

---

# FAUTE D'UN CLOU : LE RÔLE DE LA VÉRIFICATION INTERNE DANS LE SCANDALE DES COMMANDITES

*Liane E. Benoit et C.E.S. (Ned) Franks*

## Avant-propos

Cette étude des mécanismes de vérification interne au sein de l'administration publique fédérale a été effectuée par Liane Benoit sous la direction de C.E.S. Franks. Elle s'est avérée difficile à réaliser pour trois raisons. Premièrement, si peu de choses ont été publiées sur la fonction de vérification interne du gouvernement du Canada qu'il n'y avait pas un corpus de connaissances préalables sur lequel se fonder. Il a donc fallu partir de zéro dans une discipline qui revêt une importance spéciale parce que l'Enquête Gomery, ainsi que celle antérieure du Comité des comptes publics, avait révélé des déficiences de la vérification

interne qui ont contribué à la persistance et à l'aggravation des problèmes au sein du Programme de commandites.

Deuxièmement, après le démarrage de l'étude, le Conseil du Trésor a introduit une série de réformes qui vont modifier sensiblement les modalités de la vérification interne dans l'administration fédérale<sup>1</sup>. Il fallait donc tenir compte de ces propositions.

Troisièmement, le premier rapport de la Commission Gomery, qui a été publié alors que l'étude était en cours, se penche sur les défaillances de la vérification interne qui n'a pas su détecter et rectifier les problèmes dans le Programme de commandites<sup>2</sup>. Ces défaillances étaient si importantes que nous avons néanmoins consacré à ce sujet une section de notre étude.

Les auteurs sont reconnaissants à de nombreuses personnes et organisations de l'aide qu'ils leur ont fournie au cours de la recherche. L'étude exprime les points de vue des auteurs, que ne partagent pas nécessairement les personnes et les groupes ayant contribué à la recherche. Les vertus de l'étude sont attribuables à ces particuliers et organisations, les faiblesses sont la responsabilité des auteurs.

La vérification interne constitue un sujet de bien plus haute importance que ne le donne à croire le faible intérêt que lui ont porté jusqu'à présent les observateurs de l'administration publique. Nous espérons que la présente étude suscitera une plus grande attention et d'autres analyses et conduira à une meilleure connaissance de la fonction de vérification interne au sein du gouvernement canadien.

## 1 La vérification interne en tant que protagoniste

### 1.1

#### Introduction

Faute d'un clou, le fer fut perdu. Faute d'un fer, le cheval fut perdu.  
Faute d'un cheval, le cavalier fut perdu. Faute d'un cheval, la bataille

fut perdue. Faute d'une victoire, le royaume fut perdu. Tout cela faute de soin et d'un clou de fer à cheval.

Cette comptine traditionnelle, proverbe sur les conséquences plus vastes d'actes apparemment mineurs, offre peut-être aux pontes et spécialistes l'analyse la plus concise du rôle joué par la vérification interne dans l'enchaînement complexe d'événements qui a, en bout de ligne, débouché sur ce que l'on appelle aujourd'hui « le scandale des commandites ». Il existe des preuves selon lesquelles l'incapacité des vérificateurs internes à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) de relever, d'analyser et (ou) d'exposer aux cadres supérieurs la nature et la gravité véritables des irrégularités ayant marqué le Programme de commandites dans la deuxième moitié des années 90 a joué un rôle essentiel, voire central, dans la cascade d'événements politiques qui allait suivre. C'est la vérificatrice générale elle-même qui a avancé cette thèse en concluant, dans le cadre de son enquête de 2003 sur trois contrats passés avec Groupaction, qu'« en raison de l'effondrement quasi total des mécanismes de surveillance et des contrôles essentiels, ces violations n'ont pas été décelées, ni prévenues ni signalées, et ce, pendant plus de quatre ans »<sup>3</sup>.

Se pourrait-il que la vérification interne soit le protagoniste improbable dans ce scénario? L'auteur de la présente étude va tenter, au moyen d'un examen des événements, d'illustrer la manière dont les vérificateurs de TPSGC ont manqué à leur devoir d'informer la haute direction de la gravité des lacunes, lui refusant ainsi la possibilité d'empêcher que les dominos ne tombent. Cette étude va également montrer comment les vérificateurs sont, en un sens, presque devenus des complices d'une administration fautive en masquant la vraie nature et l'étendue véritable des irrégularités, en offrant à la direction des assurances qui ne pouvaient pas être suffisamment appuyées par la portée des vérifications entreprises et en refusant de rapporter dans un langage clair et sans équivoque la gravité et la nature potentiellement frauduleuse des activités qui se déroulaient sous leur nez collectif d'enquêteurs.

Bien que nombre de ces manquements en matière de vérification interne puissent être expliqués par des niveaux de compétence ou de jugement discutables du côté des vérificateurs de TPSGC, il est tout aussi clair que la faute s'agissant de cet effondrement des mécanismes de surveillance ne peut pas être uniquement et complètement attribuée aux vérificateurs. Si le système n'a pas contré ni donc empêché la mauvaise administration des contrats de publicité, qui avait été relevée dès 1994, cela peut être imputé tout autant au contexte politique (avec et un P majuscule et un p minuscule) dans lequel ces enquêtes et décisions s'inscrivaient qu'à toute négligence de la part des personnes responsables de ces évaluations. Pour faire la lumière sur l'environnement de vérification entourant ces affaires, deux conditions s'imposent : premièrement, un examen de la culture de l'environnement bureaucratique à l'intérieur duquel sont réalisées les vérifications internes, y compris les nombreux dédales structurels et institutionnels qui viennent frustrer la capacité des vérificateurs de fournir des évaluations fiables; et, deuxièmement, un examen des circonstances idiosyncrasiques et du contexte politique dans lesquels les événements que l'on sait ont couvé.

Un examen des travaux théoriques en matière de vérification interne est singulièrement inutile dans cette analyse du fait que peu de spécialistes en sciences politiques ou en administration publique se soient, semble-t-il, attaqués en profondeur à la question. Même si des instituts professionnels tel l'Institut des vérificateurs internes publient de nombreuses études savantes sur les différentes mécaniques et méthodes employées, la seule évaluation du rôle du vérificateur interne en tant que protagoniste politique nous est livrée par David Good dans son livre intitulé *The Politics of Public Management: The Human Resources and Development Canada (HRDC) Audit of Grants and Contributions*. L'auteur était sous-ministre adjoint à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) lorsque la diffusion d'un rapport par le groupe de

vérification interne du Ministère a résulté en une affaire qui a très vite été baptisée « le scandale du milliard égaré de DRHC » par les médias. Dans son compte rendu du scandale, M. Good offre un récit honnête du rôle joué par une vérification interne dans cette affaire. Ses réflexions livrent d'intéressantes perspectives comparatives sur les lacunes et faiblesses qui ont brimé, et qui continuent de frustrer, l'exercice de cette fonction de surveillance, ainsi que sur les facteurs institutionnels, culturels et systémiques en jeu et qui conspirent à influencer les perceptions et les actes des intéressés.

Il importera de se pencher sur ces questions et sur d'autres encore pour en arriver à une évaluation raisonnable du pourquoi de la perte du « fer » à TPSGC et, ce qui est plus important encore, des mesures que devrait prendre le gouvernement pour veiller à ce qu'un tel épisode ne se reproduise plus.

## 1.2

### Signes précurseurs

Si l'équipe de vérification interne avait tenu compte de la recommandation faite par un des siens dès 1995, la corruption grande échelle et la prévarication flagrante entourant le Programme de commandites n'auraient peut-être jamais été. Cette année-là, la directrice adjointe de la Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC, Julia Ginley, avait été chargée d'entreprendre « une affectation de consultation »<sup>4</sup> par le sous-ministre adjoint d'alors, Bill Neville, en vue de contribuer à l'élaboration d'un cadre de contrôle de gestion approprié pour un secteur nouvellement créé, le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP). M. Norman Steinberg, directeur général de la Vérification et de l'Examen<sup>5</sup> à TPSGC, lors de son témoignage devant la Commission d'enquête, a expliqué ainsi la genèse de cette affectation :

. . . le sous-ministre adjoint de l'époque, M. Neville, qui était en train de mettre sur pied cette organisation, nous a approchés . . . pour demander : « Si je mets en place ce genre de cadre de contrôle de gestion, serait-il robuste et rigoureux? » . . . nous lui disions, d'abord, que nous voulions qu'il nous explique le genre d'environnement dans lequel il établissait le programme et quels étaient les risques auxquels ce programme devrait faire face. À partir de ces renseignements-là, nous pourrions lui donner des conseils raisonnables concernant ce qui constituerait un cadre de gestion de contrôle approprié et quelles seraient ses déficiences<sup>6</sup>.

Il y avait de bonnes raisons pour lesquelles le SMA responsable de ce secteur nouvellement créé aurait peut-être voulu avoir un cadre de contrôle financier robuste pour guider sa direction. Jusqu'à sa création cette année-là, l'administration des contrats de publicité au sein de TPSGC avait été partagée entre deux groupes distincts. Le premier, le Groupe de gestion de la publicité (GGP), sous la direction de M. Charles (Chuck) Guité, était chargé de choisir les entreprises de publicité et de contrôler la qualité et l'efficacité de la publicité gouvernementale. Le deuxième était une équipe d'achat distincte, dirigée par M. Allan Cutler et abritée au sein des services d'achat courants de TPSGC, appelée Secteur des relations publiques et des marchés de service d'imprimerie (SRPMSI). Le groupe de M. Cutler était chargé de négocier les contrats, y compris le prix et les modalités, avec les agences choisies par le premier groupe, le GGP. Les deux groupes travaillaient indépendamment l'un de l'autre à partir de bureaux distincts situés dans des endroits différents et, d'après le témoignage de M. Cutler, avaient très peu de contacts l'un avec l'autre.

Ce partage de responsabilités entre les deux groupes a été l'un des mécanismes institutionnels de « poids et contrepoids » dans l'octroi de contrats de publicité gouvernementale, un intervenant pouvant difficilement s'écarter des règles sans que l'autre ne soit alerté de

l'irrégularité. Selon M. Cutler, en dépit de cette tension institutionnelle, il n'y avait jamais eu de friction entre les deux groupes avant le milieu des années 90. Cela allait cependant changer en 1994. Comme M. Cutler l'a expliqué devant le Comité des comptes publics :

C'est vers 1990 que Chuck Guité a pris la direction du Groupe de gestion de la publicité. En 1994, M. Guité a commencé à s'immiscer dans le processus de passation des contrats en autorisant des agences à exécuter des travaux de publicité sans avoir signé préalablement un contrat. C'est ce qui a entraîné la réunion du 17 novembre 1994 entre M. Guité et le groupe des contrats de publicité — mon groupe — à TPSGC, réunion à laquelle j'ai moi-même assisté . . . Lors de cette réunion, M. Guité nous a dit que les règles et les règlements habituels ne devraient pas s'appliquer à la publicité. Il a dit qu'il en parlerait avec le ministre afin qu'ils soient modifiés.

Une semaine plus tard, j'ai été informé que deux de mes employés et moi-même étions transférés à l'unité de M. Guité et que dès lors, nous relevions de lui. À partir de ce moment, les fonctions de M. Guité ont été augmentées de façon à inclure non seulement le choix des agences de publicité, mais aussi la négociation et la signature des contrats avec les agences choisies. Il est alors également devenu responsable de l'achat des services de recherche en opinion publique. Dans le cadre de ce changement, mon bureau a été déménagé dans les locaux du groupe de M. Guité, qui était complètement isolé des autres bureaux de TPSGC<sup>7</sup>.

La fusion de ces deux groupes pour constituer le SPPOP sous la direction de M. Guité a en définitive balayé le mécanisme de vérification institutionnel qui avait jusque-là été appliqué au processus d'octroi de contrats de publicité et c'est l'élaboration d'un nouveau cadre de contrôle de gestion pour ce secteur qui a amené le SMA, M. Neville, à chercher aide et conseils auprès de la Direction générale de la vérification et de l'examen.

L'étude entreprise par suite de cette demande a comporté une série d'entrevues avec les membres de la nouvelle unité de publicité, le SPROP, ainsi qu'avec leurs « clients » d'autres ministères gouvernementaux. À l'occasion de l'une de ces entrevues, M<sup>me</sup> Ginley, la vérificatrice de TPSGC responsable de cette affectation, s'est fait dire que les responsables de la publicité du ministère client avaient le sentiment d'être écartés du processus contractuel géré par le SPROP et qu'ils se trouvaient de ce fait contraints de payer des tarifs de publicité négociés exclusivement par TPSGC qui étaient supérieurs aux tarifs du marché en vigueur dans une proportion pouvant aller jusqu'à un tiers. M<sup>me</sup> Ginley a écrit à Chuck Guité pour l'avertir des préoccupations du client. Lors de sa comparution devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites, elle a déclaré avoir pensé qu'une fois averti du problème, M. Guité allait le résoudre dans la ronde de négociations contractuelles suivante.

L'approche de M<sup>me</sup> Ginley en avertissant directement M. Guité du problème relevé dans le cadre de ses recherches était conforme à la pratique de vérification ministérielle fédérale en vertu de laquelle les cadres hiérarchiques sont avisés et ont amplement l'occasion de donner suite à cette information et de corriger toute lacune décelée par les vérificateurs. Dans la plupart des cas, les irrégularités administratives sont redressées au moyen d'un plan d'action détaillant les mesures comptant être prises par la direction pour corriger la situation. Le plan d'action, accompagné du rapport du vérificateur, est alors soumis pour examen et approbation au Comité de vérification et d'examen, organe de surveillance interne présidé en règle générale par le sous-ministre et composé de trois cadres supérieurs ou plus, habituellement de niveau SMA. Or, en l'espèce, le fait que la plainte ait été formulée dans le contexte de travail de consultation plutôt que dans le cadre d'un processus de vérification, M. Guité n'était pas tenu de fournir une réponse formelle.

Le travail de recherche de M<sup>me</sup> Ginley avait fait ressortir d'autres facteurs de risque financiers et de gestion liés au SPROP. Lors de son entretien avec M. Guité, elle avait pris note de sa déclaration selon laquelle il rencontrait une fois par semaine le chef de cabinet du ministre, relation qu'elle avait reconnue comme étant très peu habituelle pour un fonctionnaire de son rang et de son groupe de classification. M. Guité a reconnu que les sensibilités politiques liées au poste étaient « sérieuses, mais sporadiques »<sup>8</sup>, et elle a noté le fait qu'il avait une déchiqueteuse à côté de son bureau. Ses observations quant à la nature idiosyncrasique de l'unité ont été davantage corroborées par son entrevue avec M. Cutler. Ses notes correspondant à cette rencontre étaient annonciatrices de la tournure qu'allaient prendre les événements : « sensibilités politiques = allégations de trucage de soumissions, ou plaintes au ministre. La solution est de suivre les règles à la lettre »<sup>9</sup>.

La plainte du ministère client ajoutée à l'existence de relations politiques inhabituelles liées aux activités du SPROP ont amené M<sup>me</sup> Ginley à conclure que l'unité de la publicité constituait un niveau de risque significatif pour le ministère. Dans son rapport final au SMA, M. Neville, elle a recommandé fermement qu'une fois instauré le cadre de contrôle de gestion du SPROP, il y aurait lieu d'entreprendre une vérification de conformité des pratiques contractuelles du secteur.

Le travail de M<sup>me</sup> Ginley représente la première occasion offerte à la Direction générale de la vérification et de l'examen d'examiner et possiblement d'exposer les irrégularités initiales commises sous l'autorité de M. Guité. Pourquoi donc la recommandation que soit entreprise une vérification de conformité n'a-t-elle pas été suivie? D'après le témoignage de M. Steinberg, chef de la Direction générale de la vérification et de l'examen, la recommandation avait été faite par M<sup>me</sup> Ginley en février 1995. C'est six mois plus tard, à l'automne de la même année, lors de l'établissement du calendrier de vérification pour l'exercice financier 1995-1996, qu'est survenue la deuxième

occasion d'inscrire le SPROP sur la liste de vérifications annuelles au ministère. M. Steinberg a déclaré que, chaque année, environ 30 vérifications, sur une liste de 160 éléments de vérification différents, sont effectuées de façon routinière à TPSGC<sup>10</sup>. Le choix est arrêté en fonction de l'analyse de l'évaluation du risque du ministère — en d'autres termes, son évaluation des activités au sein du ministère qui sont susceptibles de poser le plus grand risque d'irrégularités ou de non-respect des politiques du Conseil du Trésor, des règles ministérielles ou de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour l'année en question. Lors de son témoignage, M. Steinberg n'a dit mot quant aux raisons pour lesquelles la recommandation de M<sup>me</sup> Ginley demandant une vérification de conformité n'avait à l'époque pas eu de suite :

Julia, étant l'une de nos gestionnaires d'affaire, aurait participé à la communication de commentaires concernant les éléments de vérification qu'elle connaissait et dont elle était responsable. Elle aurait recommandé que ce volet soit intégré au plan de vérification et qu'il passe par le processus d'itération, le processus par lequel on décide du plan final. Par conséquent, Julia aurait eu une occasion de recommander que cette vérification soit effectuée<sup>11</sup>.

Une année plus tard, le SPROP figurait de nouveau parmi les secteurs ayant fait l'objet de délibérations quant aux vérifications devant être effectuées pendant l'exercice financier 1996-1997. M. Steinberg a déclaré devant la Commission d'enquête que le SPROP avait cette fois-là été inclus dans la liste préliminaire, mais ne s'était pas retrouvé sur la liste finale :

Lorsque nous en étions toujours à notre mode de 1996-1997, cette vérification du SPROP figurait sur une liste de vérifications éventuelles à faire, mais en raison de l'établissement des priorités pour les vérifications dont nous nous occupions, celle-ci a été écartée des vérifications que nos ressources nous permettaient d'entreprendre<sup>12</sup>.

