
STRUCTURE, RESPONSABILITÉS ET REDDITION DE COMPTE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Rôles, responsabilités et reddition de compte des ministres et des fonctionnaires

On trouve dans le rapport factuel une description détaillée de la structure et des mécanismes de reddition de comptes du gouvernement fédéral, notamment des responsabilités individuelles et collectives des bureaucrates et des ministres. Il convient de les présenter ici pour permettre au lecteur de bien saisir l'absence de supervision et la transgression des procédures établies.

En bref, le **ministre** est responsable du ministère dont il assume la direction générale et la gestion. Il rend compte au Parlement de la manière dont les responsabilités ministérielles sont exécutées. Il doit apporter des correctifs si des problèmes surgissent et accepter les conséquences si ces problèmes sont attribuables à son action ou à son inaction. Le

ministre a l'obligation de s'expliquer, c'est-à-dire d'informer le Parlement sur ce qui se passe dans son ministère. Il est tenu d'expliquer au Parlement les décisions prises dans son ministère, même si les questions qui lui sont posées concernent l'administration d'un prédécesseur. Par conséquent, l'obligation de s'expliquer est de portée plus restreinte que l'obligation de rendre compte.

Le **Premier ministre** détient des responsabilités spéciales en matière d'unité nationale, de sécurité nationale et d'affaires intergouvernementales et internationales. Dans son témoignage, le très honorable Jean Chrétien a affirmé que l'unité nationale était sa première priorité lorsqu'il était Premier ministre. Il n'existe aucune limite établie à l'intervention du Premier ministre et des membres de son cabinet politique (CPM) sur telle ou telle question dont il décide de s'occuper. L'obligation de rendre compte de l'action du gouvernement qui s'applique au Premier ministre de manière générale est rehaussée dans le cas d'une telle intervention directe mais, en principe, chaque ministre conserve la responsabilité première de ce qui se fait dans son ministère et c'est lui qui doit en rendre compte.

Le Premier ministre bénéficie de l'appui d'un personnel politique dirigé par son chef de cabinet, qui collabore généralement plus étroitement que n'importe qui avec le Premier ministre. Tel était du moins le cas quand Jean Pelletier était le chef de cabinet du Premier ministre Chrétien, ce qui comprend la période couverte par les travaux de la Commission. M. Pelletier faisait partie d'un groupe intime de conseillers et était le plus proche collaborateur du Premier ministre.

Le **Bureau du Conseil privé** (BCP) a pour rôle de fournir des avis non partisans et non politiques au Premier ministre sur la politique et les opérations du gouvernement. Le chef du BCP est le greffier du Conseil privé, qui joue également le rôle de secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique. Sur le plan pratique, le greffier du Conseil privé est

le sous-ministre du Premier ministre, qu'il rencontre chaque jour avec le chef de cabinet de ce dernier. Jocelyne Bourgon est devenue greffière du Conseil privé le 28 mars 1994, jusqu'à ce que Mel Cappe lui succède le 18 janvier 1999.

La **responsabilité ministérielle** s'entend de la relation qui existe entre un ministre et les fonctionnaires de son ministère. La loi, la tradition ou les conventions veulent que ce soit le ministre seul qui assume la responsabilité de la gestion et de la direction de son ministère. Toutefois, le principe de solidarité du Cabinet exige qu'il informe les autres membres du Cabinet ou obtienne leur approbation au sujet des politiques et des décisions susceptibles de concerner d'autres portefeuilles ou l'action du gouvernement dans son ensemble. En outre, le ministre a l'obligation de faire rapport au Parlement, lequel ne peut s'acquitter de son obligation de sauvegarder les deniers publics que s'il est tenu informé de l'engagement et de l'utilisation des deniers publics par les divers ministres et leurs ministères respectifs.

L'une des difficultés que pose la notion de responsabilité ministérielle provient de la taille des gouvernements contemporains. La plupart des analystes conviennent qu'il n'est pas juste aujourd'hui de tenir un ministre responsable des erreurs ou de la mauvaise gestion attribuables à des fonctionnaires s'il n'en a pas eu connaissance. L'exception à cette règle concerne le cas où l'on peut déterminer que le ministre n'a pas veillé à mettre en place les systèmes requis pour gérer les risques ayant entraîné ces erreurs ou ces cas de mauvaise gestion. Il incombe au ministre, en vertu de la loi et des politiques gouvernementales pertinentes, de collaborer avec la fonction publique pour assurer la bonne mise en oeuvre des politiques du gouvernement par le truchement des programmes ou des activités dont il a la charge. Certains témoins et certains participants ayant fait des représentations devant la Commission soutiennent que le rôle de chaque ministre et du cabinet se limite à formuler des politiques, et que ce sont les responsables administratifs du ministère,

