

6

Partie six

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES — CONTRATS DES PSC

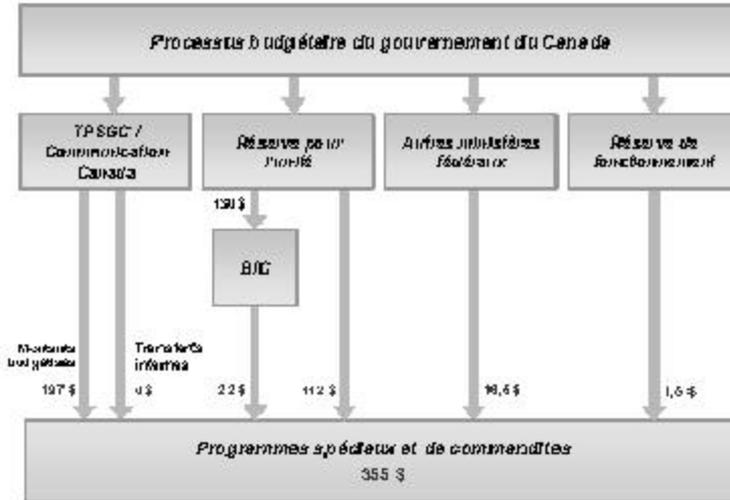
6.1

Provenance des fonds

Comme nous l'indiquons à la partie 3.1, notre analyse des fonds du gouvernement du Canada a montré que, durant la période allant du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 2004, 355 millions de dollars ont été affectés et transférés à SPROP/DGSCC pour le paiement de contrats des PSC. Le diagramme précise la provenance des fonds en question.

48 Qui est responsable? Vérification juricomptable

Tableau 29 : Provenance des fonds reçus pour les contrats des PSC (en millions \$)



6.1.1 Budget de fonctionnement de TPSGC - 197 millions de dollars

Comme l'indique le diagramme ci-dessus, l'une des principales sources de fonds ayant servi au paiement des contrats des PSC a été le budget annuel de TPSGC.

Le tableau ci-après résume notre compréhension générale du processus budgétaire annuel.

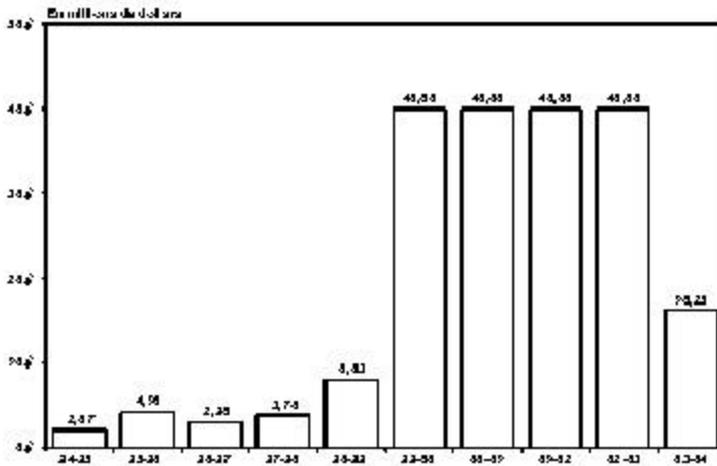
Processus d'établissement des budgets ministériels
du gouvernement du Canada

1. En octobre/novembre, en prévision de la nouvelle année financière débutant le 1^{er} avril, les ministères présentent des présentations au CT pour demander l'approbation annuelle de leur budget. Ce processus, appelé « Mise à jour annuelle des niveaux de référence » (MJANR), constitue la base d'établissement du budget principal des dépenses des ministères, lequel fait partie du plan de dépenses du gouvernement du Canada appelé cadre budgétaire ou cadre financier⁸.
2. Chaque année, le parlement approuve le budget principal des dépenses des ministères qui constitue leur autorisation de dépenser (crédits).
3. En outre, le parlement reçoit des Rapports sur les plans et les priorités (RPP) qui sont les plans de dépenses individuels des ministères.
4. Le niveau de l'autorisation de dépenser qu'un ministère utilise est contrôlé par le CT. Par exemple, le parlement pourrait avoir approuvé 2 milliards de dollars de dépenses pour le TPSGC mais le CT pourrait retenir une partie de cette somme et n'accorder à TPSGC que le droit de dépenser 1,9 milliard. La somme retenue est appelée « affectation bloquée ».
5. Nous croyons comprendre que, sur la base de l'autorisation de dépenser accordée par le CT, TPSGC établit le budget de chacune de ses directions générales et que l'on fixe ensuite le budget de chacun des services au sein des directions générales.
6. Si un ministère souhaite, en cours d'année, accroître son autorisation de dépenser, il doit présenter une nouvelle présentation au CT. Il n'est pas nécessaire d'adresser une demande au parlement s'il existe une affectation bloquée de l'autorisation de dépenser originelle du parlement suffisante pour couvrir l'augmentation réclamée. Dans le cas contraire, il faut adresser au parlement une demande de budget supplémentaire.