Dès 1996, la vie dans le secteur de M. Guité était devenue de plus en plus difficile pour le spécialiste des achats, M. Allan Cutler. Ce dernier était, a-t-il lui-même reconnu, « un acheteur extrêmement professionnel » qui avait été « formé au fil des ans par plusieurs personnes hautement qualifiées ». Il était devenu de plus en plus préoccupé par les pratiques contractuelles du SPROP depuis que lui-même et son supérieur à l'époque, M. Pierre Tremblay (pas le même Pierre Tremblay qui avait été l'adjoint exécutif de l'honorable Alfonso Gagliano), avaient pour la première fois confronté M. Guité au sujet d'irrégularités lors de la réunion en 1994, et ce dont il avait été témoin depuis son passage des services d'achat courants de TPSGC au SPROP n'avait aucunement amoindri son inconfort professionnel. Lors de sa comparution devant le Comité des comptes publics, il a déclaré avoir constaté :

. . . que des contrats étaient régulièrement antidatés; que des commissions étaient versées au titre de services qui n'avaient apparemment pas été rendus; que des paiements anticipés dérogeant aux règles étaient effectués; que l'exigence d'obtenir des autorisations légales, ministérielles ou du Conseil du Trésor n'était pas respectée; et que des contrats étaient adjugés sans autorisation financière préalable<sup>13</sup>.

M. Cutler a de nouveau confronté M. Guité au sujet de ces irrégularités en matière de contrats en février 1995. Il a déclaré que M. Guité s'était montré très contrarié et qu'il lui avait donné l'impression très nette que son emploi était en danger<sup>14</sup>. Peu après, M. Guité a fait savoir à M. Cutler qu'il allait dorénavant relever de M. Mario Parent. Les ramifications de ce changement n'ont pas échappé au fonctionnaire de carrière qu'était M. Cutler. Sur le plan professionnel, non seulement perdait-il la face en ne relevant plus directement du chef du secteur, mais l'insulte était exacerbée par le fait que son nouveau « patron » occupait un poste inférieur au sein de la hiérarchie. En lui imposant ce nouveau rapport hiérarchique, M. Guité avait offert à M. Cutler un choix :

relever de M. Parent ou être inscrit sur la liste de priorité, ce qui, dans le contexte de la rationalisation et des compressions massives du milieu des années 90, l'aurait laissé sans emploi dans les six mois. Ébranlé par les conséquences possibles pour sa carrière et sensible à la nécessité de se protéger en cas de représailles futures, M. Cutler a commencé à conserver des copies des documents et a noté par écrit le détail de tous les contrats qu'il jugeait douteux ou inappropriés et qu'on lui demandait de traiter<sup>15</sup>. Un peu plus d'un an plus tard, en avril 1996, il a refusé de se plier aux instructions de M. Parent lui demandant de signer une autorisation pour un contrat qu'il jugeait irrégulier. M. Parent l'avait alors averti qu'il lui faudrait « en subir les conséquences »<sup>16</sup> et qu'il y aurait « un prix à payer »<sup>17</sup> pour avoir refusé.

C'est alors que M. Cutler a fait appel à son syndicat, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC), qu'il a saisi des irrégularités contractuelles qu'il avait constatées et de l'intimidation et des menaces que lui infligeaient ses supérieurs. L'IPFPC a réagi en envoyant, le 13 mai 1996, une lettre au sous-ministre adjoint de la Direction générale du service opérationnel au gouvernement, M. Jim Stobbe, qui a à son tour demandé que M. Cutler livre ses preuves documentées à la Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC afin que celle-ci puisse évaluer la légitimité de ses plaintes.

Deux semaines plus tard, la Direction générale de la vérification et de l'examen a rencontré M. Cutler pour passer en revue les allégations et les preuves qu'il avait amassées au cours des 14 mois précédents. Dans un rapport daté du 7 juin 1996, les vérificateurs ont confirmé que les allégations de M. Cutler au sujet d'irrégularités contractuelles au SPROF étaient fondées<sup>18</sup>. Après un deuxième entretien avec M. Cutler le 10 juin 1996, la Direction générale de la vérification et de l'examen a informé le SMA qu'il y avait des preuves suffisantes pour justifier une enquête plus poussée. Des notes prises à l'époque lors d'une rencontre entre M. Stobbe et des membres de la Direction générale indiquent

que le SMA n'était pas en faveur d'une vérification. Cependant, après examen des conclusions de vérification préliminaires, le directeur, M. Steinberg, a jugé qu'une enquête plus approfondie au sujet des pratiques contractuelles du SPROP était indiquée.

Curieusement, c'est le 11 juin 1996, un jour après que M. Cutler eut pour la deuxième fois rencontré les membres la Direction générale de la vérification et de l'examen et leur eut fourni d'autres documents, qu'il a été invité au bureau de M. Guité pour se faire dire que son poste avait été déclaré excédentaire. Bien que M. Guité ait prétendu que sa décision n'avait rien à voir avec les divulgations de M. Cutler, il n'y a aucun doute que ces dernières avaient été le principal facteur dans la décision. De fait, cette mesure satisfaisait vraisemblablement à deux objectifs pour M. Guité. Elle enclenchait un processus qui allait débarrasser son unité du redouté « mouchard » avant l'élargissement prévu des fonctions et pouvoirs de M. Guité relativement au Programme de commandites, et avertissait tous les autres membres du SPROP de ce qui pourrait leur arriver s'ils devaient eux aussi s'amuser à contester son autorité. Chose intéressante, aucun des cadres supérieurs, qui étaient tous au courant du sort réservé à M. Cutler, ne s'est porté à sa défense par suite de ces développements. Personne n'est intervenu pour protéger sa carrière ni pour sanctionner M. Guité du fait de son comportement implacable en la matière. Bien au contraire, l'étoile de M. Guité n'a cessé de monter, comme donnant foi au vieux dicton d'Ottawa voulant qu'au gouvernement, « quand une tête tombe, elle ne roule pas vers le bas, mais vers le haut ».

### 1.3

#### La vérification d'Ernst & Young

On pourrait faire grand cas du fait que la vérification interne du SPROP découlant des divulgations de M. Cutler en 1996 ait été effectuée par un cabinet de l'extérieur. Bien que le fait d'avoir recouru à la sous-

traitance puisse de prime abord laisser entendre un niveau d'indépendance et d'objectivité dans la réalisation d'une vérification qui ne pourrait pas être le propre d'un travail fait à l'interne, telle n'était pas la réalité. Les témoignages tant des membres de la Direction générale de la vérification et de l'examen que des représentants d'Ernst & Young, la firme retenue pour effectuer la vérification, ont confirmé que les vérificateurs externes ont exercé leurs fonctions en tant qu'extension du ministère et qu'ils étaient tout à fait assujettis à la surveillance et au contrôle de la Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC<sup>19</sup>. Comme M. Steinberg l'a affirmé devant la Commission, « notre gestion de projet pour une vérification déléguée à l'externe était identique à notre gestion pour une vérification à l'interne »<sup>20</sup>.

Il est également ressorti clairement du témoignage de M. Steinberg que la Direction générale de la vérification et de l'examen jouissait d'une discrétion totale s'agissant de déterminer les conditions et l'envergure de la vérification. Il importe de souligner ce fait étant donné les partis pris et le poids que cette direction a eu dans le cadre de cette affaire. Dans son exposé d'allégations à l'IPFPC et lors d'entrevues subséquentes avec la Direction générale de la vérification et de l'examen et la Direction des affaires internes de TPSGC, M. Cutler n'avait ni prétendu ni fourni quelque preuve que ce soit que les irrégularités qu'il observait avaient pour objet d'engendrer des gains ou des profits personnels. Étant donné le poste qu'il occupait au sein de l'organisation en tant qu'expert des achats, son manque de perspicacité sur ce point n'était guère étonnant. Bien au contraire, il aurait été très inhabituel et improbable que quiconque envisageant pots-de-vin ou fraude eût explicitement inclus des dispositions à cet effet dans le contrat. Ce genre de corruption est, de par sa nature, clandestine et négociée en privé. M. Cutler, un homme qui a cherché méticuleusement à veiller à ce que toutes ses allégations puissent être prouvées, n'était ni bien placé ni qualifié pour dire si l'une ou l'autre des irrégularités qu'il avait relevées pourrait

éventuellement déboucher sur de telles choses. Sa compétence se limitait aux politiques, règles et règlements régissant le processus contractuel. Lorsque les Affaires internes de TPSGC lui ont demandé s'il disposait de la moindre preuve que les irrégularités qu'il avait constatées avaient eu pour objet d'engendrer des gains ou des profits personnels, il a répondu en toute franchise que non. C'est dans ce contexte que la Direction des affaires internes a rapporté ce qui suit à la Direction générale de la vérification et de l'examen.

En juin 1996, suite à une deuxième entrevue avec M. Cutler, M. Steinberg a écrit une note de service au SMA, M. Stobbe, dans laquelle il dit ceci :

Le problème en est un de politique et de procédures qui pourraient comporter des lacunes, mais il y a des gens qui essaient de les contourner en prenant des raccourcis ou en inventant des méthodes pour modifier délibérément des documents qui, s'ils étaient examinés par un organisme externe de vérification ou de réglementation, soulèveraient des questions de probité quant à la façon dont le ministère s'acquitte de ses fonctions et de ses obligations en matière d'attribution de contrats<sup>21</sup>.

Dans la même note de service, M. Steinberg déclare que les gestes examinés ne semblent pas avoir été posés pour réaliser un gain personnel, mais soulèvent plutôt des questions d'ordre éthique<sup>22</sup>.

Cet apparent préjugé quant à la nature des irrégularités allait avoir une incidence déterminante sur la nature et l'étendue de la vérification qui allait être commandée. Au lieu d'une vérification judiciaire plus coûteuse et plus détaillée, qui aurait retracé la piste de l'argent et aurait sans doute permis de découvrir des preuves de corruption, la Direction générale de la vérification et de l'examen a choisi de demander à la firme Ernst & Young d'entreprendre une bien modeste vérification de

conformité du SPROP, d'une valeur de 34 500 \$, exercice qui allait simplement établir si les pratiques contractuelles du secteur étaient conformes aux politiques et règlements du ministère, du Conseil du Trésor et découlant de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans ce qui semble avoir été une tentative de la onzième heure pour couvrir toutes les bases, M. Steinberg a ajouté au mandat original l'obligation d'Ernst & Young d'indiquer dans son rapport final toute indication de gain ou de profit personnel lié aux irrégularités constatées. Cet élargissement de la portée de la vérification de conformité a été effectué même si, comme il allait plus tard le dire à la Commission d'enquête sur le Programme des commandites, M. Steinberg savait qu'une vérification de conformité n'était pas l'outil approprié pour trancher des questions du genre. En utilisant cet outil de vérification mal adapté pour décider de la question de l'obtention d'avantages personnels, TPSGC s'était aventuré sur un terrain glissant allant mener à des erreurs d'interprétation et à la dissimulation de faits, ignorant en définitive presque volontairement le cliquetis du clou qui commençait à se détacher du fer.

La première ébauche du rapport produit par Ernst & Young a été soumise à la Direction générale de la vérification et de l'examen en septembre 1996, à l'attention de M. Raoul Solon, directeur adjoint, le gestionnaire de TPSGC qui était responsable du dossier. L'ébauche établit en des termes très directs et explicites que les incidents de non-conformité décelés dans le cadre de l'examen des contrats de publicité entre juin 1994 et juin 1995 étaient et graves et répandus :

Nos résultats de vérification révèlent une non-conformité chronique aux politiques et aux procédures. Heureusement, jusqu'à présent, ces dérogations n'ont entraîné aucune action en justice ni retenu l'attention du public. Pour éviter des situations potentiellement embarrassantes, il vaut mieux rectifier les problèmes immédiatement<sup>23</sup>.

Cette ébauche comportait une évaluation du risque esquissant quatre conséquences découlant de ces irrégularités et pouvant rendre le ministère particulièrement vulnérable, notamment : la possibilité que le SPROP n'adhère pas aux politiques contractuelles du Conseil du Trésor et autres; que des contrats soient adjugés de façon inéquitable, en avantageant des entrepreneurs choisis; que le processus d'appel d'offres soit perçu comme non transparent, pouvant donner lieu à des critiques à l'endroit du gouvernement; et que le gouvernement n'optimise pas pleinement ses ressources<sup>24</sup>.

Dans cette première ébauche, les vérificateurs d'Ernst & Young font également clairement ressortir les limites leur ayant été imposées s'agissant de leur capacité d'effectuer pleinement leur travail. Ces limites étaient pertinentes dans le cas particulier de leur capacité de relever et de vérifier toute irrégularité découverte dans le cadre de leurs vérifications en vue de déterminer si celle-ci visait quelque avantage ou gain personnel. Voici ce que l'on peut y lire :

Nous devons signaler que des restrictions ont été imposées quant à notre vérification et, de ce fait, nos conclusions peuvent laisser de côté certains enjeux. Plus particulièrement, notre vérification a porté sur les processus d'attribution de marchés et leur conformité aux politiques et aux procédures applicables. Notre vérification n'a pas porté sur la question des gains personnels, car nombre des parties sont demeurées inconnues de nous tout au long du processus. En outre, nous n'avons pu avoir un entretien avec la personne qui a signalé certains écarts et, par conséquent, nous n'avons pu déterminer si d'autres domaines présentant des risques élevés auraient dû être vérifiés<sup>25</sup>.

La formulation et la teneur de la première ébauche n'allaient pas survivre aux remaniements. Après plusieurs conversations et rencontres avec M. Solon, de la Direction générale de la vérification et de l'examen,

le rapport final déposé par Ernst & Young a livré une toute autre interprétation des constats. Était ainsi balayée toute référence aux limites imposées à la portée de la vérification. Avait disparu le paragraphe explicitant les divers domaines à risque. Avait également été évacuée la formulation décrivant sans détours l'étendue et la nature des irrégularités. En effet, les incidents de non-conformité qui avaient dans la première ébauche été décrits comme étant « graves et fréquents » se trouvaient fondus dans une « Évaluation générale » plus favorable, qui en diminuait l'étendue et l'importance. On pouvait ainsi lire dans le rapport final :

La vérification du processus de passation des contrats de publicité a permis de déterminer que les activités contractuelles du SPROP sont, en général, exécutées conformément aux politiques et aux procédures pertinentes qui sont prescrites; cependant, il y a des cas répétitifs de non-conformité à certaines politiques contractuelles<sup>26</sup>.

Le rapport précise ensuite qu'aucune preuve d'avantages ou de gains personnels n'a été décelée, conclusion qui pourrait être trompeuse en l'absence des explications et du contexte fournis par le paragraphe manquant portant sur l'étendue de la vérification, ou d'une explication de la fiabilité d'une modeste vérification de conformité s'agissant de fournir de telles assurances.

Le sommaire final diffère également de l'ébauche originale en ce qu'il ne propose aucune « pondération » des différents domaines de non-conformité ayant été relevés. Comme cela est ressorti lors du témoignage des vérificateurs d'Ernst & Young, il y avait certaines règles du processus concurrentiel qui, si elles n'étaient pas respectées, menaçaient l'équité de toute mesure ou de tout processus en découlant. Aucun élément de cette analyse ne figure dans le sommaire remis aux cadres supérieurs siégeant au Comité de vérification et d'examen.

Encore une fois, l'absence de ce contexte pourtant essentiel dissimulait la gravité des irrégularités derrière un nuage de généralisation aveugle trahissant la vraie nature des conclusions.

Même si, devant la Commission d'enquête, les souvenirs de tous les intéressés semblaient vagues concernant les discussions survenues entre M. Solon et les vérificateurs de la firme Ernst & Young au sujet de modifications à apporter au libellé des conclusions, il semblerait, d'après les témoignages, que les différences sur les plans du ton et du contenu entre la première version et le rapport final ont été très largement influencées par ces discussions. Il allait de soi que cette première ébauche soit retravaillée et affinée pour aboutir à une version finale plus professionnelle, mais il n'en demeure pas moins qu'il est peu probable que les vérificateurs aient supprimé des renseignements essentiels en matière de portée, de risques et d'assurances ou qu'ils auraient cherché à dissimuler des preuves quant à la gravité et à la fréquence des irrégularités si des pressions n'avaient pas été exercées sur eux en ce sens. Sachant qu'il ne s'agissait pas là d'une vérification externe indépendante — la firme Ernst & Young agissait purement en tant que prolongement de la Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC et travaillait sous l'autorité de celle-ci —, il n'est guère surprenant que ses résultats aient été évalués de manière concertée et couchés en des termes convenant aux deux parties.

Le rapport final de vérification de la firme Ernst & Young a été soumis à Jim Stobbe, SMA, en novembre 1996. Ernst & Young dit ceci dans sa conclusion :

À l'origine, le SPROP avait pour mandat de conseiller les ministères sur la publicité et la recherche sur l'opinion publique. Comme les achats ne représentent qu'une petite partie de ses activités, les employés de cet organisme n'ont pas vraiment de formation dans ce domaine. Ils ne possèdent pas l'expertise nécessaire, puisque les

achats ne constituent pas leur objectif principal. Il serait plus profitable pour toutes les parties que les achats de service de publicité et de recherche sur l'opinion publique soient intégrés dans les services d'achats courants de TPSGC<sup>27</sup>.

Pour qui évalue ces déclarations d'Ernst & Young, la recommandation de réintégrer la fonction achat du SPROP à l'administration centrale du ministère semble une solution raisonnable et appropriée. Cela aurait rétabli le système original de poids et de contrepoids qui avait mis cet aspect de la fonction à l'abri de la manipulation avant le regroupement sous le SPROP et éliminerait vraisemblablement de ce fait les irrégularités commises sous l'autorité de M. Guité. Mais le SPROP était-il réellement dénué de ce savoir-faire? Pendant les deux années sur lesquelles a porté la vérification, M. Cutler et deux autres spécialistes des achats — ces mêmes personnes dont nous savons qu'elles étaient responsables des achats lorsque la fonction contractuelle était assurée par les services d'achat courants de TPSGC — avaient été amenés à cette nouvelle unité dans le but exprès de maintenir la responsabilité à l'égard de cette fonction. Leur mutation n'avait modifié en rien leur niveau de compétence dans le domaine — seule la structure hiérarchique, l'emplacement physique de leur bureau et l'indépendance de leurs tâches par rapport au processus de sélection et d'évaluation avaient été modifiés. Que des irrégularités aient eu lieu n'était pas le fait d'un manque de compétences au sein du SPROP, mais était directement attribuable aux ordres donnés aux experts des achats par leurs supérieurs d'ignorer et de contourner les règles, règlements et mécanismes appropriés, ce qui les a en définitive empêchés de faire leur travail. Le rapport est donc tout simplement erroné.

