

Chapitre

# 3

Le Programme de commandites

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
Origine du Programme de commandites	3
Objet de la vérification	4
<b>Observations</b>	<b>5</b>
Le Parlement n'a pas été informé des véritables objectifs du Programme de commandites	5
<b>Contrôles et surveillance du Programme</b>	<b>6</b>
Quelques personnes seulement participaient à l'exécution du Programme	6
Un environnement à faible contrôle	7
Absence de transparence dans la prise de décision	7
<b>Fonds de commandite octroyés à des entités d'État</b>	<b>8</b>
Opérations visant à camoufler les sources de financement des entités d'État	8
Mise en doute du bien-fondé des dépenses	10
Les opérations avec les entités d'État sont préoccupantes	10
<b>Mauvaise gestion des commandites</b>	<b>11</b>
Non-respect généralisé des politiques et des règlements sur la passation des contrats	11
La sélection des agences de communications contrevenait aux règles	23
La sélection de l'agence de coordination contrevenait aux règles sur la passation des marchés	24
Contrats attribués pour certains événements en violation des politiques sur les marchés	24
Absence de diligence raisonnable dans la sélection et l'approbation des événements à commanditer	25
Aucune analyse du montant de la commandite pour chaque événement	26
Peu de preuves que l'État en a eu pour son argent	26
Travaux donnés en sous-traitance sans appel d'offres	28
Contrats modifiés sans pièce justificative	29
Absence de conformité aux autorisations financières pertinentes	29
<b>Comment cela a-t-il pu se produire?</b>	<b>31</b>
La surveillance et les contrôles essentiels ont été contournés	31
On n'a pas tenu compte du rôle du Parlement	32
<b>Améliorations apportées récemment à la gestion</b>	<b>33</b>
Initiatives du Secrétariat du Conseil du Trésor	33
Changements apportés par Communication Canada	33
Lancement d'un nouveau Programme de commandites	35

<b>Conclusion</b>	<b>36</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>38</b>



# Le Programme de commandites

---

## Points saillants

**3.1** De 1997 jusqu'au 31 août 2001, le gouvernement fédéral a mené le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles et des règlements sur la passation des marchés, de la transparence et de l'optimisation des ressources.

- Le Parlement n'a pas été informé des objectifs du Programme ni des résultats obtenus, et il a été mal informé sur la gestion du Programme.
- Les personnes ayant la responsabilité de gérer le Programme ont violé les propres règles du gouvernement dans la façon dont elles ont sélectionné les agences de communications et leur ont attribué des contrats.
- Il n'est pas inhabituel que des entités gouvernementales concluent des ententes de partenariat pour exécuter des programmes d'intérêt mutuel. Des fonds de commandite ont toutefois été transférés à des sociétés d'État en utilisant des méthodes inhabituelles qui semblent avoir été conçues pour donner des commissions importantes à des agences de communications, tout en cachant l'origine de ces fonds et la vraie nature de ces opérations.
- Les dossiers étaient très pauvres et ne contenaient que peu de preuves d'analyses pour justifier des dépenses de plus de 250 millions de dollars. De cette somme, plus de 100 millions de dollars ont été payés à des agences de communications en frais de production et en commissions.
- Les mécanismes de surveillance et les contrôles essentiels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'ont pas permis de déceler, de prévenir ou de signaler les violations.

**3.2** Depuis la création de Communication Canada en septembre 2001, la gestion du Programme s'est améliorée considérablement, les dossiers sont mieux tenus et les exigences contractuelles sont appliquées de manière plus rigoureuse.

### Contexte et autres observations

**3.3** Un nouveau Programme de commandites a été annoncé. S'il est mis en œuvre adéquatement, il améliorera la transparence et la reddition des comptes. Par exemple, le Programme sera mis en œuvre au moyen d'accords de contribution conclus directement avec les organisateurs des événements plutôt qu'au moyen de contrats avec des agences de communications. Quels que soient les mécanismes utilisés, le Parlement doit obtenir l'assurance que les fonds publics sont administrés conformément aux règles et de manière à garantir l'équité, la transparence et l'optimisation des ressources.

**3.4** Bien que ce chapitre contienne le nom de différents entrepreneurs, il faut noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et sur certaines actions ne visent que les fonctionnaires. Les règles et les règlements que nous mentionnons dans ce rapport concernent les fonctionnaires, non les entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les registres des entrepreneurs du secteur privé. Par conséquent, nos conclusions ne peuvent pas s'appliquer et ne s'appliquent pas aux pratiques que les entrepreneurs ont suivies.

**Le Bureau du Conseil privé a répondu au nom du gouvernement.**

Les entités que nous avons vérifiées sont d'accord avec les constatations contenues dans les chapitres 3, 4 et 5. On trouvera nos recommandations et les réponses détaillées à la section intitulée **Points saillants globaux** du présent livret.

## Introduction

### Origine du Programme de commandites

DGSCC — Dans ce chapitre, l'acronyme DGSCC ne s'applique qu'à l'ancienne Direction générale de TPSGC et non aux autres directions générales qui portent le même nom dans d'autres ministères.

**3.5** En novembre 1997, une nouvelle direction générale de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a été créée pour répondre à des préoccupations touchant la présence et la visibilité du gouvernement fédéral dans toutes les régions du Canada, l'efficacité des activités de communications du gouvernement fédéral et la nécessité de mettre en place une structure intégrée pour assurer ces activités. Le mandat de la nouvelle Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) était de coordonner, de promouvoir et de faciliter les initiatives de communication fédérales, et de fournir des conseils à ce sujet.

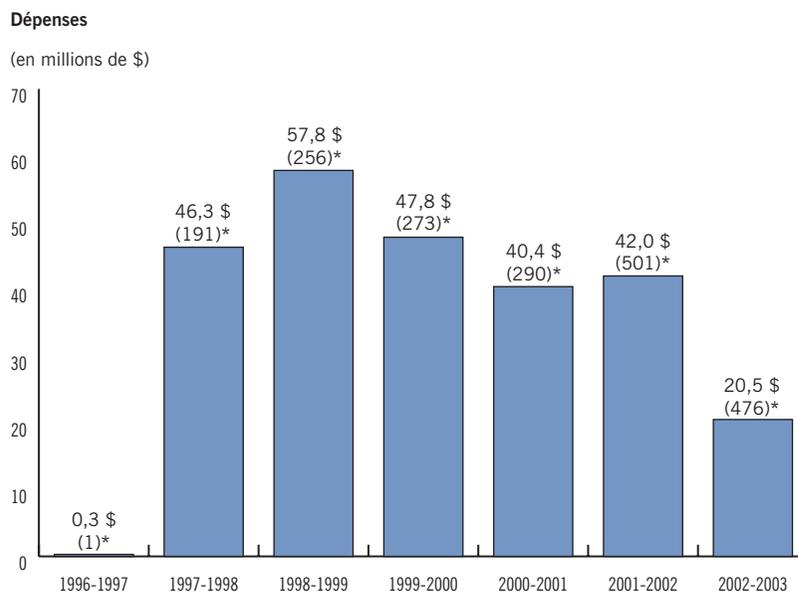
**3.6** L'un des moyens d'assurer ce mandat était le Programme de commandites, créé en 1997. Les commandites sont des dispositions utilisées par le gouvernement du Canada pour fournir à des organisations des ressources financières pour appuyer des événements culturels et communautaires. En contrepartie, les organisations acceptaient de donner de la visibilité en utilisant, par exemple, le mot-symbole « Canada » et d'autres symboles comme le drapeau canadien lors de leurs événements et sur leurs articles promotionnels.

**3.7** Les commandites visaient à promouvoir une image favorable du gouvernement en lui permettant de s'associer à des événements populaires et à des organisations dans des domaines comme le sport et la culture. Elles visaient aussi à accroître la présence et la visibilité du fédéral dans les collectivités canadiennes. De 1997 jusqu'au 31 mars 2003, le gouvernement du Canada a dépensé environ 250 millions de dollars pour commanditer 1 987 événements (voir la pièce 3.1). De cette somme, plus de 100 millions de dollars (40 p. 100 des dépenses totales) ont été versés à des agences de communications en frais de production et en commissions.

**3.8** Les commandites devaient être gérées de deux manières distinctes, selon leur montant. Les commandites de moins de 25 000 \$ devaient être gérées uniquement par une agence de communications ayant obtenu un contrat de la DGSCC; pour les commandites de plus de 25 000 \$, la DGSCC devait passer un contrat à la fois avec une agence de coordination, qui était chargée d'assurer les services de gestion financière au nom de la DGSCC, et avec une agence de communications.

**3.9** En mars 2002, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a demandé au Bureau du vérificateur général de vérifier la gestion gouvernementale de trois contrats totalisant 1,6 million de dollars qui avaient été attribués à Groupaction Marketing (Groupaction), une agence de communications basée à Montréal. Le rapport de vérification, présenté au Ministre le 6 mai 2002, a révélé de graves lacunes à toutes les étapes du processus de gestion des contrats.

**3.10** La nature des constatations était telle que la vérificatrice générale a saisi la GRC de l'affaire et a également décidé d'entreprendre une vérification

**Pièce 3.1 Programme de commandites — Dépenses et nombre d'événements commandités**

\*nombre d'événements

Source : Communication Canada

à l'échelle gouvernementale du Programme de commandites (ainsi que des activités de recherche sur l'opinion publique et de publicité du gouvernement du Canada, y compris celles des sociétés d'État — voir les chapitres 4 et 5 du présent Rapport).

**Objet de la vérification**

**3.11** Notre vérification a porté sur la gestion du Programme de commandites assurée par la DGSCC jusqu'au 31 août 2001, date à laquelle Communication Canada a été créé à la suite de la fusion de la DGSCC et du Bureau d'information du Canada. Nous avons examiné la façon dont Communication Canada avait géré le Programme par la suite. Nous avons voulu déterminer si les règlements et les politiques du gouvernement fédéral qui régissent la passation des contrats et la bonne gestion des fonds publics avaient été respectés. Nous avons évalué la conception du Programme, la gestion des projets individuels de commandite et la mesure des résultats des projets et du Programme. Nous avons aussi évalué la qualité des documents versés aux dossiers. Nous avons sélectionné un échantillon de projets de commandite et l'avons examiné en détail. Nous avons également interrogé des membres du personnel et d'anciens membres du personnel du Programme de commandites.

**3.12** De plus, nous avons sélectionné un échantillon d'opérations entraînant des paiements par la DGSCC à des entités d'État, y compris des sociétés d'État. Nous avons vérifié comment la DGSCC et les entités d'État avaient

géré ces opérations. À la conclusion de la vérification, nous avons également interrogé deux anciens ministres et un ancien sous-ministre de TPSGC, qui avaient été associés au Programme de commandites. On trouvera plus de détails à la fin du chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

**3.13** Il convient de noter que nos conclusions touchant les pratiques de gestion et les actions liées à la passation des contrats ne visent que les fonctionnaires. Les règles et les règlements que nous mentionnons dans le présent Rapport concernent les fonctionnaires, non les entrepreneurs. Nous n'avons pas vérifié les registres des entrepreneurs. Par conséquent, nos conclusions ne peuvent se rapporter et ne se rapportent pas aux pratiques des entrepreneurs.

## Observations

### **Le Parlement n'a pas été informé des véritables objectifs du Programme de commandites**

**3.14** Au moment de la création du Programme de commandites, le gouvernement fédéral n'a pas informé le Parlement des véritables objectifs du Programme et il ne lui en a jamais communiqué les résultats. D'anciens fonctionnaires de la DGSCC nous ont indiqué qu'après le référendum de 1995 au Québec, le gouvernement voulait rehausser son profil dans cette province en commanditant des événements locaux et, pour ce faire, il a créé le Programme de commandites. Nous n'avons cependant trouvé aucune directive du gouvernement ni analyse formelle ou plan stratégique. En l'absence de directive écrite du sous-ministre ou du Comité de direction de TPSGC et de décision écrite du Cabinet ou du Conseil du Trésor, nous n'avons pas pu établir clairement comment la décision de créer le Programme a été prise, ni par qui. Nous n'avons pas pu établir non plus pourquoi la décision n'a pas été transmise par écrit.

**3.15** Le Conseil du Trésor a toutefois approuvé l'octroi de fonds supplémentaires pour les activités de communications de TPSGC afin de promouvoir les programmes et les services du gouvernement à la suite du référendum au Québec. TPSGC devait s'assurer que les initiatives étaient conformes aux politiques et aux lignes directrices du Conseil du Trésor, que tous les services de communications étaient concurrentiels, tel que requis, et que les contrats étaient émis de façon appropriée.

**3.16** Nous avons constaté qu'avant d'allouer des fonds, TPSGC avait négligé de mettre en place un cadre de surveillance et de contrôle adéquat pour le Programme de commandites. Même si les communications étaient une priorité ministérielle, la *Loi sur la gestion des finances publiques* continuait à s'appliquer.

**3.17** Nous avons été informés qu'on avait fait la promotion du Programme au Québec, mais nulle part ailleurs au Canada. À mesure que des gens en dehors du Québec ont appris l'existence du Programme, le gouvernement a reçu des demandes et approuvé quelques commandites de quelques

événements dans d'autres provinces. Cependant, de 1997 à 2000, la plupart des événements régionaux commandités avaient lieu au Québec.

**3.18** Nous avons examiné les rapports sur le rendement de TPSGC. Aucun de ces rapports n'a fait état du Programme avant 2001, même si les commandites représentaient plus de la moitié des dépenses annuelles de la DGSCC. Le *Rapport sur le rendement* de 2001 mentionnait le Programme de commandites, mais n'en indiquait pas les objectifs ni l'importance particulière accordée aux événements au Québec. Il indiquait simplement que 291 événements avaient été commandités dans tout le Canada. Le Parlement n'a pas été informé que le Programme accordait la priorité au Québec.

**3.19** Étant donné l'importance des objectifs que nous ont décrits les fonctionnaires et l'importance des dépenses du Programme (plus de 250 millions de dollars de 1997 à mars 2003), nous nous serions attendus à ce que le gouvernement fournisse au Parlement au moins une description du Programme, ses objectifs, ses dépenses et les résultats obtenus.

## Contrôles et surveillance du Programme

### Quelques personnes seulement participaient à l'exécution du Programme

**3.20** Normalement, les services centraux de TPSGC gèrent les activités d'approvisionnement et les activités financières des directions générales du Ministère. Cependant, pour le Programme de commandites, la gestion de la passation des contrats et des finances était assurée par la DGSCC et non pas par un service central. Le directeur exécutif de la DGSCC relevait du sous-ministre de TPSGC et avait accès directement auprès du Ministre et de son personnel, ce qui réduisait encore plus le jeu des mécanismes habituels de contrôle et de surveillance.

**3.21** Le personnel de la DGSCC nous a informés qu'un directeur général ne les faisait pas participer à la prise de décision sur les commandites. Selon eux, le processus était le suivant (ce qui nous a été confirmé en grande partie par un ancien ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) :

- La DGSCC accordait un contrat à une agence de communications pour qu'elle trouve des possibilités de commandite au Québec. L'agence fournissait de l'information de vive voix, mais il n'existe pas de rapport écrit de cette information.
- La DGSCC recevait des propositions de commandite non sollicitées de plusieurs sources, y compris d'autres ministères du gouvernement, d'organismes d'événements, d'activités et de projets, d'agences de communications, de groupes communautaires et d'organisations non gouvernementales. Certaines demandes étaient présentées au ministre et transmises à la DGSCC.
- Le directeur général de la DGSCC examinait les demandes et décidait quels événements seraient commandités et quelle agence de communications obtiendrait le contrat. À plusieurs occasions, on a discuté des dossiers de projets avec le bureau du ministre.