⁸ Selon l'énoncé de la preuve du CT, pièce P-10.

Le tableau suivant présente le financement annuel des PSC à partir des budgets de TPSGC/Communications Canada :

Tableau 30 : Sommaire des budgets de TPSGC/Communication Canada affectés aux initiatives des PSC



Les sommes indiquées pour les années financières 1994-1995 à 1997-1998 correspondent aux budgets d'exploitation des « Programmes spéciaux » de SPROP/DGSCC inclus dans le budget de fonctionnement de TPSGC. Nous avons calculé ces sommes en examinant les registres comptables du compte des Programmes spéciaux.

En 1998-1999, le budget originel accordé aux PSC est passé de 3,03 millions à 8,03 millions de dollars. Cette augmentation de 5 millions de dollars a été accordée à la suite d'une présentation au CT et faisait partie d'un budget des dépenses supplémentaire approuvé par le parlement.

Les sommes mentionnées dans le tableau pour les années 1994-1995 à 1998-1999 n'étaient pas explicitement précisées dans les détails des budgets inclus dans les rapports sur les plans et les priorités (RPP) présentés au parlement.

Pour les années financières 1999-2000 à 2001-2002, les approbations du CT indiquaient que 40 millions de dollars par an étaient accordés à TPSGC pour les PSC. Cette somme faisait partie du budget global de la DGSCC, mais elle n'était pas explicitement mentionnée ou isolée dans le RPP de TPSGC qui avait été adressé au parlement pour obtenir l'approbation du budget global du gouvernement du Canada.

En septembre 2001, les fonctions de la DGSCC ont été transférées à Communications Canada. Le budget annuel de 40 millions de dollars des PSC a également été transféré sur la base de documents du CT. Dans le RPP de Communications Canada, les 40 millions de dollars n'ont pas été séparés du reste des dépenses mentionnées dans le RPP pour 2002-2003. Pour l'année financière 2003-2004, le RPP adressé au parlement indiquait que 30,25 millions de dollars inclus dans le budget principal des dépenses de Communications Canada concernaient des contributions prévues pour appuyer des activités et des projets destinés à mieux faire connaître et apprécier l'identité canadienne et à développer la sensibilisation sociale. Cette somme a ensuite été réduite de 11 millions de dollars après l'établissement d'une affectation bloquée par le CT. La somme a, de nouveau, été réduite de 3 millions de dollars dans le cadre d'un budget des dépenses supplémentaire qui transférait les fonds à un programme de subventions nouvellement créé. Ces divers ajustements expliquent le budget de 16,25 millions de dollars.

6.1.2 Transferts intraministériels - 6 millions de dollars

Comme l'indique l'annexe 1, pour la période allant de 1994-1995 à 2003-2004, nous avons cerné deux années durant lesquelles SPROP/DGSCC a reçu des crédits supplémentaires pour les PSC d'autres directions générales de TPSGC, et nous avons isolé trois années durant lesquelles les sommes disponibles pour les PSC ont été transférées à d'autres directions générales de TPSGC.

Dans les années financières 1997-1998 et 1998-1999, ce sont respectivement 2 millions et 8,48 millions de dollars qui ont été transférés d'autres directions générales de TPSGC à SPROP/DGSCC pour le paiement des PSC. Les

sommes susmentionnées pour les deux années mentionnées provenaient du compte de réserve des services ministériels de TPSGC. Ni M. Guité ni M. Tremblay n'étaient autorisés à utiliser le compte de réserve des services ministériels. Les documents mis à notre disposition pour l'année financière 1998-1999 montrent que 7,1 millions des 8,48 millions de dollars ont été approuvés par le sous-ministre de TPSGC sur la base de discussions avec le ministre de TPSGC, M. Gagliano.

En 1999-2000, 3,075 millions de dollars de transferts des années précédentes ont été remboursés par la DGSCC, ce qui a occasionné une réduction du budget global disponible pour les initiatives de commandites.

Pour 2000-2001 et 2001-2002, des sommes additionnelles de 139 900 \$ et 1,12 million de dollars respectivement ont été retirées des fonds disponibles pour les initiatives de commandites. Sur ce total, 1,11 million de dollars a été transféré pour financer les contrats publicitaires considérés comme ne faisant pas partie du compte des Programmes spéciaux. Le solde a été utilisé pour rembourser des dépenses engagées en dehors du compte des Programmes spéciaux.