Cette logique fondée sur un « manque d'expertise » est d'autant plus curieuse dans le contexte des événements que vivait à l'époque le SPROP. C'est exactement au même moment en 1996 que M. Guité avait pris des mesures pour faire déclarer « excédentaire » le poste de

M. Cutler, son agent des achats en chef. Pendant que la Direction générale de la vérification et de l'examen était en train de bâtir son rapport autour du fait que le SPROP manquait d'experts en matière d'achats, M. Cutler s'est vu obligé de se présenter chaque jour au travail pendant trois mois sans qu'on ne lui donne la moindre chose à faire. Si les vérificateurs chez Ernst & Young n'ont pas tout de suite été au courant de la situation de M. Cutler, celle-ci n'avait certainement pas échappé aux cadres supérieurs de TPSGC directement intéressés dans l'élaboration et la vérification de ce rapport de vérification final.

Il semblerait que personne n'ait relevé l'ironie de la situation. Plus grave encore, ces vérificateurs et gestionnaires ont laissé les suppositions erronées de la conclusion du rapport être brandies comme la vérité, ce qui représente au minimum une abrogation du devoir du service de vérification interne de fournir au sous-ministre des renseignements fiables. M. Stobbe a dûment accepté le rapport d'Ernst & Young, puis a suivi le protocole établi pour les vérifications et a envoyé à M. Guité une copie des conclusions accompagnée d'une demande de « plan d'action » esquissant les mesures qu'il prendrait pour corriger les irrégularités. Cette demande ne revêtait apparemment aucune urgence ni d'un côté ni de l'autre, étant donné que ce n'est que six mois plus tard que M. Guité a finalement informé les vérificateurs qu'il acceptait la recommandation du reversement des achats aux services généraux de TPSGC. Cette étape franchie, le rapport d'Ernst & Young et le plan d'action ont été inscrits à l'ordre du jour de la réunion suivante du Comité de vérification et d'examen, prévue pour juillet, à l'occasion de laquelle les membres du Comité ont accepté les deux documents tels que déposés.

Les témoignages devant le Comité des comptes publics et la Commission d'enquête sur le Programme de commandites appuient le fait que, ce qui n'est guère étonnant, le sous-ministre et ses collègues du Comité n'aient rien trouvé de particulièrement alarmant ou inhabituel dans le

rapport d'Ernst & Young. Il est même possible, selon certaines dépositions, que le sous-ministre de TPSGC, M. Ranald Quail, n'ait jamais lu plus loin que l'« Évaluation générale » figurant dans le sommaire, lequel, ayant inscrit les résultats dans le contexte d'une évaluation dans l'ensemble favorable, l'aurait rassuré en lui faisant penser que les irrégularités étaient de nature mineure et facilement « réparables ». En dépit de la provenance peu habituelle de ce rapport, il n'a pas mis en doute ses conclusions ni les justifications les appuyant, ce qui reflète peut-être la confiance qu'il avait dans l'intégrité de son système de vérification, dont il était convaincu qu'il était en mesure de lui livrer une évaluation juste et fiable des allégations de prévarication. Il continue d'affirmer :

C'est une question de manque de connaissances spécialisées. J'interprète cela comme une question de manque de connaissances spécialisées. Je n'ai pas compris que cette remarque s'adressait expressément à M. Guité et que nous devions résoudre le problème de connaissances spécialisées insuffisantes. Nous avons réglé le problème du manque de connaissances spécialisées . . . Nous avons suivi cette recommandation . . . <sup>28</sup>

Ainsi, ce « manque de connaissances spécialisées » a été officiellement reconnu. Aux yeux de l'observateur externe, le refus ou l'incapacité des vérificateurs de TPSGC et du Comité de vérification et d'examen d'envisager l'idée que les irrégularités puissent être attribuables à des actes répréhensibles délibérés, voire même à de l'incompétence gestionnaire, paraît à la fois naïf et quelque peu incroyable. La confiance de M. Quail à l'égard de la capacité de M. Guité de traiter des questions soulevées par la vérification semble n'avoir jamais été ébranlée. Il déclare en effet :

. . . personne ne suggérait que le plan d'action qu'il proposait ne pouvait être réalisé. Je le considérais comme un cadre supérieur

chevronné. C'est ce que révélait ses états de service et j'étais convaincu qu'il pouvait accomplir le travail demandé<sup>29</sup>.

Pareille attitude indulgente était sans nul doute appuyée par l'assurance des vérificateurs qu'il n'y avait aucune preuve que ces irrégularités avaient résulté en un quelconque avantage ou gain personnel. La fiabilité d'une vérification de conformité à petit budget s'agissant d'offrir de telles assurances inconditionnelles n'avait manifestement jamais été remise en question par les membres du Comité de vérification et d'examen. En rayant du rapport final la partie « limitations » de l'ébauche originale, qui aurait mis de telles assurances en contexte — en ayant en fait inclus cette exigence en matière d'assurance dans le mandat de départ pour l'exécution de la vérification de conformité —, la Direction générale de la vérification et de l'examen pourrait avoir induit en erreur le Comité sur cette question importante. En conséquence, mythes et fausses assurances ont été habillés du voile de la vérité et sont devenus la base à partir de laquelle le Comité a accepté tant le rapport que le plan d'action.

Conformément aux exigences de la politique, le sommaire du rapport d'Ernst & Young et le plan d'action, ainsi que celles parmi les cinq autres évaluations qui avaient été examinées lors de la réunion de juillet, ont été envoyés au Conseil du Trésor à l'automne de la même année pour examen. M. Steinberg a déclaré n'avoir jamais reconnu les conclusions du rapport sur le SPROP comme étant autre chose que le constat d'irrégularités routinières. Il ressort même de ses observations qu'il estimait que c'était au Conseil du Trésor qu'il revenait de revoir les sommaires et de communiquer avec le ministère s'il relevait le moindre phénomène irrégulier ou troublant. Voici en effet ce qu'a déclaré M. Steinberg :

On s'attendait à ce que les gens du Conseil du Trésor examinent les documents pour avoir une impression de leur contenu. Si ces gens s'y étaient intéressés davantage, ils auraient communiqué avec nous. Ils nous auraient posé des questions . . . Ce que je cherche à

dire, c'est que tous nos rapports de vérification ont révélé des problèmes, et que tous les rapports de vérification qui sont parvenus au Conseil du Trésor indiquaient les problèmes qui avaient fait surface au cours des vérifications, dans toute la gamme de vérifications que nous avons effectuées . . . s'il y avait eu des constatations importantes ou significatives ayant des répercussions à l'échelle du gouvernement, nous nous serions chargés nous-mêmes d'en aviser les gens du Conseil du Trésor<sup>30</sup>.

Le dépôt du sommaire et du plan d'action s'est inscrit dans un exercice largement *pro forma*. Manifestement, rien dans le sommaire du dossier du SPROP n'a frappé les responsables comme étant autre que routinier, et aucun suivi ni enquête supplémentaire n'a été déclenché par cet organe central.

## 1.4

### Le pari de M. Guité

Le principal élément du plan d'action préparé par M. Guité, à savoir le retour de la fonction d'achat du SPROP au ministère lui-même, n'a jamais été mis en œuvre. Lorsque la Direction générale de la vérification et de l'examen a demandé au SPROP, six mois plus tard, de confirmer que les mesures appropriées avaient bien été prises, on lui a répondu que rien n'avait été fait. De fait, M. Guité aurait déclaré : « Eh bien, ça ne m'emballa pas. J'hésite à mettre en œuvre ce plan d'action »<sup>31</sup>. Tout en admettant « qu'il n'aurait pas été difficile d'exécuter le plan d'action, de le mettre en place »<sup>32</sup>, M. Steinberg a déclaré dans son témoignage n'avoir rien vu de particulièrement inhabituel dans la réponse de M. Guité. À la question de savoir si sa réticence à exécuter la recommandation n'aurait pas dû déclencher un signal d'alarme, il a répondu : « Je dois répondre par la négative. Je n'aurais pas adopté cette attitude six mois plus tard, si M. Guité avait dit : "J'ai besoin d'un peu plus de temps pour m'organiser" »<sup>33</sup>. Le sous-ministre Quail, dans son témoignage au Comité des comptes publics, a

donné une explication plus directe et plus éloquente de la raison pour laquelle la fonction d'achat du SPROP n'a jamais été réintégrée dans l'administration générale du Ministère :

C'est comme ça qu'il [le ministre] souhaitait organiser ce groupe [SPROP] et il voulait laisser la question de l'approvisionnement à part<sup>34</sup>.

## 1.5

### La création de la DGSCC

En novembre 1996, presque au moment où M. Stobbe recevait le rapport final de la vérification d'Ernst & Young, TPSGC a présenté au Conseil du Trésor une demande pour 34 millions de dollars de crédits supplémentaires sur deux ans pour les commandites. La soumission a été signée par le ministre de TPSGC, l'honorable Diane Marleau, et par le Premier ministre Jean Chrétien, un aval exceptionnel qui signifiait aux yeux de tout le monde dans la fonction publique que cette initiative revêtait une haute priorité. Ces fonds devaient servir à « réaliser une initiative du gouvernement du Canada qui consiste à promouvoir tous les programmes, politiques et services fédéraux en commanditant certains événements dans tout le Canada »<sup>35</sup>. Cette soumission était considérée par la plupart comme le lancement du Programme de commandites, bien que certains événements choisis aient déjà bénéficié d'une aide auparavant, financée à même l'enveloppe publicitaire générale du gouvernement, et ce, en dépit du fait que le « programme » n'ait pas été officiellement désigné comme tel avant 2002. Le nom de Charles Guité, le directeur du SPROP, était donné comme la personne-ressource au ministère.

En novembre 1997, M. Guité s'est vu confier des responsabilités administratives et un budget encore plus grand comme chef d'une entité nouvellement créée, du nom de Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC). Cette dernière

reprendait certaines des responsabilités qui appartenait auparavant au Groupe Communications Canada, lequel se voyait privatisé, absorbait le SPROP et assurait le service de secrétariat pour le Comité des communications du Cabinet. Alors que quatre mois à peine s'étaient écoulés après que le Comité de vérification et d'examen avait eu connaissance des résultats de la vérification d'Ernst & Young, et en dépit du grief déposé contre M. Guité par son ancien agent d'achat, M. Cutler, le sous-ministre ne semble avoir eu aucune hésitation à accorder à ce même gestionnaire ce nouveau budget et ces pouvoirs contractuels accrus. M. Quail a déclaré dans son témoignage devant le Comité des comptes publics :

... J'avoue ne jamais avoir pensé que c'était un document pertinent [la vérification d'Ernst & Young de 1996]. Nous étions intervenus, et nous avons mis cela de côté pour passer à autre chose. C'est aussi simple que cela<sup>36</sup>.

À la décharge de M. Quail, il ne faut pas oublier qu'il jugeait la gravité des irrégularités mises en lumière par la vérification d'Ernst & Young sur la base de l'évaluation générale, dans l'ensemble favorable, et des assurances données dans le sommaire de 1996. Il n'avait aucune raison de douter des conclusions des vérificateurs. Toutes ces réponses aux questions indiquaient qu'il faisait confiance aux conclusions de cette vérification et pensait que les irrégularités résultaient de problèmes administratifs ordinaires. Il avait conscience également de la relation étroite entre M. Guité et ses maîtres politiques, de l'intérêt personnel du Premier ministre pour ce dossier et, semblait-il, respectait M. Guité à titre d'expert en matière de publicité. Il considérait manifestement qu'il n'y avait rien dans les résultats de ces enquêtes récentes qui justifiait d'empêcher M. Guité d'occuper ce nouveau poste et, de fait, vu l'expérience que celui-ci possédait déjà dans le domaine de la publicité et des commandites, que beaucoup d'atouts militaient pour lui.

## 1.6

### La vérification interne de 2000

Ce n'est que lorsque le scandale qui a touché DRHC en 2000 a incité le Conseil du Trésor à exiger que tous les ministères vérifient leurs programmes de « subventions et contributions » que les activités de M. Guité en matière de commandites ont été jugées de nature suffisamment similaire à ce modèle pour qu'elles soient prises dans le filet d'une initiative de vérification horizontale.

La vérification interne qui a suivi, menée par la Direction générale de la vérification et de l'examen sous l'autorité de ceux qui avaient supervisé la vérification en 1996, avait pour mission d'examiner deux aspects du Programme de commandites : premièrement, le processus de prise de décisions quant à la conclusion d'ententes de commandite et, deuxièmement, le processus d'attribution de contrats à l'agence de distribution et aux agences publicitaires qui assuraient les services au cours d'événements commandités<sup>37</sup>. La vérification a commencé en février 2000 et s'est penchée sur 276 des 580 dossiers existants, sélectionnés en fonction du risque.

Les résultats ont révélé que ces dossiers comportaient des déficiences de nature très similaires à celles détectées quatre années plus tôt par Ernst & Young : manque de documentation, dérogation aux règles et directives du Conseil du Trésor, manque de transparence de la prise de décisions et optimisation douteuse des ressources<sup>38</sup>. Mais cette fois-ci, M. Steinberg a admis dans son témoignage au Comité des comptes publics que les résultats étaient à la fois « importants et inacceptables »<sup>39</sup>.

Comme dans le cas de la vérification de 1996, c'est une ébauche préliminaire du rapport de vérification de 2000 qui exposait avec le plus de franchise les irrégularités découvertes. Mais surtout, elle mettait en parallèle ces constats avec le plan d'action recommandé par la vérification

d'Ernst & Young de 1996 et concluait que « rien n'indiquait que les responsables de la DGSCC aient pleinement mis en œuvre les recommandations de la vérification de 1996-1997 ». L'ébauche du rapport ne cachait pas l'opinion des vérificateurs selon laquelle cette négligence avait largement contribué à la perpétuation des irrégularités contractuelles découvertes et elle recommandait une vérification de suivi pour vérifier la bonne exécution un an après l'acceptation du rapport de 2000.

Curieusement, le rapport final sur la vérification de 2000 présenté au Comité de vérification et d'examen en août de cette année ne faisait nulle mention des conclusions du rapport d'Ernst & Young de 1996 ni d'un lien de cause à effet entre la non-exécution de ses recommandations et les irrégularités découvertes en 2000. Il ne signalait même pas que le plan d'action n'avait jamais été appliqué. Les témoignages lors de l'Enquête sur les commandites ont confirmé que les responsables de la Direction générale de la vérification et de l'examen ont pris la décision consciente de supprimer toute mention du rapport d'Ernst & Young antérieur. La raison en était qu'aucune vérification n'avait été faite qui puisse prouver que le plan d'action n'avait pas été suivi. Ainsi, le fait que les gestionnaires ont omis de faire un suivi des carences mises en lumière par une vérification a servi d'excuse pour passer sous silence ces résultats antérieurs dans le rapport d'une seconde vérification. C'était là une illustration tellement typique de la technique bureaucratique « du parapluie » qu'elle aurait mérité son propre épisode de *Yes Minister* mais, s'agissant du but véritable d'une vérification interne, elle représentait aussi une abdication d'intégrité. Par conséquent, le ministre de TPSGC, l'honorable Alfonso Gagliano, lorsqu'il a été informé des résultats de la vérification de 2000, n'avait aucun moyen de savoir qu'une vérification similaire avait été effectuée quatre ans plus tôt, laquelle avait révélé des irrégularités tout aussi graves, et que les mesures destinées à remédier à ces carences n'avaient jamais été appliquées.

Dans la même veine que le ton et les termes employés dans le rapport de 1996, le rapport de 2000 faisait état d'irrégularités, que les auteurs présentaient comme étant de nature « administrative ». De fait, Denis Desautels, ancien vérificateur général du Canada et expert en la matière, considère que

[Traduction] les conclusions qu'ils ont tirées pourraient se retrouver dans pratiquement toutes les vérifications : « n'a pas totalement respecté l'esprit. . . processus subjectif. . . ne garantit pas la transparence des décisions. . . » Ce qu'ils disent n'est guère utile; ils ont employé des termes très neutres qui ne reflètent pas le caractère réellement anormal de la situation »<sup>40</sup>.

Il semble évident qu'en dépit de l'ampleur des irrégularités découvertes, le rapport voulait délibérément en minimiser la gravité et donner l'impression que les fautes relevaient davantage de l'erreur d'écriture que de la gabegie flagrante. Comme la vérification précédente, le rapport a été remis au Comité de vérification et d'examen avec un plan d'action en 27 points visant à remédier rapidement à ces maux « administratifs ».

Il n'est pas clair si des assurances ont de nouveau été données par les vérificateurs qu'il n'y avait pas de gains ou d'avantages personnels associés à ces irrégularités. Selon le ministre, M. Gagliano, elles ont été proférées. Il dit avoir gardé le souvenir suivant de cette assurance donnée par M. Steinberg :

J'ai fait quelques pas dans mon bureau et je suis revenu, et ma première question c'était : « Est-ce que je dois appeler la police? » Et la réponse était : « Non. Il n'y a pas d'action criminelle. C'est seulement une mauvaise gestion des dossiers, etc. ». Et là, on nous proposait un plan d'action et on a discuté du plan d'action »<sup>41</sup>.

Toutefois, M. Steinberg a gardé un souvenir différent des événements. Dans son témoignage au Comité des comptes publics, il a déclaré qu'il était :

. . . profondément perturbé par la perception que nous aurions qualifié ces problèmes de problèmes administratifs. À mon avis, il s'agit de carences importantes et inacceptables. Je n'ai jamais utilisé le terme « administratif », pas plus que je ne le ferai maintenant puisqu'il s'agit de manquements sérieux en matière de gestion<sup>42</sup>.

