



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

VÉRIFICATION DE MARCHÉS DE PUBLICITÉ ET DE SERVICES CONNEXES

Mars 2003

7055-52 (CRS)



Canada 

TABLE DES MATIÈRES

Aperçu	1
Contexte	1
Contexte d’attribution des marchés	2
Résultats de la vérification	3
Recommandations	8
ANNEXE A – RÉPONSE DE LA DIRECTION	A-1



SYNOPSIS

Contexte de la vérification : Ce rapport présente les résultats d'une vérification interne de services de publicité, y compris les commandites et les sondages. La vérification a été faite à la demande de la haute direction du Ministère, et plus particulièrement du Directeur général – Affaires publiques (DGAP), qui a eu l'entière responsabilité de la publicité du recrutement pendant la seconde moitié de la période de trois ans visée par la vérification (c'est-à-dire les années financières 1999-2000 à 2001-2002). La vérification a principalement porté sur les paiements faits dans le cadre de deux importants marchés : un marché de placement dans les médias (trois ans, dépenses totales d'environ 22 M\$) – marché-cadre attribué par TPSGC en vertu duquel une certaine entreprise agit, au nom de l'administration fédérale, comme « agence de coordination » du placement dans les médias; et un marché de production publicitaire (trois ans, dépenses d'environ 7 M\$) – marché unique de conception et de mise en œuvre du plan de communication du MDN pour la publicité du recrutement.

Contexte d'attribution des marchés : Les vérificateurs ont noté certaines caractéristiques du milieu des affaires auquel sont attribués des marchés de services de publicité; bien qu'elles échappent en grande partie au contrôle du MDN, ces caractéristiques ont soulevé au Ministère des difficultés dans la gestion des marchés connexes. Le secteur de la publicité est passablement concentré, et, en l'absence de stratégies de passation de marchés bien conçues, on court le risque que des alliances et des liens entre les divers entrepreneurs et sous-traitants empêchent une véritable concurrence. Associée à d'apparentes « normes de l'industrie » donnant lieu à d'importants versements anticipés et à des commissions liées au volume du travail et aux relations d'affaires, cette situation a engendré un régime de mesures incitatives qui aurait pu nuire à l'optimisation des ressources du MDN. Pour atténuer ces risques, il y aurait lieu d'instituer des contrôles internes particulièrement stricts, surtout dans le domaine des responsabilités financières.

Sommaire des résultats : Les Forces canadiennes ont lancé un important projet de recrutement pendant l'année financière 2000-2001. À la même époque, la responsabilité de la publicité du recrutement est passée (en septembre 2000) du Groupe des ressources humaines à la Division des affaires publiques. En dépit des risques que comportait le régime général d'attribution des marchés de publicité, la vérification a révélé que la situation s'était améliorée. Il semble que le DG – Affaires publiques a progressivement adopté une optique commerciale et que, dans l'ensemble, les fournisseurs ont été tenus de rendre des comptes pendant l'année financière 2001-2002, c'est-à-dire la première année financière complète pendant laquelle le DGAP a été responsable de la publicité du recrutement. En dépit de tous les efforts que nous avons faits pour trouver la documentation, la piste de vérification des années antérieures (c.-à-d. 1999-2000 et 2000-2001) n'était pas suffisamment complète pour nous permettre d'affirmer que les biens et les services ont été reçus en conformité avec les dispositions des marchés. En fait, il nous a été impossible de trouver certains dossiers et documents; cela tient peut-être au transfert de responsabilité dont il a été question ci-dessus.



Pouvoirs et contrôle financiers : Les documents d'approbation des projets pris individuellement ont pour la plupart été correctement autorisés; toutefois, le quart environ manquaient ou n'avaient pas été correctement autorisés. Tous les projets de production publicitaire sauf un ont cependant pu être associés au plan de communication du MDN. Les attestations du MDN selon lesquelles les biens/services ont été reçus comme prévu ont presque toutes été jugées correctes quant à leur forme; il a cependant été plus difficile d'en apprécier la valeur quant à leur fond. En ce qui concerne le placement dans les médias, en particulier, le marché-cadre imposait au fournisseur la responsabilité de s'assurer que le placement se faisait comme prévu. De plus, les contrôles des demandes de paiement du MDN n'ont pas été appliqués systématiquement pendant la période visée par la vérification. Pendant six mois environ, le bureau de comptabilité responsable a cessé de vérifier les demandes de paiement des fournisseurs; ce processus a repris vers la fin de notre vérification.

Le personnel du DGAP associé à la passation des marchés de services de publicité a habituellement reçu une formation en cours d'emploi et non une formation officielle. Des efforts ont récemment été faits pour améliorer les connaissances du personnel dans le domaine des marchés et des finances par des moyens comme le mentorat et la formation interne. Certains membres du personnel du groupe de la publicité du DGAP sont actuellement inscrits au programme Communications and Advertising Accredited Professional (CAAP).

Autres commentaires sur les commandites et les sondages : Environ 2 p. 100 du budget de publicité du MDN a été dépensé en commandites. Le MDN fait une distinction entre ces commandites et le Programme de commandites du gouvernement fédéral (GDC); il y voit plutôt des « activités de marketing direct ». Les commandites du MDN ne visent pas uniquement à mettre en valeur les programmes et l'image du GDC : elles sont une forme de marketing destiné à favoriser le recrutement. Le système des « commandites » a été beaucoup amélioré pendant l'AF 2001-2002 à divers égards : transparence, documentation et rapports postérieurs aux événements. Nous comprenons également que les marchés de « commandite » récents ont été attribués par l'intermédiaire de TPSGC. Nous avons néanmoins remis en question la valeur de ces « commandites » compte tenu du coût des contrôles de gestion qu'elles exigent.