6.1.3 Fonds de la Réserve pour l'unité - 112 millions de dollars

Dans le cadre des audiences du Comité des comptes publics sur le Programme des commandites, le CT a présenté une comptabilité de la Réserve pour l'unité. On trouvera une copie de ce tableau à l'appendice G. Le résumé du CT indique que 660,1 millions de dollars de la Réserve pour l'unité ont été utilisés durant la période allant de 1994-1995 à 2003-2004. Sur cette somme, 111,8 millions de dollars ont été affectés à TPSGC par le truchement de présentations au CT pour le paiement des PSC.

Le tableau ci-après résume nos constatations relativement au processus d'affectation des fonds de la Réserve pour l'unité à TPSGC pour le financement des PSC.

Tableau 31 : Sommaire des transferts annuels de la Réserve pour l'unité à TPSGC au titre des initiatives des PSC

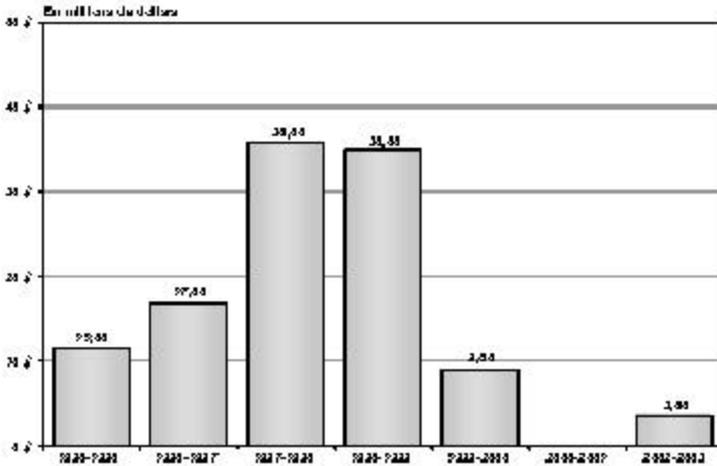
Exercice financier	Montant	Mécanisme	Substitution	Remarques
1995-96	11 500 000 \$	Deux soumissions de dépenses au CT <ul style="list-style-type: none"> 10 millions \$ et 1,5 million \$ 	<ul style="list-style-type: none"> Premier trimestre du Carvost¹ CT 	<ul style="list-style-type: none"> Les approbations du CT indiquent des fonds complémentaires tirés du budget des services de police de la ville de Carleton Place, qui sont alloués à l'unité cadastrale. La soumission mentionne des besoins financiers complémentaires en matière de communication du gouvernement du Canada. Cela comprend une liste de projets devant être financés.
1996-97	17 000 000 \$	Une seule soumission au CT pour 17 millions \$ en 1996-97 et 17 millions \$ en 1997-98 <ul style="list-style-type: none"> Affectation émise pour 1996-97 	<ul style="list-style-type: none"> Premier trimestre du Carvost¹ CT 	
1997-98	35 000 000 \$	Deux soumissions de dépenses au CT <ul style="list-style-type: none"> 17 millions \$ (incluse dans Budget principal de TPSGC pour 1997-98) et 18 millions \$ (à Budget supplémentaire) 	<ul style="list-style-type: none"> Premier trimestre du Carvost¹ Paiement CT 	
1998-99	35 000 000 \$	Le CT a approuvé l'inclusion dans le Budget principal de TPSGC sous diverses dépenses d'exploitation.	<ul style="list-style-type: none"> Premier trimestre du Carvost¹ Paiement Premier trimestre du Carvost¹ Paiement CT 	<ul style="list-style-type: none"> Budget principal approuvé par le paiement Financement tiré par diverses dépenses du Bureau du Comité du titre (BCT) au CT Indiquant que le PM a approuvé des affectations respectives de 17 et 18 millions \$
1999-01	9 000 000 \$	Soumission au CT <ul style="list-style-type: none"> Affectation émise 	<ul style="list-style-type: none"> Premier trimestre du Carvost¹ CT 	
2011-12	3 500 000 \$	Soumission au CT ou Budget supplémentaire	<ul style="list-style-type: none"> Premier trimestre du Carvost¹ CT 	<ul style="list-style-type: none"> Autorisation par diverses dépenses du BCP De 1,5 million \$ respectivement conformément à la proposition du PM
	144 900 000 \$			

¹ L'autorisation du premier ministre a été obtenue par sa signature approuvant la présentation au CT.

² L'autorisation du premier ministre est indiquée dans un mémoire du BCP

Le tableau 32 illustre les transferts annuels directs de la Réserve pour l'unité à TPSGC, au titre des contrats des PSC.