Quelle que soit la vérité, une sensibilité accrue à ces affaires s'était emparée des milieux officiels à Ottawa à la suite des retombées du scandale à DRHC, et le Programme de commandites commençait à susciter un certain intérêt de la part des médias. Daniel Leblanc, du *Globe and Mail*, avait déposé une demande d'accès à l'information au ministère, dans laquelle il demandait tous les dossiers relatifs aux commandites de la période 1994-1995. Les hauts fonctionnaires de TPSGC savaient que c'était la période que la vérification de 1996 avait couverte et que le sommaire de ce rapport, bien qu'ayant considérablement atténué l'ampleur réelle des irrégularités découvertes, pourrait facilement être obtenu par une demande d'accès à l'information, tout comme le rapport de 2000. Même si toute trace d'un lien entre les deux avait été expurgée de la version officielle du second rapport, il était peu probable qu'un journaliste fouineur ne finisse pas par relier entre eux les pointillés et à repérer les irrégularités qui continuaient à marquer ce programme politiquement délicat.

Enfin, l'Opposition officielle et les députés du caucus gouvernemental eux-mêmes commençaient à poser des questions sur les commandites. Bien qu'initialement présenté comme un moyen de promouvoir les programmes gouvernementaux dans tout le Canada, il devenait de plus en plus clair aux yeux des députés libéraux que la plus grande partie de ce fonds bien doté allait à des événements au Québec, et des pressions commençaient à être exercées sur le ministre et ses

collaborateurs pour qu'ils distribuent ces largesses au-delà des frontières du Québec.

Vu les sensibilités accrues à ce stade, les résultats de cette vérification ne pouvaient plus être glissés sous le radar du Conseil du Trésor ou du Bureau de la vérificatrice générale, qui a ouvert sa propre enquête sur trois contrats publicitaires alloués à l'agence Groupaction. Bien que les irrégularités aient été expliquées dans les termes les plus bénins, l'ambiance de l'époque a fait que les conclusions de cette vérification ont connu un retentissement certain. Le clou avait fini par se détacher du fer.

## 1.7

### La période postérieure à la vérification de 2000

La Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC a effectué un examen de suivi de la DGSCC comme l'exigeait le plan d'action, mais six mois plus tard que prévu. Le délai était attribuable au fait que nombre des mesures du plan d'action ne pouvaient être mises en œuvre qu'au début du nouvel exercice, le mois d'avril suivant. La DGSCC avait alors été déjà dissoute et ses responsabilités transférées à une entité nouvellement créée au sein du ministère, appelée Communication Canada. Chuck Guité était également parti à la retraite fin 1999. Son remplaçant était Pierre Tremblay, ancien chef de cabinet de l'honorable Alfonso Gagliano. Les résultats de la vérification de suivi, achevée en 2002, ont mis en évidence une amélioration considérable de la gestion des commandites : les 120 dossiers échantillonnés, sur le total de 323, contenaient une documentation adéquate, à de très rares exceptions près. Là encore, la vérification visait seulement à déterminer si tous les documents voulus figuraient dans les dossiers, elle ne suivait pas la trace de l'argent.

En mai 2002, la vérificatrice générale a présenté son Rapport spécial au Parlement dans lequel elle présentait les conclusions de sa vérification

des trois contrats de commandite passés avec Groupaction. L'annonce publique de ses observations, qui revenaient à condamner la gestion de ces commandites, ainsi que le renvoi de ces dossiers à la GRC, a déclenché un *malstrom* dans les rangs de l'Opposition et les médias.

Pour tenter de gérer l'information et équiper le ministre pour répondre à une Opposition outrée lors de la période des questions, ainsi que pour donner suite à la rafale de demandes d'accès à l'information pleuvant sur le ministère, une équipe d'intervention rapide (EIR) a été constituée, composée de fonctionnaires du ministère. Son mandat était d'examiner 126 des 721 dossiers de commandites de la période 1997-1998, tandis qu'un groupe distinct de Conseils et Vérification Canada (CVC), organisme gouvernemental spécialisé dans tous les aspects de l'administration et de la vérification financière, a été chargé d'éplucher les 721 dossiers pour déterminer s'ils étaient complets et signaler les problèmes éventuels. C'est le résultat de ces dernières enquêtes, couplé sans aucun doute au rapport cinglant de la vérificatrice générale, qui a finalement convaincu les responsables de TPSGC de l'époque que le moment était venu de faire appel à des juricomptables.

L'enquête juricomptable a révélé à peu près les mêmes irrégularités que celles mises au jour en 1996 et 2000 mais, dans ce cas-ci, le potentiel de fraude et de corruption qu'elles comportaient ne pouvait plus être ignoré. Les conclusions étaient similaires à nombre des préoccupations soulevées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2003, l'équipe ayant constaté des infractions à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor et du ministère, des surfacturations, des contrats insuffisamment concurrentiels, des variations suspectes de taux horaires, des déficiences dans la gestion des dossiers et maintes pratiques qui amenaient à s'interroger sur l'optimisation des ressources que le gouvernement avaient engagées dans ces événements commandités. Le Programme de commandites s'est rapidement transformé en cauchemar politique, un cheval sans

fer emballé dans la nuit, son cavalier périlleusement accroché aux rênes pour ne pas être désarçonné, la boue volant dans tous les sens, tandis que la meute de loups hurlante lancée à sa poursuite se rapprochait inéluctablement.

## 2 Comment expliquer un tel « défaut de soin »

Il apparaît clairement, même aux yeux de l'observateur profane, que la vérification interne, censée être un outil fiable de supervision du rendement et de la gestion financière dans l'administration publique, a été défaillante à plusieurs égards et a mal servi la haute direction de TPSGC tout au long de la sordide histoire du scandale des commandites. La question cruciale est « pourquoi »? Pourquoi un service de vérification voudrait-il altérer dans son rapport à la haute direction le message qui se dégage de ses propres conclusions? Quels facteurs culturels, institutionnels ou structurels ont-ils pu amener les comptables à éviter sciemment de scruter des activités qui représentaient un risque considérable pour le ministère? Était-ce en raison de l'incompétence, d'un mauvais jugement, de l'absence de mécanismes adaptés, ou bien d'autres facteurs environnementaux et culturels ont-ils conspiré à anéantir l'intégrité du processus de vérification?

### 2.1

#### Compétence et jugement

Pour reprendre le mot d'Arthur Kroeger : « Le jugement, c'est comme l'électricité : difficile à décrire mais très évident en cas de panne ». Il est parfaitement concevable qu'à des moments critiques de l'histoire de la vérification du Programme de commandites, les responsables des décisions cruciales quant au moment où il convenait ou ne convenait pas de procéder à une vérification se soient tout simplement trompés. La Direction générale de la vérification et de l'examen de TPSGC a reçu le premier signal d'alarme en 1995, lorsque la directrice adjointe Julie Ginley est tombée sur des problèmes au niveau de la transparence

des contrats publicitaires et des prix excessifs et a recommandé une vérification. L'équipe de vérification a exercé son jugement en choisissant de ne pas donner suite à cette recommandation. Une décision similaire d'exclure le SPROP de la liste des activités vérifiées a été prise de nouveau l'année suivante.

De même, lorsque le SPROP ne pouvait plus être ignoré après les allégations de M. Cutler, les vérificateurs ont pu tout simplement croire en la version des événements de M. Guité et considérer l'agent des approvisionnements comme un trouble-fête rancunier. La vérification d'Ernst & Young a pu être décidée comme un exercice de pure forme visant seulement à satisfaire à l'obligation ministérielle de donner suite, mais sans que l'on s'attende réellement à découvrir de sérieux méfaits. La lettre de M. Steinberg à M. Stobbe, citée plus haut, semble certainement confirmer cette théorie, mais elle met aussi en doute la compétence et le jugement du vérificateur lorsqu'il s'est agi d'évaluer le scénario entourant les allégations et de choisir l'outil de vérification approprié. Les réponses que l'on obtient dépendent des questions que l'on pose et, en ce sens, le responsable de la vérification jouit d'une grande latitude au moment de définir le type et la portée des enquêtes.

## 2.2

### La politisation de la vérification interne

Selon le professeur Denis Saint-Martin, la réticence des membres de la Direction générale de la vérification et de l'examen à sérieusement examiner les activités du SPROP pourrait bien s'expliquer par ce qu'il appelle la « politisation structurelle » de la fonction publique<sup>43</sup>. Selon cette thèse, l'administration fédérale ne resterait pas neutre face aux menaces à l'intégrité du pays, comme celle que représentait la quasi-victoire des séparatistes au référendum du Québec de 1995. Comme l'écrit M. Saint-Martin :

. . . il n'est pas exagéré de dire que, en tant que valeur, la promotion et la défense de l'unité nationale constituent une partie importante de ce que l'on pourrait appeler le « code génétique » de la fonction publique canadienne<sup>44</sup>.

Si la théorie de M. Saint-Martin est juste, ce « code génétique institutionnel » qui pousse les fonctionnaires à protéger l'unité nationale à tout prix devait se trouver sollicité à l'extrême dans l'atmosphère politiquement chargée de la période post-référendaire. La déclaration de M. Guité voulant que « les règles ne s'appliquaient pas » à lui ou à son service revêt une coloration nouvelle dans le contexte de cette « cause politique supérieure ». Alors que ses paroles, séparées de ce contexte, paraissent traduire un mépris arrogant et inacceptable de toutes les normes de l'administration publique responsable, dans le contexte de l'époque, dans son propre esprit et celui de ses maîtres politiques, cette attitude était pleinement justifiée par la nécessité de vaincre les séparatistes à n'importe quel prix. S'il fallait enfreindre des règles pour accomplir cet objectif supérieur, c'était là un « dommage collatéral » d'importance négligeable vu le grand péril qui menaçait l'État canadien. Comme le fait remarquer M. Saint-Martin, depuis que le scandale a éclaté, M. Guité a « joué à fond la carte patriotique » pour expliquer son comportement et n'a cessé de justifier son mépris des règles contractuelles par le fait que le gouvernement fédéral était « en guerre avec les séparatistes »<sup>45</sup>. Même le Premier ministre Chrétien semblait se faire l'écho de la justification de M. Guité lorsqu'il a minimisé la gravité du gaspillage comparativement au coût de l'éclatement du pays. Un journaliste du *Globe and Mail*, Daniel Leblanc, cite ce propos de M. Chrétien lors d'une interview :

Peut-être quelques millions ont-ils été perdus en route, mais combien de millions et de millions ont été épargnés parce que nous avons pu rétablir la stabilité au Canada et protégé l'unité du pays<sup>46</sup>?

Est-ce que cette « politisation institutionnelle » peut expliquer la réticence de la Direction générale de la vérification et de l'examen à pleinement explorer ou divulguer les irrégularités ayant cours dans le domaine de M. Guité? Ses décisions ont-elles été influencées par un parti pris politique qui admettait la nécessité d'expédients afin de sauver le pays? En tout cas, l'affirmation de M. Guité, selon laquelle les règles ordinaires de passation des marchés n'étaient pas praticables dans le contexte d'une crise nationale et donc ne s'appliquaient pas à lui, n'a pas été sans résonner dans l'esprit du chef de la vérification, Norman Steinberg. On en voit une manifestation dans une des premières notes de service de M. Steinberg au SMA Jim Stobbe, où il dit que « les règles elles-mêmes peuvent être défectueuses » pour expliquer les irrégularités découvertes au SPROP. Une alliance philosophique des fonctionnaires avec la cause de M. Guité pourrait également expliquer la conclusion apparemment prématurée des vérificateurs voulant que les erreurs étaient de nature entièrement administrative et ne trahissaient pas une corruption. Dans un contexte où M. Guité était perçu par ses collègues comme un soldat patriote bataillant pour sauver le Canada, il aurait semblé aux vérificateurs excessivement pointilleux et inconvenant de mettre en doute ses motifs ou d'enclencher une vérification juricomptable alors que l'avenir même du pays était en jeu.

Alors que d'autres facteurs propres à la culture de la fonction publique peuvent également avoir été en jeu, le concept de la politisation bureaucratique aide aussi à expliquer pourquoi la Direction générale de la vérification et de l'examen et les gestionnaires supérieurs avaient apparemment si peu de sympathie pour le sort du « dénonciateur », Allan Cutler. Vu à travers le prisme de la théorie de M. Saint-Martin, Allan Cutler était peut-être perçu par la hiérarchie davantage comme un « traître » à la cause de l'unité nationale que comme un fonctionnaire droit et courageux. Son obsession du respect des règles et des procédures pouvait être jugé malvenue à la lumière des circonstances politiques.

La condamnation de M. Cutler par M. Guité, qui lui reprochait de ne pas être « un membre de l'équipe », et le fait qu'il ait pu déclarer son poste excédentaire sans rencontrer apparemment nulle opposition, semble confirmer que M. Cutler était un objet de mépris pour ses collègues et la hiérarchie de TPSGC, considéré comme étant incapable de « coopérer au programme » face à une urgence nationale.

## 2.3

### L'effet de l'ingérence politique

Néanmoins, il est entièrement possible que la raison pour laquelle les vérificateurs ont ignoré M. Guité ou se sont effacés devant lui n'ait rien à voir avec la ferveur patriotique. Il est fort probable que la réticence des vérificateurs de TPSGC à secouer le géant endormi en leur sein ait été simplement une manifestation classique de l'instinct bureaucratique qui consiste à s'effacer devant le pouvoir politique et à ne pas se mettre en travers du chemin des maîtres politiques. Le caractère semi-clandestin de la boutique de M. Guité, les liens directs et inhabituels qu'il avait avec le niveau politique et dont il se vantait, l'impunité apparente avec laquelle il se comportait, son mépris des règles sanctionné, voire orchestré, par le niveau exécutif, tout cela représentait un message qui ne pouvait échapper à un fonctionnaire prudent de ne pas s'aventurer dans cette zone. La tendance des bureaucrates à la déférence, la complicité et, parfois, la servilité face au pouvoir politique pouvait facilement expliquer pourquoi les vérificateurs ont détourné le regard de façon répétée, délayé le texte des rapports, ignoré la non-exécution par M. Guité de son plan d'action et évité de manière générale, dans toute la mesure du possible, tout contact avec le petit groupe connu sous le sigle SPRP.

On ne pouvait guère leur reprocher cet immobilisme. La décision de vérifier ou non les comptes d'un service est discrétionnaire. Il y a toujours assez de secteurs avec un niveau de « risque » notable chaque

année sans que les vérificateurs aient à contrarier intentionnellement les divinités politiques en harcelant leurs favoris avec des enquêtes intempestives. Les premières années, cette répugnance pouvait bien avoir été instinctive. Après 1996, une fois la dépouille d'Allan Cutler proverbiallement clouée à la porte de la grange, tout leur indiquait que leurs instincts avaient été bons. « Ils avaient peur de lui »<sup>47</sup>, a dit un ancien sous-ministre. Même les plus hauts fonctionnaires ont reçu l'avertissement de laisser tomber. Lorsque, après les allégations de M. Cutler, le SMA Jim Stobbe a voulu s'intéresser de trop près à ce qui se passait au SPRO, la résistance de l'immeuble Langevin a pris la forme d'un appel du greffier adjoint du Bureau du Conseil privé, M. Ron Bilodeau, au sous-ministre Ranald Quail, lui enjoignant à toutes fins pratiques d'empêcher M. Stobbe de poser des questions sur le Programme de commandites<sup>48</sup>. Le ministère avait bien reçu le message, implicite ou explicite, qu'il ne fallait pas se frotter à M. Guité. Les décisions de la Direction générale de la vérification et de l'examen pourraient bien n'avoir été qu'un reflet de cette interprétation.

Cette façon de voir expliquerait aussi la réticence des vérificateurs à accueillir les révélations de M. Cutler. D'un côté, la détestation dans laquelle la bureaucratie tient les dénonciateurs n'est pas nouvelle. Alors qu'il peut sembler paradoxal que les fonctionnaires qui font preuve de la plus haute déontologie professionnelle en osant dénoncer les méfaits ou la corruption gouvernementale soient calomniés par leurs collègues, c'est pourtant ce qui se passe le plus souvent. Comme Brian MacAdam, un ancien diplomate de carrière et témoin expert devant le Comité des comptes publics, l'a dit lors de sa comparution :

La réaction typique des bureaucraties aux mauvaises nouvelles est de tirer sur le messager : si le problème est survenu dans mon ministère ou ma division, c'est mauvais pour ma réputation, et « pas de nouvelle, bonne nouvelle »<sup>49</sup>.

Il y a aussi, sans aucun doute, une réaction naturelle de défense de la part de la Direction générale de la vérification et de l'examen face aux révélations d'un fonctionnaire. Par leur divulgation, les dénonciateurs montrent que la vérification interne n'a pas fait son travail. On a là un renversement des rôles traditionnels qui est très mal reçu, puisque ce sont les vérificateurs eux-mêmes qui subissent les conséquences négatives lorsque quelqu'un est « pris la main dans le sac », plutôt que l'inverse. Une fois la révélation faite, un service de vérification doit retracer les faits divulgués, appuyer les efforts déployés par les instances supérieures pour endiguer et contrôler les dégâts, et travailler avec les responsables pour remédier à la situation. Cela représente une crise pour un service de vérification, une tâche extraordinaire et hautement délicate qui doit être gérée avec les ressources disponibles ou pour laquelle il faut aller chercher des fonds ou des ressources spéciaux. Dans le cas des allégations de M. Cutler, cela signifiait également que la Direction générale de la vérification et de l'examen ne pouvait plus fermer les yeux sur le SPROP. Elle se voyait contrainte d'asticoter le géant endormi. Il n'est pas surprenant qu'elle ait choisi pour ce faire le bâton le plus petit et le moyen le moins douloureux — en fait, elle a carrément confié le bâton à quelqu'un d'autre, pour jouer ensuite le rôle de bouclier lorsque la pointe sondait trop près de la vérité. Elle était ainsi devenue l'alliée du géant et a peut-être ainsi été épargnée par sa colère. Cela expliquerait aussi pourquoi les vérificateurs n'ont rien fait pour protéger M. Cutler contre les représailles ultérieures de M. Guité.