sous la direction du sous-ministre, qui en assurent la mise en oeuvre. En conséquence, si des erreurs sont commises à cette étape et que le ministre n'en a pas connaissance, il n'a pas à en assumer la responsabilité mais a simplement le devoir d'apporter les correctifs nécessaires. Selon les partisans de cette théorie, le ministre a le droit de supposer que les fonctionnaires chargés de mettre en oeuvre et d'appliquer les décisions prises par le gouvernement agiront avec honnêteté et compétence et adopteront volontairement les pratiques et procédures requises pour ce faire.

M. Pelletier a témoigné que le Premier ministre Chrétien, lors de son entrée en fonction en 1993, avait rencontré tous les sous-ministres et déclaré qu'ils étaient entièrement responsables de l'administration gouvernementale, les politiciens n'étant responsables que des décisions relatives aux politiques. M. Pelletier a admis que les subalternes pouvaient obtenir des avis du cabinet du Premier ministre (CPM) au sujet d'un programme tel que le Programme de commandites tout en conservant l'entière responsabilité des décisions administratives, même de celles prises à la suite des suggestions faites par des personnes comme lui-même. À son avis, cela ne constitue pas de l'ingérence politique dans les questions administratives.

Il convient de distinguer la responsabilité du ministre à l'égard de son ministère de sa responsabilité à l'égard de son **personnel politique** (généralement désigné « **personnel exonéré** »). Le ministre choisit de recruter son propre personnel politique (qui est « exonéré » de l'autorité générale de la Commission de la fonction publique, y compris du processus de nomination régissant les fonctionnaires) et il collabore étroitement avec lui. Le ministre est *personnellement* responsable des actes de son personnel politique. Par conséquent, si un membre de ce personnel intervient dans la gestion des programmes du ministère, le ministre est directement et personnellement responsable de toutes les conséquences.

Je crois que l'idée que les ministres et leur personnel politique n'ont absolument aucune responsabilité à l'égard de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement est l'expression inadéquate et incomplète du principe de la responsabilité ministérielle. Un ministre se doit de prendre des mesures pour s'assurer qu'il y a au ministère un personnel adéquatement formé pour gérer toute nouvelle initiative et pour adopter de bonnes procédures et des mécanismes de surveillance. Le ministre doit donner à son sous-ministre suffisamment d'instructions pour que celui-ci puisse superviser adéquatement l'action du personnel subalterne. L'ignorance délibérée des lacunes administratives ne suffit pas pour exonérer un ministre de sa responsabilité à l'égard des carences de son ministère.

Le **sous-ministre** est la principale source d'appui accordé au ministre pour lui permettre d'accomplir ses fonctions collectives et individuelles, et il lui incombe notamment de donner des conseils sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, d'assurer la gestion efficace du ministère, et de s'acquitter des pouvoirs qui ont été attribués à lui-même ou à ses collaborateurs. Le rôle du sous-ministre est d'être responsable de la gestion des programmes et de la bonne administration du ministère, mais en étant sensible à l'aspect politique des choses. Le ministre jouit d'une certaine latitude en ce qui concerne les pouvoirs qu'il délègue à son sous-ministre. En cas de désaccord entre le ministre et le sous-ministre, le ministre peut s'adresser au Premier ministre et le sous-ministre peut s'adresser au greffier du Conseil privé, qui régleront alors la question entre eux.

Selon Mme Bourgon, le sous-ministre a le devoir, dans le contexte de la gestion d'un programme ou d'un projet, de veiller à la mise en place d'une structure appropriée, de politiques adéquates, d'un personnel compétent et d'un système de gestion du risque; de s'assurer que le programme ou projet relève de la compétence de son ministère; de veiller à ce que les gestionnaires ont clairement obtenu la délégation de

pouvoirs requise; et de s'assurer qu'il y a des systèmes de gestion de l'information afin que le sous-ministre obtienne de la rétroinformation.

