

---

# **PUBLICITÉ ET COMMANDITES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : NOUVELLES DIRECTIONS DE GESTION ET DE SURVEILLANCE**

*Ian R. Sadinsky et Thomas K. Gussman*

## **1 Introduction**

Depuis la Confédération, le Canada est témoin de ce qu'on pourrait appeler une alliance contre nature entre les agences de publicité et les partis politiques<sup>1</sup>. Les gouvernements, les partis et les enjeux ont changé, mais les termes généraux de cette alliance sont essentiellement restés les mêmes — « travaillez pour notre parti gratuitement ou à prix sensiblement réduits durant la campagne électorale et vous serez récompensés par des contrats si nous sommes élus ». Quoique les Canadiens aient toujours exigé un niveau élevé d'éthique et de moralité dans l'administration publique en général, c'est l'une des rares anomalies

qui soient restées figées dans le mode de conduite « faites-moi une proposition intéressante, vous voyez ce que je veux dire ».

Quels changements se sont produits pour qu'une telle pratique doive et puisse être supprimée pour toujours du paysage politique?

Premièrement, un électorat plus éduqué et mieux informé comprend que ces alliances contre nature violent la confiance publique et placent les intérêts particuliers devant l'intérêt public. Ce n'est pas acceptable dans le Canada d'aujourd'hui.

Deuxièmement, il y a un effort concerté pour relever les normes de responsabilité et de transparence dans les institutions publiques et privées. Les scandales récents et très médiatisés de fraude grossière de gestionnaires des secteurs public et privé ont augmenté la soif du public pour des contrôles légaux et administratifs plus sévères et des sanctions contre ceux qui trompent la confiance du public.

Troisièmement, les réformes du financement des élections ont facilité aux partis le paiement des frais de campagne électorale nationale, virtuellement éliminé le travail bénévole durant les campagnes et augmenté les obligations de divulgation. Des modifications récentes à la *Loi électorale du Canada*, qui sont entrées en vigueur en janvier 2004, ont réduit la contribution maximum que les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent verser à un parti politique inscrit, à une circonscription ou à un candidat. Les contributions indirectes des sociétés et des syndicats aux partis politiques inscrits ont été sensiblement réduites de même que la contribution maximum permise à un candidat particulier qui n'est pas membre d'un parti inscrit.

Quatrièmement, les progrès techniques ont multiplié les options de communication avec le public et il y a beaucoup plus de firmes compétentes en mesure d'offrir des campagnes de publicité rapides et économiques durant la brève période des élections.

Cinquièmement, le « scandale des commandites », qui fait l'objet de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, a exposé une grande partie du coût réel de lier les contrats de commandite et de publicité à l'affiliation à un parti, notamment le gaspillage de fonds publics, la contamination des institutions politiques et bureaucratiques et le pourrissement des processus démocratiques et administratifs.

L'objet du présent document est d'analyser les faiblesses relevées dans la gestion des activités de commandites et de publicité du gouvernement (exposées dans le *Rapport factuel* de la Commission d'enquête) et la série de mesures adoptées par le gouvernement du Canada depuis mai 2002 pour les corriger. Nous verrons si les nouvelles initiatives sont appropriées et suffisantes ou si d'autres mesures sont requises.

## 2 Évolution des politiques et des procédures de communication du gouvernement fédéral

### 2.1

Objectifs globaux de la politique de communication du gouvernement

L'examen des politiques et procédures de gestion des communications du gouvernement fédéral, dont la publicité et les commandites, révèle une série d'objectifs primordiaux à poursuivre :

- Efficacité (du programme)
- Rapport qualité-prix
- Transparence (de la procédure)
- Responsabilité (des politiciens, des fonctionnaires et des fournisseurs)
- Équité (de la procédure d'approvisionnement)

- Intendance ou surveillance
- Souplesse
- Capacité (compétences et formation)

On pourrait dire que le soi-disant « scandale des commandites » (qui incluait aussi des activités publicitaires) a exposé des faiblesses dans tous ces domaines, les unes plus grandes que les autres. Il y a aussi eu un manque apparent d'indépendance de l'appareil politique dans des activités particulières de gestion. Nous aborderons chacun de ces points dans notre analyse.

## 2.2

### Mesures suivant le dépôt du rapport de la vérificatrice générale

Après le dépôt du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale en février 2004, le gouvernement du Canada a pris diverses mesures. L'une a été l'institution de la Commission d'enquête. Une autre a été la réduction de la quantité globale de publicité du gouvernement, notamment un moratoire annoncé le 15 mars 2004 avec un projet de réduction de 15 p. 100 des dépenses du gouvernement en placement média sur trois ans. Nous ne tenterons pas de déterminer ce que devrait être le niveau de publicité du gouvernement ni quels programmes devraient faire l'objet d'activités publicitaires ou de commandites du gouvernement. C'est essentiellement une décision politique, qui dépend des priorités du gouvernement. Nous aurons des choses à dire sur ce qui constitue de la « publicité » ou des « commandites », mais nous ne porterons pas de jugement *a priori* sur la valeur, l'opportunité ou l'efficacité des initiatives individuelles. En général, on reconnaît que les initiatives non partisans du gouvernement en publicité et en commandites sont légitimes pourvu qu'elles obéissent à des politiques et des pratiques détaillées, transparentes et équitables incluant la surveillance.

Au cours des trois dernières années, le gouvernement du Canada a introduit de vastes changements dans les politiques, les procédures et les organisations traitant de publicité, dont<sup>2</sup> :

- l'augmentation du nombre de fournisseurs de publicité, le nombre d'occasions de concurrence pour obtenir un contrat et la variété des méthodes d'approvisionnement;
- la rémunération horaire au lieu de la rémunération par commissions comme autrefois; d'autres méthodes de paiement — comme les avances sur honoraires et la rétribution sur prestation — peuvent être envisagées au besoin;
- la sélection d'une nouvelle agence de référence par appel d'offres;
- l'établissement d'un seuil de 80 p. 100 de contenu canadien;
- le renforcement constant de la capacité interne;
- la publication d'un rapport annuel des activités publicitaires du gouvernement pour accroître la transparence.

Le plus remarquable de ces changements est l'élimination des commissions et la rémunération du travail selon des tarifs horaires préalablement approuvés — l'une des grandes sources de préoccupation de la Commission d'enquête.

Ces nouvelles procédures ont été accompagnées d'une série de changements structurels et administratifs. Entre autres :

- l'élimination le 7 août 2002 de l'annexe Q des règlements du Conseil du Trésor relatifs à la publicité et l'intégration de la publicité à la politique courante d'adjudication des contrats (la mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003);
- le renforcement de la surveillance administrative par :

- la centralisation des objectifs prioritaires du gouvernement en publicité dans la section de planification stratégique des communications du Bureau du Conseil privé; et
- la création de deux nouveaux centres de responsabilité à l'intérieur de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour administrer et coordonner les initiatives de publicité — la Direction de la coordination de la recherche en opinion publique et de la publicité et la Direction de l'approvisionnement en communication.