## 2.4

### L'influence de la culture de vérification

Ce serait une erreur que de penser que tous les vérificateurs internes remplissent leurs fonctions sans aucun préjugé ou, dans certains cas, sans poursuivre leurs objectifs propres. Alors qu'ils sont nombreux à remplir leur tâche d'une manière professionnelle et objective, il ressort de nos discussions avec des hauts fonctionnaires<sup>50</sup> que la culture de

vérification interne est elle-même devenue, à certains égards et à des degrés variables, une entrave majeure à son bon fonctionnement. Les administrateurs ont l'impression que les vérificateurs n'abordent plus leur travail de la manière objective, clinique, qu'exige la théorie pure de la vérification interne, mais qu'ils sont plutôt imprégnés par un ensemble d'attitudes, de philosophies et d'objectifs qui faussent et entravent le processus. Au premier plan figure ce que l'on a qualifié de mentalité du « je te tiens », qui fait que de nombreux audits sont marqués par le désir de trouver quelque chose, n'importe quoi, qui permette de blâmer la direction. Cette étroitesse d'esprit conduit souvent à ce que l'on appelle une « dérive de mission » — la tendance des vérificateurs à déborder au-delà de la portée et des méthodes prescrites dans leur énoncé de mission et d'examiner d'autres aspects qu'ils jugent plus stimulants et pour lesquels ils ont un plus grand penchant philosophique et (ou) éducationnel. Cette mentalité de « fouinage » manifesterait le désir du vérificateur de ne jamais rentrer bredouille. Le temps que passent les gestionnaires à négocier le texte résultant de cette dérive serait, selon l'un d'eux, « incroyable »<sup>51</sup>.

Les méthodes de travail choisies par les vérificateurs peuvent également être inadaptées aux nouvelles techniques de gestion. Ainsi, des programmes sont évalués par rapport à des normes qui ne sont plus pertinentes ou qui ignorent les changements légitimes intervenus dans la pratique administrative. Un ancien SMA a décrit cette situation en ces termes :

[Traduction] Le Bureau de vérification interne n'a pas considéré sa mission de vérification des subventions et contributions comme une tâche nouvelle et exigeant de ce fait des méthodes taillées sur mesure. Les vérificateurs ont simplement considéré cette vérification comme un prolongement des vérifications similaires effectuées dans le passé. Alors que les programmes avaient changé, les normes de vérification sont restées immuables . . .<sup>52</sup>

Que cette intransigeance des vérificateurs soit intentionnelle ou simplement le résultat d'un manque de synchronisation entre l'évolution des méthodes comptables et celle des techniques de gestion importe peu. Le résultat est un choc inévitable des cultures, une accumulation de frustrations et de ressentiment de part et d'autre, qui galvanise l'antagonisme et corrode l'efficacité et l'efficience de la vérification en tant que fonction de soutien de l'administration.

Un autre aspect culturel de la vérification a souvent été cité par les gestionnaires. Il s'agit du phénomène appelé « arrogance des vérificateurs », attitude encouragée par la croyance des vérificateurs qu'ils sont « intouchables » parce qu'ils échappent à l'autorité de la direction et constituent de ce fait une force omnipotente. Cette arrogance se manifeste également dans ce que l'on appelle parfois la « rhétorique comptable »<sup>53</sup>, penchant des vérificateurs à pontifier quant aux implications potentielles de leurs constats au lieu de limiter leur rapport à une évaluation clinique. La volonté de la direction de s'en tenir aux simples faits se heurte ainsi parfois à la prédilection des vérificateurs d'accompagner leurs constats de commentaires plus colorés qui peuvent surimposer à leurs résultats une coloration ou une interprétation qui n'est pas nécessairement justifiée par les faits et qui, dans tous les cas, outrepassent leur mandat. David Good pense que leurs fonctions devraient plutôt être marquées par ce qu'il appelle « l'humilité comptable »<sup>54</sup>, approche conservatrice qui débarrasserait leurs rapports de vérification de commentaires journalistiques et pompeux et limiterait la présentation des résultats à une analyse strictement clinique du programme examiné<sup>55</sup>.

Il existe aussi des facteurs institutionnels qui influencent la culture de vérification et peuvent affecter le comportement tant des membres de l'équipe de vérification que des gestionnaires qu'ils servent et altérer leur comportement. Dans un système hiérarchique comme celui de la fonction publique, où le salaire, les statuts et les privilèges, tels que la taille de son bureau, son ameublement, le droit à un stationnement ou

même à une fenêtre, sont fondés sur des niveaux et des classifications à l'intérieur d'un ordre social rigide, il existe une déconnexion fondamentale entre, d'une part, l'autorité, l'autonomie et le pouvoir des vérificateurs et, d'autre part, leur classement réel à l'intérieur du système bureaucratique. Si les chefs des services de vérification sont généralement classés dans la catégorie des cadres supérieurs et une poignée parmi les membres les plus titrés sont rangés dans le groupe d'agents financiers ou « FI », la majorité des fantassins de la vérification interne appartiennent au groupe « AS », classification qui indique que leurs fonctions sont de nature administrative ou secrétariale, c'est-à-dire subalterne. La tendance humaine naturelle pour ceux de rang inférieur est de chercher à grimper d'un cran ou deux dans la hiérarchie, ou du moins à ébranler les titans au-dessus d'eux. On ne peut négliger non plus le mépris de cadres contraints de négocier sur des affaires sérieuses avec des inquisiteurs placés loin en dessous d'eux dans la hiérarchie.

Vu à travers ce prisme, la vérification interne apparaît comme une subtile guerre des classes où les vérificateurs de rang subalterne se retrouvent, comme dans un conte, investis de pouvoirs magiques qui leur permettent de contrarier les ambitions de leurs supérieurs et où les mandarins, par réaction, cherchent à circonscrire et limiter l'étendue de ces pouvoirs. Cet antagonisme sur fond de statut s'exprime à différents niveaux, selon la culture de chaque ministère, et explique peut-être pourquoi certains sous-ministres ne passent guère de temps face à face avec les chefs de la vérification et exigent qu'ils présentent leur rapport à un niveau plus approprié, alors que d'autres leur accordent tout le temps voulu. Cela peut également éclairer les origines de la relation du « chat et de la souris » qui parfois s'établit entre les vérificateurs et ceux qu'ils vérifient et la ferveur avec laquelle certains enquêteurs pratiquent le jeu du « je te tiens ».

Le statut professionnel relativement inférieur des vérificateurs ministériels peut également exercer quelque influence sur le type de

personnalité, le niveau de formation et la compétence de ces fonctionnaires. Contrairement au secteur privé, où un passage assez long dans la vérification interne est une condition impérative pour quiconque ambitionne les plus hauts postes, la fonction publique n'exige pas une telle expérience de ses futurs dirigeants. Aussi, les plus doués et les plus intelligents contournent l'étape de la vérification interne dans leur course vers le sommet, si bien que maints gestionnaires supérieurs ignorent à peu près tout de cette fonction et de son utilité. De même, alors que beaucoup de vérificateurs exercent cette profession par choix, les services de vérification interne ont également la réputation d'être un bassin de retenue des médiocres, un réservoir où sont relégués ceux qui n'ont pas la capacité d'atteindre des fonctions supérieures et où ils restent à macérer dans leur ressentiment professionnel.

Tous ces facteurs viennent se conjuguer dans ce qui devient de plus en plus une « société de la vérification ». Les gestionnaires me disent qu'ils accepteraient volontiers les résultats des évaluations si elles étaient faites par des professionnels compétents et objectifs, adoptant une approche clinique et concevant les vérifications dans la seule intention de détecter des lacunes dans la gestion des programmes ou des irrégularités financières. Cependant, la combinaison de préjugés philosophiques, de méthodes douteuses, de la dérive des missions, de la mentalité du « je te tiens » et, parfois, de l'incompétence crasse dont font preuve les vérificateurs signifie que des heures précieuses sont gaspillées à tous les niveaux pour négocier la formulation et la véracité des rapports. Cette dynamique peut conduire à des relations antagonistes plutôt que collégiales et, à l'occasion, à des animosités personnelles entre vérificateurs et gestionnaires. Lorsque cette dynamique est enclenchée, comme c'est apparemment souvent le cas, la vérification devient une arme dans les luttes intestines, un affrontement entre les « vérificateurs et les faiseurs » qui inflige de graves inefficiences à l'appareil gouvernemental et empoisonne l'atmosphère des ministères et le moral des fonctionnaires.

À première vue, cette analyse de la culture de vérification semble anéantir la théorie selon laquelle les vérificateurs de TPSGC auraient manqué de vigilance dans leur poursuite de M. Guité. Elle signifierait que les renseignements dévoilés à M<sup>me</sup> Ginley en 1994 auraient été comme du sang pour la meute et auraient lancé les vérificateurs sur la piste avec pour seule idée de débusquer les méfaits. Le fait que cela ne soit pas arrivé doit également être considéré comme instructif. Pourquoi les vérificateurs n'ont-ils pas flairé le gibier? Était-ce en raison de leur sympathie pour la cause fédéraliste, d'une ingérence politique, d'un manque de perspicacité?

Une autre explication, aussi simpliste soit-elle, doit être envisagée : les vérificateurs avaient peut-être tout simplement beaucoup de sympathie pour Chuck Guité et étaient donc portés à le croire. De l'avis de tous, il sait être un homme charmant et persuasif, peut-être même un exemple du type de gestionnaire que le professeur Hare de l'Université de la Colombie-Britannique appelle un « psychopathe d'entreprise ». Selon ce professeur, ce sont là des personnes « impitoyables, manipulatrices, superficiellement charmantes et impulsives — les traits de caractère même qui les portent à ces postes administratifs supérieurs »<sup>56</sup>. Même en face de toutes les preuves alléguant des manquements graves et une possibilité de corruption de sa part, M. Guité était presque crédible lorsqu'il professait son innocence dans les diverses enquêtes auxquelles il a témoigné. Se pourrait-il que les vérificateurs, comme tant d'autres à tous les niveaux de l'État, se soient simplement laissés persuader par son charme et sa conviction?

## 2.5

« Qui a lâché les chiens? » : les conséquences de l'accès à l'information sur la vérification interne

La caractéristique première d'une vérification interne est précisément d'être interne. Ces « instantanés » dans le temps sont censés fonctionner,

bien ou mal, comme outil confidentiel de gestion pour l'usage et l'édification des responsables. Au cours des 20 dernières années, toutefois, ce principe fondamental de la vérification interne a dû céder le pas au désir des gouvernements d'une plus grande transparence. Une manifestation de cette philosophie a été la promulgation en 1983 de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) qui permet à quiconque de demander copie de tous les documents gouvernementaux, sous réserve du secret du Cabinet et de la protection de la vie privée.

L'aspect « interne » de la vérification interne a été emporté par ce mouvement vers la transparence dans la mesure où tous les documents de travail et rapports sont maintenant accessibles en vertu de la LAI. À la fin des années 90, le Conseil du Trésor est même devenu plus proactif à cet égard, exigeant que tous les ministères affichent des résumés de leurs rapports de vérification interne dans leur site Internet ou les transmettent au Conseil du Trésor pour affichage.

Bien que ces efforts de transparence de l'administration publique soient louables, ils entraînent des effets notables sur la vérification « interne » et les résultats ne sont pas toujours entièrement positifs, ni pour les ministères ni pour le public. Cela tient à plusieurs raisons, parmi lesquelles la nature technique des vérifications et, ce qui ne surprendra pas, la sensibilité de l'information contenue dans ces rapports.

À cela s'ajoute ce que l'on a appelé le « fossé des attentes »<sup>57</sup> qui sépare ce que le public attend d'une vérification — la détection de fraude — et ce que la vérification apporte effectivement : une opinion sur les états financiers faisant intervenir la notion que les comptes sont « exacts et fidèles »<sup>58</sup>. Ce décalage est encore exacerbé par l'application du terme « vérification » à toutes sortes de contrôles, en sus des audits financiers, tels que les vérifications de rendement, les vérifications d'optimisation des ressources, les vérifications de gestion, les vérifications de « systèmes en développement », les vérifications de conformité et les vérifications

environnementales. Comme David Good le fait remarquer, la vaste majorité de ces nouvelles fonctions ont très peu de choses à voir avec les fonds publics<sup>59</sup>, mais une distinction entre ces études et les audits financiers est rarement reconnue dans la sphère publique.

L'idée que les vérifications portent toujours sur des aspects financiers a son origine dans la haute visibilité du rapport annuel que le vérificateur général dépose au Parlement, et est renforcée par elle. Là encore, la différence entre les objectifs de ces vérifications externes et ceux d'une vérification interne est mal comprise. Comme l'explique David Good :

[Traduction] Le client de la vérification interne est le ministère, plus particulièrement ses gestionnaires et son sous-ministre. Le client de la vérification externe est le Parlement et, par extension, le contribuable. Le chef du Bureau de vérification interne, du point de vue fonctionnel, est placé sous l'autorité du sous-ministre. Le vérificateur externe — le vérificateur général — est un mandataire du Parlement et, plus précisément, du Comité des comptes publics. Il ne fait pas rapport au gouvernement. Les vérifications internes sont remises aux gestionnaires ministériels et sont normalement rendues publiques sans grande fanfare ou affichées dans le site Internet du ministère. Les vérifications externes sont déposées trimestriellement à la Chambre des communes, par l'intermédiaire du Président de la Chambre, de manière hautement visible . . . avec un cérémonial comprenant une communication préalable à huis clos aux médias. Le vérificateur général donne des interviews aux médias, qui parlent abondamment de sa vérification externe . . . La vérification interne prend parfois la forme d'un examen de « systèmes en développement », qui fournit aux gestionnaires des résultats d'abord immédiats puis en continu afin que les programmes puissent être modifiés et adaptés au fur et à mesure de leur mise en place. La vérification externe produit normalement un rapport final qui isole les améliorations nécessaires après la mise en œuvre du programme<sup>60</sup>.

Comme le démontre l'explication ci-dessus, il existe une différence qualitative dans l'intention de chacun des deux processus. La vérification interne est destinée à fournir aux gestionnaires des instantanés périodiques du fonctionnement routinier du ministère; la vérification externe constitue un bulletin de notes final sur le rendement du ministère à l'intention du Parlement et du public canadien. La première représente un outil de gestion, la seconde un outil de reddition de comptes au Parlement et au public. Toutefois, la différence est de nature technique et n'est pas facile à comprendre pour le citoyen moyen.

Il ne serait pas surprenant de découvrir que les ministères, et particulièrement les sous-ministres, aient un fort intérêt à ce que les conclusions du vérificateur général soient présentées sous le meilleur jour possible, étant donné la haute visibilité de ces rapports. Aussi, « des négociations longues, difficiles et pointilleuses sur les faits et les interprétations se déroulent souvent au niveau le plus élevé »<sup>61</sup>. Ainsi que peut l'attester l'ancien vérificateur général Denis Desautels, de fortes pressions sont régulièrement exercées sur les vérificateurs afin qu'ils modifient ou atténuent le libellé de leurs rapports lorsque des constats défavorables sont tirés. La raison de cette intransigeance est évidente : aucun ministère ne souhaite que le rapport du vérificateur général mette dans l'embarras le ministre ou le gouvernement. Le cauchemar de chaque sous-ministre est que la gabegie dans son ministère fasse les grands titres de la presse nationale. Tant leur réputation personnelle que celle de leurs maîtres politiques dépend d'une appréciation généralement favorable de la gestion financière du ministère. Aussi les négociations sont-elles âpres et longues, leur résultat constituant un enjeu très important pour les ministères concernés.

Cela dit, il faut savoir que la faculté des ministères d'influencer le texte du vérificateur général, aussi grands soient les efforts déployés, reste du domaine de la persuasion. En tant que mandataire du Parlement dont l'indépendance est garantie, le vérificateur général n'a nulle obligation de négocier avec quiconque la teneur de son rapport; les sous-

ministres n'ont nul pouvoir d'exiger ou d'imposer des changements au texte d'un rapport du vérificateur général. La seule raison qu'a le Bureau du vérificateur général d'engager un tel dialogue est d'assurer l'exactitude des faits et de veiller à ce que ses conclusions reflètent fidèlement la réalité. C'est un geste de courtoisie, ainsi qu'un acte de prévention d'erreurs et d'oublis éventuels dans son propre travail de vérification. Toutefois, cela reste une convention, non une obligation.

Avant la *Loi sur l'accès à l'information*, les rapports de vérification interne n'étaient jamais rendus publics. En tant que documents internes et confidentiels, les conclusions ne regardaient personne d'autre que le sous-ministre et d'autres hauts fonctionnaires ministériels. Les négociations entre vérificateurs et gestionnaires sur le libellé, la portée et le résultat n'importaient que dans la mesure où il s'agissait d'en assurer l'utilité sur le plan de l'évaluation des éléments de risque et de la détection d'écarts et d'irrégularités. La supervision exercée sur le processus de vérification interne par les organismes centraux, particulièrement le Bureau du contrôleur général ou le Conseil du Trésor, a grandement varié dans le temps, mais même cet examen externe limité restait sous le boisseau gouvernemental — une affaire confidentielle entre le ministère et l'organisme central.

Tout a changé lorsque la *LAI* a ouvert la porte à la divulgation publique de ces rapports internes. Le gouvernement n'a pas prévu que le public serait incapable de comprendre et de faire la distinction entre les divers types de vérifications internes et externes ni que les médias et l'Opposition exploiteraient ce malentendu pour leurs propres fins professionnelles ou partisans. Dans le même temps, cela ne devrait être une surprise pour personne, étant donné la nature des hommes et des administrations, que le déballage en public du linge sale ministériel donne lieu à des tentatives de blanchissement. Les négociations sur la formulation et les conclusions entre gestionnaires et administrateurs ont encore gagné en intensité, et on a même vu dans le cas de la

vérification des commandites un effet d'autocensure par les vérificateurs eux-mêmes. L'objectif brut de la vérification interne, soit d'être un outil contondant de contrôle, se voit contrarié par l'obligation plus générale des ministères de se protéger eux-mêmes et leur ministre contre les critiques publiques et, dans cet affrontement, la fonction administrative se voit inévitablement sacrifiée. Il en résulte une tendance accrue à brouiller les rapports de vérification interne, voire à en expurger carrément toute information dommageable. Les rapports sont rédigés en termes vagues et généraux qui ne permettent guère de faire la distinction entre les irrégularités réelles et substantielles et les vétilles et sont donc d'une utilité douteuse pour les cadres supérieurs ou les comités de vérification et d'examen qui en sont les destinataires ultimes.