Le **Conseil du Trésor**, appuyé par son **Secrétariat**, joue le rôle de conseil de gestion du gouvernement, chargé de superviser les activités de tout le gouvernement fédéral. Son champ de compétence comprend l'établissement des politiques administratives générales, l'organisation de la fonction publique, la gestion financière et la gestion du personnel. Le Conseil du Trésor établit des normes en formulant des politiques mais il ne peut pas mesurer jusqu'à quel point les sous-ministres les respectent dans chaque transaction. C'est dans son examen des présentations qui lui sont adressées pour faire approuver des projets de dépense qu'il joue le plus activement son rôle de supervision. Les principaux mécanismes de contrôle des dépenses sont législatifs et comprennent les articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En bref, l'article 32 assure que des fonds sont disponibles pour payer les biens et services achetés; l'article 33 concerne les demandes de paiement; et l'article 34 assure qu'aucun paiement ne sera effectué au titre des biens ou services achetés par le gouvernement tant que celui-ci n'aura pas obtenu une attestation officielle qu'ils ont été fournis conformément au contrat autorisant la dépense. Ces dispositions sont complétées par des règlements du Conseil du Trésor, qui sont exécutoires, et des lignes directrices et des politiques, qui ne le sont pas mais que les fonctionnaires sont tenus de respecter.

Le **ministre des Finances** dresse le cadre budgétaire dans lequel s'inscrivent les grandes dépenses de l'État. Une fois que le cadre budgétaire est établi, il appartient aux ministères de gérer les fonds qui leur sont attribués, sous la supervision générale du Conseil du Trésor. Le ministère des Finances et son ministre n'ont pas de rôle à jouer dans la supervision des dépenses effectuées par les autres ministères, si ce n'est en dressant le contexte financier par le truchement du cadre budgétaire. Un ministre ne peut dépenser d'argent que si le Parlement

a approuvé la dépense, et c'est son ministère qui détient le rôle premier d'assurer la bonne gestion de l'argent et le respect des lois.

Définition de « programme »

Le procureur général du Canada a affirmé devant la commission qu'aucun Programme de commandites n'existait avant le 1^{er} septembre 2001, quand Communication Canada a publié des lignes directrices, des critères et une procédure officielle pour régir la gestion des commandites.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres textes de loi, des responsabilités et obligations sont créées lorsque des fonds sont dépensés dans le cadre d'un programme. Par exemple, l'article 32 de la LGP impose à toute personne « chargée d'un programme » le devoir de mettre en oeuvre « pour ce qui est des engagements financiers imputables sur ce crédit ou ce poste, des méthodes de contrôle et de comptabilisation conformes aux instructions du Conseil du Trésor ». On trouve le mot « programme » dans d'autres articles de la LGP mais il n'est défini nulle part.

Malgré certains avis contraires, je suis parvenu à la conclusion que la série de projets et d'initiatives lancés par le gouvernement du Canada en 1996 constituait incontestablement un « programme ». Les initiatives de commandites étaient une série de projets ou d'activités planifiées et entreprises pour atteindre l'objectif de rehausser la visibilité du gouvernement fédéral et de promouvoir ses programmes et services. À ce titre, elles correspondent précisément aux définitions du mot « programme » dans les dictionnaires. Le fait que le Programme de commandites n'ait pas été formellement structuré ni explicitement approuvé par le Cabinet, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ne change rien au fait qu'il s'agissait d'un programme.

L'évolution de la gestion des services de publicité à TPSGC

Avant l'élection du gouvernement Chrétien en 1993, c'est le Groupe

de gestion de la publicité (GGP), organisation faisant partie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et dirigée par Joseph Charles Guité, qui gère les activités publicitaires du gouvernement. À un moment donné, le GGP change de nom et devient la Direction de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (DPRO) puis, un an ou deux plus tard, le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP), toujours sous la direction de M. Guité.

Le GGP et le SPROP n'ont jamais été de grosses organisations. En 1994, on n'y trouve que 16 employés environ, dont cinq seulement s'occupent de publicité : le directeur, M. Guité, Andrée LaRose, Huguette Tremblay, Denyse Paquette et Mario Parent. D'autres employés, comme Allan Cutler, Marie Maltais, Evelyn Marcoux, Paul Lauzon et David Myer, viendront dans l'organisation au fil des ans et la quitteront.

Jusqu'à novembre 1994, la fonction de passation des marchés, indispensable aux activités du SPROP, relève d'une division distincte de TPSGC : le Secteur des relations publiques et des marchés de services d'imprimerie (SRPMSI). Cette situation a entraîné des conflits entre le personnel du SRPMSI et M. Guité.