Les marchés de recherche sur l'opinion publique (sondages) ne sont pas attribués par l'intermédiaire des agences de coordination de la production publicitaire ou de placement dans les médias; ils font plutôt l'objet de commandes subséquentes à des offres permanentes qu'administre TPSGC. À quelques exceptions près, les activités liées aux sondages ont été jugées conformes à la politique du SCT.

Centralisation des dépenses de publicité : Selon la politique du SCT, la gestion des services de publicité et des dépenses relatives aux sondages est la responsabilité des chefs des communications. Pour l'AF 2001-2002 seulement, nous avons observé que d'autres organisations du MDN avaient fait des dépenses de publicité d'environ 1,7 M\$ et des dépenses de sondage d'environ 250 k\$, et nous avons effectué un bref examen (et non une vérification) de ces dépenses.



Recommandations : Nous avons formulé des recommandations qui visent à resserrer certains contrôles, à garantir concrètement le respect des pouvoirs délégués et à mieux tenir compte des risques inhérents à l'attribution de marchés dans le milieu de la publicité. Compte tenu de l'effort de gestion que nécessitent les commandites, nous avons également suggéré qu'on réévalue la rentabilité de cette pratique. Nous avons enfin recommandé un renforcement de la responsabilité fonctionnelle de tous les services de publicité et des services connexes du Ministère.

Réponse/plan d'action de la direction : Le DG – Affaires publiques a accepté toutes les recommandations générales, sauf la réévaluation des activités de commandite. La direction compétente du Groupe des finances et des services du Ministère est d'accord avec les observations relatives aux questions financières; elle a rétabli des contrôles clés et elle propose aussi que des modifications soient apportées à la politique et aux procédures de vérification des paiements. D'autres mesures administratives ont été prises ou doivent l'être; en voici quelques exemples :

- le DGAP est un membre actif du Comité interministériel de la réforme de la publicité;
- le groupe de la publicité des Affaires publiques du MDN a amélioré le cadre de contrôle interne et institué notamment un processus d'examen et d'autorisation plus détaillé qui relève du personnel de supervision;
- le groupe de la publicité compte diffuser (en 2002-2003) des instructions permanentes d'opération qui permettront d'améliorer encore la tenue des dossiers contractuels (ainsi que les pistes de vérification);
- le plan de communication annuel du MDN sera signé par le DGAP et disponible sur l'intranet;
- la gestion des activités de publicité du MDN et des FC fait actuellement l'objet d'analyses financières, et des instructions permanentes d'opération sont en cours de rédaction.

L'annexe A présente des renseignements plus détaillés sur la réponse et le plan d'action de la direction.



APERÇU

CONTEXTE

1. Origine de la vérification interne. Cette vérification a été faite à la demande expresse de la haute direction du Ministère, et plus particulièrement du Directeur général – Affaires publiques (DGAP). Elle a porté sur les commandites et sur les marchés de publicité et de sondage du MDN. Depuis six mois, les dépenses de communication et de publicité des ministères ont suscité de nombreuses critiques, suite à la publication d'un rapport défavorable du Bureau du vérificateur général (BVG).

2. Inquiétude du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Après qu'on a décidé de procéder à cette vérification, le Ministère a reçu une lettre du SCT dans laquelle celui-ci demandait, à l'égard des commandites, de la publicité et des sondages (recherche sur l'opinion publique) :

- a) qu'on évalue la pertinence du système de gestion des marchés;
- b) qu'on examine la conformité des dossiers courants aux dispositions des articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* et d'autres lois et règlements utiles;
- c) qu'on donne l'assurance que les personnes auxquelles des pouvoirs sont délégués sont bien formées et informées.

3. Portée. Cette vérification interne a porté sur la publicité, les sondages et les commandites dont la Division des affaires publiques du MDN s'est occupée au cours des trois dernières années financières (1999-2000 à 2001-2002), et plus particulièrement sur les paiements liés à deux marchés : un marché de placement dans les médias et un marché de production publicitaire. Il en est question dans les notes explicatives ci-dessous.

- Placement dans les médias – Selon un marché-cadre attribué par TPSGC, une certaine entreprise agit, au nom de l'administration fédérale, comme « agence de coordination » du placement dans les médias (publicité à la télévision, p. ex.). Les ministères utilisent des commandes subséquentes à ce marché-cadre pour répondre à leurs besoins annuels.
- Production publicitaire – Une entreprise a obtenu un marché pour préparer le plan de communication annuel pour la publicité du recrutement du MDN (plans de médias et développement créatif compris) et s'occuper de la production. Ce marché de trois ans a été attribué par TPSGC par voie concurrentielle; des représentants du MDN participaient à la sélection.
- Commandites – Entente en vertu de laquelle une partie fournit à une autre des ressources financières ou une aide en nature pour appuyer un projet qui présente un intérêt et un avantage mutuels (Politique de communication du SCT). Du point de vue du MDN et des FC, les commandites sont principalement des ententes en

vertu desquelles des ressources sont fournies à une tierce partie, généralement à l'occasion d'un événement (une partie de hockey, p. ex.) pour faire la promotion des FC et du recrutement.

- Sondages – « Les recherches sur l'opinion publique servent à évaluer les réactions aux propositions ou aux modifications ou initiatives éventuelles; à évaluer l'efficacité des politiques, des programmes et des services; à mesurer les progrès réalisés en ce qui a trait à l'amélioration du service; à évaluer l'efficacité des activités de communication; et à des fins de marketing, entre autres applications. » (Politique de communication du SCT)

4. Dépenses vérifiées. En trois ans, le MDN a dépensé environ 22 M\$ en placement dans les médias et environ 7 M\$ en production publicitaire. Ces chiffres ne comprennent pas des dépenses d'environ 1,6 M\$ au titre des sondages. (Des sommes moindres ont aussi été affectées à des travaux de publicité qui ont été faits à l'extérieur de la Division des affaires publiques et qui n'entraient pas dans les marchés principaux dont il est question ci-dessus.) Pour les trois années financières en question, le DG – Affaires publiques (DGAP) a été responsable de près de 80 p. 100 des dépenses qui ont été imputées aux marchés ci-dessus (créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE) 2001-2002 compris). La responsabilité de la publicité du recrutement est passée du Groupe du recrutement des FC (GRFC) au DGAP en septembre 2000.

