Cadre de responsabilisation de gestion de la fonction publique, le *Guide du sous-ministre* et le nouveau *Code des valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

La vérification interne des pratiques de commandite du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux en 2000 et le suivi effectué par le gouvernement témoignent de sa détermination. Lorsque d'autres points ont été soulevés, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a demandé que la vérificatrice générale examine en particulier trois contrats accordés respectivement en 1996, 1998 et 1999. En mai 2002, le Ministre a aussi imposé un moratoire sur toute nouvelle commandite et mis sur pied un programme temporaire pour éliminer le recours à des agences de communications. Un examen complet et détaillé des dossiers du Programmes de commandites a suivi, ainsi que des mesures correctives, notamment pour retenir et recouvrer des fonds, pour attirer l'attention des autorités concernées sur ces problèmes et pour se pencher sur la conception du Programme et diverses questions de gestion.

Pendant ce temps, en 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Communication Canada, a effectué un examen exhaustif des programmes de commandites, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

En réponse aux recommandations formulées à la suite de cet examen, le gouvernement a mis en œuvre, pour le Programme de commandites, un régime de responsabilisation et de gestion complètement nouveau, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2003, qui exige un examen complet avant toute prolongation de programme au-delà du 31 mars 2004.

Un plan d'action détaillé sur les pratiques de gestion de la publicité a aussi été mis en place en vue d'assurer la transparence, la reddition de comptes, l'optimisation des ressources et une concurrence accrue. Communication Canada a établi un centre d'expertise qui continue d'appliquer le plan annoncé le 28 avril 2003 par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

En marge de ces deux programmes, on a formulé plusieurs recommandations concernant la gestion gouvernementale de la recherche sur l'opinion publique. Depuis, Communication Canada s'est employé à les suivre.

En mai 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor a écrit à tous les sous-ministres relativement aux trois secteurs d'activités dont il est question dans ces chapitres, en leur demandant d'évaluer leurs moyens de gestion et leur conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le Bureau du vérificateur général a reçu une copie de cette lettre, ainsi que des copies des réponses ministérielles, au cours des travaux de vérification.

Les mesures gouvernementales prises jusqu'à maintenant ont été décrites dans une réponse exhaustive au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics, que l'on peut trouver à : [http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-g/grtr-rgdr\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-g/grtr-rgdr_f.asp)

Le gouvernement étudiera de façon plus poussée ces vérifications afin de veiller à ce que toute nouvelle question fasse l'objet d'un suivi.

Le gouvernement s'assurera également que les ministères mettent en place des régimes de gestion appropriés avant qu'ils n'entreprennent des initiatives avec les sociétés d'État.

Le gouvernement a démontré par ses actions le sérieux avec lequel il traite toute allégation d'écart de conduite ou de mauvaise gestion des fonds publics. En témoignent ses réponses aux résultats des examens et enquêtes, effectués par le gouvernement ou d'autres organismes, notamment ses efforts pour recouvrer les fonds détournés et les mesures disciplinaires prises à l'égard des employés fautifs allant de la réprimande au congédiement, avec au besoin le concours des autorités compétentes.

Le gouvernement est déterminé à poursuivre avec diligence l'application des mesures correctives qui s'imposent.