Le 21 novembre 1994, M. Guité adresse à son supérieur de l'époque, le sous-ministre adjoint Richard Neville, une lettre dans laquelle il lui fait part des frictions constantes qu'il a avec le SRPMSI à cause de la lenteur avec laquelle ce service établit les contrats. Sa principale recommandation est de préciser clairement au SRPMSI qu'il doit émettre les contrats de publicité sans tarder une fois que son groupe a approuvé les demandes. Sa deuxième option est de déléguer le pouvoir de passation des marchés au ministère client, sous réserve de l'approbation préalable de son groupe. C'est la troisième option, confier la fonction de passation de marchés à sa propre organisation, le SPROP, qui est retenue et le SPROP est donc chargé à la fois de la sélection des

agences et du processus d'approvisionnement, y compris de la signature des contrats. M. Guité est alors libre de s'assurer que les contrats de publicité ne seront pas assujettis à toute une procédure bureaucratique et concurrentielle. C'est apparemment à partir de ce moment qu'il se sent libre de passer outre aux exigences de l'Appendice Q de la politique et des lignes directrices du gouvernement sur les marchés, qui s'appliquent aux marchés de publicité et de sondages d'opinion.

Dans son témoignage, M. Neville convient qu'il n'était pas normal de confier aux mêmes personnes au sein du même groupe la responsabilité des achats, de l'octroi des contrats et du choix des agences. Toutefois, il ne se souvient pas que quiconque ait soulevé la question avec le sous-ministre Randal Quail.

Quand cette fonction de passation de marchés est confiée au SPROP, Allan Cutler, qui s'en occupait auparavant au SRPMSI, est transféré au SPROP. M. Cutler estime que la passation des marchés doit s'effectuer dans le strict respect de la politique du Conseil du Trésor, y compris des exigences de l'Appendice Q, et il est réticent à exercer ses fonctions comme le souhaite M. Guité. Quand cette situation débouchera sur un conflit, M. Cutler cessera en fait de travailler au SPROP, laissant ainsi les coudées franches à M. Guité.

En juillet 1995, le SPROP passe sous la responsabilité d'un autre sous-ministre adjoint, James Stobbe, qui a tendance à se fier à l'opinion et aux décisions de M. Guité en matière de publicité et exige seulement que celui-ci l'informe, ainsi que le sous-ministre, de ses décisions. Celles-ci ne seront jamais contestées car M. Stobbe, tout comme M. Quail, sait que M. Guité est en contact direct avec le cabinet du Premier ministre et, à partir de juin 1997, avec le ministre de TPSGC, l'honorable Alfonso Gagliano.

Après la nomination de M. Gagliano au poste de ministre de TPSGC,

M. Guité est promu et on lui confie de nouvelles responsabilités avec la création de la DGSCC en novembre 1997. L'objectif de la création de la DGSCC est de rationaliser les activités, d'améliorer la prestation des services et d'éliminer le double emploi, tout cela dans le but de réduire le budget de TPSGC dans le cadre de l'Examen des programmes. La DGSCC regroupe donc en son sein, sous la direction de M. Guité, le SRPMSI, le SPROP et diverses autres fonctions de TPSGC. C'est le même petit groupe qui continue de gérer les contrats de publicité et de commandites. M. Guité préférerait prendre lui-même la plupart des décisions et n'était guère enclin à déléguer ses pouvoirs. Il y avait peu de procédures administratives, de structure et d'organisation. Les responsables des contrats de commandites faisaient tout ce que M. Guité leur disait de faire. Les choses se passaient dans un climat de secret, seuls les membres du cercle d'initiés étant informés des décisions.

David Myer est nommé directeur général des Achats à la DGSCC en juin 1998 mais il se rend rapidement compte que les contrats de commandites ne bénéficient pas du même traitement que les autres fonctions d'approvisionnement. Dans les faits, M. Myer sera tenu à l'écart des questions de commandites sauf lors des absences de M. Guité, où il signera les documents à sa place, y compris les attestations requises pour les paiements.