Tableau 32 : Sommaire des affectations de la Réserve pour l'unité en faveur de TPSGC pour les initiatives des PSC



Les présentations au CT n'indiquaient pas que les affectations étaient destinées au « Programme des commandites », mais plutôt (comme à l'accoutumée) qu'elles étaient destinées à répondre aux priorités du gouvernement du Canada en matière de communications, ce qui comprenait la recherche en opinion publique, la publicité et la participation à des événements spéciaux reliés à l'unité ou à la présence fédérale. Dans les premières présentations au CT (1995-1996 à 1997-1998), les PSC devant faire l'objet d'un financement étaient mentionnées dans des pièces jointes adressées au SCT.

6.1.4 Bureau d'information du Canada - 21,9 millions de dollars

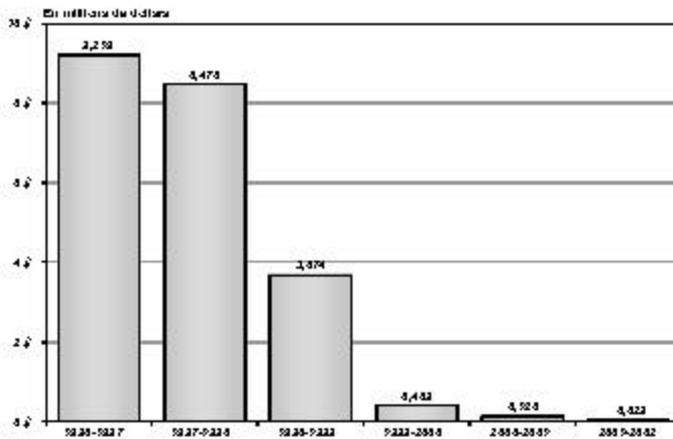
Sur le total de 660,1 millions de dollars affectés à partir de la Réserve pour l'unité, pour les années financières 1996-1997 à 2003-2004, quelque 130 millions de dollars ont été affectés au BIC. Sur la base des documents disponibles pour nos investigations, nous pouvons dire que, durant les années où les PSC ont reçu des fonds du BIC, le budget de fonctionnement du BIC a été entièrement financé par la Réserve pour l'unité.

Le BIC a été créé en juillet 1996 et était à l'origine un ministère faisant partie du portefeuille du ministre de Patrimoine canadien. Il a été transféré au portefeuille du ministre de TPSGC en juin 1998. Nous avons pris note de cet extrait du RPP de 1999-2000 du BIC concernant le mandat de l'organisme :

[Traduction] « Le gouvernement du Canada a donné au BIC le mandat de fournir aux Canadiens des informations sur le Canada et sur les initiatives, programmes et services du gouvernement du Canada. Pour ce faire, le BIC contribue à l'élaboration et à l'exécution de projets destinés à rehausser les communications entre le gouvernement et les citoyens. »

Le tableau 33 illustre les crédits dispensés annuellement à TPSGC par le BIC à l'égard des PSC.

Tableau 33 :Sommaire des transferts annuels du BIC pour les initiatives des PSC



Quand on ajoute le total de ces crédits aux transferts directs de la Réserve pour l'unité, on constate qu'au moins 133,73 millions de dollars des fonds des PSC provenaient de la Réserve pour l'unité. Nous constatons que d'autres ministères ayant reçu des affectations de la Réserve pour l'unité ont également fourni des crédits pour les PSC (voir partie 6.1.5).

Typiquement, les transferts provenant du BIC étaient documentés par une lettre d'entente entre SPROP/DGSCC et le BIC indiquant les événements

ou activités devant être financés. En général, les lettres d'entente étaient approuvées par le directeur général de SPRO/ DGSCC (M. Guité ou M. Tremblay) et par le directeur des Finances, de l'administration et des ressources humaines du BIC.

À l'examen des justificatifs des montants transférés par le BIC, nous avons constaté que, dans certains cas, des fonds étaient affectés par le BIC pour un événement déjà dénombré et pour lequel des fonds avaient déjà été attribués au moyen d'une présentation au CT, le résultat étant que des fonds étaient affectés à TPSGC à partir de la Réserve pour l'unité. Par exemple, pour l'année financière 1996-1997, le BIC a affecté une somme totale de 3 millions de dollars à sept événements qui précisément étaient financés grâce à l'affectation de 17 millions de dollars de 1996-1997 de la Réserve pour l'unité. Ce financement « en double » a donné des fonds pour des événements qui n'étaient mentionnés ni dans la présentation au CT utilisée pour obtenir l'affectation de la Réserve pour l'unité, ni dans la demande de fonds au BIC.

6.1.5 Autres ministères fédéraux - 16,5 millions de dollars

Notre examen a montré que, durant la période allant de 1995-1996 à 2002-2003, les PSC ont reçu approximativement 16,6 millions de dollars d'autres ministères fédéraux à l'égard de contrats/directives mis en place par le SPRO puis la DGSCC. Le tableau 34 résume le transfert de fonds d'autres ministères fédéraux à TPSGC pour les contrats des PSC.