On pourrait également argüer que l'obligation tacite des ministères de maîtriser la formulation de leurs rapports de vérification interne (à tous les stades de leur élaboration étant donné l'accès complet à tous les documents de travail qu'autorise la *LAI*) afin de prévenir tout ennui auto-infligé pour le ministre ou le ministère constitue une politisation inappropriée de la fonction. Cela impose aux gestionnaires et vérificateurs un rôle qui appartient plutôt au personnel politique des ministres qui ont pour mission première d'évaluer et contenir les retombées politiques des déclarations et activités ministérielles. L'impact de la *LAI* sur l'intégrité de la fonction de vérification interne est un problème qui, jusqu'à ce jour, n'apparaît nullement sur le radar de l'analyse théorique; cependant, étant donné le rôle que ce problème a joué dans les deux plus grandes affaires politiques du Canada au XXI<sup>e</sup> siècle, c'en est un qui mérite probablement une attention future.

## 2.6

### La mise sous influence des vérificateurs contractuels : une étude de cas

Il est relativement facile aux ministères de « camoufler » des résultats de vérification interne politiquement significatifs ou dommageables dans

le texte de leurs résumés et rapports étant donné que la rédaction de ces documents est placée entièrement sous le contrôle du ministère. Mais ce camouflage, qu'il soit inspiré par la tension normale entre vérificateurs et administrateurs ou par le désir de protéger le ministère et le ministre, est quelque peu plus difficile à gérer lorsque des cabinets de consultants ou des vérificateurs contractuels sont engagés pour effectuer les vérifications internes.

Un exemple récent concernant un audit de sécurité du milieu de travail réalisé pour la Commission de la capitale nationale donne un aperçu intéressant de ce phénomène :

[Traduction] Le contrat de 12 000 \$ a été adjugé à Safety Projects International Inc., de Kanata, et portait sur environ deux semaines d'inspection directe. . . Il (l'expert-conseil Bill Pomfret) a produit un rapport de 32 pages, remarquable de par sa franchise et ses révélations embarrassantes. Mais le plus choquant restait à venir. La CCN lui a immédiatement renvoyé son rapport « alarmiste », lui ordonnant d'atténuer les termes et d'en expurger les opinions personnelles . . . <sup>62</sup>

L'expert, Bill Pomfret, a acquiescé à la demande de son client et réécrit le rapport en cherchant à se conformer aux vœux de la CCN. Néanmoins, le 1<sup>er</sup> octobre 2004, le conseiller en santé et sécurité de la CCN, Stéphane Trudeau, a écrit une note à M. Pomfret où il se disait toujours mécontent du ton du rapport :

[Traduction] Après examen du document, et bien que nous apprécions votre effort pour en atténuer la formulation, nous restons mécontents du rapport. Il pêche par une absence de contextualisation qui le rend plus alarmiste qu'il ne devrait l'être<sup>63</sup>.

M. Trudeau est allé ensuite jusqu'à donner à l'expert quelques conseils directs, tels que « tenez-vous-en aux faits; aussi, nous demandons que

vous supprimiez tous les commentaires personnels inutilement offensants . . . »<sup>64</sup> Parmi les exemples de commentaires « offensants » figuraient des déclarations telles que « Les résultats de cette évaluation de risque très élémentaire mettent en évidence de nombreux aspects des activités de la Commission qui ont été tout simplement mal gérés pendant des décennies »<sup>65</sup>.

De toute évidence, de telles opinions n'étaient pas ce que le gestionnaire responsable souhaitait entendre ni ce que la CCN souhaitait voir tomber dans le domaine public. Alors que des efforts visant à atténuer le rapport puissent être moralement contestables dans un milieu clos, une telle action défensive devient beaucoup plus acceptable et légitimisée lorsque l'intérêt plus large de l'organisation est en jeu. Ce qui est intéressant, du point de vue du rôle de la vérification interne dans l'administration publique, c'est que la priorité donnée à la limitation préventive des dégâts devient un mécanisme pour légitimer tous les camouflages. L'objection éthique à la manipulation d'analyses objectives devient moins rigide. Le danger en l'occurrence, comme dans tout autre rapport neutralisé de cette manière, c'est que le tableau modifié devient la version officielle de la vérité et que toute évaluation de la gravité des infractions est évacuée. Les cadres supérieurs et les membres du Comité de vérification et d'évaluation, qui sont les destinataires ultimes de ces rapports mais qui ne participent pas au processus de négociation, en retirent le même message que tous les autres : que tout va bien, à l'exception de quelques irrégularités mineures.

## 2.7

### La vérification interne : les enseignements du scandale de 2000 à DRHC

Si l'on se fie au « scandale » à DRHC, les fonctionnaires ont de bonnes raisons de craindre les conséquences potentielles de l'affichage des rapports de vérification interne. Désireux de prévenir une nuée de

demandes d'accès à l'information portant sur les résultats d'une vérification de conformité d'un programme de « subventions et contributions » connu sous le sigle LSPA, de nature particulièrement complexe et politiquement délicate, des hauts fonctionnaires de DRHC ont décidé de tenir une conférence de presse pour publier les conclusions. Cette décision était conforme à la volonté d'ouverture et de transparence du gouvernement mais reflétait aussi la nature politique du programme visé par l'enquête. Des questions avaient déjà été posées à la Chambre des communes et les médias avaient déjà flairé une affaire qui ferait les grands titres. L'idée était qu'avec une publication proactive, DRHC préviendrait tout soupçon que le ministère avait quoi que ce soit à cacher par rapport à ce qui était, en substance, un examen de la tenue de dossiers.

Comme le dit David Good dans son excellent ouvrage *The Politics of Public Management*, le résultat fut catastrophique. Le penchant du public et des médias à considérer chaque vérification comme une mise en cause de l'intégrité financière a fait que les résultats de cet examen administratif ont été immédiatement interprétés comme révélateurs d'une gabegie financière caractérisée. Les déficiences de la documentation révélées par la vérification de conformité ont été présentées comme la « dilapidation d'un milliard de dollars » et l'affaire a rapidement revêtu les dimensions d'un énorme scandale politique pour la ministre, Jane Stewart, et son ministère. Comme le rappelle l'auteur :

[Traduction] « Un milliard de dollars perdus ». L'expression, aussi erronée soit-elle, frappait les esprits. Une vérification administrative de prime abord ennuyeuse fut « recontextualisée » pour devenir matière à des clips sonores et des gros titres racoleurs. En réalité, il n'y a pas eu d'argent perdu<sup>66</sup>.

Pendant les 10 mois qui ont suivi, DRHC et les Libéraux ont été cloués au pilori par l'Opposition, les médias et le public. Un rapport du vérificateur général a fini par endiguer les attaques avec des conclusions

bien peu spectaculaires indiquant qu'à peine 85 000 \$ sur le milliard « perdu » ne pouvaient être retracés, mais à ce stade, l'information ne changeait pratiquement plus rien puisque l'existence d'une gabegie caractérisée était fermement implantée dans l'esprit du public. Cette tempête dans un verre d'eau, largement alimentée par la profonde ignorance du public quant à la nature pluridimensionnelle des vérifications, constituait la preuve irréfutable des dégâts politiques pouvant être infligés par le « fossé des attentes » et son exploitation par les médias et l'Opposition.

[Traduction] Aux yeux de la plupart des gens, une vérification est une vérification. On pense qu'elles portent directement sur l'argent. Or, dans le monde de la vérification, il existe tout un éventail de vérifications différentes, dont la plupart ne traitent pas directement d'argent . . . Étant donné la complexité de ces vérifications, il ne semble pas possible de les différencier d'une manière qui soit compréhensible, même pour ceux à l'intérieur de l'administration, et encore moins pour le profane<sup>67</sup>.

Pour DRHC, l'affaire s'est rapidement muée en un scénario de type « quand avez-vous cessé de battre votre femme », qu'aucun plan de communications au monde ne pouvait plus démentir. Nul ne prêtait garde aux tentatives de mises au point de la ministre, Jane Stewart, et du Premier ministre, Jean Chrétien, pas plus qu'aux efforts ministériels de rectifier les perceptions. Comme l'explique l'ancien SMA :

[Traduction] Les médias ont balayé les explications et les breffages des fonctionnaires ministériels comme étant trop compliqués, trop difficiles à comprendre et conçus simplement pour exonérer le Premier ministre. Dans un article sur un breffage technique des médias présenté par deux hauts fonctionnaires de DRHC, l'*Ottawa Citizen* a écrit qu'ils avaient été « dépêchés » par le Cabinet du Premier ministre pour rectifier les « malentendus factuels » et appuyer l'interprétation donnée par M. Chrétien<sup>68</sup>.

Dans son analyse de l'affaire, M. Good critique particulièrement la presse, qu'il accuse d'avoir suivi un scénario préfabriqué dans lequel elle cherchait obstinément à faire entrer les faits en se souciant peu d'exactitude et de vérité. Si certaines de ses interprétations erronées peuvent certes être attribuables à la même méconnaissance fondamentale des vérifications que celle du grand public, M. Good a l'impression que sa rhétorique incendiaire procède de motifs moins innocents.

Il est intéressant de noter que, dans son chapitre sur les « leçons apprises », David Good conseille aux cadres dirigeants de « savoir ce qui sous-tend les vérifications internes et de contester leurs constats et leurs conclusions »<sup>69</sup>. Il conseille cette approche afin de faire en sorte que les rapports de vérification ne tombent jamais dans le domaine public chargés d'information pouvant être dénaturée ou « recontextualisée » d'une manière préjudiciable au ministère ou au gouvernement. Il semble encourager, par nécessité, la rédaction de rapports de vérification ayant pour première priorité de protéger le ministère face au public. Cela suppose, implicitement, de les épurer ou de les expurger de toute information ou conclusion susceptible de jeter une lumière défavorable sur les programmes ou les opérations. Toutefois, cela ne va pas dans le sens de l'objectif initial et plus légitime de la vérification interne, qui est de fournir à la haute direction une information exhaustive et franche sur l'état véritable de sa gestion, financière ou autre, et à ce titre, cela est révélateur de l'impact que la divulgation publique a exercé sur cette fonction administrative.

Paradoxalement, le résultat de l'accès public aux vérifications internes a donc été de diminuer leur fiabilité et leur utilité pour les gestionnaires, sans réellement offrir non plus au public une véritable fenêtre sur la fonction publique. Comme le fait remarquer Denis Desautels, il est légitime que les sous-ministres veuillent être les premiers informés des problèmes qui se posent dans leur ministère<sup>70</sup>, et légitime aussi qu'ils puissent les rectifier dans le cours ordinaire de leur gestion sans être

trop exposés au regard du public et sans battage démesuré à l'extérieur. Concrètement, la LAI a transformé chaque vérification interne en reddition de comptes externe. Il en résulte un abâtardissement du rôle qui comporte des conséquences potentiellement dangereuses tant pour l'administration que pour le public.

## 2.8

### Qu'avons-nous appris?

Quelles leçons pouvons-nous donc tirer de cette exploration de la dynamique de la vérification interne en général et de son rôle dans la gestion de la publicité et des commandites au sein de TPSGC en particulier?

Premièrement, il est évident que la vérification interne a misérablement failli en l'occurrence à détecter des actes graves de corruption et de rapine parmi des irrégularités administratives courantes. Alors que ces défaillances pourraient s'expliquer simplement par des erreurs de jugement ou par l'incompétence, il est probable aussi qu'elles ont subi l'influence des diverses manifestations et conséquences de l'ingérence politique. Il est possible qu'en favorisant la version des événements donnée par M. Guité, les vérificateurs et gestionnaires concernés se soient conformés à une valeur fondamentale du service public qui veut que la défense de l'unité nationale soit l'objectif ultime et justifie quelques infractions aux règles. Il est un peu plus probable, mais moins noble, qu'ils aient simplement reconnu la nature extraordinairement politique des activités de M. Guité et l'aient laissé faire par déférence.

Il existe également la possibilité que les vérificateurs se soient vus ordonner, implicitement ou explicitement, de « laisser tomber » par la haute direction, sur instruction du ministre ou du Cabinet du Premier ministre. Si oui, cela serait une incursion inappropriée du niveau politique, et peut-être exécutif, dans l'administration du ministère, qui n'aurait pas dû être tolérée par le sous-ministre.

Laissant de côté le cas du Programme de commandites lui-même, la vérification interne présente quelques aspects culturels importants qui peuvent, à divers degrés, nuire à sa fiabilité. Citons, entre autres, la classification et le statut des vérificateurs au sein de l'administration, l'image défavorable que ce statut leur confère auprès des sujets de leur vérification, leur relation avec les gestionnaires des programmes, et la motivation et le caractère des personnes elles-mêmes qui remplissent ce rôle.

On peut s'interroger également sur les méthodes utilisées par les vérificateurs : la rigueur et l'exactitude des évaluations de risque, l'adéquation des techniques employées et les normes appliquées. Ce que l'on appelle la « rhétorique de la vérification » et la tendance à la « dérive des missions » peut provoquer une résistance des gestionnaires qui prend la forme de conclusions négociées. Des partis pris philosophiques ou personnels des vérificateurs peuvent à l'occasion faire que les conclusions de la vérification ne sont plus perçues par la direction comme un compte rendu objectif ou clinique des faits.

La LAI a eu un retentissement considérable sur la fonction de vérification interne. Ce qui était censé être interne et confidentiel est maintenant devenu un exercice très public qui contraint les sous-ministres à microgérer au vu et au su de tout le monde. Elle a doté la vérification interne d'un prestige qui comporte potentiellement des répercussions politiques nationales. L'écart entre ce que le public attend des vérifications, c'est-à-dire une évaluation de la régularité financière, et ce que de nombreuses vérifications apportent en réalité — une large gamme d'évaluations de la conformité et de la performance — a été exploité tant par les médias que par les partis d'opposition pour amplifier les irrégularités administratives relevées et en faire des scandales financiers et politiques. Cela a pour conséquence que les rapports de vérification interne sont maintenant soigneusement expurgés de toute information qui pourrait embarrasser le ministère,

le ministre ou le gouvernement. Cela a, dans une certaine mesure, « politisé » la vérification interne et imposé aux fonctionnaires l'obligation inappropriée de neutraliser et d'épurer les conclusions, au détriment de rapports internes fidèles à la réalité.

### 3 La réponse du gouvernement : les projets de réforme de la vérification interne

Le 21 octobre 2005, le président du Conseil du Trésor, l'honorable Reg Alcock, a introduit une longue liste de réformes de la fonction publique visant à améliorer la reddition de comptes et la gestion financière au sein de l'administration fédérale. Ces réformes ont pour but de « réparer » ce que le gouvernement percevait comme des défaillances systémiques des mécanismes de supervision et de reddition de comptes au sein des ministères, défaillances ayant permis aux irrégularités dans les programmes de commandites et de publicité de passer inaperçues et qui, si l'on n'y porte pas remède, pourraient conduire à une répétition de tels agissements.

La grande nouveauté structurelle dans cette panoplie de politiques nouvelles du gouvernement est le rétablissement du Bureau du contrôleur général au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les grandes lignes de la politique de vérification interne proposée sont donc conçues en fonction de ce modèle reconfiguré de contrôle central, qui vise à remédier aux faiblesses systémiques que présenterait le système actuel. Les principaux éléments de la nouvelle politique<sup>71</sup> peuvent se résumer ainsi :

- le sous-ministre est responsable d'établir une fonction de vérification interne dotée de ressources suffisantes et qui applique les normes professionnelles de vérification interne;
- le poste de dirigeant de la vérification est créé, au niveau de la haute direction, pour diriger et orienter la fonction de vérification interne; le titulaire sera nommé par le sous-ministre mais a pour mandat

d'informer sans délai, après discussion avec le sous-ministre, le contrôleur général de tout risque, pratique de contrôle ou de gestion pouvant présenter une importance pour le gouvernement et (ou) exiger une intervention du Conseil du Trésor;

- les comités de vérification interne seront reconfigurés de façon à comporter une majorité de membres extérieurs à la fonction publique, les autres venant d'en dehors du ministère; le contrôleur général déterminera les qualifications exigées de ces membres externes et les nominations seront faites conjointement avec le sous-ministre; le sous-ministre peut siéger à titre de président ou de membre d'office au comité;
- le comité de vérification se réunit annuellement, à huis clos, avec le ministre afin de lui donner des assurances concernant la gestion du risque, le contrôle et les systèmes de vérification;
- le Bureau du contrôleur général effectuera des évaluations horizontales des domaines considérés à haut risque, notamment la passation des marchés et la gestion des ressources humaines;
- à compter de 2006, le Bureau du contrôleur général effectuera des vérifications internes ponctuelles dans les quelque 40 petits ministères et organismes (PMO);
- Conseil et Vérifications Canada a été dissous et les deux services séparés; le service de conseil sera absorbé par TPSGC; ce ministère et le Bureau du contrôleur général détermineront le meilleur usage à faire des services de vérification;
- les sous-ministres sont responsables de l'indépendance, du professionnalisme et de la bonne exécution en temps voulu de la fonction de vérification interne et doivent veiller à ce que les secteurs à plus haut risque soient couverts; ils sont responsables du rendement des comités de vérification; ils doivent soutenir le contrôleur général dans l'exécution des vérifications horizontales ou dirigées; ils doivent approuver le plan de vérification annuel; ils sont responsables de l'efficacité des mesures de suivi découlant du processus de vérification;

- la conséquence pour les sous-ministres ou d'autres fonctionnaires du non-respect de la nouvelle politique de vérification interne sera l'imposition des sanctions prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Il ne fait aucun doute qu'une action correctrice directe et concertée du gouvernement s'imposait après un incident de l'ampleur du scandale des commandites. Il y a eu effectivement défaillance de la vérification et cette dernière est donc un sujet de réforme approprié. Toutefois, en analysant la réponse gouvernementale, il ne faut pas perdre de vue que ces défaillances de la vérification, comme nous l'avons montré plus haut, étaient principalement causées par des problèmes d'ingérence politique, de manipulation des rapports de vérification, de reddition de comptes et de compétence.