## 2.3

### Définition de « publicité »

L'article 16.13.5 de la politique d'adjudication des contrats (publicité) du gouvernement du Canada précise :

- toutes les activités impliquées dans l'achat, par ou pour le gouvernement, pour la préparation et la production de campagnes de publicité et l'espace ou le temps connexes dans les médias parlés et écrits, ou dans d'autres médias, comme la publicité extérieure et la publicité transport;
- tous les matériaux parallèles comme les affiches, les présentoirs et l'édition publicitaire comme les encarts qui sont le prolongement direct d'une campagne de publicité de même que les annonces de service public;
- les relations publiques, les événements spéciaux, le marketing direct et les activités de promotion qui sont le prolongement d'une campagne de publicité ou en font partie;
- les annonces payées comme les avis publics concernant les appels d'offres, les ventes, les audiences publiques, les offres d'emploi, et les adresses et heures d'affaires.

Si on veut introduire plus de rigueur dans la gestion de la fonction publicité du gouvernement, les fonctions et les services parallèles

doivent être séparés de la définition de la publicité. Dans la politique de communications du gouvernement du Canada, la publicité est l'un des 17 domaines où l'on envisage des directives supplémentaires. Jusqu'ici, le Conseil du Trésor n'a pas encore publié de directives régissant les activités de publicité. L'une des préoccupations qu'on a soulevées, c'est que la définition de « publicité » a été élargie au point d'englober une vaste gamme d'activités, dont les commandites, les activités de promotion, le marketing, la gestion des événements spéciaux et d'autres services de communication. Cela ouvre les concours à des entreprises qui peuvent ne pas avoir la compétence technique pour des campagnes médiatiques traditionnelles. Cet élargissement de la définition est à l'origine de certains des problèmes qui ont été mis en lumière par la Commission d'enquête sur le programme de commandites et par la vérificatrice générale du Canada. Nous recommandons que :

- *la définition actuelle de « publicité » du gouvernement du Canada soit immédiatement révisée en fonction des normes reconnues de l'industrie de la publicité et soit promulguée comme modification à la politique de communications et aux autres politiques connexes du gouvernement. Cette définition plus restrictive devrait être en vigueur avant tout nouvel appel d'offres de services de publicité.*

### 3 Surveillance de la publicité

L'article 23 de la politique de communications du gouvernement du Canada, de même que les nouvelles politiques et les changements structurels nombreux dans la gestion de la publicité à TPSGC, ont créé un système complexe de surveillance de la fonction publicité.

Le Bureau du Conseil privé (BCP), par l'intermédiaire du Comité sur la publicité gouvernementale (CPG), exerce des fonctions de planification, de surveillance et de « contestation » de toutes les initiatives de publicité du gouvernement. Même si un analyste politique du BCP peut approuver les initiatives individuelles de publicité

inférieures à 75 000 \$, les programmes inusités ou controversés seront encore soumis au CPG. Le Cabinet doit approuver un budget annuel global pour les dépenses de publicité du gouvernement et chaque ministère doit soumettre séparément au Conseil du Trésor les initiatives individuelles de publicité.

À Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), la planification de la publicité (Direction de coordination et de partenariat de la publicité) est distincte de l'achat de publicité (Direction de l'approvisionnement en communication). Chaque initiative de publicité fait l'objet d'un bon de commande dont un nouveau système de gestion de l'information suit le cheminement.

Les sous-ministres sont responsables de la gestion globale des communications et de son intégration avec d'autres fonctions, dont la politique et le programme. Le sous-ministre est appuyé par un directeur des communications dans chaque ministère.

À ces mécanismes de surveillance s'ajouteront désormais :

- un directeur financier relevant du sous-ministre dans chaque ministère, mais aussi responsable devant le Bureau du contrôleur général;
- un chef vérificateur qui, avec un comité de vérification (incluant des fonctionnaires et des gens de l'extérieur), établira un plan de vérification dans chaque ministère.

TPSGC a aussi créé un nouveau poste de sous-ministre adjoint : l'agent de gestion des risques veillera à ce que de bons contrôles administratifs soient en place. Le titulaire est l'ancien vérificateur général adjoint, qui a travaillé au dossier des commandites au Bureau de la vérificatrice générale.



Avec autant de surveillance, le risque de répétition des incidents qui ont caractérisé le « scandale des commandites » semble singulièrement moindre, surtout avec les médias, les partis d'opposition et le public, qui surveillent de près les activités publicitaires du gouvernement. Cette surveillance est rehaussée par de nouvelles mesures destinées à accroître la transparence, dont l'affichage sur les différents sites Internet du gouvernement des affectations aux initiatives de publicité (site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor), de renseignements sur les contrats de publicité (Contrats Canada/site Web de TPSGC), des autorisations de placement média par l'agence de référence, de tous les appels aux agences inscrites sur la liste des soumissionnaires, de tous les contrats attribués à la suite d'un concours aux agences inscrites sur la liste d'approvisionnement et de tous les contrats de campagnes majeures attribués sur appel d'offres. En plus, les ministères et les organismes du gouvernement sont tenus d'afficher les contrats de plus de 10 000 \$ sur leur site Internet. TPSGC publie aussi un rapport annuel des activités publicitaires, qui comprend des détails sur les contrats de publicité, les dépenses des organismes, les principaux résultats et les grandes campagnes de publicité. Le rapport renferme aussi de l'information sur la gestion des initiatives de publicité.

Malgré toutes ces initiatives, on pourrait envisager des mesures supplémentaires, vu la notoriété du « scandale des commandites » et la sensibilité du public à propos des programmes de publicité du gouvernement. Nous recommandons :

- *que le Bureau du contrôleur général (BCG) donne instruction à chaque ministère et organisme du gouvernement de procéder à des vérifications annuelles des programmes et procédures de publicité jusqu'à nouvel ordre, libre au BCG de décider quand il y aura lieu de modifier ou de supprimer cette exigence;*
- *que le Bureau de la vérificatrice générale procède de nouveau à une vérification complète des initiatives de publicité du gouvernement pour*

*l'exercice financier 2006-2007 ou 2007-2008 pour vérifier que les nouvelles politiques et procédures en place assurent : l'équité dans la sélection des fournisseurs; un bon rapport qualité-prix; des campagnes de publicité efficaces; le développement d'une capacité fonctionnelle (acquisition de compétences et de formation); et l'élimination de l'ingérence politique dans la gestion et l'administration des activités publicitaires (mais non pas dans l'établissement des priorités ou stratégies du gouvernement);*

- *qu'on procède à une évaluation indépendante du point de vue des ministères et organismes du gouvernement, des agences de publicité et du public sur l'efficacité des nouveaux systèmes et politiques de gestion de la publicité et de tout autre effet ou conséquence involontaire.*

#### 4 L'organe de surveillance approprié

Vu les responsabilités et la relation étroite du BCP et du Cabinet du Premier ministre (CPM), on peut se demander si la séparation est suffisante entre les politiciens et les fonctionnaires dans la planification et l'administration de la fonction de publicité. Si on recherche une plus grande indépendance dans la gestion des activités publicitaires, il y aurait peut-être lieu de retirer cette fonction au tandem CPM-BCP.