Le contexte financier et politique (le référendum au Québec)

Les initiatives en faveur de l'unité nationale et de ce qu'on appellera par la suite le Programme de commandites sont lancées à une époque de profondes compressions budgétaires. Quand le gouvernement de M. Chrétien arrive au pouvoir en 1993, l'une de ses priorités est de réduire le déficit annuel et, plus généralement, de redresser les finances de l'État. La réduction puis l'élimination du déficit seront le résultat d'une compression radicale des dépenses et d'un exercice intitulé « Examen des programmes ». À TPSGC, l'Examen des programmes

est un véritable cauchemar pour M. Quail qui a déjà fait de gros efforts pour atteindre les objectifs de réduction de dépenses à la suite de la fusion des deux ministères prédécesseurs de TPSGC. L'Examen des programmes vient imposer des réductions supplémentaires au Ministère — son effectif sera réduit de 25 p. 100, soit environ 5 800 personnes en trois ans, et son budget opérationnel, qui s'élevait à environ 2,2 milliards de dollars, sera amputé de 350 millions de dollars environ. M. Quail est extrêmement préoccupé par les ajustements qu'imposent ces compressions budgétaires et cela ne lui laisse pas beaucoup de temps pour s'occuper de questions telles que la gestion interne du SPROP.

L'Examen des programmes entraînera l'élimination de toute forme de réserve financière dans les budgets ministériels, à la seule exception de la Réserve pour l'unité — la principale source de financement du Programme de commandites les premières années.

Le 20 mars 1995, Mme Bourgon recommande à M. Chrétien d'approuver le versement de 100 000 \$ à deux agences publicitaires dont l'allégeance Libérale est bien connue, BCP et Groupe Everest, pour la période menant au référendum du Québec. Il n'y a pas eu d'appel d'offres avant d'octroyer ces contrats qui sont traités comme des dépenses de publicité par TPSGC.

Dans une présentation au Conseil du Trésor en date du 15 juin 1995, on demande l'autorisation de dépenser jusqu'à 20 millions de dollars pour appuyer des initiatives en faveur de l'unité nationale, dont 10 millions de dollars que le SPROP pourra consacrer à de la publicité, à des placements médiatiques et à des recherches sur l'opinion publique, le tout sous la direction du BCP. Le Premier ministre signe lui-même cette demande de fonds, ce qui souligne l'importance qu'il attache au dossier du référendum. La préservation de l'unité canadienne constituait pour lui, Premier ministre, un devoir et une priorité absolus. Il dira

que le Cabinet était unanime dans sa détermination à faire tout ce qu'il fallait pour que les conditions gagnantes de la souveraineté ne soient jamais réunies au Québec.

En réaction au résultat très serré du référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995, le gouvernement du Canada adopte une stratégie post-référendaire polyvalente dont la publicité et les commandites ne sont qu'un élément. Un comité du Cabinet présidé par l'honorable Marcel Massé, ministre des Affaires intergouvernementales, recommande à l'occasion d'une retraite du Cabinet les 1^{er} et 2 février 1996 « un renforcement substantiel de l'organisation du Parti libéral au Québec », notamment par l'embauche d'organiseurs. La plupart des témoins diront qu'une telle recommandation n'aurait normalement pas dû faire partie du rapport d'un comité du Cabinet. Elle indique que certains membres du gouvernement de l'époque ne pouvaient pas du tout envisager qu'un autre parti que le Parti libéral du Canada puisse jouer un rôle dans la promotion du fédéralisme au Québec.

La Commission conclut que, lors de cette retraite du Cabinet en février, la décision de principe a été prise d'améliorer la publicité et les communications du gouvernement fédéral pour rehausser la visibilité de la présence fédérale au Québec, mais qu'aucune décision précise n'a été prise sur les mécanismes, le financement ou la responsabilité du programme. On a laissé au cabinet du Premier ministre le soin de déterminer, en consultation avec le Bureau du Conseil privé, les modalités détaillées de mise en oeuvre de la décision. M. Chrétien a dit dans son témoignage avoir décidé que la personne chargée du dossier de l'unité nationale serait son chef de cabinet, Jean Pelletier.

Le financement du Programme de commandites

Quelqu'un a dû prévenir M. Guité que le SPROP allait être chargé de la mise en oeuvre du nouveau programme de visibilité du gouvernement. Il est extraordinaire qu'aucun témoin n'a pu ou voulu dire exactement à la Commission ce qui s'est passé entre le moment où la décision politique a été prise par le Cabinet, les 1er et 2 février, et la première rencontre entre M. Guité et M. Pelletier, le 16 avril 1996. Il est impensable qu'il n'y ait pas eu de réunions ou de discussions avec le Premier ministre et ses collaborateurs durant cette période pour parler de la mise en oeuvre de cette décision, mais M. Pelletier prétend ne se souvenir de rien à ce sujet. Il ne fait aucun doute qu'il y a eu des réunions au cours desquelles M. Pelletier et, dans une moindre mesure, M. Carle ont donné à M. Guité des avis sur les événements à commanditer et les montants à octroyer, au moins dans certains cas. M. Quail était au courant de ces réunions.