Il ressort également de la nature de ces mesures que le Conseil du Trésor cherche à aligner le régime de vérification du gouvernement sur les pratiques du secteur privé et les normes internationales. Cela suppose l'existence dans la fonction publique d'une culture et d'une structure de gestion qui acceptent une telle transition directe du modèle privé et s'y adaptent, et que ceux touchés par ces mesures reconnaissent qu'elles sont nécessaires et justifiées et représentent une amélioration.

### 3.1

#### Prémises et motivations

L'analyse détaillée des motivations complexes et des influences qui sous-tendent les réformes administratives du gouvernement dépasse largement la portée de la présente étude, mais on peut voir d'emblée que le gouvernement actuel se fonde sur plusieurs prémisses générales que d'aucuns considèrent fautives.

Le premier postulat, si l'on en juge d'après la portée de ces réformes, est que les irrégularités dans le domaine des commandites et de la

publicité étaient principalement attribuables à l'insuffisance ou à la défaillance du contrôle et de la supervision administratives et que, par extension, l'imposition de mécanismes de surveillance plus stricts, placés sous contrôle central, préviendra toute répétition du problème. Alors que cet incident a bien mis en évidence des faiblesses dans le système de vérification et de contrôle, la principale conclusion tirée par le vérificateur général et par le juge Gomery, et confirmée par nos observations, était qu'il existait bien des règles, politiques et mécanismes de contrôle suffisants et appropriés, mais que ces garde-fous ont été levés, abrogés ou ignorés sous l'effet d'une influence et ingérence politiques. Comme M. Cutler l'a lui-même expliqué :

[Traduction] . . . les mécanismes de contrôle étaient suffisants. Ce qui s'est produit, c'est qu'on les a retirés — lorsqu'ils ont créé la section de M. Guité, lorsque j'y ai été muté — ils ont supprimé tous les mécanismes de contrôle qui étaient en place et qui fonctionnaient très bien depuis des années<sup>72</sup>.

Dans l'équation, le facteur essentiel que ces réformes ignorent est le fait que la fonction publique s'est courbée et a battu en retraite face à cette incursion politique dans la gestion des programmes. Cette culture de timidité est peu susceptible d'être effacée par la mise en place d'un régime réglementaire de gouvernance plus oppressif et tentaculaire. En ce sens, les efforts déployés par cette politique pour renforcer le rôle des ministres et des organismes centraux et en faire des forces omnipotentes dans l'appareil gouvernemental est bien peu susceptible d'encourager chez les sous-ministres et les bureaucrates le plus grand courage qui serait nécessaire pour résister ou tenir bon face à une ingérence politique inappropriée. De fait, cette politique pourrait bien avoir l'effet inverse.

Deuxièmement, il semble bien que le gouvernement perçoive les ministres, et non leurs sous-ministres, comme les principaux

administrateurs des ministères fédéraux<sup>73</sup>. Une telle prémisse représenterait un abandon de la convention que reflète actuellement la machinerie gouvernementale. La Commission Glassco et la Commission Lambert ont toutes deux conclu, par rapport à cette question, que ce sont bien les sous-ministres, et ce à juste titre, et non leurs maîtres politiques, qui sont les administrateurs clés des affaires gouvernementales. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confirme cet état de fait puisqu'elle indique clairement les domaines de l'administration ministérielle pour lesquels les sous-ministres sont légalement responsables en propre. L'exercice de ces responsabilités consacrées dans la loi doit être appuyé de manière cohérente et responsable par l'appareil gouvernemental et favorisé, dans l'esprit et dans la lettre, par la politique du gouvernement relative au contrôle et à la responsabilité des ministères. Alors que le scandale des commandites a révélé des problèmes sur le plan de la définition actuelle et de la pratique de la reddition de comptes, tant ministérielle que sous-ministérielle, dans la mesure où ni l'un ni l'autre n'a accepté le blâme pour le résultat, le transfert de l'autorité et du contrôle des sous-ministres vers les ministres, les organismes centraux ou des membres de comités externes comme le font les réformes proposées pourrait bien dans la pratique décourager la clarté de la reddition de comptes, clarté dont l'Enquête a si clairement démontré l'insuffisance dans la gouvernance canadienne actuelle.

Troisièmement, ces propositions renforcent une confusion croissante et fondamentale entre les rôles respectifs des vérificateurs internes et externes. La vérification interne, comme nous l'avons vu plus haut, est censée être un outil de gestion pour fournir aux sous-ministres, en tant qu'administrateurs en chef, une information régulière, continue et confidentielle sur le fonctionnement de leur ministère. C'est un système de confinement, au meilleur sens du terme, fondé sur la prémisse que les sous-ministres, pourvu qu'ils soient prévenus de l'existence de

manquements ou d'irrégularités, vont « faire ce qu'il faut » et intervenir rapidement et adéquatement pour remédier aux faiblesses administratives ou comportements répréhensibles. Les assurances sont actuellement données par les sous-ministres aux ministres de manière régulière ou, au besoin, sans mêler le niveau politique au détail de l'administration des programmes. La vérification externe, pour sa part, poursuit un objectif différent et s'adresse à un autre auditoire. Elle est effectuée de manière cyclique par des vérificateurs extérieurs au ministère, sa portée et ses modalités sont déterminées en dehors, et elle répond à une évaluation de risque faite par des organismes centraux extérieurs au ministère, principalement le Bureau du vérificateur général. Les vérifications externes offrent le plus grand degré d'objectivité et d'indépendance de toutes les vérifications, autorisant ainsi des assurances fiables de la régularité et de la probité des opérations gouvernementales dans l'intérêt tant du Parlement que du public canadien.

Les réformes proposées, avec l'intervention accrue des organismes centraux, la présence de membres externes dans les comités de vérification et les audits internes « horizontaux » menés sous les auspices du Conseil du Trésor semblent toutes conçues pour hybrider la fonction de vérification interne et lui faire apporter les assurances normalement fournies par la vérification externe. Le gouvernement n'hésite pas à enclencher cette abâtardissement de la fonction puisque ce protocole reflète les pratiques exemplaires du monde de l'entreprise, sociétés d'État comprises.

La véracité de ces prémisses — que l'administration souffre d'un manque de contrôle, que les ministres et non les sous-ministres sont les principaux gestionnaires des ministères et que la vérification interne devrait fournir des assurances externes — est encore renforcée par le retour apparent du Conseil du Trésor à son ancien credo du « commandement et contrôle ». Ce demi-tour représente un violent mouvement en arrière du pendule, l'abandon du précepte « diriger et

non ramer » et « laisser les gestionnaires gérer » qui a prévalu au cours des dix dernières années et qui était destiné à rendre le gouvernement plus flexible, efficace et réactif sur le plan de la prestation des programmes et services aux Canadiens. La réintroduction de la vieille institution défaillante du Bureau du contrôleur général et la création d'un corps d'intervenants sous la forme des dirigeants de la vérification, qui seront nommés par les sous-ministres mais responsables devant le Conseil du Trésor, pourraient troubler encore plus les eaux de la reddition de comptes directe. Une loyauté scindée n'ayant jamais été reconnue comme un attribut chez aucun employé ministériel, ceux qui connaissent les aléas d'une double obligation redditionnelle font valoir que les sous-ministres n'auront plus l'assurance que leurs principaux collaborateurs sont au diapason du ministère. Le cri « que les jeux commencent » résonne peut-être déjà d'un bout à l'autre de l'administration en prévision des intrigues et folies auxquelles on va assister lorsque ces vérificateurs en chef tenteront de danser simultanément au rythme de deux tambours différents.

## 3.2

### Le remaniement des comités de vérification

La restructuration du Comité de vérification et d'examen est peut-être le changement le plus notable apporté au régime de vérification actuel. Il s'agit, entre autres, comme on l'a vu plus haut, de mieux aligner les pratiques gouvernementales sur celles du secteur privé. Cependant, une autre motivation est à l'œuvre. D'aucuns croient qu'il est largement établi que les sous-ministres aujourd'hui ne comprennent pas pleinement ou ne gèrent pas adéquatement la fonction de vérification interne. Ils sont considérés comme obsédés par la suppression des mauvaises nouvelles au détriment d'une évaluation réaliste des vérifications, portés à dresser des obstructions quant à la cible des vérifications et ne possédant pas l'indépendance, l'objectivité et les connaissances requises pour siéger au comité de vérification ou fournir des assurances fiables à leur ministre.

L'absence généralisée d'accréditation professionnelle chez les chefs de la vérification nommés par les sous-ministres est présentée comme la preuve de leur appréciation fautive de l'importance de la fonction et de leur désir d'en réduire l'efficacité au sein de leur ministère. Les compétences des sous-ministres en matière de vérification interne sont sans doute similaires à l'échelle du gouvernement, mais même si une évaluation de ces compétences donnait une courbe en cloche, il peut sembler insensé de laisser la responsabilité de la vérification et de l'examen aux mains de ces gestionnaires.

C'est largement le cas à l'heure actuelle. Les comités de vérification et d'examen, à quelques exceptions près, sont composés de cadres supérieurs et présidés par le sous-ministre. Leur mandat consiste à recevoir, analyser et avaliser les rapports de vérification finals ainsi que les plans d'action qui sont le produit de la fonction de vérification interne. Les sous-ministres ont la haute main sur la nomination de leurs chefs de la vérification. Si l'on considère la vérification interne comme un outil de gestion à l'usage de ces administrateurs supérieurs, la structure hiérarchique actuelle est logique, bien que légèrement incestueuse. Ces dernières années, quelques sous-ministres, peut-être pour pallier à ce manque d'objectivité, sont allés chercher des membres ailleurs qu'aux étages supérieurs de leur ministère et ont invité une ou deux personnes de l'extérieur à siéger à leur comité d'examen. La présence de membres de l'extérieur présente sans aucun doute des avantages, en ce sens qu'ils apportent un regard neuf, des compétences diverses et une vision objective à l'examen des rapports de vérification ministériels. Leur participation fournit au comité une « valeur ajoutée » et peut assurer un examen plus indépendant et robuste des constats. Plusieurs sous-ministres ayant opté pour cette structure sont satisfaits des résultats<sup>74</sup>.

En proposant cette réforme du mécanisme des comités de vérification, le Conseil du Trésor est allé beaucoup plus loin que les initiatives ponctuelles de certains sous-ministres puisque dorénavant, les comités

de vérification seraient composés entièrement de membres de l'extérieur. L'objectif, tel que le décrit la politique, est de rendre le comité « beaucoup plus indépendant de la direction de l'organisation dont ils font l'examen »<sup>75</sup>. À cette fin, le Conseil du Trésor affirme que « lorsque la nouvelle politique sera mise en œuvre intégralement, la majorité des membres de tous les comités de vérification proviendront de l'extérieur du secteur public, le reste provenant de l'extérieur du ministère »<sup>76</sup>. L'énoncé de politique ajoute que le sous-ministre peut présider le comité ou en être membre d'office, mais n'impose la présence d'aucun membre de la haute direction. En outre, le Conseil du Trésor établira des « profils de compétences »<sup>77</sup> pour ces membres externes et les choisira « de concert avec le sous-ministre »<sup>78</sup>.

Les partisans de cette approche font valoir que cette nouvelle structure fera en sorte que l'examen de la vérification interne sera assuré par des personnes mieux qualifiées et mieux à même, de par leur objectivité et leur indépendance, de poser des questions percutantes aux vérificateurs et de débusquer la vérité derrière des rapports cachottiers. Ils pensent que le remaniement du comité libérera le sous-ministre et les cadres supérieurs d'une tâche qui peut être mieux remplie par des spécialistes de la vérification, tout en continuant à leur fournir les renseignements et les assurances dont ils ont besoin concernant le fonctionnement de leur ministère.

Par ailleurs, si ces membres externes détectaient des inepties dans la gestion du sous-ministre ou mettaient le doigt sur des actes fautifs graves ou pouvant avoir des conséquences à l'échelle du gouvernement, ils seraient bien placés pour en saisir le Conseil du Trésor ou le ministre. Ainsi, argüent les partisans de cette structure, le gouvernement sera mieux assuré de l'intégrité du système de vérification de la régularité ministérielle. Quelques mandarins trouvent que l'interposition d'agents externes entre le sous-ministre et les organismes centraux ou les ministres contrevient aux conventions qui régissent actuellement ces

relations. Le secteur privé, pour sa part, a bien dû s'adapter; et le Conseil du Trésor ne voit pas pourquoi le gouvernement ne devrait pas retirer les avantages supplémentaires de ce système de vérification interne/externe hybride et il ne doute pas que les sous-ministres comprendront et s'aligneront sur ce raisonnement.

Peut-on forcer la machinerie de la surveillance gouvernementale dans ce moule du secteur privé? Les détracteurs affirment que les particularités de l'administration gouvernementale et la culture dans laquelle elle s'inscrit rendront la cohabitation inconfortable. Il se pose quelques problèmes pratiques. Étant donné le nombre des ministères, il faudra trouver et recruter jusqu'à 300 « experts » pour les comités de vérification. D'aucuns pensent qu'il sera extrêmement difficile de trouver des personnes compétentes prêtes et disponibles en dehors de la fonction publique qui n'auraient pas un quelconque conflit d'intérêts si elles siégeaient à un comité de vérification de ministères tels que ceux de l'Industrie, des Travaux publics et des Services gouvernementaux ou des Finances. En outre, il se pose le problème du favoritisme. On peut s'attendre à ce que le gouvernement veuille placer à ces postes des personnes ayant des sympathies pour le parti au pouvoir, auquel cas ces comités risqueraient de devenir politisés. L'ouverture à l'extérieur des comités de vérification pourrait bien suivre le chemin de tant d'autres nominations à des charges publiques et n'être qu'une auge de plus à laquelle les fidèles du parti viennent se gaver.

La réforme proposée prévoit que le comité de vérification se réunisse chaque année avec le ministre à huis clos, en l'absence du sous-ministre<sup>79</sup>. Cela reflète, là encore, la pratique qui a cours dans maintes sociétés privées et qui vise à donner au conseil d'administration l'assurance, de source indépendante, que leurs dirigeants appliquent les politiques et règles et gèrent les finances de manière appropriée. Dans l'administration publique, cela représenterait un bouleversement de la relation entre les sous-ministres et les ministres. En effet, traditionnellement, c'était le

Bureau du vérificateur général et, dans une mesure moindre, le Conseil du Trésor qui jouaient les chiens de garde et donnaient aux ministres des assurances externes en matière de vérification.

Si le fait que des particuliers donnent des assurances aux ministres sur le travail des ministères représente certes une innovation, c'est l'insertion de fonctionnaires d'autres ministères dans ces comités externes de vérification qui représentent peut-être la partie la plus délicate. Nul doute que cette exigence a été imposée pour garantir qu'au moins un membre du comité de vérification connaisse le fonctionnement de l'administration publique. Cependant, cela fait surgir la possibilité très bizarre qu'un sous-ministre donne des assurances à un ministre autre que le sien. La dimension « mouchardage » implicite dans la réunion annuelle réglementaire du comité de vérification avec le ministre fait de la participation de ces fonctionnaires ministériels une expérience potentiellement humiliante pour les deux sous-ministres concernés et, au niveau personnel, pourrait provoquer des ressentiments, des rancunes et des conflits sans fin au sein du corps des sous-ministres.

Il y a aussi la question de la reddition de comptes. Il est évident que l'un des buts de cette politique est de renforcer le concept de « ministre gestionnaire » et de clarifier sa responsabilité et son obligation redditionnelle à l'égard de la bonne administration de son ministère. On semble poser également la prémisse, avec ce changement du rôle du sous-ministre vis-à-vis du comité de vérification, que le système actuel a failli à donner au ministre des assurances appropriées. Mais la question se pose : si le défaut du sous-ministre de reconnaître la gravité des irrégularités dans les commandites (et donc son défaut d'informer son ministre ou le Conseil du Trésor de ces problèmes) était dû à la mauvaise qualité de l'information qu'il recevait, quelle garantie existe-t-il qu'un comité composé de membres de l'extérieur disposant de la même information n'arriverait pas à une conclusion similaire? Et si des renseignements importants de cette nature passent inaperçus, ou si,

comme dans le cas du Programme de commandites, des assurances sont données qui s'avèrent erronées, quelle sera la responsabilité imputable à ces membres externes chargés d'évaluer et de transmettre cette information? Le sous-ministre et le ministre pourront tous deux blâmer cet organe externe de les avoir mal informés et, si l'on en juge par l'expérience passée, se servir de cette insuffisance pour refuser toute responsabilité. Ainsi, les chaînes de « blâmabilité » et de « responsabilité » sont encore moins claires, mais en l'occurrence, les « responsables » se situent dorénavant en dehors du ministère ou même en dehors de la fonction publique. On escompte, bien évidemment, que les comités externes, avec leur flair plus aiguisé, leur objectivité et leurs connaissances expertes, ne commettront jamais une telle défaillance. Mais si cela arrivait, est-ce que ce comité ne serait pas un nouveau bouc émissaire tout trouvé?

### 3.3

#### Plus sera-t-il égal à mieux?

Le rétablissement du Bureau du contrôleur général ouvre une ère de plus grande surveillance des ministères par les organismes centraux et, inévitablement, une multiplication des vérifications exigées. Selon la nouvelle politique sur la vérification interne, le spectre de « vérifications horizontales » va maintenant venir compléter la panoplie de quelque 20 à 30 vérifications internes cycliques déjà entreprises dans des ministères comme TPSGC. Ajouter à cela les vérifications financières et de rendement aujourd'hui menées par le vérificateur général, et vous serez en droit de conclure que cette administration est l'un des premiers artisans d'une « société de la vérification ».