À cette fin, nous avons examiné de récents développements ailleurs au Canada dans la gestion de la publicité gouvernementale. Selon les changements entrés en vigueur le 21 novembre 2005 en Ontario, presque toute la publicité est maintenant soumise à l'examen du vérificateur général de la province (*Loi sur la publicité gouvernementale, 2004*). La publicité ne doit pas être partisane; ne doit pas inclure les noms, les voix ni les images des membres du Conseil exécutif ou de l'Assemblée législative (à moins que son premier auditoire ne soit situé ailleurs qu'en Ontario); et doit répondre à au moins l'un des objets suivants :

- informer le public des politiques ou des programmes et services disponibles;

- informer le public de ses droits et de ses responsabilités en vertu de la loi;
- encourager (ou décourager) des types particuliers de comportement social;
- promouvoir l'Ontario comme lieu de vie, de travail, d'investissement, d'étude ou de visite;
- promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.

Le vérificateur général de l'Ontario (VG) peut désigner un commissaire de la publicité pour faire l'examen d'activités publicitaires en son nom. Tout objet de publicité jugé inconvenant ne peut être utilisé et la décision du VG est finale. Le VG fait rapport annuellement au président de l'Assemblée législative de toute infraction à la Loi et des dépenses de publicité (pour la publicité du gouvernement en général et pour des objets particuliers de publicité soumis à la Loi).

Pour l'aider dans cette tâche, le VG de l'Ontario, au terme d'un concours public, a engagé un avocat du secteur privé spécialisé en publicité et un universitaire pour former un groupe de travail qui approuvera la publicité. Cela semble ajouter un degré supplémentaire d'indépendance qui n'existe pas dans le régime fédéral actuel.

Des provinces ont fait l'expérience d'autres modèles. L'Alberta, par exemple, a institué une politique en vue d'augmenter la concurrence dans les cas où le processus de création publicitaire doit être confié à une agence différente de celle qui est responsable du placement média. Le Bureau des affaires publiques (BAP) de l'Alberta s'occupe de toutes les activités de communication du gouvernement. Le directeur exécutif du BAP affecte des adjoints et des agents de communications aux ministres provinciaux qui demandent de l'aide pour leurs communications. Même si le directeur exécutif relève du premier

ministre, les politiques et procédures du BAP sont réputées de mettre les décisions de publicité effectivement à l'abri de l'influence politique. Au nombre des « meilleures pratiques » de l'Alberta, on note la disponibilité publique des mandats, les comités consultatifs interministériels, la participation du secteur privé et la distribution de politiques de travail.

On a suggéré plusieurs possibilités comme centre de gestion de la publicité au gouvernement fédéral. La plus populaire (surtout chez l'ensemble de la population) est le Bureau de la vérificatrice générale, qui a la première révélé les faiblesses de la gestion des programmes de publicité et de commandite du gouvernement. On peut faire valoir que le Bureau de la vérificatrice générale n'est pas le lieu approprié à une telle fonction, puisque la VG ne porte pas de jugements *a priori* et n'a pas de fonction de contestation du gouvernement.

On serait tenté de dire qu'une commission indépendante de publicité faisant rapport au Parlement serait un mécanisme plus viable, mais nous hésitons à recommander la création de nouveaux organismes ou agents du Parlement. La valeur globale de la publicité gouvernementale reste relativement modeste et la mise sur pied d'un organisme autonome pourrait sembler exagérée.

Le Bureau du contrôleur général semble posséder certaines des qualités requises pour devenir un organe de surveillance de la publicité du gouvernement fédéral, mais l'option présente des difficultés dans l'avenir immédiat. Le contrôleur général relève du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est un organisme central. Y situer une fonction de surveillance pourrait mêler les responsabilités. Dans le cadre d'un train de réformes annoncées récemment par le président du Conseil du Trésor, le contrôleur général est investi de la responsabilité d'implanter le concept de directeur financier (DF) dans chaque ministère fédéral. Ce directeur financier serait indépendant du ministère et

devrait être satisfait du cadre de contrôle de gestion du ministère. Il ferait rapport au sous-ministre dans la hiérarchie ministérielle et au contrôleur général pour ce qui touche sa fonction. Les plans de vérification des ministères seraient approuvés par un comité de vérification externe. On s'attend à ce que ce régime accroisse la responsabilité et donne plus d'indépendance à la fonction de vérification. Une fois qu'on aura acquis de l'expérience avec ce nouveau cadre de vérification et de contrôle financier, le moment sera peut-être plus opportun pour réexaminer la notion d'un rôle de surveillance du BCG sur les contrats de publicité et de commandite.

À long terme, il se peut que TPSGC soit le centre logique de gestion de la publicité dans une perspective d'affaires. C'est un organisme de services ordinaires et c'est le centre des services partagés du gouvernement. La taille de TPSGC et sa capacité d'intégrer ces services suggèrent cependant que ce n'est pas le moment d'opérer une telle réforme. Sa capacité doit être rehaussée par diverses initiatives de formation et, un jour, il peut y avoir de bonnes raisons de lui confier l'ensemble de la gestion de la fonction de publicité.

À court terme, le BCP semble être le centre approprié pour l'établissement des priorités et la planification, peut-être avec plus d'expertise technique, de soutien et un apport du secteur privé. Avec la séparation des rôles entre TPSGC, le SCT et le BCG, nous devrions avoir l'assurance d'une surveillance suffisante et libre d'ingérence politique.