5. Méthode d'échantillonnage. L'un des principaux objectifs de la vérification consistait à voir si le système de contrôle interne, et notamment la délégation des attestations exigées par la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, était suffisant et efficace. À cette fin, nous avons relevé tous les paiements faits à l'agence de coordination du placement dans les médias et de la production publicitaire par le DGAP ou le GRFC et nous en avons formé un échantillon de dépenses supérieures à 25 k\$. Cela nous a permis d'examiner environ 70 p. 100 des paiements au titre de la production publicitaire et près de 90 p. 100 des paiements au titre du placement dans les médias pendant les trois années financières. Pour ce qui est des dépenses au titre des sondages et des commandites, qui étaient bien moindres, nous avons constitué un échantillon qui représentait une plus grande proportion encore des dépenses.

CONTEXTE D'ATTRIBUTION DES MARCHÉS

6. Certaines caractéristiques du milieu des affaires auprès duquel des services de communication/publicité sont obtenus, même si elles échappent en grande partie au contrôle du MDN, ont soulevé au Ministère des difficultés dans la gestion de ces marchés. L'une des caractéristiques du secteur de la publicité est qu'il est passablement concentré. La structure de ce secteur est telle que, en l'absence de stratégies de passation de marchés bien conçues, on court le risque que des alliances et des liens entre les divers entrepreneurs et sous-traitants empêchent une véritable concurrence. Il n'appartient pas à la direction du MDN d'examiner la structure de propriété des alliances et des entreprises sous-traitantes, ni d'ailleurs de faire enquête à leur sujet. Associée à d'apparentes « normes de l'industrie » donnant lieu à d'importants versements anticipés et à des commissions liées au volume du travail et aux relations d'affaires, cette situation a toutefois engendré un régime de mesures incitatives susceptible de nuire à l'optimisation des ressources du MDN.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

7. Évaluation globale. Nous avons relevé dans le régime général d'attribution des marchés de publicité des points faibles qui pourraient manifestement avoir une incidence sur l'optimisation des ressources du Ministère. Malgré cela, et à en juger par le courant d'amélioration observé depuis que la publicité du recrutement a été confiée au DG – Affaires publiques (en septembre 2000), nous trouvons que, dans l'ensemble, les fournisseurs ont été tenus de rendre des comptes pendant l'année financière 2001-2002. Il semble également que la Division des affaires publiques ait adopté une optique commerciale ciblée; à ces mesures se sont ajoutées des améliorations de la gestion des dossiers de la Division.

8. Des lacunes concernant l'administration et la documentation des années financières 1999-2000 et 2000-2001 nous empêchent d'affirmer que les produits ont tous été reçus en conformité avec les dispositions des marchés – ces cas n'étant pas négligeables. Toutefois, cela ne veut pas nécessairement dire que les produits n'ont pas été reçus (nous n'avons pas relevé en effet d'actes fautifs intentionnels). Cela signifie que la piste de vérification d'un certain nombre de paiements importants n'était pas suffisamment complète. Il se pourrait que le transfert de responsabilité de la publicité du recrutement du GRFC au DGAP en septembre 2000 ait eu une influence sur la disponibilité des documents. Même si les choses se sont nettement améliorées en 2000-2001, il reste évident qu'il faudra resserrer certains contrôles internes, garantir concrètement le respect des pouvoirs délégués et mieux tenir compte des risques inhérents à l'attribution des marchés dans le milieu de la publicité. Il faudra au moins prévoir d'importantes améliorations dans les domaines suivants : séparation des tâches; examen attesté des opérations par le personnel de supervision en fonction de critères précis relativement aux risques; contrôles de vraisemblance des documents fournis à l'appui des factures; amélioration de la définition des tâches relatives aux commandes subséquentes à des marchés. De plus, il importera d'avoir une meilleure idée des besoins annuels pour mieux prévoir les services requis et éviter les importantes modifications de marchés. Nous reconnaissons que l'accroissement des efforts de recrutement a rendu plus difficile l'évaluation des besoins en matière de publicité.

9. Le DGAP et le Groupe des finances ont réagi (voir l'annexe A) à nos recommandations. Ils sont en gros d'accord avec les recommandations, et des mesures visant à corriger les problèmes soulevés ont déjà été prises ou sont prévues.

10. Délégation de pouvoirs financiers. Pour ce qui est de l'**article 32** de la *LGFP* (autorisation de travaux), le chef du groupe de la publicité du DGAP a approuvé la majorité des prévisions de production publicitaire et la majorité des autorisations, commandes subséquentes, etc., de placement dans les médias; dans environ 25 p. 100 des opérations échantillonnées, toutefois, les documents d'autorisation manquaient, n'étaient pas signés ou n'avaient pas été signés par le chef du groupe de la publicité du DGAP – la seule personne disposant du pouvoir prévu à l'article 32 –, mais par un autre agent de publicité. Cette situation était courante pour l'autorisation des commandites en 2001-2002. De plus, si l'on excepte l'intervention du chef du groupe de la publicité du DGAP, les projets plus importants ne semblent avoir fait l'objet d'aucun examen préalable du personnel de supervision.