Tableau 34 : Sommaire des transferts provenant d'autres ministères pour les initiatives des PSC (en millions \$)

TPSGC/ Contrats/Initiatives PSC	Réserve pour l'unité	Réserve de Contingence	Autres ministères fédéraux
			3,111
			4,445
			1,221
			1,321
			1,221
			1,111
			5,221
			6,551
Programmes et initiatives des PSC			555

Les fonds reçus des divers ministères ont été calculés à partir d'une analyse des documents disponibles de TPSGC. Les transferts des autres ministères avaient été enregistrés comme des « recouvrements » dans le système comptable de TPSGC et avaient servi à financer des initiatives de commandites payées à même le compte des Programmes spéciaux.

La documentation disponible susceptible d'expliquer les transferts n'est pas uniforme. Dans certains cas, la correspondance entre le ministère et TPSGC est disponible et le projet particulier auquel s'applique le recouvrement peut être établi. Dans d'autres cas, les registres comptables internes, accessibles à TPSGC, indiquent la source du recouvrement sans préciser le projet. Parfois aussi, les documents indiquent qu'il y a eu un recouvrement, mais sans préciser le projet particulier et le ministère concernés. Enfin, des documents peuvent indiquer que le recouvrement a eu lieu, mais rien n'est dit quant aux projets ou aux ministères concernés par ce recouvrement.

Lorsque des documents existent au sujet du transfert entre le ministère et TPSGC, la lettre d'entente entre le ministère et TPSGC précise généralement l'objectif du transfert. Par exemple, en 1998-1999, on indique que le transfert de 1,3 million de dollars provenant de Développement des ressources humaines Canada concerne « de la recherche, de la production et du placement média pour la première publicité du Programme d'information sur les journaux communautaires ». Une justification semblable est fournie pour les transferts de 1 million et de 1,4 million de dollars la même année de Santé Canada à Industrie Canada.

6.1.6 Réserve de fonctionnement - 1,5 million de dollars

Comme dans le cas de la Réserve pour l'unité, il existait au sein du cadre financier du gouvernement du Canada une Réserve de fonctionnement. En décembre 1995, le CT a reçu une présentation du BCP, de Patrimoine canadien et de TPSGC sollicitant, dans le cadre d'une présentation globale de 6 millions de dollars, « un montant de 1,5 million de dollars pour financer de la publicité et de la recherche d'opinion publique concernant l'unité nationale et le renforcement de la fédération » au nom de TPSGC. La présentation porte la signature du premier ministre du Canada parce que nous

croions comprendre qu'il détenait le pouvoir de décision dans le cas de la Réserve de fonctionnement et dans celui de la Réserve pour l'unité. Il ressort des documents disponibles que 25 millions de dollars étaient disponibles dans la Réserve pour l'unité pour 1995-1996 mais que la totalité de cette somme avait déjà été affectée au moment de cette demande de financement. De ce fait, on a utilisé la Réserve de fonctionnement pour financer la présentation au CT.

6.2

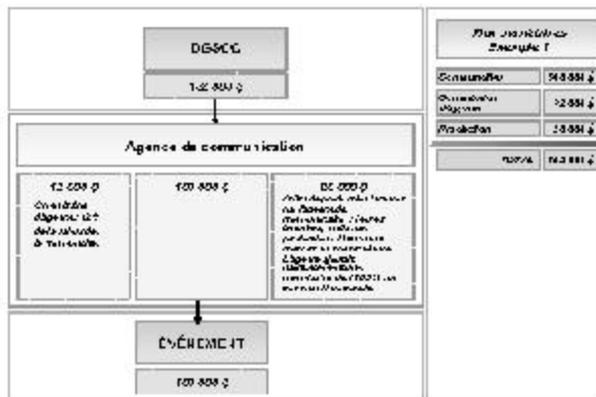
Utilisation des fonds des PSC

6.2.1 Acheminement des fonds aux agences

Avant le 1er avril 1998, les événements des Programmes spéciaux et de commandites faisaient l'objet d'un contrat entre la DGSCC et l'agence de communication.

Un contrat de commandite était signé entre la DGSCC et l'agence de communication et il comprenait normalement des montants pour une commandite, pour une commission d'agence égale à 12 % de la valeur de la commandite, et pour un budget de production. On trouvera ci-après une illustration de l'arrangement contractuel et de l'acheminement des fonds. Durant cette période, la plupart des contrats concernaient des événements multiples. Le tableau 35 illustre les modalités contractuelles et les flux financiers vers les agences.