Entre 1991 et 1996, il y avait dans le budget une Réserve spéciale — la Réserve pour l'unité — que seul le Premier ministre pouvait utiliser pour financer des dépenses consacrées à l'unité nationale. À partir de 1996 ou 1997, un crédit de 50 millions de dollars figurait dans le budget pour « compléter » la Réserve pour l'unité. Les fonds mis à la disposition de TPSGC pour le programme de commandites durant ses trois premières années provenaient de la Réserve pour l'unité. En juin 1996, le Premier ministre signe une présentation au Conseil du Trésor pour qu'une somme de 17 millions de dollars soit attribuée à TPSGC pour 1997-1998. La signature du Premier ministre adressait à tout le monde un message sur l'importance de l'initiative.

Bien que Mme Marleau, ministre de TPSGC, ait cosigné la présentation de 1996 au Conseil du Trésor, elle ne savait en réalité pas grand-chose des raisons pour lesquelles les fonds étaient nécessaires ni, d'ailleurs, des commandites en général. La liste des commandites proposées pour

justifier la présentation avait fait l'objet de discussions entre M. Pelletier et des représentants du BCP mais pas avec elle et elle n'a rien eu à voir avec la gestion des contrats de commandites qui en ont résulté.

À l'époque, le Programme n'avait pas de caractère officiel, n'était pas correctement défini et n'avait fait l'objet d'aucune publicité. Les fonds étaient distribués à la discrétion de M. Guité, qui travaillait sous la direction du CPM et avec son approbation. Ni le CPM, ni le BCP n'ont donné d'instructions ou de directives à qui que ce soit sur la façon dont le Programme devait être administré, sur les critères qui devaient être respectés pour décider de l'utilisation des fonds et sur les personnes qui devaient être chargées de superviser la mise en oeuvre du Programme.

Le 18 décembre 1996, Mme Bourgon adresse une note au Premier ministre pour exprimer ses préoccupations au sujet de la responsabilité ministérielle à l'égard des fonds prélevés sur la Réserve pour l'unité grâce à sa signature. Elle dit qu'elle est préoccupée de constater que le Premier ministre s'est chargé d'une très lourde responsabilité. Elle pense qu'un examen des futurs projets par le BCP ou par un groupe de ministres garantirait une meilleure gestion des 17 millions de dollars affectés à TPSGC pour 1997-1998 que ce ne fut le cas en 1996-1997.

M. Chrétien ne donnera aucune réponse à la note de Mme Bourgon. Celle-ci réitérera ses préoccupations dans une deuxième note, datée du 30 septembre 1997, à propos de l'accès à la Réserve pour l'unité, laquelle subit des pressions en raison du nombre de demandes de financement, notamment de demandes supplémentaires de TPSGC s'élevant à 18,8 millions de dollars pour 1997-1998, principalement pour le Programme de commandites, et à 50 millions de dollars pour chacune des trois années suivantes.

Cette deuxième note de Mme Bourgon montre :

- que le BCP savait que c'était le CPM qui choisissait les projets auxquels était affecté l'argent des commandites;
- que le Premier ministre répondait de l'utilisation des fonds puisés dans la Réserve de l'unité du fait de sa signature sur une présentation au Conseil du Trésor;
- que cette obligation de rendre compte pouvait être transférée à un ministre, option que semblait préférer Mme Bourgon, puisqu'elle répète la suggestion;
- que le Premier ministre, s'il préférait rester redevable, pouvait obtenir les conseils ou l'aide du BCP ou d'un ministre ou groupe de ministres qui examinerait les projets à financer au moyen de l'argent de l'unité.

Mme Bourgon a tenté de faire une distinction entre la responsabilité pour la nature des projets envisagés et la responsabilité pour les projets précis eux-mêmes. Je n'ai pas été convaincu qu'on puisse déduire une telle distinction du texte de la note, qui est admirablement clair. M. Pelletier dira que M. Chrétien comprenait parfaitement ses responsabilités et son obligation de rendre compte, qu'il a choisi de les conserver et qu'il est devenu redevable de la façon dont les fonds auxquels TPSGC a eu accès en son nom ont été dépensés ou gaspillés.