- À la demande du directeur général, le personnel du Programme préparait la demande de contrat et la transmettait au service des achats de la DGSCC, qui rédigeait le contrat.
- Le directeur général approuvait les paiements aux agences de communications avec lesquelles un contrat avait été conclu.

Ces procédures violent deux principes fondamentaux du contrôle interne : la répartition des tâches et une surveillance adéquate.

### Un environnement à faible contrôle

**3.22** Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le cadre de gestion du gouvernement fédéral, le Conseil du Trésor indique que les ministères et organismes ont la responsabilité de voir à la mise en place de cadres de gestion adéquats pour atteindre des résultats et gérer des ressources. Cela veut dire, entre autres, qu'ils doivent maintenir des contrôles internes solides et être vigilants pour déceler rapidement toute circonstance susceptible de donner lieu à une défaillance des contrôles. Or, le Programme de commandites fonctionnait dans un environnement à faible contrôle : les activités d'achat et les activités financières étaient traitées au sein de la DGSCC avec peu de surveillance de la part des services centraux de TPSGC, les agences de communications et les événements devant être commandités étaient choisis par quelques personnes seulement, et les personnes qui approuvaient les projets approuvaient aussi le paiement des factures. Les rôles et les responsabilités n'étaient pas répartis de façon à éliminer, autant que possible, toute occasion de fraude, d'inexactitudes ou de contournement des contrôles par la direction.

**3.23 Absence de lignes directrices écrites.** Des lignes directrices écrites sont un outil essentiel pour assurer l'exécution de n'importe quel programme de manière uniforme, juste et transparente. Les lignes directrices peuvent donner des critères clairs pour l'admissibilité, établir les conditions d'octroi de l'aide financière et, dans le cas qui nous occupe, donner des directives sur les niveaux de commandite. Nous avons constaté que le Programme de commandites avait fonctionné sans lignes directrices depuis sa création en 1997 jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2000, entraînant des décisions ad hoc en ce qui a trait à la sélection et à l'approbation des projets, ainsi qu'aux niveaux des commandites. Lorsque nous avons examiné les dossiers, il nous a été impossible, dans la plupart des cas, de déterminer pourquoi un événement avait été choisi pour être commandité, de quelle manière on avait établi la hauteur de la commandite, ou la visibilité fédérale que la commandite permettrait d'obtenir.

### Absence de transparence dans la prise de décision

**3.24** Pour comprendre la façon dont les décisions avaient été prises, compte tenu du fait qu'elles étaient très rarement consignées au dossier, nous avons interrogé le personnel qui a travaillé au Programme de commandites. Apparemment, seules quelques personnes participaient à la prise de décision et celles qui travaillaient toujours à TPSGC, à Communication Canada et dans d'autres ministères ont été incapables de nous expliquer pourquoi certaines décisions avaient été prises.

**3.25** Elles nous ont indiqué que le directeur général avait discuté des questions de commandite avec le ministre. Un directeur général à la retraite nous a informés que ses discussions avec le ministre ne visaient qu'à lui fournir de l'information. Il a déclaré que lui-même et son personnel avaient décidé quels événements seraient commandités et à quel niveau. Il a indiqué aussi qu'il s'était également basé sur des conseils verbaux d'une agence de communications, mais qu'il n'avait pas consigné ces conseils au dossier.

**3.26** L'ancien ministre a déclaré que son bureau n'avait pas décidé des événements à commanditer. Il a confirmé qu'il n'existait ni lignes directrices ni objectifs écrits, mais a également déclaré que le Programme faisait partie de la stratégie pour l'unité nationale.

**3.27** Nous avons trouvé dans un dossier une note de service indiquant que le bureau du ministre avait renversé une décision prise par le personnel du Programme de ne pas commanditer un événement; la note indiquait que le bureau du ministre informerait l'organisateur de l'événement. Le dossier n'indiquait pas qui, au bureau du ministre, avait pris cette décision, ni pourquoi, ni comment le niveau de la commandite avait été établi.

**3.28** Un autre bénéficiaire de financement a indiqué que sa demande avait tout d'abord été refusée. À la suggestion du directeur général, il avait discuté de la question avec le bureau du ministre. La décision avait été renversée et le financement approuvé. Nous n'avons rien trouvé dans les dossiers pour justifier ce changement de décision.

**3.29** Il est apparu clairement lors de nos discussions avec un ancien ministre et le directeur général à la retraite qu'il y avait de temps à autre des discussions entre le directeur général, le ministre et le personnel du ministre. L'absence de documents aux dossiers nous empêche de déterminer la teneur ou l'utilité de ces discussions; les dossiers n'en donnaient pas les résultats.

### Fonds de commandite octroyés à des entités d'État

#### Opérations visant à camoufler les sources de financement des sociétés d'État

**3.30** Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que la DGSCC et, par la suite, Communication Canada avaient versé des fonds de commandite à certaines sociétés d'État. Nous avons sélectionné toutes les opérations de ce type qui touchaient la Banque de développement du Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Commission canadienne du tourisme, la Société du Vieux-Port de Montréal Inc., la Société du Centre national des arts, la Commission de la capitale nationale et Via Rail. Nos observations touchant la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Commission canadienne du tourisme se trouvent au chapitre 4 du présent Rapport.

**3.31** Nous avons également vérifié des opérations engageant la Société immobilière du Canada limitée/Parc Downsview Park Inc. et la Monnaie royale canadienne. Dans le cas de ces deux sociétés d'État et dans ceux du Centre national des arts et de la Commission de la capitale nationale, nous n'avons fait aucune constatation qui mérite d'être signalée au Parlement.

**3.32** Grâce à un décret, nous avons pu vérifier certaines opérations de commandite de la Société canadienne des postes. Le Bureau n'a cependant

pas vérifié dans sa totalité le programme de commandites/marketing de la Société canadienne des postes. Étant donné la nature de nos constatations à partir d'un petit échantillon, nous avons suggéré à la Société canadienne des postes d'entreprendre une vérification de tout son programme de commandites/marketing et d'en communiquer les résultats à son conseil d'administration.

**3.33** De plus, nous avons vérifié des transferts de fonds effectués par la DGSCC à d'autres entités fédérales.

**3.34** Il n'est pas inhabituel que des entités gouvernementales concluent des ententes de partenariat pour exécuter des programmes d'intérêt mutuel. Normalement, l'entente indique les rôles et les responsabilités de chaque entité, les limites de leur engagement financier, et les avantages que chacune s'attend à y trouver. Les fonds requis sont généralement transférés entre les entités par une pièce de journal ou payés directement par chèque.

**3.35** Plusieurs des transferts effectués par la DGSCC à des entités d'État l'ont été par l'entremise d'agences de communications qui recevaient des commissions pour transférer l'argent. Nous pensons qu'aucune de ces agences n'a été choisie selon les règles et, dans de nombreux cas, il n'existe que peu de preuve de la valeur que l'État a reçue en contrepartie.

**3.36** Notre vérification a révélé que la DGSCC n'avait pas conclu d'accord ou d'entente de partenariat avec les sociétés d'État dont elle commanditait les programmes. Elle utilisait des méthodes fort compliquées et discutables pour transférer des fonds de commandite. Certains paiements étaient fondés sur de fausses factures et de faux contrats; d'autres constituaient en fait des subventions — des fonds de commandite utilisés par les sociétés d'État pour couvrir leurs coûts d'exploitation.

**3.37** La DGSCC a effectué des paiements à des sociétés d'État par l'entremise d'agences de communications avec lesquelles elle devait passer des contrats, plutôt que de verser les fonds directement aux sociétés. Si le Programme de commandites avait été établi en vertu de la Politique sur les paiements de transfert comme une contribution, cela aurait exigé un cadre de programme, y compris des critères d'admissibilité précis, des conditions et une approche plus structurée pour communiquer l'information au Parlement. Nous croyons qu'il était déplacé de faire de tels transferts par l'entremise d'agences de communications ou en utilisant des contrats d'approvisionnement.

**3.38** La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor stipule que « lorsqu'un ministère envisage une subvention, une contribution, ou une autre forme de paiement de transfert à une société d'État, ... il doit d'abord consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor... pour s'assurer qu'une subvention ou une contribution ou une autre forme de paiement de transfert n'est pas et ne devient pas une façon détournée de financer les frais d'exploitation ou les besoins en capital de la société d'État ».

**3.39** Indépendamment du mécanisme de transfert utilisé, pratiquement aucun de ces paiements de transfert aux sociétés d'État n'était justifié par

une analyse de rentabilité. La DGSCC aurait dû obtenir l'autorisation législative nécessaire et transférer directement les fonds au moyen d'accords de contribution. Ainsi, elle n'aurait pas eu à verser des commissions importantes et il lui aurait fallu obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont déclaré que puisque l'argent était transféré au moyen d'un contrat, la Politique sur les paiements de transfert n'est pas la norme de vérification qui s'applique au Programme de commandites. Toutefois, selon nous, la Politique couvre non seulement les subventions et les contributions mais également « les autres paiements de transfert ». À notre avis, la DGSCC a violé l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert.

### Mise en doute du bien-fondé des dépenses

**3.40** En contrepartie des fonds de commandite reçus, les sociétés d'État et les ministères devaient donner une certaine visibilité au gouvernement du Canada. En 1998, le Conseil du Trésor a modifié sa politique sur le Programme de coordination de l'image de marque pour exiger que les sociétés d'État (qui en avaient été exemptées auparavant) mettent en évidence le mot-symbole « Canada » chaque fois qu'elles utilisaient leur image corporative. Nous nous demandons donc pourquoi la DGSCC devait payer les sociétés d'État pour assurer cette visibilité, puisqu'elles étaient tenues de le faire, surtout dans les cas où nous n'avons trouvé aucune preuve aux dossiers de la visibilité supplémentaire obtenue grâce aux fonds de commandite.

**3.41** Dans plusieurs des opérations que nous avons vérifiées, nous avons constaté que les fonctionnaires de la DGSCC avaient contrevenu aux règles, aux règlements et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. De plus, ils ont démontré un manque d'intérêt à ce que l'État en ait pour son argent. Les cas étudiés aux pages 12 à 23 donnent des détails sur les constatations discutées plus haut. Ils montrent également que certains représentants des sociétés d'État ont participé à cette mauvaise gestion des fonds publics. Chaque cas est accompagné d'un diagramme qui illustre le flux des fonds et explique la nature de l'opération.

### Les opérations avec les entités d'État sont préoccupantes

**3.42** Nos travaux indiquent que le Programme de commandites était utilisé surtout pour des événements communautaires, culturels et sportifs. Cependant, comme le montrent les études de cas, il a aussi servi à financer d'autres événements, séries télévisées et activités commerciales, ainsi que des acquisitions d'immobilisations pour des entités d'État, y compris des sociétés d'État.

**3.43** Les agences de communications ont reçu de la DGSCC des commissions élevées tout simplement pour envoyer des chèques à des sociétés d'État. Plusieurs des opérations que nous avons examinées avaient violé une ou plusieurs dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les politiques sur l'administration financière et la passation des contrats des sociétés d'État, et l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

**3.44** Ce qui est particulièrement préoccupant au sujet de ces paiements de commandite, c'est qu'ils comportaient chaque fois plusieurs opérations avec plusieurs agences, parfois au moyen de fausses factures et de faux contrats, ou sans contrat écrit du tout. Ces arrangements semblent avoir été conçus pour verser des commissions à des agences de communications, tout en camouflant la source des fonds et la véritable nature des opérations. Les limites des crédits parlementaires n'étaient pas respectées. Des hauts fonctionnaires de la DGSCC et des représentants des sociétés d'État étaient au courant de ces arrangements et y participaient volontiers. L'ancien ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux nous a indiqué qu'il savait que le directeur général de la DGSCC avait conclu des transactions avec les sociétés d'État; le directeur général l'avait informé que cette façon de transférer des fonds entre des entités était acceptable.

### Mauvaise gestion des commandites

**3.45** Nos travaux de vérification dans les sociétés d'État n'ont porté que sur une partie du Programme de commandites. La majorité des opérations dans le cadre du Programme impliquaient le paiement de fonds par le gouvernement du Canada pour appuyer des organismes qui organisaient des événements culturels et sportifs. La section qui suit porte sur la gestion du Programme assurée par la DGSCC jusqu'au 31 août 2001, date où Communication Canada a assumé la responsabilité du Programme.

### Non-respect généralisé des politiques et des règlements sur la passation des contrats

**3.46** À compter d'avril 2000, TPSGC a fait une vérification et plusieurs examens de ces dossiers de commandite et, dans chaque cas, a mis au jour des problèmes sérieux. Nos constatations concordaient avec celles de TPSGC.

**3.47** Les personnes qui géraient le Programme de commandites avaient la responsabilité :

- de respecter la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- d'exercer une diligence raisonnable dans la sélection des événements à commanditer et dans la détermination du niveau d'aide financière à accorder à chacun;
- de veiller à ce que le processus de sélection et l'attribution des contrats aux agences de communications respectent les politiques et les règlements du gouvernement sur les marchés;
- de faire appliquer les conditions des contrats;
- de veiller à ce que le gouvernement obtienne le meilleur rendement possible des fonds publics qu'il dépensait.

**3.48** Nous avons observé, de 1997 au 31 août 2001, un mépris généralisé des politiques et des règlements sur les marchés du gouvernement, une absence généralisée de documents aux dossiers et, dans de nombreux cas, peu de preuves que le gouvernement ait obtenu un rendement quelconque de ses commandites — dans certains cas, aucune preuve.

Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes

Commandite de séries d'émissions télévisées

Autour de 1998, la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) de TPSGC a accepté, verbalement, de commanditer plusieurs projets de séries d'émissions télévisées produites par L'Information essentielle Inc., une entreprise de production privée du Québec. Nous ne mettons pas en question le bien-fondé de ces séries, ni les actions de L'Information essentielle.

Voici ce que nous a dit un représentant de L'Information essentielle :

- Il a sollicité le directeur général de la DGSCC pour que le gouvernement du Canada commandite trois différentes séries pour la télévision.
- Le directeur général a accepté et a engagé verbalement le gouvernement à un financement qui comprenait 7,5 millions de dollars pour une série sur Maurice Richard, 1,2 million de dollars pour le Canada du millénaire, et des fonds pour une série intitulée Innovation.
- Aucune analyse de rentabilité n'a été déposée; le gouvernement du Canada n'a pas signé de contrat avec l'entreprise; et le dossier ne contient aucun document ni correspondance entre le gouvernement et L'Information essentielle qui traitent de ces engagements.

La série Maurice Richard — 1998 à 2000

Des fonds ont été avancés à une entreprise privée sur la foi d'ententes verbales

Un représentant de L'Information essentielle a déclaré que le directeur général de la DGSCC lui avait dit que l'entreprise bénéficierait d'une commandite de 7,5 millions de dollars pour la série Maurice Richard, en provenance de sources diverses. Par la suite, le directeur général a

dit à L'Information essentielle de communiquer avec VIA Rail et Postes Canada pour obtenir une partie des fonds; le reste serait transféré de la DGSCC à L'Information essentielle par l'entremise de diverses agences de communications.

**VIA Rail.** VIA Rail nous a déclaré qu'elle avait tout d'abord rejeté la demande présentée par L'Information essentielle. Plus tard en 1998, cependant, la

DGSCC a demandé à VIA Rail d'avancer l'argent, étant entendu que la somme serait remboursée dès que TPSGC recevrait des crédits supplémentaires du Parlement (le Ministère n'avait pas les crédits budgétaires suffisants). Le président de VIA Rail nous a informés qu'il avait accepté d'avancer les fonds à L'Information essentielle sur la foi d'une entente verbale avec le directeur général de la DGSCC.