Tableau 35 : Modalités contractuelles et flux monétaires des PSC avant le 1^{er} avril 1998

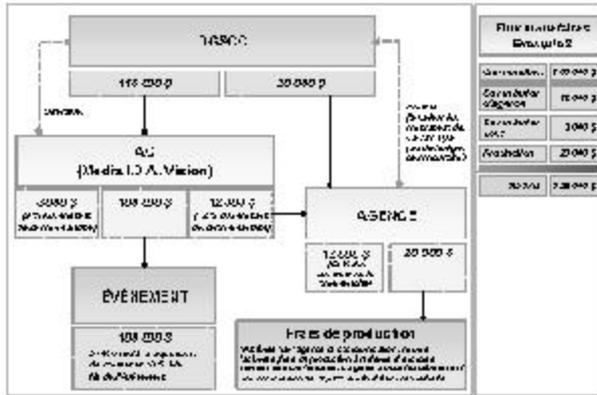


Après le 31 mars 1998, des agences de référence (AR) ont été intégrées dans le processus pour remplir le rôle de centrale d'achat d'espace médiatique. En février 1995, c'est Genesis Media qui a été choisie comme AR pour le gouvernement du Canada et a joué ce rôle pour les contrats publicitaires du gouvernement.

Le 31 mars 1998, la DGSCC a signé un nouveau contrat d'AR avec Média/I.D.A. Vision, afin de retenir ses services comme agence de référence à la fois pour la publicité et pour les commandites. Jusqu'au 27 mai 2002, date d'entrées en vigueur du moratoire temporaire sur les activités de commandites imposé par le gouvernement du Canada, des « directives » étaient signées entre la DGSCC et l'agence de référence pour des montants correspondant à la valeur des commandites. Venait s'ajouter à cela la commission de l'agence de communication (12 % du montant de la commandite) et les honoraires d'agence de référence (3 % de la valeur de la commandite) pour les commandites de plus de 25 000 \$, et des « Contrats » étaient signés entre la DGSCC et l'agence de communication pour le budget de production. Si aucun budget de production n'était prévu pour un événement, un contrat de valeur égale à zéro était accordé à l'agence de communication parce que celle-ci avait toujours la responsabilité de gérer l'événement, et elle touchait pour cela sa commission de 12 %. Les événements de commandites de moins de 25 000 \$ pouvaient faire l'objet d'un contrat direct avec l'agence de communication sans intervention de l'agence de référence. Dans ce cas, le contrat passé avec l'agence de communication comprenait un montant pour la commandite, la commission de 12 % d'agence de communication et un budget de production. Le tableau 36 illustre ces modalités contractuelles et les flux financiers.

60 Qui est responsable? Vérification juricomptable

Tableau 36 : Modalités contractuelles et flux monétaires des PSC avec l'AC, du 1er avril 1998 au 27 mai 2002

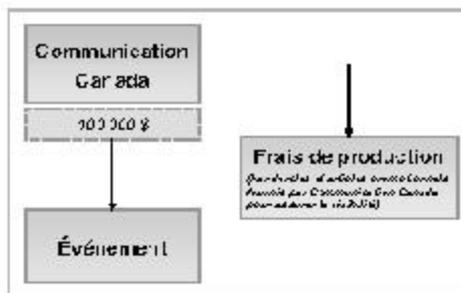


Le programme de commandites a été suspendu entre le 27 mai et le 2 juillet 2002.

Entre le 3 juillet 2002, date où il a été rétabli, et décembre 2003, lorsqu'il a été définitivement aboli, les agences de communication et les agences de référence ont été éliminées du processus des commandites et celles-ci ont été gérées à l'interne par le gouvernement du Canada, par le truchement de Communications Canada.

Le tableau 37 illustre les modalités contractuelles et les flux financiers après le 3 juillet 2002, quand Communications Canada a pris le relais pour l'administration des contrats des PSC.

Tableau 37 : Gestion des commandites par Communication Canada à partir de 2002



6.2.2 Contrats des Programmes spéciaux et de commandites

Nous avons retrouvé des contrats d'une valeur totale de 332 millions de dollars qui ont été accordés pour des commandites, de la recherche en opinion publique, des projets spéciaux, de la publicité et l'achat d'articles promotionnels. Comme nous l'avons indiqué, nous avons regroupé ces contrats et, dans le cadre de ce rapport, nous les désignons par l'expression « contrats des Programmes spéciaux et commandites (PSC) ». Nous avons regroupé ces contrats parce qu'ils étaient financés à même des ressources affectées au Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP) qui est devenu ensuite la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) puis, à partir de septembre 2001, Communications Canada.

Les dépenses des PSC ont été comptabilisées dans le compte des « programmes spéciaux » administré par TPSGC avant que les fonctions de la DGSCC ne soient transférées à Communications Canada, en septembre 2001. Le compte des programmes spéciaux relevait de M. Guité, alors directeur de SPROP/DGSCC et, plus tard, de M. Tremblay quand celui-ci a pris la relève.