## 5 Transparence et indépendance

Comme nous l'avons noté, selon la nouvelle politique de communications du gouvernement du Canada, la planification de la publicité est coordonnée par le BCP. Ce bureau a la responsabilité stratégique globale de la publicité du gouvernement fédéral. Le BCP a charge d'élaborer et de surveiller le plan de publicité du gouvernement et de recommander au Cabinet les affectations de fonds en vertu du

plan. Le Comité sur la publicité gouvernementale (CPG) se réunit presque chaque semaine pour discuter des besoins de publicité courants et à long terme. Établi vers la fin de 1999, le comité est présidé par le directeur de la planification stratégique des communications au BCP. Les autres membres permanents du CPG viennent du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et de la Coordination de la recherche en opinion publique et de la publicité de TPSGC et des ministères qui siègent en alternance au comité. Le CPG n'inclut pas de représentants politiques. Il fait rapport au Comité des opérations par l'intermédiaire du secrétaire adjoint aux communications (BCP). Il ne tient pas de procès-verbal de ses réunions, mais ses décisions sont documentées. La publicité n'est pas considérée comme un programme, mais plutôt une activité menée dans les divers ministères et organismes du gouvernement. En fait, des fonctionnaires ont noté que même s'il n'y avait pas de CPG, le BCP et le SCT seraient quand même tenus d'assurer une intendance par l'entremise de leur fonction de contestation.

Suivant les nouvelles politiques et procédures, la publicité est une activité de premier plan et on reconnaît qu'elle ne l'était pas avant. Il y a maintenant des processus de planification, des critères d'approvisionnement, des mécanismes de surveillance et des plans de vérification. La prise de décision est perçue comme pleinement transparente et collective. On croit que le nouveau système est de nature à assurer que des incidents comme le « scandale des commandites » ne se reproduiront pas.

Compte tenu des freins et contrepoids aujourd'hui en place et de la complexité des formalités à accomplir pour faire autoriser une campagne de publicité, trouver une source de fonds, obtenir l'approbation du Cabinet, demander au Conseil du Trésor de dégager des fonds pour des campagnes individuelles, et procéder à des vérifications et des évaluations d'impact après la campagne, le système semble certainement étanche. La question qu'il faut se poser, quoiqu'il soit peut-être encore trop tôt

pour y répondre, c'est s'il reste assez d'air à l'intérieur du système pour permettre à la créativité, à l'innovation, voire à l'opportunité, de se manifester. Le juste équilibre entre la probité et l'efficacité exigera peut-être quelques modifications une fois que les nouvelles procédures et structures auront eu l'occasion de faire leurs preuves. Il faudrait aussi veiller à ce qu'une « trace documentaire » plus formelle et complète des décisions de publicité soit disponible.

## 6 Le processus d'approvisionnement en publicité

L'un des objectifs de l'initiative de renouveau de la gestion publicitaire du gouvernement du Canada était d'introduire plus d'équité dans le processus d'approvisionnement en publicité. Le « scandale des commandites » avait exposé une série de faiblesses ou de failles dans les politiques existantes en plus de pratiques douteuses dans l'exécution et la surveillance de l'approvisionnement.

L'objectif global des nouvelles mesures adoptées depuis 2002 était de « normaliser » l'approvisionnement en publicité et de le rendre semblable aux autres processus d'approvisionnement de services du gouvernement. Les autres objectifs étaient d'augmenter l'équité et la transparence du système d'approvisionnement.

Pour augmenter la concurrence, l'exigence voulant que les agences de publicité soient détenues à 100 p. 100 par des intérêts canadiens a été ramené à 80 p. 100, ouvrant donc le champ à plus d'entreprises. Plus de transparence et d'équité ont été introduits par l'affichage sur les divers sites Internet du gouvernement de presque tous les besoins en publicité du gouvernement, des contrats adjugés, des appels d'offre, des critères de sélection et de la réforme de la composition des jurys de sélection (y compris le recours à des « surveillants d'équité » de l'extérieur). Un changement majeur fait du prix un facteur de sélection dans tous les approvisionnements parmi les soumissionnaires qui répondent aux exigences techniques d'un concours.

Essentiellement, TPSGC a établi un système de sélection des agences de publicité à trois niveaux pour les stratégies de création, de production et de placement média. La procédure de sélection de l'agence de référence (AR) qui fait le placement média a aussi été révisée de façon à autoriser plus d'une AR. Les nouvelles exigences imposées aux AR sont si différentes et rigoureuses qu'aucune agence ne s'est qualifiée au premier concours où elles ont été en vigueur et qu'il a fallu procéder à un nouveau concours.

Pour la création et la stratégie médias, les trois niveaux d'approvisionnement sont les suivants :

### **Contrats de moins de 75 000 \$ — Offres à commandes**

Pour les contrats de moins de 75 000 \$, des listes nationales et provinciales d'agences qui se qualifient dans un concours ouvert sont dressées pour les offres à commandes. Les listes restent en vigueur deux ans (du 21 mai 2004 au 21 mai 2006 actuellement). Au total, 10 offres à commandes nationales et 11 offres à commandes provinciales ont été constituées (neuf agences se sont qualifiées pour les deux de sorte que 12 agences différentes sont en fait qualifiées). La sélection subséquente pour les contrats individuels est basée sur une formule incluant la distribution proportionnelle du travail selon le classement de l'agence dans la compétition pour établir le marché.

### **Contrats de 75 000 \$ à 750 000 \$ — Fournisseurs qualifiés**

Pour les contrats de 75 000 \$ à 750 000 \$, une liste de fournisseurs qualifiés sur la base de leurs compétences techniques est établie par concours ouvert, encore une fois pour deux ans. Mais toutes les agences qualifiées peuvent répondre à tous les appels d'offres et les décisions sont prises sur la foi des propositions techniques et financières. Quatorze agences ont été choisies dans le premier



concours, y compris une agence qui s'est qualifiées pour les commandes nationales et provinciales.

### **Contrats de plus de 750 000 \$ — Concours ouverts**

Les contrats de plus de 750 000 \$ suivent la procédure normale d'appel d'offres. Les besoins sont affichés sur MERX, le système électronique d'appel d'offres du gouvernement. Les soumissions sont évaluées sur la foi du mérite technique et du prix.

Le système semble bien fonctionner du point de vue du gouvernement, mais l'industrie canadienne de la publicité a exprimé des réserves sur l'emploi de l'offre à commandes. C'est une question compliquée. On fait valoir que le recours à un nombre limité d'offres permanentes diminue la concurrence en fait pour la durée de ces offres (c.-à-d. deux ans). Le système ne tient pas compte des changements qui peuvent survenir dans les entreprises et leur personnel et le marché (par exemple, l'utilisation grandissante d'Internet comme mode acceptable de publicité). Les petites entreprises disent que les concours favorisent les grandes entreprises et qu'elles sont souvent forcées de s'associer à elles pour obtenir du travail du gouvernement. Les grandes entreprises prennent une commission pour leur participation, réduisant le temps qu'elles peuvent consacrer à répondre aux besoins du gouvernement.