11. Il importe aussi que les paiements soient associés à un projet du plan de communication du MDN – plan qui devrait également être officiellement approuvé et diffusé au sein de la Division des affaires publiques. Nous avons noté le cas d'un important projet (environ 800 k\$) qui a été lancé avant l'AF 2001-2002 pour la création d'un site Web, qui, même s'il était lié à la publicité, n'entraîne pas dans le plan de communication ni dans le marché de production publicitaire par le biais duquel le paiement a été fait. Cela a entraîné une dérogation au principe de la concurrence et suscite de ce fait des doutes quant à l'optimisation des ressources du MDN.

12. Les attestations données en vertu de l'**article 34** de la *LGFP* (biens et services reçus et prix conformes au marché) étaient correctes quant à leur forme (exception faite de cinq petites opérations en 2001-2002 d'une valeur totale de 16 k\$), mais les garanties qui y sont normalement associées ont été affaiblies par des contraintes liées à la structure contractuelle (la responsabilité de confirmer le placement des publicités imprimés et vidéo revenant à l'agence de placement dans les médias, p. ex.). Compte tenu de ce risque, nous avons vérifié les preuves de réception de l'agence de placement dans les médias d'une bonne partie des dépenses échantillonnées pour chacune des années financières, et nous n'avons pas observé de problème manifeste. En ce qui concerne la production publicitaire, on nous a fourni des pièces attestant que les biens/services de l'échantillon de l'AF 2001-2002 avaient bien été reçus, mais le groupe de la publicité du DGAP n'a pas été en mesure de nous fournir les mêmes pièces pour les années pendant lesquelles le DGAP n'avait pas l'entière responsabilité de la publicité du recrutement.

13. Nous avons constaté qu'il y aurait lieu d'explorer divers moyens de mieux séparer les tâches financières. À l'heure actuelle, la même personne approuve la majorité des projets/commandes (article 32) et accuse réception des biens/services (article 34) sur les factures utiles. Comme les agents de publicité ont une meilleure connaissance des activités et de la situation des projets, leur offrir la formation voulue pour fournir les attestations que prévoit l'article 34 présenterait des avantages tant du point de vue de la reddition de comptes que du point de vue de l'efficacité opérationnelle.

14. Nous avons également noté pendant la vérification que le bureau de comptabilité (le BCCM) responsable des demandes de paiement (**article 33** de la *LGFP*) des dépenses du DGAP avait cessé de faire les échantillonnages et les vérifications après-paiement exigés par le MDN et le SCT. Cette situation a duré pendant une bonne partie de l'AF 2001-2002 et elle tenait apparemment à un surcroît de travail; la post-vérification a ensuite été rétablie. Nous avons appris aussi que les opérations à risque élevé n'étaient pas systématiquement vues par le bureau de comptabilité avant leur paiement; un examen du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG) nous a en outre permis de relever des cas, en 2001-2002, où une personne qui avait prétendument l'expérience voulue avait outrepassé les pouvoirs qui lui étaient délégués par écrit au moment d'autoriser des paiements.

15. Nous avons également observé que les directives relatives à la délégation de pouvoirs de signature dans le cas des opérations d'une valeur élevée semblaient parfois en contradiction avec les limites établies. L'instrument de délégation du Ministère limite à 100 k\$ le pouvoir d'un adjudant (adj) et de son homologue dans le civil relatif à une demande de paiement. Les directives connexes du Ministère qui figurent dans le Manuel d'administration financière (MAF), par contre, donnent à penser que les opérations à risque élevé – les opérations de plus de 250 k\$,

selon une définition – doivent être approuvées par une personne d'un niveau plus élevé. Il y aurait lieu d'apporter des précisions à ce sujet, puisque certains pourraient se demander si un adj, par exemple, est fondé à approuver une opération de 250 k\$.

16. Administration financière. Dans l'ensemble, la transparence financière, les dossiers financiers (et notamment le suivi du budget) et la documentation des dépenses de publicité pour l'AF 2001-2002 se sont sensiblement améliorés par rapport aux années précédentes. Le groupe de la publicité du DGAP suit le budget et les dépenses au titre de la publicité, des sondages et des commandites. Nous avons cependant constaté que la qualité des documents à l'appui des opérations de notre échantillon était variable. Nos contrôles ont exigé beaucoup de recherches et de suivis. Les suivis nous ont permis de trouver les documents relatifs à la plupart des paiements faits pendant l'AF 2001-2002. Les résultats obtenus pour les années antérieures ont été relativement moins bons; cela tient en partie au transfert de responsabilité de la publicité du recrutement qui s'est fait en 1999-2000. Par exemple, nous n'avons pas trouvé les prévisions de production approuvées qui permettent d'engager des dépenses pour 10 des 14 paiements de production publicitaire échantillonnés pour l'AF 1999-2000.

17. Nous avons également observé des faiblesses dans le cas des CAFE. Ces opérations comptables visent à faire en sorte que les paiements relatifs aux biens et services reçus pendant une année financière donné sont imputés aux crédits de l'année en question, même si la facture n'est reçue qu'au cours de l'exercice suivant. Nous avons constaté que les CAFE n'étaient pas toujours bien justifiés et que la piste comptable était difficile à suivre. Même si notre examen des paiements subséquents imputés aux CAFE a révélé que près de 80 p. 100 des comptes ont ultérieurement été soldés, les montants établis au départ paraissent inutilement trop élevés. Nous avons observé que des factures de fournisseurs de l'exercice précédent étaient reçues quand le nouvel exercice était déjà bien avancé (en juillet, p. ex.) et que d'autres factures de l'exercice précédent avaient même été reçues après la vérification.