Flux des fonds\*



\*La TPS et la TVP sont en sus (s'il y a lieu)

## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

Il a ajouté que même si la DGSCC avait été incapable de rembourser VIA Rail, il était d'avis que cette dépense aurait été tout à fait rentable pour la société, lui ayant donné une précieuse visibilité grâce à la série télévisée. VIA Rail n'a pas été en mesure de nous présenter une analyse de rentabilité ou toute autre analyse réalisée à l'époque pour nous montrer comment la décision avait été prise et quels résultats étaient attendus.

Le 7 décembre 1998, L'Information essentielle a envoyé une facture de 650 000 \$, taxes en sus, à VIA Rail pour les frais de production de la série Maurice Richard. Le 31 août 1999, L'Information essentielle a envoyé deux factures identiques, de 130 000 \$ chacune, taxes en sus. Un représentant de L'Information essentielle nous a informés que son entreprise avait envoyé des factures à VIA Rail sur instruction du directeur général de la DGSCC. Il a ajouté que deux factures identiques avaient été envoyées à VIA Rail le même jour parce que VIA Rail avait demandé deux factures.

VIA Rail a réglé les trois factures à L'Information essentielle, qui totalisaient 910 000 \$, taxes en sus, et ce sans avoir signé de contrat avec L'Information essentielle. VIA Rail a comptabilisé 910 000 \$ comme débiteurs du Gouvernement du Canada (comme le montrent les états financiers de 1999 de VIA Rail).

Plus tard, en 1999, le directeur général de la DGSCC avec lequel VIA Rail avait conclu une entente verbale a pris sa retraite. Le président de VIA Rail nous a indiqué qu'il avait discuté avec le nouveau directeur général de la DGSCC en vue de recouvrer les fonds avancés par VIA Rail. Alors que les dossiers financiers de VIA Rail montrent que la totalité de la somme de 910 000 \$ avait été enregistrée comme débiteur, le président nous a dit que, selon ce qu'il avait compris, seulement 750 000 \$ seraient recouverts de la DGSCC.

En décembre 1999, la DGSCC a signé un contrat avec Lafleur Communication pour des services de production d'une valeur de 862 500 \$, mais ce contrat

visait en fait à rembourser VIA Rail. Le contrat précisait que le montant de 862 500 \$ était facturé pour des travaux qui devaient être effectués entre le 23 décembre 1999 et le 31 mars 2000. Le contrat était rédigé en termes très généraux et ne précisait pas les travaux que Lafleur devait effectuer. En février 2000, Lafleur a envoyé à la DGSCC une facture de 750 000 \$, plus 112 500 \$ pour la commission de 15 p. 100 de l'agence — pour avoir livré le chèque.

Le 31 mars 2000, VIA Rail a présenté une facture de 750 000 \$, taxes en sus, à Lafleur pour la commandite et VIA Rail a reçu le paiement complet de la facture par chèque le même jour. La facture envoyée par VIA Rail fait mention d'une commandite, mais ne précise nullement la vraie nature de l'opération — à savoir rembourser à VIA Rail une partie des fonds avancés à L'Information essentielle au nom de la DGSCC. VIA Rail a envisagé de radier la somme restante, soit 160 000 \$, étant donné qu'elle avait été comptabilisée comme somme à recevoir. Toutefois, la direction a conclu que la série avait donné une bonne visibilité à la société et la somme de 160 000 \$ a finalement été comptabilisée comme dépense de publicité.

Un examen interne effectué par TPSGC en 2002 montre qu'au moment où le contrat a été préparé, le personnel de la DGSCC en connaissait le but véritable : rembourser à VIA Rail une partie des fonds avancés à L'Information essentielle pour la série Maurice Richard l'année précédente. Nous sommes d'avis que la DGSCC a rédigé un contrat fictif et effectué un paiement de 862 500 \$, ce qui contrevient à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Nous sommes d'avis qu'étant donné la nature hautement inusitée de ces opérations, notamment,

- le recours aux ressources financières limitées de VIA Rail en vue d'avancer des fonds à une entreprise de production privée au nom de la DGSCC, en l'absence d'un contrat ou de toute autre obligation légale,

- l'émission d'une facture fictive à une agence de communications (Lafleur, qui n'avait pas signé de contrat avec VIA Rail ni fourni de services à la société) en vue de recouvrer une partie des fonds, en sachant fort bien que les fonds qui seraient reçus proviendraient de la DGSCC,

nous nous serions attendus, à tout le moins, à ce que le conseil d'administration de VIA Rail, particulièrement son comité de vérification, ait été informé de ces opérations. Cela n'a pas été le cas. La direction de VIA Rail nous a dit que l'aval du conseil n'était pas nécessaire en raison du montant de ces opérations.

Il semblerait que ces opérations s'inscrivaient dans un plan complexe visant à obtenir des fonds à même les crédits de TPSGC, en vue de régler des dépenses très irrégulières et douteuses engagées par VIA Rail au cours de l'exercice précédent et aussi à faciliter le paiement d'une commission à l'agence de communications. À notre avis, cela a entraîné le non-respect du processus des crédits parlementaires.

**Postes Canada.** Nous sommes préoccupés par l'absence de documents qui justifieraient les paiements effectués par Postes Canada pour la série Maurice Richard. Postes Canada a versé 1 625 000 \$ (taxes en sus) à L'Information essentielle, sans aucun contrat. Aucune proposition signée ni aucune analyse de rentabilité n'appuient la décision de dépenser 1 625 000 \$. Postes Canada nous a fait savoir qu'elle avait reçu une proposition de L'Information essentielle qui exposait les coûts et les avantages, mais nous avons constaté que cette proposition n'avait pas été signée par L'Information essentielle ni acceptée par écrit par Postes Canada. Postes Canada nous a en outre indiqué qu'elle avait effectué une analyse coûts-bénéfices, mais ne nous a pas présenté de preuve à cet effet.

En vertu de sa politique visant les commandites, Postes Canada a l'obligation de consigner en dossier les objectifs et le budget avant de

## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

commanditer un événement et d'indiquer les résultats attendus de son investissement. Postes Canada a admis qu'il aurait été souhaitable de disposer de documents écrits pour appuyer sa décision d'être un des principaux annonceurs de la série télévisée. Postes Canada nous a toutefois informés qu'elle a conclu ce marché dans le but d'atteindre des objectifs de marketing plutôt que des objectifs de commandite. Puisque Postes Canada a été identifiée comme commanditaire de la série et que des factures indiquent qu'elle commanditait la production de la série, nous croyons que Postes Canada aurait dû suivre sa politique sur les commandites et conserver aux dossiers les documents requis.

**DGSCC.** Incluant le remboursement effectué à VIA Rail, la DGSCC a versé des fonds de commandite de 2,97 millions de dollars à L'Information essentielle, aux termes de dix contrats distincts avec quatre agences de communications et une agence de coordination. La DGSCC n'avait pas de contrat écrit avec L'Information essentielle et nous n'avons pas trouvé de preuves expliquant les raisons du choix de cette société de production. Nous n'avons pas trouvé de proposition de la

part de L'Information essentielle exposant les objectifs et le coût total de la série.

Un représentant de L'Information essentielle nous a indiqué qu'aucun contrat n'avait été établi avec la DGSCC ou avec qui que ce soit; le directeur général de la DGSCC n'en avait jamais fait la demande. Le représentant a ajouté que les quatre agences de communications n'avaient pas signé de contrat avec L'Information essentielle ni effectué de travaux pour l'entreprise.

Nous n'avons pas vu de documents venant appuyer la décision de la DGSCC de verser une commandite de 2,97 millions de dollars pour la série télévisée Maurice Richard, ni aucune analyse de rentabilité indiquant la contribution totale du gouvernement aux coûts de production et les résultats que devait entraîner cette dépense. Les quatre agences et l'agence de coordination ont reçu des commissions qui totalisent environ 438 000 \$, simplement pour avoir transféré les fonds à L'Information essentielle.

La majeure partie des coûts de production de la série a été payée par la DGSCC. Bien que plusieurs publicités de Postes Canada et de VIA Rail aient été diffusées au cours de l'émission de

quatre heures, le gouvernement fédéral a obtenu de la visibilité seulement grâce à la diffusion du mot-symbole « Canada » au début et à la fin du générique. Nous ne remettons pas en question la valeur artistique de la série et nous n'avons pas analysé dans quelle mesure elle a contribué à donner une meilleure visibilité au gouvernement. Nous nous préoccupons des engagements importants de fonds publics qui ont été faits sans objectifs, analyses, contrats, ni évaluations des résultats en dossier.

Il semblerait que ces opérations visaient en substance à transférer des fonds de la DGSCC à L'Information essentielle. Nous n'avons pas constaté d'échange de correspondance ni d'autres documents entre les deux organismes. Nous sommes préoccupés par la méthode utilisée pour transférer les fonds, qui ont été versés par la DGSCC à L'Information essentielle par le canal d'organisations intermédiaires. Aucun des contrats entre la DGSCC et les agences de communications n'indique que les agences devaient transférer les fonds à L'Information essentielle. Le montage de ces opérations masquait la source du financement et la vraie nature des opérations. Le processus des crédits parlementaires n'a pas été respecté.

### La série Le Canada du millénaire — 1998 à 2000

#### Méthodes inhabituelles de financement de la série Le Canada du millénaire

De 1998 à 2000, le gouvernement a versé environ 1,7 million de dollars à L'Information essentielle grâce à divers mécanismes de financement pour commanditer *Le Canada du millénaire*, une série dotée d'un budget total de 2,5 millions de dollars. La DGSCC n'avait pas de contrat écrit avec L'Information essentielle.

La DGSCC a eu recours à une série complexe de mécanismes de financement pour verser les fonds à L'Information essentielle par l'intermédiaire d'agences de communications, de la Banque de développement du Canada (BDC) (une société d'État), et de sociétés privées. La vraie nature de l'opération

a été cachée par le montage des transferts, qui sont décrits ci-dessous :

- En 1998, la BDC a effectué deux paiements totalisant 250 000 \$ directement à L'Information essentielle, en l'absence de contrat écrit.
- En juillet 1998, la DGSCC a versé 143 750 \$ en tout à deux agences, qui ont payé 125 000 \$ directement à L'Information essentielle et perçu le reste à titre de commissions pour avoir effectué le transfert de fonds.
- En juin 1999, la DGSCC a versé 143 750 \$ de plus aux deux mêmes agences. En mars 2000, les agences ont transféré 125 000 \$ à la BDC, et le 31 mars, la BDC émettait un chèque de 125 000 \$ au nom de L'Information essentielle.

- Le Bureau d'information du Canada (BIC) a versé 1,2 million de dollars à BCE Media, qui, à son tour, a versé 1,2 million de dollars, plus sa propre contribution, à L'Information essentielle pour la série *Le Canada du millénaire*.

Nous n'avons pas trouvé d'analyse de rentabilité montrant comment cette série donnerait une meilleure visibilité au gouvernement, ni d'analyse de ce qu'il a reçu dans les faits. Le dossier ne contenait pas de rapport final. Des commissions, s'élevant à 37 500 \$ en tout (soit 15 p. 100), ont été versées aux deux agences de communications pour avoir tout simplement effectué des transferts de fonds, sans indication de leur valeur ajoutée. Nous n'avons pas trouvé d'analyse ou de raisons expliquant pourquoi la DGSCC a choisi

## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

de verser les fonds à L'Information essentielle par l'intermédiaire d'une société d'État ou d'une agence de communications.

La BDC, qui est une société d'État, a été utilisée pour faciliter le transfert de 125 000 \$. En janvier 2000, l'entreprise Lafleur Communication Marketing a demandé à la BDC d'envoyer une facture de 125 000 \$ à Media/I.D.A. Vision, l'agence de coordination de la DGSCC. La BDC a reçu ce montant de Media/I.D.A. Vision, puis a émis un chèque de 125 000 \$ au nom de L'Information essentielle. Les représentants de la BDC nous ont dit que la BDC avait effectué ce type de transaction comme un arrangement unique le dernier jour de l'année financière de la DGSCC, compte tenu qu'aucuns fonds de la BDC n'étaient engagés et qu'ils avaient été informés à ce moment-là que Media/I.D.A. Vision avait fait une erreur administrative. Les agents de la BDC qui ont approuvé le paiement semblent être allés au-delà des pouvoirs financiers qui leur étaient délégués. Tel que noté plus tard, à notre avis, la BDC devrait revoir et clarifier ses politiques de délégation de pouvoir.

La BDC nous a informés qu'elle avait transféré les fonds de Media/I.D.A. Vision à L'Information essentielle selon des instructions erronées données par

Lafleur, et que les fonds auraient dû être transférés directement de Media/I.D.A. Vision à L'Information essentielle.

Pourtant, la BDC a suivi ces instructions en envoyant des factures à Media/I.D.A. Vision, puis en versant l'argent reçu à L'Information essentielle. Les personnes qui ont préparé ces factures ne sont plus à l'emploi de la BDC et la direction en place n'était pas en mesure de donner les raisons à l'origine de l'émission des factures et du transfert des fonds.

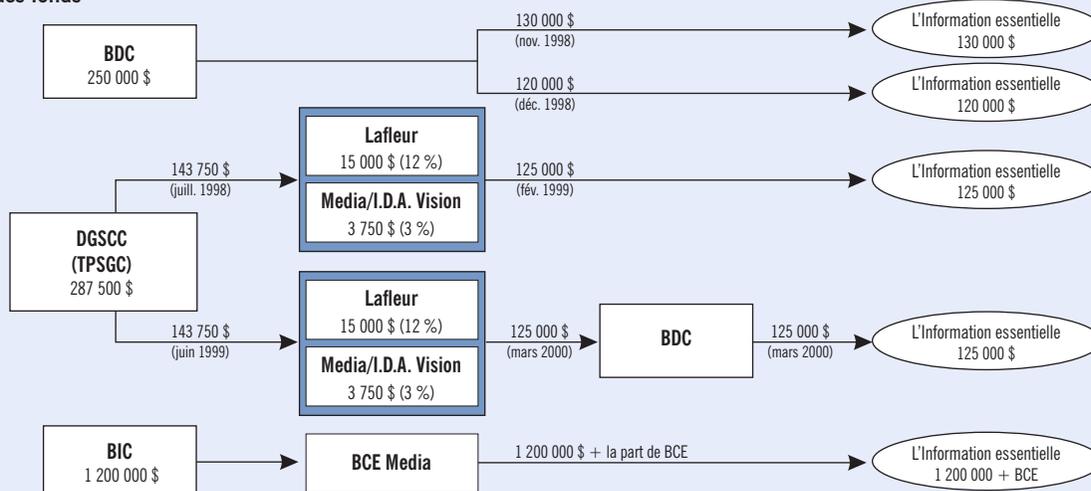
Nous avons constaté toutefois, selon les dossiers de la DGSCC, qu'en avril 1999, neuf mois avant que la firme Lafleur ne donne des instructions à la BDC, la DGSCC avait signé des contrats de 125 000 \$ avec Lafleur et Media/I.D.A. Vision en vue de commanditer l'événement/activité spéciale, « *Millénaire BDC* ». La DGSCC a versé 100 000 \$ à Media/I.D.A. Vision en juin 1999 et 25 000 \$ en février 2000; le transfert de 125 000 \$ de Media/I.D.A. Vision à la BDC a été effectué en mars 2000. Il y a lieu de penser que ce n'est pas par erreur que la BDC a participé au transfert de 125 000 \$ à L'Information essentielle le 31 mars 2000, étant donné que la DGSCC avait d'ores et déjà des contrats et des fonds en place pour effectuer le transfert à la BDC. Nous avons noté que la BDC avait écrit à la DGSCC dès

mai 1998 au sujet de la proposition de L'Information essentielle portant sur la série *Le Canada du millénaire*.