M. Chrétien était personnellement responsable de l'action ou de l'inaction de M. Pelletier et des autres membres du personnel exonéré de son cabinet. Il a repoussé ou ignoré toutes les suggestions de Mme Bourgon pour que les initiatives de commandites et les événements connexes soient mieux dirigés et contrôlés par un ministre ayant l'expérience de la mise en oeuvre des programmes et en connaissant bien les exigences.

Mme Marleau et son sous-ministre n'ont en fait rien eu à voir avec la gestion du Programme de commandites, à part demander l'approbation de son financement. Le Programme était dirigé à partir du CPM sous la supervision directe de M. Pelletier à qui le Premier ministre avait spécifiquement confié cette responsabilité. M. Pelletier était donc investi, à toutes fins utiles, du rôle, des fonctions et des responsabilités d'un ministre chargé de mettre en oeuvre un programme dans un ministère. Il ne s'est pas acquitté de cette responsabilité puisqu'il n'a pas donné d'instructions satisfaisantes aux subalternes de TPSGC auxquels il délégait la tâche d'administrer ce nouveau programme. De par sa conduite et de par son rôle, M. Pelletier a placé Mme Marleau et M. Quail dans l'impossibilité de s'acquitter de leurs fonctions puisqu'ils étaient exclus de toute participation au processus de décision et n'exerçaient aucun contrôle réel sur les actions de M. Guité.

Comment les agences de publicité et de communication étaient-elles sélectionnées ?

Avant novembre 1993, le Groupe de gestion de la publicité (GGP) dirigé par M. Guité comprenait deux représentants politiques désignés « experts-conseils ». La sélection et le recrutement des agences de publicité pour aider le gouvernement dans cette tâche obéissent alors à des critères ouvertement politiques. C'est le comité du Cabinet chargé des communications qui donne des instructions à M. Guité sur les mesures à prendre. Même si, à l'époque, M. Guité est un fonctionnaire relativement bas dans la hiérarchie, il relève directement du sénateur Lowell Murray qui préside le comité en question. Ainsi, la chaîne de commandement normale voulant qu'un fonctionnaire reçoive ses instructions de son supérieur immédiat est court-circuitée.

Sous le dernier gouvernement Progressiste-conservateur, les ministères fédéraux qui veulent se prévaloir des services d'une agence de publicité informent le GGP qui organise ensuite un concours pour choisir l'agence à qui l'on attribuera le contrat. Cependant, la liste des agences

invitées à soumissionner est dressée par les membres du GGP, qui ont été nommés là pour des raisons politiques. Il est donc peu probable, voire impossible, que des agences de publicité et de communication appuyant le Parti libéral ou ayant des relations avec lui se voient adjudger des contrats par le gouvernement fédéral. M. Guité affirme qu'une fois la liste des candidats préparée, le concours était équitable mais, bien entendu, seules les agences que le parti au pouvoir jugeait acceptables figuraient sur la liste.

Lors de la campagne électorale de 1993, le Parti libéral prend l'engagement explicite de dépenser moins pour la publicité et les sondages d'opinion publique et de modifier les règles de sélection des agences de publicité afin que le processus d'appel d'offres soit équitable, ouvert et transparent. Dès qu'il devient Premier ministre, M. Chrétien demande au Secrétariat du Conseil du Trésor de concevoir et d'appliquer une nouvelle politique pour les marchés de communications, de recherche sur l'opinion publique et de publicité. Ce sera l'Appendice Q, qui entrera en vigueur le 6 juillet 1994.

Ce qui se veut au départ un effort sincère de dépolitisation du processus d'octroi des contrats est immédiatement détourné de ce but. Alors que les premières ébauches des lignes directrices proposées incluaient toutes le prix dans les facteurs à considérer, M. Guité et les responsables de l'industrie de la publicité mènent une campagne concertée pour exclure le prix. Quand la version finale de l'Appendice Q est approuvée par le Conseil du Trésor, toute mention du prix a disparu, même si la notion de « valeur » est présente. La décision finale d'exclure le prix a dû être prise à la dernière minute. L'Appendice Q prévoit soit un appel d'offres ouvert pour les contrats de publicité, soit l'établissement d'une liste de fournisseurs préqualifiés par un processus de sélection, suivi d'un appel d'offres ouvert pour chaque contrat entre les agences inscrites sur la liste. Plus tard, les contrats de commandites devaient aussi suivre un processus à deux étapes avec établissement d'une liste de fournisseurs préqualifiés suivi d'un appel d'offres compétitif pour chaque contrat.