Cet argument a aussi été mis de l'avant par d'autres industries, comme celles de la technologie de l'information et du conseil de gestion. En novembre 2005, TPSGC a annoncé qu'à compter du 15 décembre 2005, les compagnies offrant des services professionnels, comme les services de consultation et de ressources humaines, pourront s'inscrire dans une base de données qui sera considérée pour les contrats du gouvernement. Le gouvernement a aussi annoncé qu'il était disposé à envisager des mesures additionnelles, dont :

- la reprise de concours pour des offres permanentes et des arrangements en matière d'approvisionnement;
- le soutien de coentreprises (*joint ventures*) chez les petites entreprises;
- des conseils aux fournisseurs sur la façon de satisfaire aux exceptions des offres permanentes obligatoires.

En un sens, la « normalisation » de la procédure d'approvisionnement de publicité entraîne dans sa foulée toutes les exigences de l'approvisionnement du gouvernement du Canada (ex. équilibre régional, soutien de la petite entreprise, programmes de réserve, stimulation de l'innovation, création d'emploi). Elle oblige aussi à prêter attention aux irrégularités d'approvisionnement « normales » comme le « partage des contrats » et aux définitions d'exigences trop rigoureuses qui peuvent favoriser les fournisseurs courants.

L'équilibre entre l'opportunité et l'équité en approvisionnement est toujours difficile pour le gouvernement. Si le volume de publicité du gouvernement continue de décliner, le gouvernement peut vouloir considérer d'autres stratégies d'approvisionnement pour s'assurer qu'il y a assez de fournisseurs dans une industrie canadienne de publicité saine et que l'innovation est encouragée. Par exemple, on pourrait faire plus de place à de nouvelles formes de publicité (utilisant l'Internet) en tenant des concours spéciaux ou peut-être en ouvrant les concours pour des campagnes choisies, même pour de petits contrats.

L'équité du système d'approvisionnement sera aussi renforcée par l'augmentation du nombre d'employés du gouvernement et de TPSGC possédant une formation professionnelle et des titres professionnels en publicité. L'industrie a suggéré une étude conjointe et un programme de précertification des agences de publicité. Il faudrait que de tels programmes respectent les compétences fédérales et provinciales en matière de formation et de certification et que l'initiative ne soit pas

une tentative de créer une autre forme « d'exploitation fermée » (p. ex. en défavorisant les petites ou les nouvelles agences).

## 7 L'évaluation des résultats : rapport qualité-prix

Un élément majeur de l'effort du gouvernement pour assurer une plus grande responsabilité a été le rétablissement du Bureau du contrôleur général du Canada en décembre 2003 pour surveiller les dépenses du gouvernement. Le nouveau contrôleur général a installé des contrôleurs dans les ministères et introduit des normes de certification professionnelles. Nous en parlons ailleurs dans notre article. L'accent mis sur les vérifications régulières et le suivi des dépenses du gouvernement vaut d'être noté. La fonction de vérification interne a été et continue d'être remaniée et renforcée pour assurer des programmes de vérification complètes basées sur une solide analyse de risques.

En ce qui touche la publicité, diverses sauvegardes ont été introduites dans tout le cycle de vie des initiatives de publicité. L'une des sauvegardes est l'obligation de faire des évaluations après-campagne pour voir si on en a eu pour l'argent qu'on a dépensé. Cela est conforme à la tendance générale du secteur public vers la gestion basée sur les résultats, qui exige de mettre en place une surveillance du rendement et de déterminer des mesures de succès au stade de planification d'une initiative. Les organismes et ministères fédéraux sont désormais tenus de faire une évaluation après toute campagne de publicité dépassant 400 000 \$ en achats médias. Cette recherche après-campagne fait partie intégrante de toute initiative de publicité et doit donc être incluse dans le processus de planification. Les responsables de projets doivent s'assurer que leur budget sera suffisant pour effectuer l'évaluation. Des indicateurs appropriés de rendement doivent être établis avant la campagne pour usage après la campagne.

TPSGC et le BCP collaborent avec les autres ministères pour étudier et évaluer l'impact et la valeur de leurs initiatives de publicité. L'outil

d'évaluation des campagnes publicitaires consiste en une série de questions standard qui seront incluses dans un sondage postérieur à la campagne. Les ministères et organismes sont responsables d'assurer la qualité de leurs évaluations. Les données de groupes de discussions réunis après la campagne seront mises à la disposition du public par l'intermédiaire de la Bibliothèque du Parlement. L'obligation de rendre des comptes au public est encore satisfaite par les rapports annuels de TPSGC sur la publicité gouvernementale et la recherche en opinion publique<sup>3</sup>. Les principales conclusions des évaluations doivent être notées dans les *Rapports de rendement ministériel* et les *Rapports sur les plans et priorités* des ministères.

## 8 Acquisition de capacité professionnelle dans la communauté publicitaire du gouvernement

La Commission d'enquête sur le programme de commandites a constaté que beaucoup de ceux qui géraient et exécutaient les contrats de publicité n'avaient pas les qualités professionnelles requises. Les fonctionnaires du gouvernement fédéral responsables de la fonction de publicité reconnaissent cette lacune et ont commencé à y chercher des solutions. Le gouvernement a réagi en formant une « communauté de pratique » et en introduisant des exigences de formation dans des domaines spécifiques pour les agents d'approvisionnement.

### 8.1

#### Vers une communauté de pratique

La nouvelle tendance au gouvernement fédéral est ce qu'on appelle les « communautés de pratique ». La communauté fédérale d'approvisionnement commence à aller dans cette direction. Ce concept est aussi bien enraciné dans les communautés de vérification et d'évaluation, qui sont toutes deux administrées par un organisme central (SCT).

Le Bureau de la collectivité des communications (BCC) est une façon des spécialistes en communications gouvernementales d'appuyer ces efforts. Le BCC est financé par les directeurs généraux des Communications du gouvernement et l'un de ses premiers objectifs est l'apprentissage et la formation. L'organisme en est à ses premiers balbutiements et le progrès a été modeste jusqu'ici. Une partie du matériel particulier aux professionnels de la publicité, comme le Guide d'orientation, semble démodé ou au moins difficile d'accès<sup>4</sup>.

Parmi les activités du BCC à l'appui d'une communauté de pratique, on note l'inventaire des leçons apprises et l'exploration d'une formation formelle pour les membres de la communauté.

## 8.2

### Programmes de formation

On a davantage prêté attention aux programmes de formation des employés du gouvernement fédéral ces derniers temps et on s'attend à ce qu'ils renforcent les compétences techniques dans différents domaines. Le gouvernement fédéral a affecté 35 millions de dollars aux initiatives de formation à différents niveaux. Au niveau du recrutement, par exemple, on projette de rétablir l'orientation professionnelle pour inculquer aux nouveaux fonctionnaires des connaissances en organisation et des valeurs morales. Un autre courant de formation mettra l'accent sur les compétences de gestion, peut-être avec des exigences de certification pour certaines communautés de pratique. Par exemple, l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) sera le bureau central de certification des agents financiers.