Quoique nous n'ayons pas reçu d'explications satisfaisantes pour justifier la participation de la BDC à ces transferts, les dossiers expliquent bel et bien sa participation à la commandite versée à la série. La BDC s'attendait à recevoir une visibilité d'une valeur de 500 000 \$, dont elle avait payé la moitié; l'autre moitié était prise en charge par la DGSCC. Dans les faits, la DGSCC a subventionné les activités de cette société d'État. La DGSCC aurait dû demander au Conseil du Trésor l'autorisation de transférer des fonds à la BDC. En ne le faisant pas, la DGSCC a contrevenu à l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

La BDC n'avait pas conclu de contrat ni d'entente écrite avec Media/I.D.A. Vision, Lafleur Communication Marketing ou L'Information essentielle, et il est exceptionnel que la BDC reçoive des fonds de programme d'un ministère. À la suite de changements apportés à la direction de la BDC, nous avons constaté plusieurs améliorations des activités de commandite et l'analyse qui suit de la série télévisée Innovation le démontre.

## Flux des fonds\*



\*La TPS et la TVP sont en sus (s'il y a lieu)

Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

Série Innovation — 1999 à 2004

Quelques préoccupations et quelques améliorations

Dans ce cas, selon un représentant de L'Information essentielle, le directeur général de la DGSCC aurait engagé verbalement le gouvernement à financer diverses séries télévisées, notamment une sur l'innovation. Lorsque le directeur général a pris sa retraite en 1999, son successeur à la DGSCC a refusé de commanditer la série. À la suite d'une discussion entre L'Information essentielle et du personnel du cabinet du ministre, le gouvernement a accepté de commanditer la série. Nous n'avons pas trouvé d'analyse de rentabilité précisant ce que le gouvernement recevrait, ni d'autre analyse appuyant cette décision. Télémission Information Inc., une entreprise qui a des liens avec L'Information essentielle, s'est adressée à la Banque de développement du Canada (BDC) et a également sollicité des fonds pour la série. Le processus selon lequel ce projet a été approuvé est obscur. La BDC a communiqué avec Communication Canada (qui avait alors remplacé la DGSCC) en septembre 2001 afin de solliciter 700 000 \$ par an, pendant trois ans. La BDC devait elle-même verser 75 000 \$ par an. Communication Canada a accepté la proposition de la BDC en octobre et convenu de lui verser 700 000 \$ par an pour l'aider à financer la série Innovation. Nous remettons en question la participation d'une société d'État dans l'acheminement de fonds

d'un ministère à une entreprise du secteur privé, Télémission Information Inc., alors que le ministère (Communication Canada) finance la proposition à hauteur de 90 p. 100. Rien ne prouve que le Conseil du Trésor a été informé du transfert de fonds d'un ministère à une société d'État pour le financement de cette série.

En octobre 2001, la nouvelle direction de la BDC a commencé à négocier avec Télémission Information Inc. et a signé un contrat triennal de 2,325 millions de dollars avec cette entreprise en février 2002. En même temps, la BDC a conclu une entente de 2,1 millions de dollars avec Communication Canada, selon laquelle la BDC recevrait cette somme et verserait pour sa part 225 000 \$.

La BDC a expliqué qu'étant donné que le sujet traité par la série — l'innovation — était un élément pivot de son plan d'entreprise, elle avait accepté d'assurer la gestion du projet au nom de Communication Canada et de veiller à ce que la série porte sur le thème de l'innovation, une priorité pour le gouvernement. Communication Canada devait assurer la coordination avec 15 ministères fédéraux, qui verseraient 10 000 \$ chacun.

Nous ne comprenons pas pourquoi Communication Canada, à titre de principal bailleur de fonds de la série, n'a pas de contrat avec Télémission Information. Nous craignons qu'en

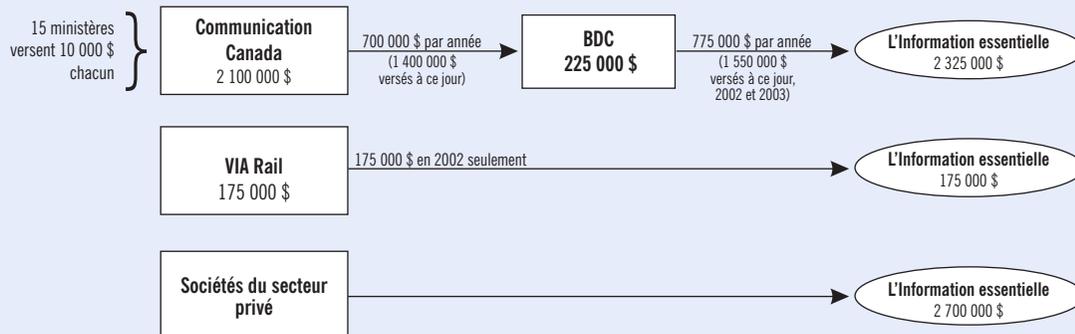
l'absence de contrat, il ne soit pas en mesure de veiller à ce que Télémission Information produise les résultats attendus pour le gouvernement; Communication Canada compte sur la BDC pour s'acquitter des responsabilités qui lui incombent.

Dans le cadre d'une entente distincte avec L'Information essentielle, VIA Rail a accepté de verser une contribution de 175 000 \$ pour un an à la série Innovation, en échange de la diffusion de quatre messages publicitaires de 15 secondes, au cours de 104 épisodes.

La BDC a émis de nouveaux chèques à L'Information essentielle, plutôt qu'à Télémission Information, pour ceux qu'elle avait reçus de Communication Canada (700 000 \$). Les agents de la BDC qui approuvaient le paiement semblent être allés au-delà des pouvoirs financiers qui leur étaient délégués.

Les représentants de la BDC nous ont répété que cette opération était exceptionnelle et n'était donc pas visée par sa politique sur la délégation du pouvoir décisionnel. La BDC a décidé que les limites de la délégation du pouvoir ne s'appliquaient pas car, selon eux, la DGSCC déboursait 700 000 \$ et leurs propres dépenses ne s'élevaient qu'à 75 000 \$. Nous recommandons que la politique de la Banque sur la délégation du pouvoir décisionnel soit clarifiée sur cette question de sorte que l'on tienne compte du montant total de tout paiement similaire dans l'avenir.

Flux des fonds\*



\*La TPS et la TVP sont en sus (s'il y a lieu)

## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

**Certaines améliorations importantes.**

Contrairement aux séries sur Maurice Richard et *Le Canada du millénaire*, s'agissant de la série Innovation, la BDC et Télémission Information Inc. ont signé un contrat qui établit les résultats visés, un calendrier et les conditions de paiement. Il y a en outre une entente en bonne et due forme entre la BDC et Communication Canada, qui précise leur rôle et leurs responsabilités

respectifs, les résultats visés et les coûts du projet. Aucune agence de communications n'a été utilisée pour transférer les fonds et aucune commission n'a donc été versée.

À titre de gestionnaire du projet, la BDC prend des mesures pour veiller à ce que Télémission Information/L'Information essentielle produise les résultats pour lesquels elle a été payée en surveillant les progrès réalisés en rapport avec les

échéances, en s'assurant que les résultats visés sont conformes aux modalités du contrat, et en différant un paiement lorsque les conditions ne sont pas respectées. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les documents et la transparence étaient adéquats. La BDC donne à Communication Canada des informations sur l'état d'avancement du projet.

## Transfert inapproprié de fonds de commandite pour financer les immobilisations d'une société d'État

### Société du Vieux-Port de Montréal — Commandite Ecran, plan de visibilité et production

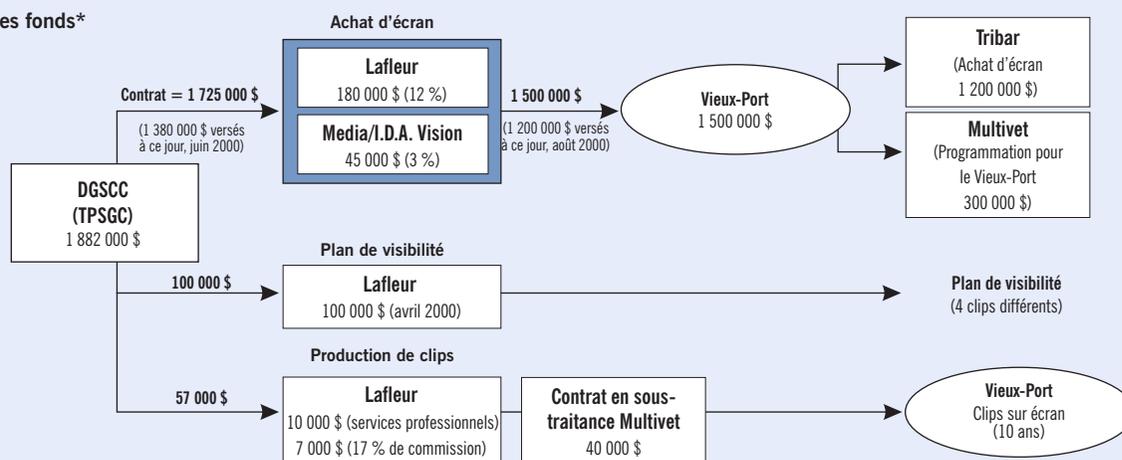
Dans le cadre de ses activités, la Société du Vieux-Port de Montréal souhaitait acquérir un écran géant pour son Centre des sciences, mais n'avait pas les fonds nécessaires. On nous a dit que la Société du Vieux-Port de Montréal s'était d'abord adressée à la DGSCC afin d'obtenir des fonds pour l'achat de l'écran géant. La DGSCC n'a cependant pas accédé à sa demande. À la suite d'une présentation par la Société devant le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, la DGSCC a accepté verbalement de verser 1,5 million de dollars en commandite, en échange d'une visibilité accrue pour le gouvernement fédéral.

Au lieu de verser directement l'argent à la Société, la DGSCC a passé un contrat avec Lafleur Communication Marketing et Media/I.D.A. Vision (l'agence de coordination de la DGSCC) pour transférer 1,5 million de dollars à la Société du Vieux-Port de Montréal. Les dossiers ne contiennent rien qui justifie le choix de ces agences. La DGSCC a versé 225 000 \$ à ces agences pour avoir facilité le transfert. Les dossiers ne contiennent rien qui montre les résultats, s'il y en a, que l'État a obtenus de ces 225 000 \$.

La Société du Vieux-Port de Montréal n'avait pas signé de contrat avec les

agences ni avec la DGSCC, mais elle a été informée par l'agence Lafleur qu'elle recevrait 1,5 million de dollars en avril 2000. Elle a décidé, sans l'avis de Media/I.D.A. Vision ou de Lafleur, de lancer un processus pour passer un contrat de 1,5 million de dollars en vue d'acquérir un écran géant et des services de programmation connexes. En août 2000, après avoir passé la commande au fournisseur, la Société du Vieux-Port a reçu un premier versement de 1,2 million de dollars de Media/I.D.A. Vision. Au moment de notre vérification, la Société du Vieux-Port de Montréal n'avait pas reçu le reste de l'argent promis, 300 000 \$.

## Flux des fonds\*



\*La TPS et la TVP sont en sus (s'il y a lieu)

**Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)**

La DGSCC a accordé d'autres contrats à l'agence Lafleur en vue de donner une meilleure visibilité au gouvernement sur l'écran géant — par exemple, 100 000 \$ pour élaborer un plan de visibilité et 57 000 \$ pour produire des vidéoclips, dont 40 000 \$ pour des travaux qui ont été sous-traités. En tout, la DGSCC a versé 297 000 \$ à l'agence Lafleur au titre de diverses commissions pour transférer des fonds, élaborer un plan de visibilité et sous-traiter des travaux de production. Rien dans le dossier ne montre précisément ce que la DGSCC s'attendait à recevoir de l'agence Lafleur, ni ce qu'elle a reçu.

Dans une large mesure, l'opération visait essentiellement à transférer des

fonds de la DGSCC à la Société du Vieux-Port de Montréal en vue de lui permettre d'acquérir un bien immobilier. La DGSCC aurait dû demander au Conseil du Trésor l'autorisation de transférer des fonds à la Société du Vieux-Port de Montréal. En ne le faisant pas, la DGSCC a contrevenu à l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui a été conçue afin de garantir que les subventions ou les contributions ne sont pas utilisées pour remplacer le financement servant à l'exploitation ou aux besoins en capital des sociétés d'État. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas été consulté et n'a pas

reçu d'analyse de rentabilité pour appuyer cet achat.

Nous sommes d'avis que la DGSCC n'avait pas l'autorité nécessaire pour transférer les fonds du budget de TPSGC en vue d'appuyer les activités d'une société d'État. Elle a dépensé près de 250 000 \$ en commissions à deux agences pour effectuer des transferts entre deux entités gouvernementales. La DGSCC a versé des commissions à la même agence pour le transfert, des travaux de production et des activités données en sous-traitance, sans aucune analyse de rentabilité ni aucune entente écrite avec la Société du Vieux-Port de Montréal.

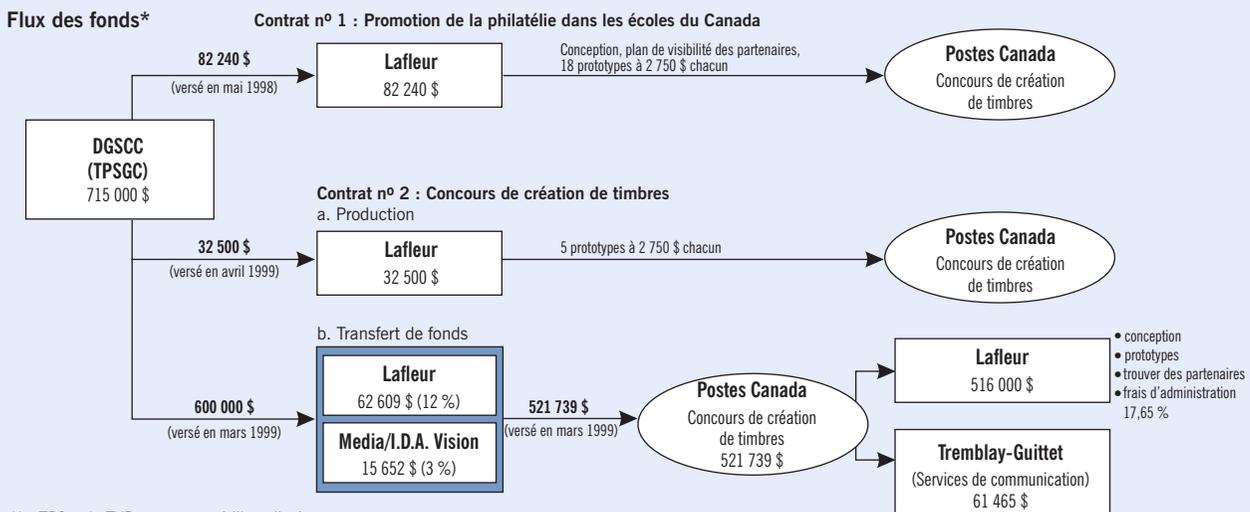
**Fonds de commandites qui ont servi à subventionner des opérations commerciales d'une société d'État**

**Postes Canada — Commandite  
Concours de création de timbres — 1998-1999**

Au début de 1998, la Société canadienne des postes (SCP) a décidé de participer, de concert avec les services postaux américains, à un concours de création de timbres qui réunissait plus de 30 pays. Nous n'avons pas trouvé de documents

appuyant la décision de Postes Canada. Par exemple, aucune analyse de rentabilité ne vient préciser les objectifs de ce projet, le budget ou les résultats attendus, ce qui aurait pu servir de critères pour mesurer le succès de ce concours. Postes Canada a retenu les

services de l'agence Lafleur pour administrer ce projet, notamment pour trouver des partenaires. La DGSCC a été l'un des partenaires recrutés par Lafleur et le seul bailleur de fonds du Concours de création de timbres.



## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

En l'absence de toute entente écrite, la DGSCC a versé 521 739 \$ à Postes Canada, par l'intermédiaire des agences Lafleur et Media/I.D.A. Vision, avec lesquelles la DGSCC avait des contrats. Ces deux agences ont perçu des commissions de 78 261 \$ (15 p. 100) simplement pour avoir transféré l'argent. Nous ne comprenons pas pourquoi la DGSCC n'a pas versé les fonds directement à Postes Canada, ce qui lui aurait évité d'avoir à payer des commissions. Le contrat entre la DGSCC et Lafleur ne comportait aucune indication de la visibilité que le gouvernement s'attendait à obtenir pour les 521 739 \$.

En échange des fonds reçus, Postes Canada a donné une certaine visibilité au gouvernement du Canada. Nous contestons l'utilité de cette commandite étant donné que Postes Canada est déjà dans l'obligation d'afficher le mot-symbole « Canada » chaque fois qu'elle utilise son image de marque, en vertu de la politique du Conseil du Trésor sur le Programme de coordination de l'image de marque (PCIM). Postes Canada nous a informés que bien qu'elle n'ait pas évalué par écrit dans quelle mesure le gouvernement du Canada avait joui d'une visibilité additionnelle, d'après ses représentants, la présence de ministres à différentes cérémonies et l'affichage important du mot-symbole « Canada » a en effet entraîné une plus grande visibilité.

La politique de commandite de Postes Canada exige qu'elle justifie avec documents à l'appui les objectifs et le budget avant de commanditer un événement ainsi que les résultats qu'elle espère atteindre avec son investissement. Postes Canada n'a pas suivi sa politique de commandite. Elle reconnaît qu'une justification additionnelle avec documents à l'appui aurait été souhaitable, mais elle nous a

informés qu'elle n'est pas d'accord avec notre conclusion. Selon Postes Canada, le Concours de création de timbres n'était pas une opération de commandite, mais plutôt une activité de marketing, une opération strictement commerciale.

Nous notons que les fonds, qui s'élevaient à 521 739 \$, provenaient du Programme de commandites du gouvernement. Nous sommes d'avis que les fonds de commandite ont été utilisés pour financer des activités commerciales de Postes Canada, ce qui contrevient à l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui prévoit que les subventions ou les contributions ne doivent pas remplacer le financement servant à l'exploitation des sociétés d'État.

Nous avons noté que sur le financement de 521 739 \$ reçu de la DGSCC, Postes Canada a versé 516 000 \$ à Lafleur. Or Postes Canada n'avait pas passé de contrat avec l'agence Lafleur. En vertu de sa propre politique en matière de passation des marchés, Postes Canada a l'obligation de lancer des appels d'offres concurrentiels pour ses marchés de biens et de services. Les responsables de Postes Canada nous ont dit qu'ils avaient accordé le contrat à l'agence Lafleur dans le cadre d'un marché à fournisseur unique à cause de la grande qualité des services de l'agence Lafleur dans le passé. Le dossier ne contenait cependant aucune analyse ou autre document qui aurait justifié cette décision.

Une des factures de l'agence Lafleur, qui a été réglée par Postes Canada, mentionne le versement d'une commission de 17,65 p. 100 à l'agence pour avoir trouvé des partenaires et une commission pour le placement de publicités, nous a dit Postes Canada. En temps normal, un contrat devrait préciser à la fois les

travaux à effectuer et le barème tarifaire. Faute de contrat, nous ne pouvons pas déterminer à partir de quels critères les commissions perçues peuvent être justifiées. Nous sommes préoccupés par les différents frais payés à l'agence Lafleur par la DGSCC et Postes Canada pour transférer des fonds qui étaient destinés à l'agence Lafleur de toute façon.

Nous avons constaté que Postes Canada et la DGSCC ont toutes deux acheté des produits semblables à l'agence Lafleur (concepts, prototypes, maquettes). Postes Canada nous a dit qu'elle ne savait pas que la DGSCC avait également retenu les services de l'agence Lafleur pour obtenir ces produits et Postes Canada n'a pas reçu de produits pour le concours de la part de l'agence Lafleur au nom du gouvernement. Nous avons transmis ces informations à Postes Canada et à TPSGC et leur avons demandé de confirmer auprès de l'agence Lafleur qu'il n'y a pas eu de paiement en double.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que ni Postes Canada ni la DGSCC n'avaient réalisé d'analyse de rentabilité pour justifier leur participation à ce Concours de création de timbres. Les agences de communications ont été choisies par Postes Canada sans appel d'offres concurrentiel. Il n'y a pas lieu de croire qu'une analyse a été réalisée à la suite du concours sur ce que la DGSCC a reçu pour l'argent versé. Nous ne comprenons pas pourquoi la DGSCC a financé un événement de Postes Canada qui aurait dû compter au nombre des activités normales de la société, surtout que Postes Canada a versé à l'agence Lafleur la majeure partie des fonds qu'elle avait reçus par l'entremise de l'agence en premier lieu.

Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

## Financement de commandite douteux du Magazine VIA

### Magazine VIA — Commandite — 1997 à 2000

En 1997, Lafleur Communication et Marketing a présenté une proposition à VIA Rail et à la DGSCC en vue de produire le magazine VIA à un coût estimatif de 1,8 million de dollars par an. En tout, 45 000 exemplaires seraient distribués (30 000 dans les trains). La DGSCC et VIA Rail ont conclu des accords distincts avec Lafleur, dans lesquels elles acceptaient de payer 500 000 \$ par an chacune. Lafleur financerait le reste des coûts, 800 000 \$, en vendant des espaces publicitaires dans le magazine. De 1997 à 2000, la DGSCC a signé cinq contrats différents avec Lafleur, dont les fonds provenaient du Programme de commandites. Il n'y avait pas d'accord écrit entre la DGSCC et VIA Rail.

De 1997 à 2000, VIA Rail et la DGSCC ont versé à Lafleur 3 564 500 \$ en tout — environ 1 574 000 \$ de VIA Rail et 1 990 500 \$ de la DGSCC. Il n'y a pas eu d'appel d'offres concurrentiel pour trouver d'autres fournisseurs potentiels pour les services qui étaient rendus par Lafleur, bien que deux autres entreprises se soient montrées disposées à produire le magazine.

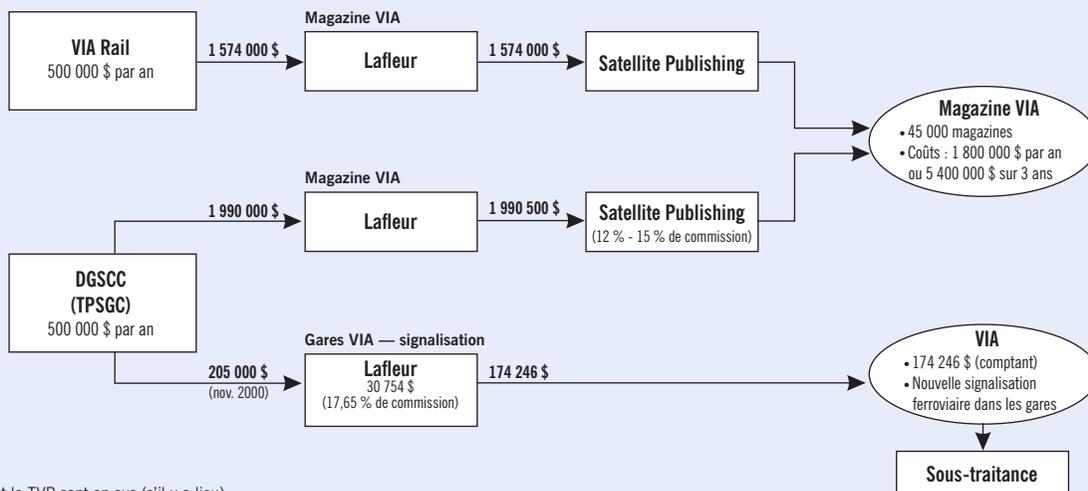
Lafleur a sous-traité toute l'édition du magazine à sa filiale, Satellite Publishing Inc. En 2002, lors d'un examen interne, TPSGC a constaté qu'une seule personne, qui assurait la présidence de Lafleur Communication et Marketing, était président et éditeur du magazine VIA ainsi que président et rédacteur en chef de Satellite Publishing/Les Éditions Satellite Inc., avait été responsable de trouver les fonds de commandite, de créer et d'administrer le véhicule de publication (le magazine VIA) et d'imprimer le magazine. Même si l'État avait payé les deux tiers du coût du magazine, Lafleur en est demeuré le propriétaire.

Il n'y a pas lieu de penser que les services ont été accordés en sous-traitance dans le cadre d'un processus concurrentiel, comme l'exige le contrat de commandite de la DGSCC avec Lafleur. La DGSCC a parfois réglé à l'agence Lafleur des factures qui mentionnaient des commissions de 12 p. 100 à 15 p. 100 pour avoir sous-traité des services à une société apparentée. La DGSCC n'a pas posé de questions sur les liens entre Lafleur et le sous-traitant afin de déterminer si

les commissions étaient perçues en conformité avec les modalités du contrat. Nous donnons des détails sur cette question aux paragraphes 3.76 et 3.77.

En 1997, VIA Rail avait signé un accord ou lettre d'intention pour deux ans avec Lafleur, selon lequel les bénéfices et les pertes annuels, jusqu'à concurrence de 100 000 \$, seraient partagés également entre les deux parties et VIA Rail recevrait ou verserait 50 000 \$ par année. Cet accord n'a pas été modifié bien que le magazine ait été publié jusqu'en 2000. Nous n'avons trouvé aucune preuve que VIA Rail ait reçu des rapports financiers de Lafleur avant 2000, dernière année de publication du magazine. Pendant trois ans et demi, Lafleur n'a pas déclaré de pertes et VIA Rail n'a pas reçu de bénéfices, sauf au cours de la dernière année lorsque VIA Rail a reçu 50 000 \$ de Satellite Publishing. VIA Rail nous a dit que le vice-président de Marketing, qui était responsable de ce dossier, avait révisé le budget annuel, les résultats obtenus et le rapprochement pour veiller à bien protéger les intérêts de la société.

#### Flux des fonds\*



\*La TPS et la TVP sont en sus (s'il y a lieu)

## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

VIA Rail a certes fourni certains documents sur les coûts pour 2000, mais nous craignons qu'il n'y ait pas suffisamment de documents pertinents pour prouver qu'il y a eu une surveillance adéquate au cours des exercices antérieurs.

En septembre 2000, juste avant l'arrêt de la publication du magazine, VIA Rail a demandé à la DGSCC de transférer le reste des fonds qu'elle devait verser, 205 000 \$, pour améliorer la signalisation ferroviaire dans les gares de tout le Canada. La DGSCC a transféré 174 246 \$ à VIA Rail par l'intermédiaire de Lafleur, qui a perçu une commission de 30 754 \$ (ou 17,65 p. 100) simplement pour avoir facilité le transfert. Nous n'avons trouvé aucun document pour expliquer les

raisons qui ont poussé la DGSCC à utiliser des fonds de commandite pour subventionner des activités qui devraient normalement s'inscrire dans les coûts d'exploitation de VIA Rail. Une fois de plus, la DGSCC aurait dû demander au Conseil du Trésor l'autorisation de transférer des fonds à VIA Rail. En ne le faisant pas, la DGSCC a contrevenu à l'esprit de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Nous sommes d'avis que le processus d'octroi des crédits a été contourné.

Dans l'ensemble, nous sommes surtout préoccupés par ce qui nous semble être des commissions gratuites payées pour le transfert de fonds d'une entité de l'État à une autre. Le conseil d'administration de VIA Rail a approuvé

le paiement annuel de 500 000 \$ par VIA Rail après avoir examiné le plan de la société. Nous n'avons trouvé aucune analyse ou justification de cette décision aux dossiers de la DGSCC. Lafleur et sa filiale n'ont pas été sélectionnées à la suite d'un appel d'offres et les paiements de commissions à sa filiale pour l'impression ont été faits sans remise en question de la part de la DGSCC. Les liens entre la firme apparentée et sa filiale n'ont pas été divulgués, comme l'exigeait le contrat. Finalement, des fonds de commandite de la DGSCC ont été utilisés pour améliorer la signalisation de VIA Rail, ce qui, à notre avis, violait la Politique sur les paiements de transfert et contournait le processus d'octroi des crédits.

## Fonds du Programme de commandites qui ont servi à subventionner les dépenses de fonctionnement de la GRC

Commandite pour la célébration du 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC — 1997-1999

En 1997, la DGSCC a décidé d'apporter un concours financier aux célébrations du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Jusqu'en 1999, la DGSCC a versé plus de 3 millions de dollars dans le cadre du Programme de commandites, en vertu

de huit contrats distincts conclus avec deux agences de communications et une agence de coordination. La GRC a reçu 1 704 000 \$ de ce montant par l'entremise de Gosselin, de Lafleur et de Media/I.D.A Vision. Ces agences ont perçu des commissions totalisant

244 380 \$ pour transférer des fonds de la DGSCC à la GRC. Lafleur et Gosselin ont reçu le reste du montant, 1 081 910 \$, pour des travaux de production liés à la préparation des célébrations du 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC.

Rapprochement du total des coûts pour le 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC

<b>Argent reçu par la GRC (530 000 \$ + 1 174 000 \$)</b>		1 704 000 \$
<b>Commissions versées aux agences pour les transferts de fonds :</b>		
Gosselin	140 880 \$	
Lafleur	64 500	
Media/I.D.A. Vision	39 000	244 380
<b>Biens et services rendus à la GRC :</b>		
Lafleur	967 750	
Gosselin	114 160	1 081 910
<b>Montant total payé par la DGSCC</b>		<b>3 030 290 \$</b>

Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

Au sujet des fonds de commandite de 1 704 000 \$ reçus par la GRC, nous n'avons trouvé qu'une entente signée en 1998 entre la GRC et Gosselin Communications (représentant le gouvernement du Canada) touchant un montant de 800 000 \$. En contrepartie, la GRC devait donner une meilleure visibilité au gouvernement du Canada, notamment diffuser le mot-symbole « Canada » lors des célébrations de son 125<sup>e</sup> anniversaire. Nous doutons que le gouvernement ait bénéficié d'une valeur ajoutée quelconque, puisque la GRC est déjà dans l'obligation de diffuser le mot-symbole « Canada » en vertu du Programme de coordination de l'image de marque (PCIM) du Conseil du Trésor. Nous n'avons pas trouvé de documents prouvant que le gouvernement aurait reçu une visibilité additionnelle en échange des fonds de commandite.

Avant notre vérification, la GRC a mené à terme une vérification interne de cette activité commanditée. Cette vérification a permis de conclure, avec un degré d'assurance raisonnable, que la GRC avait bien reçu les fonds de commandite de la DGSCC par l'intermédiaire de Lafleur et de Gosselin. Cependant, étant donné que les vérificateurs ne disposaient pas de toutes les

informations nécessaires pour achever leurs travaux, ils n'ont pas été en mesure de fournir l'assurance raisonnable que les dépenses étaient conformes aux accords de commandite, aux politiques, aux procédures et aux règlements en la matière (dont la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la politique sur les marchés du Conseil du Trésor et la Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel). Ils n'ont pas non plus été en mesure de fournir l'assurance raisonnable que les fonds de commandite et les dépenses connexes avaient été comptabilisés adéquatement et exactement aux fins des rapports financiers. Pour donner suite à une recommandation formulée dans le rapport de vérification interne, la GRC a commencé un examen administratif de la commandite des célébrations de son 125<sup>e</sup> anniversaire.