18. Formation. Le personnel du DGAP associé à la passation des marchés de services de publicité a habituellement reçu une formation sur le tas. Cette formation a été complétée par des lectures personnelles de directives utiles du SCT et du Ministère dans le domaine des finances, des communications et de la passation de marchés. Nous savons également que des membres du personnel du groupe de la publicité du DGAP sont actuellement inscrits au programme Communications and Advertising Accredited Professional (CAAP) et que des efforts ont récemment été faits pour améliorer les connaissances du personnel dans le domaine des marchés et des finances par des moyens comme le mentorat et la formation interne. Nous recommandons que le personnel reçoive une formation dans le domaine des marchés qui complétera les conseils sur les marchés que fournit déjà TPSGC. Nous avons aussi noté qu'une vérification interne de la gestion de fonds ayant fait l'objet d'un transfert de responsabilités portera sur la question de la formation du personnel financier.

19. Commandites. Environ 2 p. 100 du budget de publicité du MDN a été affecté à des commandites (ce chiffre comprend, outre la commandite d'événements, les coûts de placement dans les médias et de production publicitaire). Nous avons essayé de répartir les opérations vérifiées en trois catégories – commandites, sondages et publicité –, mais des incertitudes ne permettaient pas d'établir clairement la nature de certaines opérations. Quoi qu'il en soit, nous



avons relevé, pour les trois années à l'étude, des dépenses de commandite d'environ 750 k\$, et nous en avons soumis la majorité à un examen. Le MDN fait une distinction entre ces commandites et le Programme de commandites du gouvernement fédéral (GDC); il y voit plutôt des « activités de marketing direct » qui ne visent pas uniquement à mettre en valeur les programmes et l'image du GDC, mais qui sont aussi une forme de marketing destiné à favoriser le recrutement.

20. Le système des commandites a été beaucoup amélioré pendant l'AF 2001-2002 à divers égards : transparence, documentation et « rapports postérieurs aux événements ». De plus, le DGAP a diffusé, en novembre 2000, une directive sur les commandites qui prévoit une grille de critères communs d'évaluation des propositions spontanées. Nous avons admis que les événements décrits dans les rapports postérieurs aux événements de l'AF 2001-2002 avaient eu lieu, les rapports étant disponibles pour tous les événements que le groupe de la publicité du DGAP avait considérés comme des commandites, mais ils manquaient pour un certain nombre d'autres événements que nous avons relevés. Nous avons aussi noté à l'égard de certaines commandites des deux exercices précédents visés par la vérification que les documents étaient parfois incomplets ou introuvables et que les preuves de réception des biens/services manquaient.

21. Abstraction faite des problèmes relevés ci-dessus au sujet de la définition des « commandites », nous avons relevé que des dépenses qui pouvaient être assimilées à des commandites d'une valeur d'environ 100 k\$ avaient été engagées à l'extérieur de la Division des affaires publiques et n'avaient pas été soumises à la grille d'évaluation des commandites. Même si les sommes en jeu sont relativement modiques, les commandites du MDN peuvent devenir des sujets d'inquiétude. À la recommandation de l'autorité contractante, le MDN a utilisé les marchés passés avec les agences de production publicitaire et de placement dans les médias pour conclure des ententes de commandite jusqu'au 1^{er} avril 2002. Cette approche a contribué essentiellement à soustraire ces opérations à la concurrence. Nous nous interrogeons également sur la valeur des commandites ainsi organisées et assorties du paiement d'une commission, compte tenu, surtout, de l'expertise que le MDN a acquise dans ce domaine. Les commandites ont généralement été payées avant la tenue des événements, ce qui est contraire aux directives de Communication Canada (CC), selon lesquelles seulement 50 p. 100 de l'argent devrait être versé au moment de la signature. (Nous comprenons que, depuis le 1^{er} avril 2002, c'est TPSGC qui s'occupe des ententes de commandite.)

22. Sondages. À quelques exceptions près (voir ci-dessous), le système en place pour les sondages (recherche sur l'opinion publique) a été jugé conforme à la Politique de communication du SCT. Nous avons observé que le DGAP a engagé des dépenses de sondage de 1,4 M\$ pendant les AF 1999-2000 à 2001-2002; environ 90 p. 100 de ces dépenses ont été échantillonnées.

23. Le MDN demeure en contact avec TPSGC/CC au sujet de ses plans et de ses stratégies de sondage et il utilise des offres permanentes administrées par TPSGC pour ses sondages. Selon la Politique de communication du CT, il faut obtenir un numéro d'inscription/approbation de CC pour faire un sondage. Nous n'avons pas trouvé de numéro d'inscription/approbation de CC pour sept des 36 paiements relatifs à des sondages de l'échantillon. Dans quatre de ces cas, cependant, le produit final a été ou doit être remis à CC. Les trois autres paiements en question concernaient

deux marchés passés directement par le DGAP. Ces marchés portaient sur l'analyse de données précédemment recueillies dans le cadre d'un sondage et ils ne nécessiteraient donc pas l'intervention de CC.

24. Dépenses de publicité non engagées par le DGAP. Selon la politique du SCT, les chefs des communications (le DGAP) doivent gérer l'image de marque, la publicité, l'édition, le marketing, les analyses de contexte, les recherches sur l'opinion publique, les relations avec les médias, la participation à des événements et d'autres activités de communication. Une directive interne du MDN prévoit aussi que les plans qui concernent la publicité ou les sondages doivent être soumis au DGAP avant d'être mis en application. Pour l'AF 2001-2002, nous avons noté que des dépenses d'environ 1,7 M\$ avaient été imputées au seul compte général de la publicité par d'autres organisations. Ce chiffre comprend certaines dépenses qui pouvaient être assimilées à des commandites (il en est brièvement question au paragraphe 21 ci-dessus). Ces dépenses ont principalement servi à payer des annonces (pour le recrutement) dans des journaux, des brochures, des affiches, des autocollants publicitaires et des articles souvenirs. Nous avons également relevé d'autres dépenses de sondage d'organisations de l'extérieur du DGAP d'une valeur d'environ 242 k\$.