Des certificats d'agent en approvisionnement seront décernés à trois niveaux, quoiqu'on ne prévoie pas que la certification soit liée aux conditions d'emploi. Le concept mettra l'accent sur la connaissance des procédures d'approvisionnement. Les fonctionnaires engagés dans

la gestion de la publicité croient qu'il ne pourra y avoir de concentration sur la connaissance de services particuliers, comme la gestion de la publicité. D'autres pensent cependant qu'il est possible d'inclure un élément de publicité dans la formation en approvisionnement ou dans les cours de gestion des communications.

## 8.3

### Perspectives sur la certification

Doit-on certifier les divers groupes professionnels et comment doit-on procéder? La réponse n'est pas évidente. Ces dernières années, le gouvernement du Canada a investi davantage dans ce domaine. En 1998, l'effort a commencé avec deux communautés, l'approvisionnement et la gestion du matériel, motivé dans les deux cas par le manque de confiance. Plus récemment, motivé par la volonté d'établir des normes professionnelles minimales, le Bureau du contrôleur général a élaboré un programme de certification des vérificateurs internes.

La publicité est un outil de communication sophistiqué qui exige les compétences spécifiques de compagnies qui ont fait leurs preuves. Pour s'assurer de ce niveau de compétence, il faut mettre l'accent sur les références professionnelles des fournisseurs de publicité et de leurs employés. En outre, les personnes au gouvernement qui sont responsables de la planification, de l'approvisionnement et de l'administration des campagnes de publicité doivent avoir démontré des compétences. La Commission n'a pas mandat de faire des commentaires sur les questions du ressort provincial, comme la formation et l'accréditation de groupes professionnels. Le Commissaire ne peut qu'encourager l'industrie de la publicité à établir des normes professionnelles et à prêter davantage attention aux programmes de formation. Dans la fonction publique, toutefois, la Commission peut suggérer que certaines compétences soient requises des fonctionnaires qui sont responsables de l'administration et de l'approvisionnement de publicité.

## 8.4

### Le programme de perfectionnement professionnel et de certification

Le programme de perfectionnement professionnel et de certification est apparu comme une grande initiative de renouveau des ressources humaines à l'appui de la fonction de contrôleur, de la modernisation des ressources humaines et de la nouvelle politique d'apprentissage permanent dans la fonction publique. Il a deux composantes, 1) le perfectionnement professionnel et 2) la certification, et il est destiné à procurer aux employés de la communauté d'approvisionnement, de gestion du matériel et de l'immobilier les outils d'apprentissage pour acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour répondre aux besoins changeants et complexes des affaires, des priorités gouvernementales et des initiatives de gestion. On s'attend à ce qu'il accroisse le professionnalisme et la contribution à valeur ajoutée de cette communauté dans la prestation de programmes et de services aux Canadiens et dans les organisations qui les emploient<sup>5</sup>.

On prévoit que la procédure de certification des vérificateurs internes sera moins complexe parce que cette communauté dispose déjà de normes et d'institutions. La gestion de la publicité est moins bien définie et, par conséquent, a plus de zones grises en ce qui touche l'objet et le mode de certification. Une procédure de certification peut vérifier les connaissances techniques d'un candidat, mais pas nécessairement prouver qu'il a les qualités intellectuelles voulues. Beaucoup de critiques de la certification suggèrent que l'accent devrait plutôt être mis sur la bonne formation. Des solutions moins complexes peuvent peut-être mieux servir les intérêts de la communauté de gestion de la publicité au départ.

Parmi les conditions de mise en place de tout programme de certification, il y a la nécessité d'établir un organisme de révision en

plus de l'organisme de certification et la nécessité d'un mécanisme de règlement des différends. Ces questions doivent être pesées avant de se lancer dans un tel programme.

Si les compétences de base et les exigences de formation peuvent être établies et exprimées dans des règlements, on peut jeter plus de lumière sur la question de savoir qui est qualifié. Dans le « scandale des commandites », il semble que la volonté de faire les choses l'ait emporté sur l'idée de faire les bonnes choses. Cela a ouvert la porte aux abus. Si les gens responsables de l'administration des programmes de publicité et les professionnels choisis pour exécuter le travail sous contrat sont tenus de se conformer à des normes de base, le marché identifiera en bout de ligne qui est compétent et qui ne répond pas aux normes.

Les domaines où la gestion de travaux de publicité peut tirer des leçons de l'expérience de la communauté de vérification interne sont l'assurance de la qualité et l'amélioration continue<sup>6</sup>.

La fonction fédérale d'audit utilise cinq normes d'assurance de qualité de l'Institute of Internal Auditors (IIA). La norme IIA 1300 (programme d'assurance de la qualité (AQ) et d'amélioration) spécifie que l'auditeur en chef doit établir et maintenir un programme d'assurance de la qualité et d'amélioration qui couvre tous les aspects de l'activité de vérification interne et surveiller sans cesse son efficacité. Tous les aspects du programme sont conçus pour aider l'activité de vérification interne, à améliorer le fonctionnement de l'organisation et assurer que l'activité de vérification soit conforme aux normes et au code d'éthique.

Les autres normes IIA AQ ont trait au processus de surveillance du programme de qualité (rapports périodiques de rendement et autoévaluation) et veillent à ce que les objectifs soient atteints, que la qualité soit assurée et qu'il y ait perfectionnement professionnel du personnel.



L’IIA a mis au point un certificat spécialisé pour les vérificateurs du secteur public, appelé certificat professionnel d’audit gouvernemental (CPAG). La vaste portée de cette spécialité souligne le rôle du vérificateur interne dans le renforcement de la reddition de comptes au public et l’amélioration des services gouvernementaux<sup>7</sup>.

En plus, l’IIA offre un titre de vérificateur interne certifié (VIC). C’est actuellement la seule certification mondialement acceptée pour les vérificateurs internes et elle reste la norme par laquelle les individus démontrent leur compétence et leur professionnalisme dans le domaine de la vérification interne. Le Bureau du contrôleur général (BCG) se prépare à exiger un tel titre des vérificateurs (et évaluateurs) en chef dans les ministères fédéraux dans un intervalle de deux ans suivant leur nomination.

Le gouvernement fédéral devrait être encouragé à explorer tous les moyens d’adopter des normes professionnelles et de recruter ou de former des individus qui y répondent. À la fin, la certification assurera la gestion compétente des activités de publicité et de commandite.

## 9 Les partis politiques et les agences de publicité

Si le niveau de transparence et de surveillance de la fonction de publicité du gouvernement fédéral continue de s’accroître, les agences de publicité et les partis politiques auront de plus en plus de mal à maintenir l’alliance contre nature qui a caractérisé cette fonction dans le passé.