Ces dépenses ne sont pas les mêmes que celles des activités publicitaires typiques du gouvernement du Canada qui faisaient l'objet de contrats de SPROP/DGSCC, mais n'étaient pas payées par cette organisation. Les paiements des activités publicitaires typiques du gouvernement du Canada étaient approuvés par le ministère pour qui la publicité était faite. Nous traitons à la partie 7 de ce rapport du financement des dépenses publicitaires.

Nous avons dressé une liste détaillée des « contrats » et des « directives » des PSC émis par SPROP/DGSCC et Communications Canada de 1994-1995 à 2003-2004. Cette liste se trouve à l'annexe 2, classée par année et par numéro de contrat. L'annexe 3 donne la même information, classée par agence. Nous sommes partis d'une liste de 721 activités commanditées (1997-2001) préparée par TPSGC, et d'une base de données (1997-2004) tenue par Communications Canada.

Afin de vérifier et de compléter cette liste, nous nous sommes essentiellement fondés sur les informations disponibles, composées de listes internes préparées par le SPROP, la DGSCC et Communications Canada et de copies des « contrats » et des « directives » venant de TPSGC. Lorsque ces documents ne contenaient pas assez d'informations sur la nature des services ou des événements commandités, nous avons également consulté les Demandes de biens et de services (Formulaire 9200) accompagnant les contrats, ainsi que la correspondance connexe se trouvant dans les dossiers du gouvernement et dans ceux des agences.

Pour les années financières 2001-2002 à 2003-2004, nous avons dressé la liste en nous fondant uniquement sur la base de données fournie par Communications Canada.

Cette liste, présentée à l'annexe 2, comprend des « contrats » et des « directives » commençant par EN771 (pour 1994-1995 à 1998-1999), EP043 (pour 1999-2000 à 2001-02) ou 6C523 (pour 2002-2003), ces codes désignant, si nous avons bien compris, les « contrats » et « directives » des PSC. Pour 2003-2004, nous n'avons pas de numéros de contrats car ceux-ci ne figuraient pas dans la base de données de Communications Canada.

6.2.3 Nature des dépenses des PSC

Notre examen de la nature des dépenses des PSC indique que des fonds ont été déboursés par le gouvernement du Canada pour un large éventail d'activités et d'événements. La description de la destination prévue des fonds, pour les contrats des PSC, apparaît dans les documents mentionnés ci-après.

Voici ce qu'on peut lire à la rubrique « Contexte » de l'annexe A d'une présentation au Conseil du trésor signée par la ministre de Travaux publics et services gouvernementaux, Diane Marleau, et le Premier ministre, Chrétien, et approuvée le 21 novembre 1996 (p.-12 (A) onglet C) :

« Les résultats de la campagne référendaire au Québec nous indiquent clairement que le gouvernement fédéral doit poursuivre la promotion de ses programmes et services. En vue de coordonner la planification, la recherche et l'élaboration de sa position envers ses programmes et services de, et que ces dernières soient communiquées de façon efficace partout au Canada. »

La présentation au CT demandait des ressources additionnelles de 17 millions de dollars pour 1996-1997 et aussi pour 1997-1998. il est dit, à l'annexe A, que :

« Les ressources seront réparties entre les trois secteurs suivants :

- recherche sur l'opinion publique en ce qui a trait aux groupes témoins, à la recherche primaire et à l'évaluation des campagnes;
- extension des achats dans les médias pour les campagnes en voie de développement en vue d'obtenir une meilleure portée et de créer un plus grand impact sur le groupe cible; et
- participation à des événements spéciaux pour la promotion des différents programmes et services afin d'assurer une présence fédérale soutenue, efficace et efficiente partout au Canada. »

On précisait de plus dans le « Sommaire » de la présentation au CT que :

« Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) demandent des fonds supplémentaires d'un total de 34 M\$, pour les deux prochaines années, afin d'appuyer les priorités du gouvernement du Canada en matière de communication.

Le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP), de TPSGC, est responsable, entre autres activités, de mettre en oeuvre un projet du gouvernement du Canada visant à promouvoir tous ses programmes, politiques et services au moyen de commandites. Les événements sont choisis en fonction de l'auditoire, de la visibilité, de la date et de l'incidence éventuelle sur les programmes du gouvernement utilisé à ces événements. »

On peut lire dans le rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale à la Chambre des communes que le « Programme de commandites » a été créé en 1997 et que :

« 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. » (paragraphe 3.6)

« 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. » (paragraphe 3.7)

Nos commentaires sur chaque catégorie d'événements mentionnée au tableau 8 de la partie 3.2.3 se trouvent à l'appendice F.