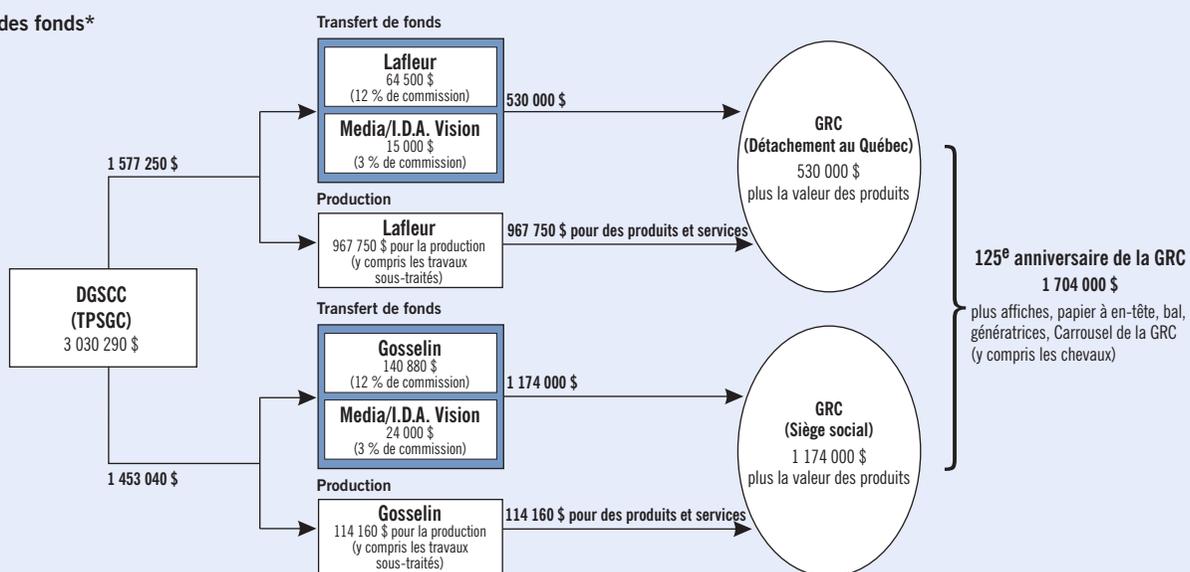
Notre vérification a révélé un certain nombre d'anomalies :

- Un compte bancaire distinct non gouvernemental a été utilisé pour tous les dépôts et paiements au détachement de la GRC au Québec, ce qui contrevenait à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le rapport de vérification interne mentionne que le compte du receveur

général n'a pas été utilisé et qu'aucune autorisation n'avait été obtenue pour ouvrir un compte bancaire ministériel — comme l'exige la politique du Conseil du Trésor. Qui plus est, toutes les opérations du détachement au Québec ont été comptabilisées manuellement plutôt que dans le système comptable ministériel de la GRC. Nous n'avons pas été en mesure de vérifier les opérations faites dans le compte bancaire du Québec parce que certains documents pertinents avaient été détruits.

- La DGSCC a versé près de 200 000 \$ à Lafleur pour des travaux de production qui ont été sous-traités à une entreprise apparentée à Lafleur (Publicité Désert). Nous n'avons pas trouvé de preuves d'un appel d'offres concurrentiel pour les travaux donnés en sous-traitance, comme l'exigeait le contrat. Il y a eu des cas où la DGSCC a réglé des factures à Lafleur qui comportaient des commissions de 12 à 15 p. 100 pour avoir sous-traité des travaux à Publicité Désert. La DGSCC n'a pas posé de questions sur les liens entre les deux entreprises pour déterminer si les commissions étaient facturées conformément aux

Flux des fonds\*



## Des opérations avec des sociétés d'État sont préoccupantes (suite)

modalités du contrat. Nous donnons des détails sur cette question aux paragraphes 3.76 et 3.77.

- La GRC a consacré 65 000 \$ des fonds de commandite reçus de la DGSCC par l'entremise de Media/I.D.A Vision et de Lafleur à l'achat de produits de Lafleur. Lafleur a sous-traité la majeure partie de ces travaux à Publicité Désert et a de nouveau facturé une commission. Aucun contrat écrit n'a été conclu entre la GRC et Lafleur. Selon le rapport de vérification interne de la GRC, ces dépenses n'ont pas été effectuées conformément aux politiques sur les marchés de la GRC et du Conseil du Trésor.
- Nous avons constaté que la GRC et la DGSCC ont toutes deux acheté des produits semblables de Lafleur. Nous avons informé la GRC et TPSGC de ce fait et leur avons demandé de confirmer auprès de leur fournisseur qu'il n'y avait pas eu de paiement en double.
- La GRC a consacré une partie des fonds de commandite reçus au financement de ses propres activités. Nous pensons qu'il s'agit d'une utilisation inacceptable des fonds de commandite. Par exemple, la GRC a

consacré plus de 150 000 \$ à l'embauche de deux coordinateurs pour les célébrations du 125<sup>e</sup> anniversaire et 107 268 \$ à l'achat de six chevaux et de deux remorques; l'excédent des fonds de commandite accordé au détachement au Québec, soit 82 436 \$, a été crédité aux dépenses ministérielles.

- Il y a peu de documents dans les dossiers de la DGSCC qui justifient le financement accordé à la GRC pour les célébrations de son 125<sup>e</sup> anniversaire dans le cadre du Programme de commandites. Il n'y a pas de plan d'affaires, ni de plan de visibilité, ni de rapport final qui indiquent que le gouvernement a obtenu une plus grande visibilité en contrepartie de la majeure partie des 3 millions de dollars versés.

Dans sa réponse à nos constatations, la GRC nous a déclaré ce qui suit :

- Elle convient des faits exposés dans le cas en question;
- Elle admet que la *Loi sur la gestion des finances publiques* a été enfreinte, mais dit que, selon l'examen administratif qu'elle a mené, cela serait attribuable à un manque de compréhension de la part des

administrateurs à l'échelon local, non à la malveillance.

- Quoiqu'elle reconnaisse que les agences ont reçu des commissions pour le transfert de fonds à la GRC, elle affirme qu'elle n'a pas versé en toute connaissance de cause des commissions directement aux agences de communications.
- Elle prend nos constatations au sérieux et a pris et continue de prendre des mesures correctives.

Nous sommes d'avis que la plupart des fonds ont été consacrés aux célébrations du 125<sup>e</sup> anniversaire de la GRC. Or la GRC aurait dû payer ces dépenses à même ses crédits ou demander des crédits supplémentaires, au besoin. Dans le cas présent, il semble que les crédits budgétaires octroyés par le Parlement à TPSGC ont servi à subventionner des dépenses de fonctionnement de la GRC. Nous ne croyons pas que le Parlement a octroyé des crédits à TPSGC dans l'intention de financer l'achat de chevaux pour la GRC. Étant donné toutefois que c'est ce qui s'est produit, il n'existe aucune raison qui explique pourquoi la DGSCC n'a pas transféré directement les fonds à la GRC et économisé 244 380 \$ en commissions.

### La sélection des agences de communications contrevenait aux règles

**3.49** L'article 5 du *Règlement sur les marchés de l'État* exige qu'avant de conclure un marché, l'autorité contractante lance un appel d'offres. Les appels d'offres concurrentiels devraient donc être la norme.

**3.50** Le Programme de commandites faisait appel à des agences de communications choisies dans trois listes préétablies de fournisseurs admissibles sélectionnés dans le cadre de trois processus de sélection distincts. (Pour plus de détails, voir la section sur la sélection des agences au chapitre 4.)

**3.51** Lors du premier processus, cinq firmes ont été choisies au début de 1995 pour fournir des services de publicité au Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) de TPSGC. Le processus de sélection ne respectait toutefois pas le *Règlement sur les marchés de l'État*. Nous n'avons trouvé aucune preuve démontrant que les exigences précises des travaux aient été annoncées ou décrites aux fins des processus de sélection. Les firmes choisies l'avaient été plus tôt lors d'un processus de sélection pour d'autres travaux dans un autre ministère. Les autres

fournisseurs potentiels n'ont jamais eu l'occasion de faire une offre pour effectuer ce travail.

**3.52** Lors du deuxième processus de sélection, mené en 1995, un consortium a été choisi pour offrir un éventail complet de services de publicité. Lors du troisième processus, en 1997, dix firmes ont été choisies pour concevoir et administrer des campagnes nationales ou régionales de marketing visant à compléter les campagnes de publicité. Plusieurs de ces firmes se sont vu attribuer plus tard des contrats de gestion des événements commandités.

**3.53** Dans le cas de chacun des deux derniers processus de sélection, le gouvernement avait affiché une lettre d'intérêt sur le MERX, son système électronique d'appel d'offres, pour informer les fournisseurs des besoins du gouvernement et leur permettre de s'inscrire comme fournisseur potentiel. Dans chaque cas, la lettre d'intérêt ne précisait pas la période où les services seraient requis, lesquelles des exigences énoncées étaient obligatoires et lesquelles seraient cotées, ni le mode de sélection des fournisseurs, ni la note de passage (la cote) minimale. Tous ces renseignements étaient requis selon les propres procédures de la DGSCC.

**3.54** À notre avis, aucune des firmes des trois listes de fournisseurs admissibles n'a été choisie selon le processus concurrentiel que les politiques et les règlements sur les marchés du gouvernement exigent.

#### **La sélection de l'agence de coordination contrevenait aux règles sur la passation des marchés**

**3.55** En mars 1998, le gouvernement a passé un contrat avec une firme pour qu'elle soit son agent de coordination et fournisse des services de gestion financière pour les commandites. Là encore, la lettre d'intérêt a été affichée pendant une période plus courte que les 30 jours requis par la Politique sur les marchés (annexe Q). La lettre n'indiquait pas quand les services seraient requis, les exigences obligatoires et cotées, le mode de sélection des fournisseurs ou la cote dont ils auraient besoin pour être pris en considération lors de la prochaine étape du processus de sélection.

**3.56** La firme choisie a obtenu pour les cinq prochaines années un contrat d'exclusivité pour l'achat de tous les produits médias dont le gouvernement avait besoin pour ses activités de publicité. Le chapitre 4 du présent Rapport traite des aspects de ce contrat relatifs à la publicité.

#### **Contrats attribués pour certains événements en violation des politiques sur les marchés**

**3.57** L'annexe Q de la politique du gouvernement sur les marchés indique que si l'autorité contractante crée une liste de fournisseurs admissibles pour un type de service, à chaque fois qu'elle veut par la suite attribuer un contrat pour ce type de service, elle doit inviter tous les fournisseurs de la liste à présenter une soumission. L'autorité contractante doit également afficher un avis annuel pour informer de l'existence d'une liste de fournisseurs admissibles et donner aux autres fournisseurs la possibilité de se qualifier pour

apparaître sur cette liste. Nous n'avons trouvé aucune preuve que la DGSCC ou TPSGC ait affiché un avis annuel ni donné aux autres fournisseurs potentiels la possibilité de se qualifier.

**3.58** De plus, dans les contrats que nous avons vérifiés, nous avons constaté que la DGSCC n'avait jamais invité les fournisseurs qui étaient effectivement sur la liste à soumissionner. Les dossiers ne disent pas non plus selon quels critères les contrats ont été attribués ni les raisons pour lesquelles une agence plutôt qu'une autre a été choisie pour un projet donné.

### **Absence de diligence raisonnable dans la sélection et l'approbation des événements à commanditer**

**3.59** Nous nous attendions à ce que pour recommander la commandite d'un événement, le personnel du Programme indique de quelle manière l'événement contribuerait à atteindre les objectifs du Programme. Nous nous attendions à trouver des analyses montrant que les gestionnaires du Programme avaient évalué le potentiel de visibilité et de présence fédérales offert par les événements proposés et à ce qu'ils aient recommandé l'octroi d'une commandite à un niveau correspondant.

**3.60** La plupart des 53 dossiers de notre échantillon ne contenaient aucune évaluation du bien-fondé du projet ni même de critères pour l'évaluer. Aucun dossier ne contenait les raisons justifiant la décision de commanditer l'événement. De plus, 64 p. 100 des dossiers que nous avons examinés ne contenaient aucune information sur les organisateurs de l'événement, aucune description du projet, et aucune analyse de la visibilité que le gouvernement du Canada obtiendrait en commanditant l'événement.

**3.61** Nous avons trouvé une liste d'événements que la DGSCC avait refusé de commanditer, mais ses représentants nous ont informés qu'ils n'avaient pas gardé de dossiers sur les projets refusés; il nous a donc été impossible de déterminer pourquoi les demandes de fonds de commandite avaient été refusées. Nous avons remarqué que sept projets avaient d'abord été refusés pour être approuvés plus tard — mais les dossiers ne donnaient pas les raisons des nouvelles décisions. Dans un cas, une équipe de soccer, l'Impact de Montréal, a reçu une commandite de 150 000 \$ pour la saison d'hiver de 1998-1999. L'année suivante, on a refusé une proposition presque identique du club de soccer Edmonton Drillers en invoquant l'absence de fonds. Après des démarches d'un député et du club de soccer Edmonton Drillers auprès du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, une commandite de 30 000 \$ a été approuvée. L'équipe de Montréal a également reçu une commandite de 30 000 \$ cette année-là.

**3.62** Certains aspects de ce cas sont troublants. Premièrement, étant donné qu'une note au dossier indiquait que la proposition d'Edmonton avait d'abord été refusée parce qu'il n'y avait pas de fonds, on ne comprend pas très bien pourquoi des fonds existaient pour d'autres projets qui ont été approuvés au même moment.

**3.63** Deuxièmement, s'il est clair que le Ministre a été sollicité, il n'existait guère de preuve montrant que de nouveaux faits avaient été fournis ou que

d'autres critères avaient été utilisés pour justifier le renversement de la première décision.

### Aucune analyse du montant de la commandite pour chaque événement

**3.64** Nous nous attendions à ce que les dossiers soient documentés comme il se doit et, comme le recommande la politique du gouvernement sur les marchés, qu'ils contiennent une piste de vérification complète et des détails sur des questions comme les options envisagées, les décisions, les approbations et les modifications de contrat. De plus, le *Guide des approvisionnements* de TPSGC indique qu'un dossier permet de récapituler les événements et constitue une piste de vérification précise en cas d'examen financier, de poursuite judiciaire ultérieure ou de plainte officielle.

**3.65** Dans l'échantillon de dossiers de commandite que nous avons vérifiés, nous n'avons trouvé aucun motif en dossier pour justifier le niveau de financement approuvé; on n'y trouve pas non plus de preuve de discussions au sujet du niveau de financement (voir le Tour cycliste Trans-Canada ci-dessous).

#### Tour cycliste Trans-Canada

La première pièce au dossier du « Tour cycliste Trans-Canada » est une lettre du directeur général de la DGSCC envoyée à l'organisateur de l'événement, indiquant que le gouvernement du Canada appuierait l'événement et qu'il était fier d'y être associé. La lettre continuait en disant : [traduction] La commandite minimale qui sera accordée à ce projet sera de 1,4 million de dollars. Le dossier ne contenait aucune lettre de demande, ni de candidature à des fonds de commandite, ni de preuve ni d'autre analyse justifiant la décision de dépenser 1,4 million de dollars.

La DGSCC a par la suite modifié le contrat, pour ajouter 400 000 \$ à la commandite de 1,4 million de dollars, plus les commissions d'agence et les taxes. Nous n'avons trouvé aucune explication dans les dossiers pour l'octroi de ce montant supplémentaire. L'agence de communications avait déjà certifié que l'événement avait eu lieu et que tous les aspects de l'accord avaient été respectés. Cela dit, il est difficile de trouver une raison d'ajouter par la suite 400 000 \$ et les commissions connexes.