25. Nous n'avons pas fait de vérification de ces dépenses. Un bref examen d'un échantillon restreint ne nous a pas permis de relever de problèmes notables. Il faut cependant s'inquiéter du fait que ces dépenses échappent à la compétence du DGAP.

RECOMMANDATIONS

26. Ententes contractuelles. Le MDN peut et devrait apporter sa contribution à l'élaboration d'une stratégie interministérielle destinée à remédier aux problèmes relatifs aux marchés de publicité et de placement dans les médias qui ont récemment été mis au jour. Parmi ces problèmes figurent les marges payées sur les travaux donnés en sous-traitance sans que la structure de propriété des fournisseurs soit vraiment connue, l'utilisation d'un taux de commission fixe sans égard au volume d'activité et les énoncés de travail plutôt généraux du principal marché de production publicitaire.

27. Commandes subséquentes. Pour les marchés futurs, nous recommandons que le DGAP resserre les mesures relatives aux commandes individuelles, de sorte que les documents préparés par le MDN (les dossiers de briefing, p. ex.) figurent au dossier et donnent une bonne idée des besoins ainsi que de la méthode d'établissement du prix et du coût (prix fixe, temps et matériaux, etc.) de chaque projet.

28. Commandites. Compte tenu des risques et du caractère controversé des commandites et de la charge de travail que suppose un recours vérifiable à la concurrence, nous recommandons que le DGAP remette en question l'utilisation même de ce moyen de publicité. S'il paraissait justifié d'engager des dépenses pour poursuivre cette activité, il faudrait donner des directives claires pour faire en sorte que le groupe de la publicité du DGAP soit reconnu comme le BPR de toutes les activités de commandite du MDN et des FC. Il serait peut-être intéressant aussi d'envisager l'utilisation de marchés individuels dans l'obtention de services de commandite. Enfin, et par souci d'uniformité, il y aurait lieu de revoir la grille d'évaluation et d'autres processus actuels du DGAP en fonction des nouvelles directives de TPSGC sur les commandites.

29. Plan de communication. Pour accroître la transparence des activités de publicité, il est recommandé que le DGAP voie à ce que le plan de communication préparé par l'agence de production de la publicité soit officiellement approuvé/signé et diffusé au sein de la Division. Toute modification ultérieure du plan devrait être pareillement constatée et diffusée. Il y aurait aussi lieu de faire une analyse et des prévisions des besoins annuels en fonction du plan de communication pour éviter autant que possible les importantes modifications de marchés.

30. Contrôle interne. Avec l'aide de la Division des finances (DG Fin), le DGAP devrait chercher des façons d'améliorer le contrôle interne des dépenses de publicité. Nous recommandons qu'on envisage de déléguer les responsabilités que prévoit l'article 34 de la *LGFP* aux agents de publicité responsables des campagnes et de centraliser les approbations prévues par l'article 32, en soumettant parallèlement les opérations à risque élevé à un examen du personnel de supervision. De plus, il faudrait que le numéro d'inscription/approbation de sondage de TPSGC soit obtenu et constaté dans chaque dossier de projet.

31. Formation. Chaque fois que des modifications sont apportées à la structure des nouveaux marchés de publicité, le personnel du groupe de la publicité du DGAP et ses supérieurs immédiats devraient participer à une rencontre MDN-TPSGC pour examiner les nouvelles pratiques de gestion des marchés. Le groupe de la publicité devrait ainsi parvenir à une meilleure



connaissance des marchés, en plus de compter sur les conseils de TPSGC sur les marchés. Il faudrait également continuer de consulter le personnel du DG Fin relativement à l'administration des CAFE si l'on veut qu'ils soient correctement établis et justifiés, puis soldés.

32. Article 33 de la LGFP (pouvoir de payer). Le Directeur – Traitement des comptes, solde et pensions (DTCSP) devrait consulter le Directeur – Finances (Politiques et procédures) (DFPP) pour éclaircir les exigences de la politique sur la délégation de pouvoirs relatifs à l'application de l'article 33 et pour s'assurer que les exigences de la LGFP au sujet de l'échantillonnage ainsi que de la vérification et de l'examen des opérations sont satisfaites.

33. Directives fonctionnelles. Les directives du DGAP qui concernent la centralisation des autorisations de dépenses de publicité et de sondage doivent être renforcées et contrôlées. Elles devraient également s'appliquer aux activités de commandite (une définition claire en étant donnée). Le SCFG pourrait servir à contrôler les dépenses engagées à l'extérieur de la Division.



ANNEXE A – RÉPONSE DE LA DIRECTION

Réponse du DGAP

Recommandation 1 (paragraphe 26), « Ententes contractuelles »

Le DGAP est d'accord avec cette recommandation et il en respecte déjà les exigences. En fait, le DGAP :

- est membre du Comité interministériel de la réforme de la publicité, qui conseille Communications Canada et TPSGC au sujet de tous les aspects des achats de biens et de services de publicité, de commandite et de sondage au nom de l'État, des questions contractuelles connexes et des mécanismes contractuels utiles;
- siège en permanence au Comité de coordination de la publicité gouvernementale (CCPG), qui s'occupe notamment de superviser l'optimisation des ressources affectées aux campagnes de publicité proposées par les ministères fédéraux et qui voit à ce que la publicité respecte bien les directives du Programme de coordination de l'image de marque (PCIM). Le CCPG s'occupe aussi de donner l'approbation finale à toute publicité des ministères fédéraux.