Plusieurs observateurs ont suggéré d’imposer aux agences qui ont collaboré aux campagnes électorales un « délai de réflexion » avant de pouvoir soumissionner aux appels d’offres du gouvernement de façon qu’elles ne soient pas immédiatement récompensées si elles ont travaillé pour le parti au pouvoir. D’une part, la réforme du financement des élections élimine pratiquement toute possibilité de travail bénévole par les agences et, d’autre part, il faut se demander si les sociétés qui

participent légitimement au processus politique devraient être pénalisées et exclues des affaires du gouvernement — une telle mesure pourrait avoir l'effet contraire à celui qu'on recherche et encourager la participation clandestine ou décourager les agences de participer de crainte de perdre des occasions d'affaires légitimes.

L'adhésion à un parti politique est un droit et les individus ne devraient pas être pénalisés pour son exercice, non plus qu'ils devraient être indûment récompensés.

L'industrie de la publicité peut vouloir elle-même explorer la possibilité d'un code de conduite pour les agences qui traitent avec les partis politiques de façon qu'il y ait des directives claires et des sanctions pour les entreprises qui enfreignent les normes de l'industrie. L'un des effets du « scandale des commandites », c'est que l'industrie de la publicité, surtout au Québec, s'est sentie injustement salie par des entreprises marginales qui avaient peu ou pas de lien avec l'industrie conventionnelle. Il faut éviter cette forme de « culpabilité par association » dans l'avenir.

La politique peut être un sport féroce et la recherche du pouvoir peut conduire des particuliers et des organisations à repousser les limites éthiques de la société. Les partis politiques, les agences de publicité et ceux qui ont mission de surveiller nos institutions et nos procédures démocratiques doivent être particulièrement vigilants pour s'assurer que les règles fondamentales d'équité sont observées. Les Canadiens ne doivent pas non plus avoir peur de parler s'ils ont la preuve ou soupçonnent que ces institutions et ces procédures sont en train d'être manipulées.

## 10 La nouvelle philosophie des commandites

En décembre 2003, le Premier ministre Paul Martin a annoncé l'annulation du programme de commandites et le démantèlement de Communications Canada. Néanmoins, la nouvelle politique de

communications du gouvernement du Canada inclut un bref article sur les commandites (article 25) et un plus long article sur les ententes de partenariat et de collaboration (article 24). La nouvelle politique confie aux gestionnaires ministériels la responsabilité des ententes de commandites ou de leur administration, mais il leur faut consulter le directeur des Communications de leur ministère avant de conclure (ou d'accepter) une commandite. En plus, le sous-ministre doit être informé régulièrement de tout plan ou activité de communication qui implique une commandite. Les activités de commandite sont soumises aux procédures de vérification, d'évaluation et de rapport de rendement requises de toute activité de communication en partenariat ou en collaboration. Depuis que le « scandale des commandites » a été rendu public, il semble y avoir une répugnance de la part du gouvernement fédéral à participer aux ententes de commandite. Les programmes existants comme les foires commerciales, les expositions et les initiatives culturelles continuent de procurer une certaine visibilité à la « marque Canada », mais il n'y a guère d'intérêt à l'heure actuelle pour les initiatives de commandite de petite échelle.

On a pour pratique aujourd'hui de considérer toute nouvelle initiative de commandite dans le cadre des programmes « d'octrois et de contributions » du gouvernement. La commandite en soi est une activité légitime des entreprises du secteur public comme du secteur privé et bien des organisations populaires de caractère social/culturel/agricole/sportif/patrimonial se plaignent que le désengagement du gouvernement fédéral a un effet négatif sur leurs manifestations.

Si le gouvernement fédéral veut un jour reprendre ses activités de commandite, il devra le faire armé des « leçons apprises » des événements de 1994 à 2001. Les recommandations suivantes nous semblent indiquées :

- *Les objectifs des activités de commandite devraient faire l'objet de directives précises (on note que les ententes de partenariat, de collaboration et de commandite sont l'un des 17 sujets sur lesquels le Secrétariat du Conseil du Trésor publiera des directives en annexe à la politique de communications du gouvernement du Canada).*
- *Comme les activités de publicité, les activités de commandite devraient être menées de façon équitable et transparente, hors de toute ingérence politique dans la sélection et la gestion des événements individuels (comme avec tous les programmes du gouvernement, les ministres devraient être libres d'établir les priorités et les objectifs d'ensemble à l'intérieur de leur ministère).*
- *Les activités de commandite (ou leurs variations) devraient être clairement identifiées et décrites dans tous les documents de planification, de gestion et d'information à l'intention des gestionnaires ministériels, des organismes centraux et du Parlement.*
- *On devrait effectuer des évaluations et des vérifications périodiques d'un échantillon de projets de commandite et de l'ensemble des activités de commandite du gouvernement du Canada pour s'assurer qu'ils sont conformes à leurs objectifs, d'un bon rapport qualité-prix, n'entraînent pas de conséquences imprévues et qu'il n'y a pas de partisanerie dans leur gestion et leur administration.*
- *S'il est besoin d'un siège central pour un programme officiel de commandites, il devrait être situé dans un ministère de programmes plutôt que dans un organisme central ou une organisation de services communs. Vu le nombre et la diversité des activités de commandite, un mécanisme central de planification et de coordination, semblable au Comité sur la publicité gouvernementale, n'est probablement pas nécessaire. Néanmoins, il pourrait être utile de créer un groupe consultatif qui puisse offrir des conseils techniques aux ministères qui envisagent de participer ou participent à des activités de collaboration ou de commandite. Ce groupe pourrait, par exemple, être associé au bureau du programme de coordination de l'image de marque au SCT ou au secteur de coordination de la publicité et des partenariats à TPSGC.*

Nous faisons observer que la nouvelle politique de communications du gouvernement du Canada ne s'applique pas à certaines sociétés d'État ni à d'autres institutions publiques énumérées dans l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ceci inclut des sociétés comme Via Rail, Postes Canada et la Monnaie royale canadienne. Ces sociétés peuvent avoir des raisons commerciales et autres de préserver l'indépendance de leur « marque », mais elles devraient quand même être obligées d'aider à renforcer l'image du gouvernement du Canada.

## 11 Conclusion

Dans l'ensemble, le gouvernement du Canada a tiré les leçons du « scandale des commandites » même avant que M. le juge John Gomery ait publié ses rapports. Il a plutôt été sur la défensive pour éviter que ne se reproduisent les abus du système de publicité. En séparant les responsabilités de planification, d'approvisionnement, de sélection d'agence, de financement, d'évaluation et de vérification et en renforçant plusieurs des politiques et procédures, d'autres freins et contrepoids ont été ajoutés au système. Il y a aussi eu un effort concerté pour écarter les ministres et le personnel politique du processus, sauf pour l'établissement de priorités stratégiques qui est un rôle légitime.