Le 2 février 1995, l'exigence de l'Appendice Q voulant que « seules les demandes émanant d'entreprises détenues et contrôlées par des intérêts canadiens » à 51 p. 100 seront prises en compte pour l'adjudication des contrats de publicité passe à 100 p. 100. Deux agences de publicité, BCP et Vickers & Benson, très proches du Parti libéral ont profité de cette nouvelle interprétation et sont devenues les plus gros bénéficiaires des contrats de publicité examinés par la Commission. Le changement est entré en vigueur le 2 février 1995, soit le premier jour du processus de sélection qui a permis à BCP et Vickers & Benson et à trois autres agences d'être sélectionnées pour fournir des services à Patrimoine canadien. Il ne peut s'agir d'une simple coïncidence. Il semble que des facteurs politiques aient influencé la formulation d'une politique administrative.

Dans la pratique, on ne tiendra aucun compte des exigences de l'Appendice Q en ce qui concerne la deuxième étape du processus de sélection. Dans bien des cas, il y aura aussi des irrégularités dans la préparation de la liste des fournisseurs préqualifiés. Pendant les cinq années suivantes, c'est M. Guité qui accordera les contrats de publicité et de commandites à sa guise, sans respecter le processus compétitif. Personne ne semble s'être interrogé sur la procédure qu'il suivait, et personne ne s'est jamais donné la peine de vérifier si M. Guité et ses collaborateurs attribuaient ou non les contrats de publicité conformément aux exigences de l'Appendice Q. De fait, à partir de 1995, à cause de faux rapports, on l'a explicitement dispensé d'envoyer des rapports au Conseil du Trésor.

Le recours aux agences de communication pour le Programme de commandites

Il est d'usage courant, dans la publicité, de recourir à une agence de coordination — notamment pour faire des placements médiatiques — qui touche une commission pour vérifier que les publicités sont passées comme prévu et pour payer les médias au nom du client. Au début du

Programme des commandites, on n'utilisait pas d'agence de coordination mais, le 1er avril 1998, la décision fut prise d'utiliser cette méthode (même si elle n'a pas été conçue pour cela).

Quand un contrat de commandites exigeait du travail créatif, comme concevoir des affiches, l'agence pouvait facturer des « frais de production » en plus de sa commission, sur la base des différents tarifs horaires du personnel employé. Il n'y avait pas de concurrence sur les frais de production, lesquels étaient en général sommairement estimés à l'avance. Généralement, les factures envoyées au gouvernement pour les frais de production étaient quasi identiques au montant estimé. On ne demandait aucun devis à l'agence et on ne tenait aucun dossier indiquant comment TPSGC avait fait son estimation.

Suite à un concours de Patrimoine canadien en février 1995, cinq des sept agences de communication sélectionnées pour dispenser des services publicitaires à Patrimoine canadien sont choisies sans concours pour fournir des services publicitaires au SPROP/TPSGC pour diverses initiatives de commandites. M. Guité et Mme LaRose admettent tous deux que l'adoption par TPSGC, pour ses propres fins, de la liste des fournisseurs préqualifiés de Patrimoine canadien n'était pas régulière et ne respectait pas les exigences de l'Appendice Q. Au début, Lafleur Communication ne faisait pas partie de la liste des fournisseurs préqualifiés de Patrimoine canadien ou de TPSGC dans le cadre du concours de février 1995. Pourtant, entre le 9 février et le 30 juin 1995, l'agence se verra adjuger par TPSGC un nombre considérable de contrats de services de publicité d'une valeur totale de 1 873 998 \$. Ceci amène à soupçonner que l'objectif du concours tenu en juin 1995 était de qualifier l'agence Lafleur dans les plus brefs délais afin de corriger aussi vite que possible l'irrégularité consistant à donner des contrats à un fournisseur non qualifié. Le concours n'était qu'un leurre et le résultat avait vraisemblablement été décidé d'avance.

Le concours de 1997 sera tout sauf un concours. Les dix agences qui ont fait une présentation, même celles qui ont obtenu une note relativement faible par rapport aux autres, seront qualifiées. On peut en conclure que M. Guité avait décidé d'avance de recourir à un plus grand nombre d'agences pour gérer les contrats de commandites, si bien qu'on a fermé les yeux sur les compétences relativement faibles d'un certain nombre de candidates ayant fait une présentation. En fait, on a tout simplement décidé de ne tenir aucun compte de la politique gouvernementale exigeant que les contrats de publicité soient adjugés à la suite d'un processus concurrentiel.