Recommandation 2 (paragraphe 27), « Commandes subséquentes »

Le DGAP a pris note de cette recommandation et il y souscrit. En fait, depuis qu'il a assumé la responsabilité de la publicité du recrutement il y a deux ans, le groupe de la publicité du DGAP a adopté des procédures strictes pour s'assurer que chaque dossier de projet contient des documents qui décrivent les besoins et la méthode d'établissement du prix et du coût.

De plus, le groupe de la publicité diffusera des instructions permanentes d'opération qui vont préciser les procédures actuelles de tenue des dossiers et faire en sorte que les énoncés de travail remis aux entrepreneurs – notes de briefing de l'agence, formules de commande, courriels, notes de téléconférence, etc. – soient versés au dossier.

Recommandation 3 (paragraphe 28), « Commandites »

Les activités de marketing ponctuel du DGAP ne répondent pas à la définition étroite que donne le Conseil du Trésor des commandites. Nos activités sous ce rapport comprennent en effet l'achat d'éléments médiatiques à l'occasion d'événements (espace, stands, p. ex.) et non le versement d'argent à une tierce partie qui organise un événement. Le DGAP n'est donc pas d'accord avec l'idée de remettre en question l'utilisation même des commandites comme moyen de publicité. Les sommes en jeu étant relativement modiques (2 p. 100 du budget total), le DGAP estime que les fonds affectés aux « commandites » procurent un bon rendement puisque

ANNEXE A

nous pouvons mieux cibler notre clientèle par des moyens qui complètent la publicité (la publicité gratuite, p. ex.). Même si cela comporte des risques, ceux-ci peuvent être atténués et gérés efficacement.

De plus, contrairement à ce que les vérificateurs ont dit au sujet du fait que des rapports postérieurs aux événements de marketing ponctuel n'étaient pas systématiquement produits, le DGAP a établi que, depuis août 2000, date à laquelle il est devenu responsable des activités de marketing ponctuel, toutes les activités de marketing ponctuel avaient fait l'objet soit d'un rapport, soit d'une note de service contenant des explications sur l'absence de rapport. Le DGAP a également diffusé, en 2002-2003, une directive selon laquelle tout dossier de commandite doit être clos au moyen d'un rapport postérieur à l'événement contenant une analyse de l'événement et des recommandations sur l'opportunité de recourir de nouveau à des moyens analogues. Le DGAP a travaillé avec TPSGC, Communication Canada et d'autres ministères fédéraux à la création d'une grille d'évaluation du marketing ponctuel et il continuera de la réévaluer en fonction des nouvelles directives du gouvernement du Canada.

Note des vérificateurs : Notre observation au sujet des rapports postérieurs aux événements porte sur les activités qui, selon le personnel du DGAP, n'étaient pas associées à une commandite ou n'avaient pas été organisées par le groupe de la publicité du DGAP.

Recommandation 4 (paragraphe 29), « Plan de communication »

Le DGAP a pris note de cette recommandation et il y souscrit. Il verra à ce que le plan de communication annuel soit approuvé/signé par le Directeur général – Affaires publiques et que chacun des projets de communication du plan soit approuvé/signé par l'administrateur de projet compétent avant que l'entrepreneur le prenne en charge. Le DGAP verra en outre à ce que les divers éléments du plan de communication figurent dans son site intranet.

Pour ce qui est des prévisions des besoins annuels, le DGAP va s'efforcer de faire des prévisions aussi précises que possible. Toutefois, comme le plan de communication est préparé pendant le troisième trimestre de l'année financière précédente et que les chiffres sur le recrutement et le Plan stratégique de contingentement ne sont pas finalisés avant le premier trimestre du nouvel exercice, les prévisions devront forcément faire l'objet de certaines modifications. De plus, il est important de noter qu'un plan de communication est un document qui doit être constamment adapté à l'évolution des engagements et des besoins du MDN et des FC en matière de communication.

Recommandation 5 (paragraphe 30), « Contrôle interne »

En général, le DGAP est d'accord pour chercher des façons d'améliorer le contrôle interne des dépenses de publicité. Il reste cependant qu'on ne connaît pas au juste les risques qui seraient associés au fait que le chef des opérations approuve la majorité des projets/commandes (article 32) et accuse réception des biens/services (article 34) sur les factures utiles puisque le chef des opérations demeure responsable et comptable des approbations. La délégation d'un pouvoir de signature serait une affaire d'administration et non d'atténuation des risques.

ANNEXE A

Note des vérificateurs : Une plus grande délégation du pouvoir d'attestation que prévoit l'art. 34 procurerait des avantages du point de vue de la reddition de comptes et de l'efficacité opérationnelle. Le SMA(Fin SM) est d'accord avec la réponse du DGAP ci-dessus; il ajoute cependant que, s'il y a des avantages opérationnels à tirer de l'idée, la responsabilité de la vérification des comptes pourrait être confiée à d'autres que le gestionnaire du CR.

Le DGAP est d'accord avec la recommandation relative à l'examen du personnel de supervision et il a déjà adopté un processus en vertu duquel le personnel de supervision examine et approuve les autorisations de tâches, les prévisions et les factures comme suit :

- le chef des opérations du groupe de la publicité approuve les autorisations de tâches, les prévisions et les factures de moins de 500 k\$;
- le DCIRS 2-2 approuve les autorisations de tâches, les prévisions et les factures de 500 k\$ à 1 M\$;
- le DCIRS approuve les autorisations de tâches, les prévisions et les factures de 1 M\$ et plus.

Le DGAP verra en outre à ce que les numéros d'inscription/approbation de sondage soient obtenus auprès de Communication Canada et indiqués dans le dossier des projets.

Recommandation 6 (paragraphe 31), « Formation »

Le DGAP a pris note de cette recommandation et il y souscrit. En fait, le contrôleur du DGAP a déjà organisé des séances de formation administrative et financière à l'intention de tous les gestionnaires de la Division, y compris le groupe de la publicité.