Les uns disent que le gouvernement est allé trop loin dans l'autre sens et qu'une forme de normalisation est requise. Cela semble sûrement être le cas pour les commandites, qui ont virtuellement été bannies du vocabulaire et de la mentalité du gouvernement.

L'affaire des commandites a sans doute jeté une ombre durable, mais elle a aussi inauguré une nouvelle philosophie de la publicité et des commandites au gouvernement fédéral. Cela dit, nous ne pouvons dire combien de temps elle durera. La prudence, la probité, l'équité, la transparence et le rapport qualité-prix sont les nouveaux mots d'ordre de ce domaine naguère controversé. La vérificatrice générale du Canada a fait observer qu'il y a déjà assez de règles — certains ne

les ont tout simplement pas suivies et d'autres ont fermé les yeux. Au cours des années à venir, les vérificateurs, les politologues, les journalistes et les historiens auront à réfléchir à la question de savoir si les nouvelles règles et procédures et les bonnes intentions des politiciens et des fonctionnaires mettront fin une fois pour toutes à l'alliance contre nature des partis politiques et des agences de publicité.

## Notes en fin de texte

- 
- <sup>1</sup> Jonathan Rose, citant Jim Coutts, ancien premier secrétaire du Premier ministre Pierre-Elliott Trudeau, rend bien l'essentiel du concept lorsqu'il écrit : « Il y a des agences libérales et des agences conservatrices. C'est ainsi que fonctionne la publicité au Canada. » *Making "Pictures in Our Heads" — Government Advertising in Canada*, Praeger Series in Political Communication, 2000, p. 89.
  - <sup>2</sup> Cette information apparaît sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor [http://www.tbs-sct.gc.ca/gr-rg/gomery/amr-rgp05\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/gr-rg/gomery/amr-rgp05_e.asp). L'information est basée sur une annonce du ministre de TPSGC le 28 avril 2003. Les détails de l'annonce du ministre sont disponibles à <http://www.news.gc.ca/cfm/view/fr/index.jsp>
  - <sup>3</sup> On trouvera le rapport annuel sur la publicité à [http://www.communication.gc.ca/reports\\_rapports/adv\\_pub/2002-2003/argca\\_rapgc\\_04\\_e.html](http://www.communication.gc.ca/reports_rapports/adv_pub/2002-2003/argca_rapgc_04_e.html).
  - <sup>4</sup> *La publicité au gouvernement du Canada — Guide d'orientation 2003-2004*, Communications Canada.
  - <sup>5</sup> On trouvera les détails du programme à <http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-pp/>
  - <sup>6</sup> *Ibid.*, p. 36 à 38.
  - <sup>7</sup> Du site Internet de l'IIA [http://www.theiaa.org/index.cfm?doc\\_id=926](http://www.theiaa.org/index.cfm?doc_id=926).

## Références

---

Association des agences de publicité du Québec (AAPQ) et Institut des communications et de la publicité. Mémoire conjoint au juge John H. Gomery, commissaire, 25 octobre 2005.

Association canadienne des annonceurs. Mémoire à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 28 octobre 2005.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Formulaire de révision de soumission publicitaire*.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Directive sur la révision de la publicité du gouvernement*, novembre 2005.

Canada. *Loi électorale du Canada* (2000, ch. 9) modifiée par le projet de loi C-24, *Une loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu* (financement politique).

Canada. *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R. 1985, ch. F-11), Annexes 1, 1.1, 2, 3 (partie I et partie II), disponible à <http://laws.justice.gc.ca/en/F-11/text.html>.

Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. *Qui est responsable? Rapport factuel*. Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2005.

Communications Canada. *La publicité au gouvernement du Canada — Guide d'orientation*, 2003-2004, Ottawa, mai 2003.

Gouvernement de l'Ontario. *Guide des ministères administrant la Loi sur la publicité du gouvernement*, 2004.

Gouvernement de l'Ontario. *Loi sur la publicité du gouvernement*, 2004.

Rose, Jonathan W. « Government advertising and the creation of national myths: The Canadian case », *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, vol. 8 no 2, 2003, p. 153 à 165.

Rose, Jonathan W. « *Making Pictures in Our Head* » — *Government Advertising in Canada*, Praeger Series in Political Communication, 2000.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Renouveau dans la gestion de la publicité au sein du gouvernement du Canada — Énoncé de la preuve à l'intention de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, Ottawa, mai 2005. Disponible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/gr-rg/gomery/amr-rgpe.asp>

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique de communications du gouvernement du Canada*, Disponible à [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/sigliste.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/sigliste.asp).



Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les marchés*, Ottawa, juin 2003. Disponible à [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpole.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpole.asp).

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *Une année de renouveau — Rapport annuel sur la publicité du gouvernement du Canada 2003-2004*.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *La voie de l'avenir — notre programme de transformation*, Ottawa, février 2005. Disponible à <http://www.pwgsc.gc.ca/text/articles/2005/03/2005-03-reforms-e.html>.

Young, Sally. && Final submission to the Australian Senate, Finance and Public Administration References Committee Inquiry into Government Advertising ~~, Media and Communications Program, University of Melbourne, août 2005.

## Remerciements

---

Nous sommes redevables au professeur Donald Savoie pour ses conseils et son encouragement dans la rédaction de cet article. Nous sommes aussi redevables aux personnes suivantes pour leur collaboration dans la recherche de documentation et leurs perspectives sur les procédures passées et actuelles du gouvernement relatives à la fonction de contrôleur général et la surveillance et l'administration des fonctions de publicité et de commandite.

### *Alcan Inc.*

- Dan Gagnier  
Vice-président principal, Affaires internes et externes

### *Ministère des Services gouvernementaux, Ontario*

- Robert Farnley  
Directeur/vice-président, Conseil d'examen de la publicité
- Sharon Mennie  
Membre, Conseil d'examen de la publicité

### *Bureau du Conseil privé*

- Jodi Redmond  
Directeur — Planification des communications stratégiques
- Bob Quinn  
Analyste, Communications et consultations

### *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*

- Myra Conway  
Directrice, Bureau de liaison avec la Commission d'enquête

- Laurent Marcoux  
Directeur général, Coordination de la recherche en opinion publique et de la publicité
- Jane Meyboom-Hardy  
Sous-ministre adjointe, Services d'information du gouvernement
- Richard Robesco  
Directeur, Direction de l'approvisionnement en communication

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*

- Susan Cartwright  
Secrétaire adjointe, Affaires internationales, sécurité et justice
- Georges Rioux  
Secrétaire adjoint, Communications stratégiques et affaires ministérielles
- Charles-Antoine St-Jean  
Contrôleur général du Canada

