
L'HISTORIQUE DU PROGRAMME DE COMMANDITES

La genèse du Programme de commandites

Le Programme de commandites trouve sa genèse dans l'exercice budgétaire de 1994-1995, quand le service de publicité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), dirigé par M. Joseph Charles Guité, consacre environ 2 millions de dollars de son budget d'exploitation normal à ce qu'on qualifie de « programmes spéciaux » en contrepartie de l'exposition très visible de publicités pour le gouvernement fédéral. En 1995-1996, TPSGC dépense près de 22 millions de dollars pour obtenir les droits publicitaires d'événements semblables et faire la promotion de l'unité nationale. L'objectif est de faire la publicité des programmes fédéraux et d'assurer la visibilité du gouvernement fédéral de manière générale.

En réaction au résultat très serré du référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995, le gouvernement du Canada décide, lors d'une réunion

spéciale du Cabinet des 1^{er} et 2 février 1996, de contrer le mouvement souverainiste au Québec en rendant la présence fédérale plus visible au Canada de manière générale, mais surtout au Québec, au moyen de publicités et d'affichages lors d'événements communautaires, culturels et sportifs. La tâche est confiée au service de publicité de TPSGC, dirigé par M. Guité. Comme ce service n'a pas suffisamment de personnel possédant la formation et l'expérience voulues, il décide de confier des contrats à des agences de publicité et de communication qui seront invitées à gérer et à administrer les commandites. En contrepartie, elles toucheront des commissions ainsi que des honoraires appelés « frais de production ».

Au départ, le Programme de commandites est dirigé, à la demande du Premier ministre, par Jean Pelletier, son chef de cabinet, avec l'aide du Bureau du Conseil privé. Tout ceci se fait en collaboration avec M. Guité. Quand l'honorable Alfonso Gagliano devient ministre de TPSGC, en juin 1997, il assume un rôle beaucoup plus actif dans la direction du Programme de commandites et en arrive peu à peu à remplacer M. Pelletier dans son rôle de supervision.

En août 1999, M. Guité prend sa retraite de la fonction publique. Il est remplacé à la tête de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), nom officiel du service de TPSGC qui s'occupe des commandites et de la publicité, par Pierre Tremblay, ex-adjoint exécutif de M. Gagliano.

En septembre 1999, Daniel Leblanc, du quotidien *The Globe and Mail*, présente sa première demande de renseignements sur le programme de commandites en invoquant la *Loi sur l'accès à l'information*. Il en présentera d'autres dans les premiers mois de l'an 2000 et ceci débouchera finalement sur une série d'articles dans ce journal.

En février 2000, M. Gagliano ou son sous-ministre, Randal Quail (la question de savoir qui a effectivement pris la décision fait encore l'objet de controverses), ordonne la tenue d'une vérification interne du Programme de commandites. Le rapport de vérification remis à M. Gagliano en septembre 2000 révèle un certain nombre d'irrégularités dans la gestion du Programme. M. Gagliano dit avoir ordonné une suspension temporaire du programme jusqu'à ce qu'un plan puisse être mis en oeuvre pour atténuer les risques décelés au cours de la vérification. Étant donné que des contrats seront octroyés dès novembre 2000, ce moratoire, s'il a vraiment existé, n'a pas duré longtemps.

Le 1^{er} septembre 2001, suite à la fusion de la DGSCC et du Bureau d'information du Canada, le nouvel organisme appelé Communication Canada assume la gestion du Programme de commandites. Communication Canada établit pour la première fois une structure administrative de gestion des contrats de commandites en utilisant des critères connus et publiés et des procédures standard.

En janvier 2002, l'honorable Don Boudria devient ministre de TPSGC. En mai 2002, la vérificatrice générale l'informe qu'elle a effectué une vérification de trois contrats de commandites et qu'elle les soumet à la GRC après en avoir tiré certaines constatations; elle lui annonce aussi qu'elle entreprend une vérification complète du Programme de commandites de 1997 à 2001. À ce moment-là, les problèmes soulevés par le Programme font l'objet de questions quotidiennes à la Chambre des communes et d'une vaste couverture médiatique.

Comme les activités publicitaires du gouvernement sont également gérées par la DGSCC, la vérificatrice générale entreprend en même temps leur vérification pour la période allant de novembre 1997 à 2001. Elle constate que le programme de commandites a déjà fait en 2000 l'objet d'une vérification interne de TPSGC qui a révélé de graves lacunes administratives. Des problèmes similaires avaient été constatés lors

d'une vérification antérieure des activités publicitaires du gouvernement effectuée par le cabinet Ernst & Young, en 1996.

Sur la base du rapport initial de la vérificatrice générale, le Premier ministre Chrétien annonce le 23 mai 2002 un plan en huit points comprenant des modifications à la législation régissant le financement des partis politiques et des candidats aux élections. Le 26 mai 2002, l'honorable Ralph Goodale devient ministre de TPSGC. Le Premier ministre Chrétien lui donne l'instruction « d'aller voir quel est le problème et de le régler ». Dans les 24 heures, M. Goodale est en mesure de déterminer que les problèmes posés par la gestion du Programme sont tellement graves qu'il est préférable de le suspendre à nouveau. Le moratoire sera partiellement levé le 22 juillet 2002 et, quand le Programme sera relancé, en septembre de la même année, Communication Canada sera chargé de le gérer en fonction de nouvelles règles et sans recourir à des agences de communication ou de publicité comme intermédiaires.

Les conclusions du Rapport de la vérificatrice générale

La vérificatrice générale a formulé des critiques sévères sur la gestion du programme de commandites par le gouvernement et à tiré huit grandes conclusions de sa vérification :

- le rôle du Parlement n'a pas été respecté;
- il y a eu effondrement des mécanismes de contrôle internes;
- il y a eu des problèmes dans le choix des agences;
- les dossiers étaient mal documentés;
- des modifications étaient apportées de manière irrégulière;

- de graves problèmes ont été constatés au sujet de l'attestation des paiements qui aurait dû être donnée en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- les commissions et frais de production étaient excessifs;
- la politique du gouvernement sur les paiements de transfert n'a pas été respectée.

En décembre 2003, quand le très honorable Paul Martin entre en fonction comme Premier ministre, la première décision du nouveau Cabinet est d'abolir le Programme de commandites. Quelques mois plus tard, Communication Canada est démantelé.

De 1994 à 2003, le gouvernement du Canada aura consacré en tout 332 millions de dollars aux programmes spéciaux et de commandites, dont 44,4 p. 100, soit 147 millions de dollars, en honoraires et commissions versés à des agences de communication et de publicité. Ces sommes ne comprennent pas les salaires et frais des fonctionnaires qui ont géré le Programme de commandites, les frais consacrés aux nombreuses enquêtes et vérifications, ni les frais engagés pour la présente Commission d'enquête.

La Commission partage les conclusions formulées dans le Rapport de la vérificatrice générale. Dans bien des cas, toutefois, les irrégularités et la mauvaise gestion qu'elle a décrites étaient à l'évidence pires et plus répandues qu'elle l'avait constaté ou aurait pu l'imaginer.