### Peu de preuves que l'État en a eu pour son argent

**3.66** Nous nous attendions à ce que, après avoir conclu un contrat avec une agence de communications pour gérer la commandite d'un événement particulier, la DGSCC et TPSGC aient fait preuve de diligence raisonnable dans la gestion des sommes engagées pour obtenir les services prévus et pour assurer la reddition de comptes à l'égard des fonds publics dépensés. Une bonne gestion des contrats aurait fait en sorte que les conditions du contrat aient été respectées, que les paiements aient été effectués conformément à ces conditions et que les factures et les rapports finaux soumis à TPSGC ou à la DGSCC aient été vérifiés afin de déterminer leur fiabilité. De plus, nous nous attendions à ce que la direction ait obtenu l'assurance raisonnable que les fonds avaient servi aux fins prévues, que les rapports finaux avaient été examinés en relation avec les objectifs et les résultats attendus tels qu'énoncés dans le plan de visibilité et à ce que l'on se soit rendu sur les lieux des événements.

**3.67** Le contrat conclu par la DGSCC avec chacune des agences de communications pour l'exécution d'un ou de plusieurs projets de commandites prévoyait que l'agence de communications devait présenter un plan de visibilité détaillé, mettre en œuvre l'accord de commandite avec l'organisateur de l'événement, surveiller le respect des conditions de l'accord, obtenir la preuve que l'organisateur de l'événement avait mené le projet conformément aux conditions de l'accord, et effectuer le rapprochement de tous les documents pertinents.

**3.68 Absence de plan de visibilité.** Près de la moitié des dossiers de notre échantillon ne contenait pas de plan de visibilité donnant quelque précision que ce soit sur la visibilité que le gouvernement pouvait prévoir obtenir. Par exemple dans un cas, un député avait reçu d'un collègue du Québec une demande d'aide financière de 5 000 \$ pour sa fondation. Le député a transmis la demande au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Un adjoint spécial du bureau du Ministre a envoyé la demande à la DGSCC, qui a passé avec une agence de communications un contrat d'une valeur de 5 600 \$ qui incluait une commission de 12 p. 100. La DGSCC a approuvé le plan de visibilité de l'agence, qui consistait uniquement à inscrire le nom du député sur une murale au collègue. Dans ce cas, ce n'est pas le gouvernement du Canada qui a profité d'une certaine visibilité pour les 5 600 \$ qu'il avait payés, mais bien le député.

**3.69 Peu de documents au dossier sur les résultats.** Dans les dossiers de notre échantillon, les preuves montrant qu'une agence de communications ait analysé les résultats des événements commandités sont minces. Les agences de communications étaient tenues de présenter des rapports finaux résumant les avantages de la visibilité et de les accompagner de documents pertinents, photos et exemples de visibilité comme des brochures et des coupures de presse. Quarante-neuf pour cent des dossiers que nous avons examinés ne contenaient pas de rapports finaux ni de preuve que le gouvernement avait obtenu la visibilité pour laquelle il avait payé.

**3.70** En décembre 1996, par exemple, le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) de TPSGC — qui est devenu par la suite la DGSCC — a signé un contrat de publicité de 330 000 \$ avec Groupaction pour établir une stratégie de communications touchant la nouvelle loi sur les armes à feu. Le SPROP a reçu des factures pour le montant complet du contrat et approuvé les paiements. Cependant, les dossiers ne contenaient pas de preuve montrant que le SPROP avait reçu quoi que ce soit en contrepartie de l'argent versé à Groupaction en vertu de ce contrat. Le contrat indiquait qu'il s'agissait d'un projet de Justice Canada, mais les représentants du ministère de la Justice ont déclaré qu'ils n'avaient pas demandé ce contrat ni reçu les services qui y étaient prévus.

**3.71** Dans un autre cas, un contrat de 465 000 \$ passé avec Groupaction en avril 1997 prévoyait la commandite de la Série Hermez Racing et de la Classique du Parc/Parc Équestre de Blainville, ainsi que des services de publicité décrits sous les noms de Promotion de la culture canadienne-

française et Surveillance et documentation de sites et de groupes d'intérêts/Armes à feu.

**3.72** Le SPROP a reçu des factures et approuvé des paiements pour le montant total de 465 000 \$. Le dossier ne contient toutefois aucune preuve montrant que le SPROP a reçu les éléments prévus au contrat. Les dossiers ne contenaient pas non plus de preuve de la façon dont les fonctionnaires obtenaient l'assurance que les biens et services avaient bien été reçus avant d'approuver les paiements.

**3.73** Même les dossiers qui contenaient des rapports finaux ne contenaient aucune preuve que le personnel du programme de la DGSCC avait comparé les résultats décrits dans ces rapports avec les objectifs fixés dans le plan de visibilité. Un rapport préparé par une agence de communications au sujet d'un événement dans une ville donnée contenait des photographies d'un événement similaire tenu dans une autre ville. Le personnel du programme de la DGSCC ne s'était pas rendu compte de l'erreur et n'avait donc pas demandé à l'agence pourquoi elle avait utilisé des photographies d'un autre événement.

#### **Travaux donnés en sous-traitance sans appel d'offres**

**3.74** Les contrats avec les agences de communications stipulaient qu'avant de sous-traiter des travaux d'une valeur estimative supérieure à 25 000 \$, les agences devaient obtenir des offres d'au moins trois autres fournisseurs, entreprises ou particuliers, et soumettre les offres à la DGSCC.

**3.75** Dans 26 p. 100 des dossiers de notre échantillon qui comportaient des contrats en sous-traitance d'une somme supérieure à 25 000 \$, nous n'avons trouvé aucune preuve que l'agence de communications ait sollicité des offres de fournisseurs. Nous n'avons pas non plus trouvé de preuve de mesures prises par la DGSCC pour établir que cette condition avait été respectée.

**3.76** Les contrats indiquaient aussi qu'une agence de communications ne pouvait recevoir de commission pour les travaux qu'elle confie en sous-traitance à un « membre de l'alliance stratégique », sans toutefois définir le terme « alliance stratégique ». Cependant, un fonctionnaire de TPSGC nous a dit que l'expression « alliance stratégique » se rapportait aux sociétés qui avaient été désignées par les agences comme étant des sociétés affiliées dans les réponses au questionnaire d'admissibilité soumis au cours du processus de sélection. Au fil des ans, certaines agences de communications ont fusionné, d'autres ont changé de nom ou changé de mains. La DGSCC ne tenait pas de registre à jour des membres de l'« alliance stratégique ».

**3.77** Nous avons observé que, dans certains cas, l'agence de communications avait confié, en sous-traitance, du travail à une société avec laquelle elle avait clairement des relations étroites et avait facturé une commission à la DGSCC. Certaines sociétés avaient une adresse et même un numéro de télécopieur identiques. Nous n'avons pas trouvé de preuve que la DGSCC ait jamais mis en question les factures de travaux donnés en sous-traitance avant de les payer. Nous n'avons trouvé aucune preuve qu'elle ait jamais tenté d'exiger le respect de cette condition du contrat.

**3.78** Les contrats exigeaient également que la DGSCC approuve au préalable les frais de production. La majorité des 53 dossiers de notre échantillon indiquent que la DGSCC a reçu des factures pour des frais de production, mais ils ne contiennent aucune preuve qu'elle ait approuvé les frais de production au préalable ou qu'elle les ait vérifiés par la suite.

**3.79** De plus, nous n'avons trouvé aucune preuve que sur réception des factures, les représentants de la DGSCC aient mis en question les frais réclamés avant d'en approuver les paiements ou rappelé à l'agence de communications que les frais auraient dû être approuvés au préalable. Nous avons constaté une absence généralisée de documents aux dossiers sur les frais de production. Bon nombre des factures de frais de production ne contenaient pas de justification, comme la description des travaux qui avaient été effectués ou le nombre d'heures que ces travaux avaient exigées.

### Contrats modifiés sans pièce justificative

**3.80** Nous avons constaté que dans 21 p. 100 des dossiers de notre échantillon, les contrats avaient été modifiés sans explication. Comme nous l'avons déjà mentionné, une modification ajoutait 400 000 \$ à un contrat quatre mois après l'événement. La raison de cette modification tenait sur une ligne — c'était pour « une visibilité accrue ». Rien n'indiquait que la DGSCC ait demandé une visibilité accrue, et rien n'indiquait qu'elle avait été obtenue. De plus, nous n'avons trouvé aucune analyse pour justifier la valeur initiale du contrat de 1,4 million de dollars.

**3.81** Nous nous attendions à ce que les fonctionnaires ayant la responsabilité de gérer ces dossiers auraient pris des mesures acceptables pour protéger les intérêts de l'État. Il aurait fallu notamment faire preuve de diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds publics, veiller à ce que les politiques et les règlements sur les marchés du gouvernement soient respectés, et faire appliquer les conditions des contrats.

**3.82** Dans les dossiers que nous avons vérifiés, nous avons trouvé très peu de preuves que les fonctionnaires responsables aient agi de la sorte.

### Absence de conformité aux autorisations financières pertinentes

**3.83** Les fonctionnaires sont tenus de prendre les mesures appropriées pour s'acquitter de leurs responsabilités avec prudence et probité. La *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* énonce les conditions précises qui régissent les paiements. Plus particulièrement,

Il ne peut être passé de marché ou autre entente prévoyant un paiement, dans le cadre d'un programme auquel est affecté un crédit ou un poste figurant dans les prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes et sur lequel le paiement sera imputé, que si le solde disponible non grevé du crédit ou du poste est suffisant pour l'acquittement de toutes les dettes contractées à cette occasion pendant l'exercice au cours duquel a lieu la passation (article 32).

Il ne peut être effectué de paiement imputable sur un crédit affecté à un ministère qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné la délégation écrite.

Les demandes de paiement sur le Trésor sont à présenter en la forme, avec les documents d'accompagnement et selon les modalités de certification prévus par règlement du Conseil du Trésor. Il est interdit de demander des paiements sur le Trésor dans les cas où ils entraîneraient : a) une imputation irrégulière sur un crédit; b) une dépense supérieure à un crédit; c) une réduction du solde du crédit à un niveau insuffisant pour l'exécution des autres engagements (article 33).

Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise des pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle : a) en cas de fournitures, de services ou de travaux : (i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable, (ii) tout paiement anticipé est conforme au marché (article 34).

**3.84** Nous avons observé que plusieurs des dossiers ne contenaient aucune signature indiquant la conformité à l'article 32 de la *LGFP*.

**3.85** Par ailleurs, nous avons noté que, dans l'échantillon de paiements que nous avons vérifié, les demandes avaient été autorisées par les agents financiers compétents en vertu de l'article 33 de la *LGFP*.

**3.86** Tous les dossiers contenaient les signatures exigées en vertu de l'article 34. Cependant, aucun des dossiers ne contenait de preuve que l'agent qui avait signé avait respecté les obligations et les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les preuves montrant que les travaux avaient été effectués conformément aux exigences du contrat étaient insuffisantes. Par exemple, on a effectué certains paiements en se fondant sur une facture contenant un montant unique sans justification, sans aucune description des travaux effectués ni registre des personnes qui ont effectué le travail, et sans rapport final montrant que l'événement commandité avait eu lieu et que le gouvernement avait obtenu la visibilité pour laquelle il avait payé.

**3.87** À notre avis, les fonctionnaires qui administraient le Programme de commandites ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités en exerçant une prudence et une diligence raisonnables. Il y avait peu de preuves que quelqu'un avait vérifié la fiabilité des données des factures soumises par l'agence de communications. De plus, les dossiers ne contenaient pas de preuve des travaux effectués par les agences de communications et, par conséquent, la justification des factures payées était mince.

**Comment cela a-t-il pu se produire?**

**3.88** Nous sommes alarmés non seulement par le fait que le processus concurrentiel de passation des marchés a été contourné sur une aussi grande échelle et que les règles essentielles qui garantissaient l'utilisation adéquate des fonds publics ont été régulièrement violées, mais aussi par le fait que l'on ait laissé cela se produire.

**3.89** Deux facteurs ont permis que ce régime de mauvaise gestion s'installe et se perpétue pendant plusieurs années : la surveillance et les contrôles essentiels existant à TPSGC ont été contournés, et l'on n'a pas tenu compte du rôle du Parlement.

**La surveillance et les contrôles essentiels ont été contournés**

**3.90** TPSGC est un gros ministère qui a des recettes annuelles de plus de 100 millions de dollars, des dépenses de plus de 2 milliards de dollars et 14 000 employés. Il s'occupe de nombreux secteurs d'activités. Il fournit notamment aux autres entités gouvernementales une expertise en matière d'approvisionnement et des services communs connexes. Il administre la trésorerie fédérale, y compris l'émission des chèques du receveur général, et prépare les *Comptes publics du Canada* et les états financiers mensuels du gouvernement.

**3.91** À cette fin, TPSGC a établi un système assez sophistiqué de contrôles internes et de rapports redditionnels. Même si nos vérifications précédentes ont révélé certaines faiblesses dans les processus de gestion et de passation des contrats, nous avons aussi constaté que le système de contrôles internes du Ministère était généralement fiable.

**3.92** Pendant l'examen que nous avons effectué, nous avons été alarmés non seulement par les actions des gestionnaires du Programme de commandites, mais aussi par l'incapacité inexpliquée et continuelle des mécanismes de surveillance et des contrôles essentiels de déceler, de décourager et de signaler les violations flagrantes des règles, des règlements et des politiques. Les commandites étaient financées à même les crédits de TPSGC. Le petit nombre de fonctionnaires de la DGSCC étaient des employés de TPSGC. Les pouvoirs qu'ils exerçaient leur avaient été délégués par le ministre, par l'entremise du sous-ministre.

**3.93** Les cadres supérieurs de TPSGC nous ont souligné que nos observations sur la DGSCC ne sont pas révélatrices de la façon dont la majorité des employés de TPSGC s'acquittent de leurs responsabilités. Et nos vérifications précédentes de TPSGC nous portent à le croire. Nous n'avons pas observé de violation aussi généralisée des règles ailleurs à TPSGC.

**3.94** Le Ministère ne nous a pas fourni d'explication adéquate de l'effondrement presque total de ses contrôles essentiels et de ses mécanismes de surveillance dans la gestion du Programme de commandites pour les quatre années précédant le 31 août 2001. Comme nous l'avons indiqué, 250 millions de dollars d'argent des contribuables ont été utilisés pour ce programme, dont 100 millions ont été versés à des agences de communications en honoraires et en commissions.

**3.95** Dès que nous avons entrepris des vérifications, les problèmes n'ont pas été difficiles à déceler. En 2000, la vérification interne de TPSGC avait signalé de nombreuses lacunes dans la gestion du Programme de commandites. En 2001, certaines améliorations ont été apportées : un nouveau mécanisme de sollicitation a été mis en place et l'entente avec l'agence de coordination a été améliorée. Une vérification de suivi effectuée en 2002 par TPSGC a montré une amélioration quant aux documents versés aux dossiers. Cependant, la vérification de suivi ne portait pas sur les questions d'optimisation des ressources.

**3.96** Dans notre rapport de mai 2002, nous avons soulevé des préoccupations importantes au sujet de trois contrats liés au Programme de commandites. À la suite de ce rapport, TPSGC a entrepris l'examen des 721 dossiers et en a examiné 126 de manière approfondie. Le travail avait été entrepris par une équipe d'intervention rapide composée de spécialistes des secteurs pertinents de TPSGC.

**3.97** Cet examen a révélé des problèmes importants, en ce qui a trait aux documents, dans la plupart des dossiers par rapport au recours à des sociétés de communications affiliées, à la surfacturation, au travail en sous-traitance, et aux violations possibles de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des politiques du Conseil du Trésor et des politiques ministérielles. Les constatations étaient telles que le Ministère a saisi la GRC d'un certain nombre de dossiers pour qu'elle fasse enquête et a entrepris de recouvrer des fonds. Lorsque nous avons achevé notre vérification, la GRC menait toujours son enquête.