Si l'on s'en tient à l'histoire peu glorieuse de la vérification du Programme de commandites, il est incontestable qu'une certaine amélioration de la qualité de la vérification interne, de son professionnalisme, de la compétence de son personnel, de l'intégrité de ses rapports et de la

capacité du comité de vérification à décoder les messages transmis s'impose. On peut présumer que les ressources supplémentaires, le savoir-faire, les lignes directrices et les structures qui vont émaner du Bureau du contrôleur général aideront à combler l'écart entre ce que devrait être et accomplir idéalement une vérification interne et les résultats parfois insuffisants aujourd'hui observés. Dans cette mesure, toute initiative visant à améliorer la qualité de la vérification interne devrait être accueillie avec enthousiasme et universellement saluée.

Dans le même temps, il faut bien reconnaître que les vérifications sont source de stress et qu'elles accaparent le temps, l'énergie et les ressources de ministères et de fonctionnaires qui peinent déjà à accomplir le travail réel de l'administration publique, soit la réalisation des objectifs du gouvernement élu au moyen d'une gestion prudente des ressources publiques. Étant donné la fragilité de la nature humaine et, à l'occasion, la vénalité caractérisée de certains, il est certes nécessaire de consacrer une certaine somme de temps et d'efforts à la comptabilité. Cependant, lorsque la balance entre les « faiseurs » et les « vérificateurs » penche trop en faveur des seconds, la surveillance devient oppressante et peut peser fortement sur le moral et l'amour-propre des fonctionnaires. Il n'est dans l'intérêt d'aucun gouvernement de soumettre ses employés à une tension si forte — tension entre l'obligation de rendement et l'obligation de rendre compte de ce rendement — qu'ils en perdent toute faculté de créativité, d'innovation ou de bon sens. Plus on fouille, plus on trouve. En soumettant en sus les gestionnaires à des vérifications horizontales comme le veut cette nouvelle politique, le Bureau du contrôleur général marchera sur la corde raide : en ligne de mire la détection d'irrégularités ou de cas de corruption notables et sous ses pas le risque de saper le moral et la confiance en eux d'employés passant trop de temps sous le microscope.

### 3.4

#### Quelques réflexions finales sur les réformes proposées

Lorsqu'on les analyse à la lumière des principaux facteurs isolés par la présente étude comme ayant contribué à la défaillance du mécanisme de vérification dans le cas du Programme de commandites, il apparaît que ces réformes ne font rien pour régler l'un des problèmes qui a le plus contribué à cette panne, soit l'effet de l'accès à l'information sur la qualité des rapports de vérification. Enlevez la pression qui pèse sur les sous-ministres obligés de fonctionner dans la cage de verre créée par l'accès à l'information, et par conséquent la nécessité de protéger leur ministère et leur ministre contre les conséquences de la publication de rapports de vérification négatifs et l'incitation primordiale à brouiller et délayer les rapports disparaissent. On pourrait lever l'un des plus grands obstacles institutionnels à une bonne vérification en modifiant la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à en soustraire tous les documents de travail relatifs aux vérifications internes et, idéalement, les rapports eux-mêmes. Il ne faudrait pas laisser le désir d'ouverture et de transparence corrompre l'intégrité du processus de vérification lui-même, ce désir pouvant très bien être satisfait par la publication de sommaires de ces rapports.

Deuxièmement, ces réformes laissent sans solution le problème très crucial de la classification des vérificateurs au sein des ministères. Nos observations montrent que, de façon générale, ce sont la qualité et le professionnalisme qui font le plus défaut actuellement chez les vérificateurs. La nomination de dirigeants de la vérification accrédités, comme le recommande cette politique, sera un pas dans la bonne direction, mais tout l'avantage de cette mesure sera perdu si le calibre des personnes placées sous l'autorité de ces dirigeants reste au niveau du soutien administratif, c'est-à-dire si le gouvernement ne va pas assez loin vers la professionnalisation de cette fonction.

Troisièmement, il n'est pas sûr du tout que le substrat de méfiance envers l'administration que reflète cette nouvelle politique permettra l'émergence d'une fonction publique robuste et sûre d'elle, capable de résister à l'avenir aux pressions politiques. L'accent mis sur le renforcement des pouvoirs et de l'influence des organismes centraux, le manque de respect pour les sous-ministres comme administrateurs en chef de leur ministère et la prééminence accordée aux ministres, tout cela est un signal pour les fonctionnaires qu'il leur faut prendre leurs instructions d'en haut et ne modifiera en rien la culture d'effacement devant les niveaux politiques et exécutifs mis en évidence par le scandale des commandites. En couvrant d'opprobre le plus grand nombre pour les fautes de quelques-uns, en omettant de créer une législation forte et efficace de protection des dénonciateurs ou de sanctionner lourdement les fonctionnaires qui ont fermé les yeux, le gouvernement et le Parlement n'ont pas créé les conditions adéquates pour encourager les fonctionnaires à poser des questions difficiles.

Le scandale des commandites est le résultat des agissements répréhensibles d'un petit groupe isolé travaillant hors réseau à une opération clandestine dirigée par le Cabinet du Premier ministre. Il n'était pas représentatif de l'activité, de l'éthique ou du fonctionnement ordinaire du gouvernement. Pourtant, comme une classe interdite de récréation pour l'inconduite de quelques élèves, la fonction publique se voit injustement blâmée et censurée à cause d'actes qui échappaient essentiellement à son contrôle. Pire encore, il semble, selon cette perspective, que les plus directement coupables pointent aujourd'hui les doigts accusateurs, et c'est l'injustice fondamentale de cette situation qui va probablement colorer l'acceptation des tentatives les plus raisonnables et les plus nécessaires d'améliorer la fonction de vérification interne. Comme le fait remarquer l'ancien sous-ministre Arthur Kroeger :

Ce que l'on voit aujourd'hui, c'est une réaction aux agissements de 14 fonctionnaires isolés comme prétexte pour imposer de vastes contraintes supplémentaires à 200 000 agents à travers le pays<sup>80</sup>.

D'autres personnes avec qui nous nous sommes entretenus estiment que le résultat de cette réaction excessive du gouvernement à un incident isolé qui n'était, fondamentalement, pas de la faute de l'administration, ne fera rien d'autre que ligoter la fonction publique, imposer des inefficiences extraordinaires pendant que tous ces nouveaux systèmes seront appris, mis en place et rodés par une administration déjà surchargée, et créer un niveau d'amertume et de ressentiment qui empoisonnera encore plus l'atmosphère dans une fonction publique déjà démoralisée. Les partisans, pour leur part, sont tout aussi convaincus que ce modèle mettra la fonction publique sur la voie d'un plus grand professionnalisme et d'une meilleure reddition de comptes et que ce modèle, pourvu qu'il soit correctement réalisé, permettra au gouvernement de mieux dormir la nuit en ayant l'assurance qu'un nouveau scandale des commandites ne pourra plus jamais être tissé à l'abri des regards. Le temps sera sans aucun doute l'arbitre final de ce débat, mais la question de savoir quel rôle la vérification interne a joué dans le théâtre global du scandale des commandites nous ramène, enfin, à l'intrigue centrale de notre étude.

#### 4 Le clou dans le fer — Conclusions

Est-ce que le manque d'attention et de rigueur de la vérification interne a constitué le « clou » qui pourrait un jour conduire à la perte du gouvernement au pouvoir, voire celle du « royaume lui-même » sous la forme d'un référendum futur? À la lumière de la théorie pure de la vérification, la réponse à cette question pourrait être « oui ». Une enquête sérieuse du service de vérification interne sur les risques posés par les premiers indices d'irrégularités financières dans les contrats de publicité aurait bien pu porter un coup d'arrêt au scandale des commandites. Les responsables, même s'ils n'avaient pas été découverts, auraient pu

être effrayés par le spectre d'un contrôle rigoureux et continu, et les arrangements scélérats qui ont gagné en ampleur au fil du temps pourraient n'avoir jamais été conclus. Le retour de la fonction d'achat du SPROP à l'administration centrale de TPSGC aurait pu rétablir les garde-fous institutionnels qui ont initialement permis à M. Cutler et à ses supérieurs de contester les actes de M. Guité en 1994 et aurait déclenché des alarmes le long d'une ligne hiérarchique différente si ces irrégularités avaient continué. Le système aurait fonctionné.

Mais aurait-il donné des résultats? La réponse à cette question est probablement « non ». La vérification interne, face à une ingérence politique concertée et constante dans les mécanismes réguliers de l'administration publique, n'a été que l'un de nombreux détecteurs de fumée institutionnels réduits au silence par un feu politique si intense. Étant le principal système d'alarme chargé de détecter les méfaits, elle porte peut-être une part de responsabilité plus lourde que la plupart, mais elle n'était pas à l'abri des pressions exercées sur TPSGC en rapport avec le fonctionnement de l'opération clandestine dirigée par M. Guité.

Bien entendu, cela met en cause l'objectivité de la vérification interne à l'intérieur du système ministériel. Est-ce que le dirigeant de la vérification, éprouvant peut-être une plus grande loyauté envers le Conseil du Trésor qu'envers le ministère, aurait été à l'abri d'une telle ingérence politique? La réponse est probablement « non ». Confronté à la volonté du Premier ministre et à l'éclatement potentiel du pays, même les organismes centraux auraient bien pu se coucher. Ce n'est pas comme si l'on ignorait les irrégularités qui marquaient ce programme. Un ancien sous-ministre a déclaré que, dès la fin des années 90, on savait dans le cercle sous-ministériel qu'il se passait des choses pas très jolies dans le sanctuaire de TPSGC<sup>81</sup>. Il incombait en fin de ligne au sous-ministre de reconnaître le caractère répréhensible des agissements, d'objecter, et si cette protestation tombait dans les oreilles

de sourds, de démissionner. Il n'a rien fait de tel. À l'époque, il n'en voyait pas le besoin.

Dans le contexte de ces responsabilités supérieures, la vérification interne ne jouait qu'un second rôle. On ne peut négliger le fait que cette fonction aurait pu armer le sous-ministre d'éléments matériels et de preuves révélant la profondeur de la corruption et qu'elle a failli dans cette tâche cruciale. L'information, c'est du pouvoir, et donc l'information divulguée par la vérification interne joue un rôle considérable dans le système politique. Comme le démontre bien cette saga, même de petites manipulations apparemment insignifiantes de l'information peuvent avoir des conséquences profondes. Tout comme la mort d'un papillon monarque au Mexique peut changer le cours des événements dans le monde, le plus infime détail d'une vérification interne peut déclencher des répercussions nationales et politiques cataclysmiques. C'est la morale enseignée à la jeunesse par notre comptine : des actes en apparence insignifiants ont de lointaines conséquences. Faute d'un clou . . .

## Notes en fin de texte

- 
- <sup>1</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur la vérification interne*, 21 octobre 2005.
- <sup>2</sup> Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? — Rapport factuel*, 1<sup>er</sup> novembre 2005, VII, « Vérifications et enquêtes », p. 197-219.
- <sup>3</sup> Bureau du vérificateur général, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2003, Points saillants globaux, p. 1.
- <sup>4</sup> Témoignage de Norman Steinberg devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 4 octobre 2004, volume 16, p. 2493.
- <sup>5</sup> Le service de vérification de TPSGC portait le nom de Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) jusqu'en 1996, Direction générale de la vérification et de l'examen (DGVE) de 1996 à 2002, et Direction générale de la vérification et de l'éthique après 2002. Pour éviter toute confusion, nous utilisons le terme « Direction générale de la vérification et de l'examen » dans la présente étude.
- <sup>6</sup> *Ibid.*, p. 2492-2493.
- <sup>7</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, témoignage de M. Allan Cutler, 11 mars 2003, 9 : 1020.
- <sup>8</sup> Notes de Julie Ginley citées par M. Finkelstein devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 4 octobre 2004, volume 16, p. 2501.
- <sup>9</sup> *Ibid.*, p. 2499.
- <sup>10</sup> Témoignage de Norman Steinberg devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 4 octobre 2004, volume 16, p. 2494 (E).
- <sup>11</sup> *Ibid.*, p. 2497.
- <sup>12</sup> *Ibid.*
- <sup>13</sup> Témoignage d'Allan Cutler devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, mai 2003, 9:1020.
- <sup>14</sup> Brian R. O'Neal, « Résumé des témoignages présentés pour l'examen du Chapitre 3 (Le Programme de commandites), du Chapitre 4 (Les activités de publicité) et du Chapitre 5 (La gestion de la recherche sur l'opinion publique) du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada pour la période allant jusqu'au 2 avril 2004 », 15 avril 2004, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, p. 8.
- <sup>15</sup> *Ibid.*
- <sup>16</sup> Témoignage d'Allan Cutler devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 28 septembre 2004, volume 13, p. 2132 (E).
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 2486.
- <sup>18</sup> Brian O'Neal, p. 8.
- <sup>19</sup> Témoignage de Norman Steinberg devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 4 octobre 2004, volume 16, p. 2487 (E).
- <sup>20</sup> *Ibid.*
- <sup>21</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, note de service à M. Jim Stobbe de Norman Steinberg, directeur général, Vérification et Examen de TPSGC, dossier n° 1530-96-056-11/5, 19 juin 1996.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Première ébauche du rapport d'Ernst & Young, citée par M. Finkelstein devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 29 septembre 2005, volume 14, p. 2261 (E).

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 2250.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 2252-53.

<sup>26</sup> Rapport final de la vérification d'Ernst & Young, cité par M. Finkelstein, *ibid.*, p. 2269.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 2281.

<sup>28</sup> Témoignage de Randal Quail devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 24 novembre 2004, volume 39, p. 6773 (E).

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 6771.

<sup>30</sup> Témoignage de Norman Steinberg devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 4 octobre 2004, volume 16, p. 2557-2558 (E).

<sup>31</sup> Juge Gomery dans *ibid.*, p. 2619-2620.

<sup>32</sup> Témoignage de Norman Steinberg dans *ibid.*, p. 2621.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 2621.

<sup>34</sup> Brian O'Neal, p. 11.

<sup>35</sup> Document du Conseil du Trésor 824628, 21 novembre 1996, cité dans Brian R. O'Neal, p. 12.

<sup>36</sup> Brian O'Neal, p. 22.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>40</sup> Conversation avec Denis Desautels, Ottawa, 20 octobre 2005.

<sup>41</sup> Témoignage d'Alfonso Gagliano à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 3 février 2005, volume 69, p. 11969 (E).

<sup>42</sup> Brian O'Neal, p. 33.

<sup>43</sup> Pour un exposé complet de cette théorie, voir Denis Saint-Martin, « L'Affaire Groupaction : Un cas de politisation de la fonction publique fédérale? », *Administration publique du Canada*, volume 46, n° 4, p. 450-470.

<sup>44</sup> Denis Saint-Martin, « L'Affaire Groupaction : Un cas de politisation de la fonction publique fédérale? », *Administration publique du Canada*, volume 46, n° 4, p. 461.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 460.

<sup>46</sup> Daniel Leblanc, « Bureaucrat in ad furor stonewalls », *Globe and Mail*, 20 juillet 2002, traduction dans David Good, *The Politics of Public Management : The HRDC Audit of Grants and Contributions*, University of Toronto Press, 2003, p. 461.

<sup>47</sup> Conversation avec un sous-ministre retraité, 9 novembre 2005.

<sup>48</sup> Témoignage de Randal Quail à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 25 novembre 2004, volume 40, p. 6883-6884 (E).

<sup>49</sup> Témoignage de Brian MacAdam au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 3 février 2005.

<sup>50</sup> Conversation avec un sous-ministre adjoint, 12 novembre 2005, Ottawa.

<sup>51</sup> *Ibid.*

- <sup>52</sup> David Good, *The Politics of Public Management: The HRDC Audit of Grants and Contributions*, University of Toronto Press, 2003, p. 52.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, p. 193.
- <sup>54</sup> *Ibid.*, p. 192.
- <sup>55</sup> Conversation avec un sous-ministre adjoint, 12 novembre 2005, Ottawa.
- <sup>56</sup> Témoignage de Brian MacAdam, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 3 février 2005.
- <sup>57</sup> Expression trouvée par Micheal Powers et citée dans David Good, p. 191.
- <sup>58</sup> David Good, p. 191.
- <sup>59</sup> *Ibid.*, p. 192.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, p. 54.
- <sup>61</sup> *Ibid.*, p. 53.
- <sup>62</sup> Kelly Egan, « How the NCC tried to hide a shocking safety report: Expert ordered to tone down 'alarmist' study », *Ottawa Citizen*, 26 octobre 2005, p. 1-2.
- <sup>63</sup> *Ibid.*, p. 2.
- <sup>64</sup> *Ibid.*, p. 2.
- <sup>65</sup> *Ibid.*, p. 2.
- <sup>66</sup> David Good, p. 64.
- <sup>67</sup> *Ibid.*, p. 193.
- <sup>68</sup> *Ibid.*, p. 69.
- <sup>69</sup> *Ibid.*, p. 211.
- <sup>70</sup> Conversation avec Denis Desautels.
- <sup>71</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, « Politique sur la vérification interne », 25 octobre 2005, [www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/ia-vi/ia-vi03\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ia-vi/ia-vi03_e.asp).
- <sup>72</sup> Interview à la radio de CBC Ottawa, « Public servants react to Alcock announcement », Radio Morning.
- <sup>73</sup> Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, Comité sénatorial permanent des Finances nationales, *Témoignages*, 16 novembre 2005.
- <sup>74</sup> Conversations avec Denis Desautels et plusieurs sous-ministres adjoints.
- <sup>75</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, « Le gouvernement renforce l'intégrité de la vérification et de la surveillance », 21 octobre 2005, [www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2005/1021\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2005/1021_e.asp), p. 1.
- <sup>76</sup> *Ibid.*
- <sup>77</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, « L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement », [www.tbs-sct.gc.ca/spsm.rgsp/cci-acg/cci-acg03\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm.rgsp/cci-acg/cci-acg03_e.asp), p. 8.
- <sup>78</sup> *Ibid.*, p. 8.
- <sup>79</sup> *Ibid.*, p. 8.
- <sup>80</sup> Interview à CBC Radio Ottawa, « Public servants react to Alcock announcement », Radio Morning, 26 octobre 2005.
- <sup>81</sup> Conversation avec un ancien sous-ministre, Ottawa, 12 novembre 2005.