En ce qui concerne l'administration des CAFE, toutefois, le DGAP doit dire que les CAFE de placement dans les médias sont correctement établis et justifiés en conformité avec les clauses en vigueur du marché de placement dans les médias de TPSGC. Selon le marché, l'entrepreneur peut « préfacturer » au MDN 80 p. 100 du coût estimatif de placement dans les médias et des frais d'agence. Les 20 p. 100 restants sont rajustés en fonction de divers facteurs : rabais pour paiement hâtif, remises de frais d'agence liées au volume des achats de l'administration fédérale auprès des médias, réduction de coûts des médias et annulations de placement dans les médias. Les CAFE sont estimés en fonction des coûts établis dans le plan de médias initial, mais ces coûts peuvent varier de 1 p. 100, par exemple, en fonction seulement du volume des achats de l'administration fédérale auprès des médias. Dans les importants achats de publicité télévisée de deux à trois millions de dollars, les CAFE peuvent varier un peu.

Note des vérificateurs : Notre observation au sujet de la proportion de 80 p. 100 se rapporte à l'ensemble des CAFE soldés, ce qui comprend tous les achats de publicité (et pas seulement le placement dans les médias).

Recommandation 8 (paragraphe 33), « Directives fonctionnelles »

Le DGAP a pris note de cette recommandation et il y souscrit. En fait, depuis que la responsabilité de la publicité du recrutement a été transférée au DGAP en septembre 2000, de nombreuses améliorations ont été apportées à la gestion financière. Le DGAP a plus précisément



ANNEXE A

embauché un contrôleur il y a 18 mois pour l'aider sous ce rapport. De plus, avec la collaboration de la direction des finances et de l'administration du DGAP, on utilisera le SCFG pour contrôler non seulement les dépenses du groupe de la publicité du DGAP comme celles qui concernent les activités de marketing ponctuel, mais aussi des dépenses de publicité de l'extérieur. Le groupe de la publicité du DGAP fait aussi des analyses mensuelles et trimestrielles de rapports financiers.

Le groupe de la publicité du DGAP est par ailleurs en train de préparer des instructions permanentes d'opération qui régiront toutes les activités de publicité du MDN et des FC. Ces instructions doivent être soumises au CGD dans un proche avenir; elles régiront les activités de marketing ponctuel, les partenariats et la publicité générale du Ministère, en conformité avec la nouvelle Politique de communication du gouvernement du Canada qui a été adoptée en avril 2002. Mentionnons, à titre informatif, que le DGAP a conclu une entente avec les RH-Mil relativement à la responsabilité des sondages; le DGAP est maintenant responsable des sondages externes, et les RH-Mil, des sondages internes.



ANNEXE A

Réponse du SMA(Fin SM)/DTCSP**Recommandation 7 (paragraphe 32), « Article 33 de la *LGFP* (pouvoir de payer) »**

Le DTCSP 3-6 (BCCM) a effectivement cessé de faire des échantillonnages et des vérifications après-paiement de novembre 2001 à août 2002, le personnel de la section du respect des politiques du DTCSP 3-6 ayant été temporairement affecté à une tâche prioritaire. Cette décision a été prise après mûre réflexion et elle était appuyée par le DTCSP et par le Directeur général – Finances (DG Fin).

Pendant cette période, un adjudant de la DTCSP s'est chargé d'approuver les documents de paiement du SCFG en conformité avec l'article 33 de la *LGFP*. À certains moments, à cause du manque de personnel, l'adj a approuvé toutes les demandes de paiement du BCCM, y compris les paiements de plus de 100 k\$, avec l'accord de la direction. Cette décision a été prise parce que l'adj en question était la personne la mieux qualifiée pour faire le travail et qu'il avait l'expérience voulue et du temps à consacrer à l'approbation des paiements. Dans la prochaine mise à jour du document de délégation de pouvoirs financiers du Ministère, il sera recommandé qu'on porte le pouvoir d'approbation des adjudants et des adjudants-maîtres à 250 k\$.

Selon le MAF (1016-4 Paiement – article 33 de la *LGFP*), l'agent payeur doit faire un examen de toutes les opérations à risque élevé avant d'en approuver le paiement en vertu de l'article 33. Cet examen suppose un accès à l'original des contrats et des factures et d'autres conditions qui sont énumérées à l'annexe A, dans une liste de contrôle. Le Bureau central de la comptabilité du Ministère fait quotidiennement des dizaines de paiements de cette nature. La dispersion des directions, des unités et des bureaux fait qu'il est très difficile, voire impossible sur le plan logistique, de satisfaire à cette exigence. Le DFPP de la Division des finances est en train d'examiner attentivement la réglementation en vigueur. Le processus actuel de vérification de conformité de la DTCSP qui s'appuie sur des examens sur place et à dates fixes des procédures appliquées par les gestionnaires des CR répond aux exigences de la *LGFP*. Les politiques utiles seront modifiées en temps voulu.

Note : (ajoutée en oct 03) Le SMA (Fin SM) a indiqué que, dans le cadre de la revitalisation de la fonction de contrôleur au sein du MDN et des FC, les contrôles financiers de base, y compris les certifications financières, seront examinés et intensifiés/renforcés.

Recommandation 6 (paragraphe 31), « Formation »

En ce qui concerne l'administration des CAFE, les critères à appliquer et les modalités d'établissement de CAFE sont présentés tous les ans dans les procédures de fin d'exercice diffusées par le DFPP/DG Fin. Une formation sur les procédures de fin d'exercice a été offerte ces deux dernières années, l'accent étant mis cette année sur les CAFE. En outre, le DB/DG Fin contrôle les CAFE à la fin de l'exercice et pendant toute l'année. Cette recommandation a donc été appliquée (et elle est par conséquent appuyée).