**3.98** En 2003, le Ministère a retenu les services d'une firme privée de juricomptables et l'a chargée d'effectuer un examen plus approfondi des dossiers de commandite de 136 événements. Les vérificateurs ont signalé que, dans un grand nombre de cas, [traduction] il semblait y avoir des cas évidents de non-respect de la *LGFP*, des pouvoirs délégués par TPSGC, ou de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou du *Règlement sur les marchés de l'État*. Dans le cas de plusieurs événements, nous avons constaté des problèmes multiples de non-conformité.

**3.99** La fonction de vérification s'est appliquée à cerner les problèmes après coup. Ce sont les contrôles et la surveillance, qui auraient dû empêcher ces problèmes de se produire au départ, qui ont été inopérants. Même si la Direction générale de la vérification interne de TPSGC a publié son rapport en 2000, quelques mesures importantes que devait prendre la direction — par exemple entreprendre des actions de recouvrement et soumettre certaines affaires à la GRC — n'ont pas été prises avant 2002.

### **On n'a pas tenu compte du rôle du Parlement**

**3.100** Non seulement on n'a pas informé le Parlement des objectifs véritables du Programme de commandites, mais par surcroît on l'a mal informé au sujet de la gestion du Programme. On a contourné le processus parlementaire afin de transférer des fonds à des sociétés d'État. Des fonds votés par le Parlement pour TPSGC ont été utilisés pour financer les activités de sociétés d'État et de la GRC.

**3.101** Le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000 de TPSGC, signé par le Ministre et le sous-ministre, contient l'énoncé suivant au sujet de la DGSCC :

Le secteur d'activité des Services de coordination des communications canalisera ses efforts sur les stratégies et les activités suivantes pendant la période de planification... fournir aux ministères fédéraux des services essentiels de coordination de projets et d'acquisition dans le domaine des communications qui sont utiles, opportuns et à valeur ajoutée, tout en assurant la prudence, la probité et la transparence pendant tout le processus.

**3.102** Plus de la moitié des dépenses de la DGSCC ont été consacrées aux commandites. La prudence et la probité n'ont certainement pas été assurées dans l'exécution du Programme.

### Améliorations apportées récemment à la gestion

#### Initiatives du Secrétariat du Conseil du Trésor

**3.103** En mai 2002, le Secrétaire du Conseil du Trésor a écrit à des sous-ministres pour leur rappeler l'importance de respecter les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Il a demandé aux ministères de prendre trois mesures précises concernant les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique : premièrement, évaluer si des contrôles et des procédures adéquats étaient en place; deuxièmement, examiner les contrats en vigueur et s'assurer qu'ils respectent la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que la politique et le règlement sur les marchés de l'État; et troisièmement, veiller à ce que les personnes ayant reçu un pouvoir délégué aient une formation suffisante et à ce qu'elles soient informées de leurs responsabilités. Il a aussi demandé aux sous-ministres de transmettre sa demande, par l'entremise de leur ministre, aux sociétés d'État, et de leur demander de prendre les mêmes mesures.

**3.104** Nous avons examiné les réponses reçues par le Conseil du Trésor et ces réponses indiquent que les ministères ont commencé à prendre des mesures correctives pour les aspects qu'ils ont jugés faibles.

**3.105** Le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec TPSGC et Communication Canada, a également entrepris une étude de la structure et de la conception du Programme de commandites. Cette étude a débouché sur l'annonce d'un nouveau programme de commandites en décembre 2002 (tel qu'indiqué au paragraphe 3.116).

#### Changements apportés par Communication Canada

**3.106** En septembre 2001, la DGSCC a été fusionnée au Bureau d'information du Canada pour former Communication Canada, qui a assumé la responsabilité du Programme de commandites. Communication Canada a apporté plusieurs changements visant à renforcer le Programme, et, particulièrement, a créé une nouvelle structure de gestion et un nouveau cadre de programme et adopté de nouvelles lignes directrices (entrées en

vigueur en février 2002 et révisées en mai 2002). Entre-temps, la responsabilité de la passation des contrats a été transférée à la Direction générale du service des approvisionnements de TPSGC, le principal organe d'approvisionnement du Ministère. D'autres changements plus importants ont été annoncés plus tard et ont commencé à être mis en œuvre le 1<sup>er</sup> avril 2003.

**3.107** En mai 2002, un moratoire sur les commandites a été imposé afin que des mesures puissent être prises pour améliorer le Programme. On voulait s'assurer que le Programme puisse fonctionner dans l'intérêt public et sur une base solide à l'avenir. Le moratoire a été bref et, en attendant les résultats de l'examen, un programme provisoire a été lancé à l'aide de ressources internes plutôt qu'au moyen de contrats avec des agences de communications — c'est-à-dire que Communication Canada a passé des contrats de commandite directement avec des organisateurs d'événements.

**3.108** Nous avons vérifié un échantillon de 25 dossiers de projets de septembre 2001 à mars 2003. Nous avons constaté qu'en général, ces dossiers étaient mieux gérés. Même si, dans certains cas, la justification des décisions laissait toujours à désirer, nous avons trouvé dans la plupart des dossiers suffisamment de documents pour comprendre le motif des décisions de commanditer des événements en particulier. Contrairement à l'échantillon précédent que nous avons vérifié, tous ces dossiers contenaient les plans de visibilité et rapports finaux exigés.

**3.109 Certaines règles régissant la passation des contrats ont continué à être contournées.** Communication Canada a amélioré ses dossiers sur l'utilisation des critères de sélection des événements à commanditer. Cependant, pour la période précédant juillet 2002, l'organisme n'avait toujours pas invité les fournisseurs admissibles d'une liste établie au préalable à soumettre des propositions chaque fois qu'un contrat allait être attribué. De plus, nous n'avons trouvé aucune preuve que Communication Canada a affiché un avis annuel de la liste des fournisseurs admissibles ou qu'il a donné aux autres la possibilité d'y être inclus.

**3.110** Toutefois, depuis le 3 juillet 2002, date de levée du moratoire, les agences de communications ne sont plus utilisées comme intermédiaires, ce qui constitue un changement important dans le mode de gestion du Programme de commandites.

**3.111 Améliorations apportées à la sélection et à l'approbation de projets individuels.** Dans les 25 dossiers que nous avons examinés à Communication Canada, nous avons constaté une amélioration dans la justification des commandites des événements. Tous les dossiers contiennent des propositions soumises par les organisateurs d'événements, ce qui fait que nous avons pu dans chaque cas déterminer la nature de l'événement.

**3.112 Meilleure analyse du niveau de commandite pour chaque événement.** Communication Canada a établi une grille d'analyse des objectifs et des priorités du Programme de commandites, de la clientèle, de la distribution régionale des commandites et de la participation d'autres

commanditaires. Même si nous avons trouvé des exceptions, la plupart des dossiers contenaient des analyses. Par exemple, dans certains cas, Communication Canada avait comparé un événement à commanditer avec un événement semblable commandité antérieurement pour décider du niveau de financement à octroyer. De plus, Communication Canada a tenu des dossiers sur les projets qu'elle a refusé de commanditer et ces dossiers contiennent des analyses à l'appui de ces décisions.

**3.113 Meilleure application des conditions des contrats.** Le plan de visibilité était appelé plan de commandite dans le contexte du programme provisoire. Sous le régime de Communication Canada, les plans de commandite étaient établis d'après des modèles préparés par Communication Canada qui variaient selon le montant de commandite accordé. Cela permettait des niveaux de visibilité relativement identiques pour tous les événements ayant bénéficié de montants semblables. Tous les dossiers de Communication Canada que nous avons examinés comportaient des plans de commandite et nous avons pu suivre le processus d'approbation.

**3.114 Amélioration de la conformité aux autorisations pertinentes.** La conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'est améliorée énormément sous le régime de Communication Canada. On a répondu aux exigences en ce qui a trait aux signatures attestant des certifications prescrites par les articles 32, 33 et 34.

**3.115** Dans tous les dossiers de Communication Canada que nous avons examinés, le personnel avait attendu d'obtenir un rapport final et comparé les résultats présentés avec les objectifs énoncés dans le plan de visibilité ou de commandite avant d'effectuer le paiement final.

### Lancement d'un nouveau Programme de commandites

**3.116** Le président du Conseil du Trésor, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et Communication Canada ont annoncé, en décembre 2002, un nouveau Programme de commandites qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003. Le Programme est maintenant assuré au moyen de contributions. Ses principaux éléments sont les suivants :

- Il n'y aura pas de contrat avec des tiers.
- Les paiements doivent être effectués selon des accords de contribution plutôt que des contrats.
- Des lignes directrices écrites seront diffusées au personnel du Programme.
- La transparence sera assurée au moyen de publicité sur le Programme à l'échelle nationale, sur ses objectifs, les critères de sélection, les événements qui ont été approuvés et les fonds que chacune obtiendra.
- Des vérifications seront menées, des visites sur les lieux des événements seront effectuées, et la conformité avec les conditions des accords de contribution sera démontrée avant que les paiements finaux soient effectués.

L'annonce indiquait aussi que le Programme serait en place pour l'exercice financier 2003-2004, que le gouvernement en évaluerait la valeur et la viabilité à long terme et rendrait publics les résultats de son évaluation. Même si nous jugeons l'annonce encourageante, nous n'avons pas vérifié le nouveau Programme.

**3.117** Il est important de souligner que si l'ancien Programme de commandites fut mal géré, ce n'est pas parce qu'il n'y avait pas de règles adéquates. La *Loi sur la gestion des finances publiques* énonce les obligations faites aux fonctionnaires. La politique du gouvernement sur les marchés indique très clairement les mesures que les fonctionnaires doivent prendre. Pourtant, les fonctionnaires ont contourné ces règles régulièrement.

**3.118** Le nouveau Programme donnera peut-être l'occasion de corriger les faiblesses que nous avons cernées, mais le Parlement et les Canadiens doivent obtenir l'assurance que, cette fois-ci, toutes les règles seront suivies.

## Conclusion

**3.119** Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2000 au Parlement, TPSGC a indiqué qu'il gérait le Programme de commandites de manière à garantir la prudence et la probité. Il est clair que cela n'était pas le cas.

**3.120** Jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2001, le gouvernement a géré le Programme de commandites en faisant peu de cas du Parlement, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des règles sur les marchés, de la transparence ou de l'optimisation des ressources. On a trouvé peu de preuves de prudence et de probité. En mai 2002, le Conseil du Trésor a écrit aux ministères pour leur rappeler l'importance de respecter les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la politique et du règlement sur les marchés. De plus, le gouvernement a annoncé le lancement d'un nouveau Programme de commandites à compter d'avril 2003.

**3.121** Depuis la création de Communication Canada en septembre 2001, la mise en œuvre du Programme de commandites s'est beaucoup améliorée. Le directeur général actuel a informé son personnel qu'il s'attendait à ce que ces améliorations soient durables. Il a déclaré qu'une vérification interne approfondie serait menée en 2005. Nous espérons que cela sera bel et bien une vérification approfondie et complète, à laquelle nous pourrions nous fier. Nous espérons également que les résultats de la vérification interne seront communiqués au Parlement en temps opportun.

**3.122** Nous jugeons toujours alarmant cependant que le Programme de commandites ait pu être géré comme il l'a été. On a dépensé des fonds publics considérables et il semble qu'on ne se soit pas soucié des résultats obtenus. La violation répétée des règles n'était pas le résultat d'erreurs isolées. Ces violations étaient régulières et omniprésentes. C'était la façon dont le gouvernement gérait le Programme. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à une plus grande diligence dans l'utilisation des fonds publics.

**3.123** Les fonctionnaires doivent s'assurer que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les règles sur les marchés sont respectées autant pour les fonds consacrés aux communications, qu'il s'agisse de commandite ou de publicité, que pour toutes les autres dépenses de fonds publics, et veiller à optimiser l'argent des contribuables.

## À propos de la vérification

### Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient de déterminer :

- si le gouvernement avait exercé un contrôle adéquat sur son Programme de commandites;
- si on avait mesuré les résultats de ces activités et si on les avait communiqués au Parlement;
- jusqu'à quel point le gouvernement a pris des mesures correctives à la suite des vérifications ou des examens précédents.

### Étendue et méthode

Nous avons examiné un échantillon de 38 dossiers de projets en tenant compte des risques associés à ces projets, et un échantillon de 15 dossiers pris au hasard pour la période de 1997 au 31 août 2001, gérés par la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Nous avons également examiné un échantillon pris au hasard de 25 dossiers pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2001 au 31 mars 2003, gérés par Communication Canada. Nous avons examiné les travaux réalisés par le Service de vérification interne de TPSGC et son Équipe d'intervention rapide. Ils ont respectivement examiné 580 et 126 dossiers. Nous avons rencontré des fonctionnaires de TPSGC, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Communication Canada. Nous avons aussi rencontré certains anciens fonctionnaires et anciens ministres responsables de la DGSCC.

### Critères

Nous nous attendions à ce que le gouvernement :

- respecte les autorisations;
- veille à ce que les activités de commandite soient conçues pour produire les résultats prévus;
- exerce une diligence raisonnable dans l'approbation de chaque projet;
- exerce une diligence raisonnable lorsqu'il dépense des fonds publics et qu'il en rend compte;
- obtienne l'assurance raisonnable que les fonds ont été utilisés aux fins prévues;
- gère adéquatement les risques inhérents à la prestation de services par un tiers, le cas échéant;
- mette en place un cadre de reddition de comptes, englobant notamment la gestion du rendement et les rapports sur le rendement, et qu'il le communique clairement;
- effectue des examens réguliers et assure le suivi approprié.

### Sociétés d'État

**Objectifs.** Les objectifs et les critères de notre vérification des fonds de commandite accordés aux sociétés d'État différaient légèrement de ceux que nous avons utilisés pour l'examen des ministères. Nous avons cherché à déterminer si les sociétés d'État choisies avaient exercé un contrôle adéquat sur les activités de commandite dans le cadre desquelles des fonds ont été reçus du gouvernement ou octroyés à celui-ci pour promouvoir ses objectifs. Nous voulions également déterminer dans quelle mesure les sociétés d'État choisies avaient pris des mesures correctives à la suite des vérifications et des examens précédents.

**Étendue et méthode.** Nous avons sélectionné dix sociétés d'État, dont deux en tenant compte des risques, et huit, à partir de la base de données du Programme de commandites. Nous avons examiné les 46 opérations de la base de données du Programme de commandites qui touchaient ces huit sociétés d'État. Nous avons également examiné des opérations de 1997 à 2003 que nous avons choisies dans les bases de données des sociétés d'État. Nous avons rencontré des représentants des sociétés d'État, de TPSGC, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Communication Canada.

**Critères.** Nous nous attendions à ce que les sociétés d'État :

- respectent les autorisations pertinentes;
- veillent à ce que les activités de commandite soient conçues pour produire les résultats prévus;
- exercent une diligence raisonnable dans l'approbation de chaque projet;
- exercent une diligence raisonnable lorsqu'elles dépensent des fonds publics et qu'elles en rendent compte;
- obtiennent l'assurance raisonnable que les fonds étaient utilisés aux fins prévues;
- gèrent adéquatement les risques inhérents à la prestation de services par un tiers, s'il y a lieu;
- examinent régulièrement les activités de commandite et assurent le suivi approprié.

#### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Ronnie Campbell

Directrices : Louise Bertrand, Johanne McDuff et Sue Morgan

Nadine Cormier

Andréanne Élie

Marc Gauthier

Marilyn Jodoin

Joyce Ku

Lucia Lee

Rosemary Marenger

Brian O'Connell

Lucie Talbot

Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