6.3

Analyse d'un échantillon de contrats des PSC

6.31 Échantillon de contrats des PSC

Comme nous l'indiquons à la partie 6.2.2, Kroll a dressé une liste des contrats des PSC. Celle-ci donne les détails des placements médias, des commandites, des commissions d'agence et des coûts de production tels qu'ils apparaissent dans les documents contractuels.

Sur les 332 millions de dollars mentionnés à la partie 3.2.1, 305 millions concernaient des contrats gérés par les agences de communication. On trouvera au tableau 6 une ventilation de ces contrats par année, ainsi qu'une indication des années dans lesquelles Kroll a sélectionné son échantillon pour faire un examen détaillé.

Tableau 38 : Sommaire de la ventilation par année -
Contrats gérés par les agences
(en millions \$)

.. Année	Placement média	Commandites	Commission d'agence ⁹	Production	Total
1994-95	0,74	-	0,13	1,20	2,07
1995-96	8,79	1,78	1,38	12,03	21,98
1996-97	1,55	2,36	0,29	26,57	30,78
1997-98	4,75	22,58	2,81	21,31	51,55
1998-99	8,27	23,81	4,83	28,90	61,41
1999-00	-	25,84	3,76	17,88	47,48
2000-01	-	25,41	3,76	10,81	39,88
2001-02	-	30,25	4,54	5,77	40,56
2002-03	-	8,00	1,19	0,11	9,30
Total	<u>20,10 \$</u>	<u>139,83 \$</u>	<u>22,81 \$</u>	<u>122,58 \$</u>	<u>305,10 \$</u>

Le tableau 39 donne la valeur des contrats examinés par Kroll, par catégorie de contrat.

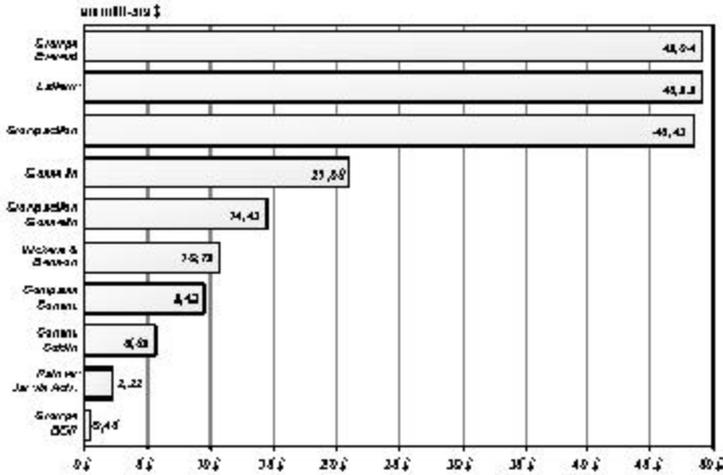
Tableau 39 : Détail des contrats échantillonnés
dans le cadre de l'examen de Kroll
(en millions \$)

Année	Placement média	Commandites	Commission d'agence	Production	Total
1996-97	1,05	0,90	0,10	22,74	24,85
1997-98	4,30	22,41	2,82	20,34	49,87
1998-99	0,65	22,41	3,43	26,28	52,77
1999-00	-	24,70	3,03	17,61	45,34
2000-01	-	24,30	3,03	9,32	37,25
Total	<u>5,99 \$</u>	<u>94,72 \$</u>	<u>13,41 \$</u>	<u>96,19 \$</u>	<u>210,31 \$</u>

Le tableau 40 concerne les agences de communication ayant obtenu les contrats examinés par Kroll.

⁹ Les Commissions d'agence s'entendent des commissions prévues aux contrats pour les placements média ainsi que des commissions prélevées sur les commandites.

Tableau 40 : Agences de communication ayant obtenu des contrats examinés par Kroll



6.3.2 Montants consacrés aux commandites

Kroll a examiné toutes les factures associées à chaque contrat, notamment celles liées à la partie commandites, pour les années 1996-1997 et 1997-1998, soit avant que les agences de référence ne participent au marché des commandites, et ce pour les contrats que nous avons sélectionnés aux fins d'examen.

En 1996-1997, dans pratiquement tous les contrats des PSC, le montant complet du contrat était traité comme s'appliquant à un contrat de production. L'examen des factures a montré que, dans bien des cas, les montants facturés étaient justifiés par des factures de l'organisme commandité. Nous avons classé ces éléments dans la catégorie des commandites plutôt que dans celle de la production. Au total, pour 1996-1997, nous avons classé 4,42 millions de dollars de plus dans la catégorie des commandites que ce qui avait été indiqué dans les contrats, c'est-à-dire :

- 880 000 \$ de fonds payés pour appuyer diverses courses automobiles professionnelles;
- 536 000 \$ facturés en relation avec les Expos de Montréal;
- 575 000 \$ facturés en relation avec les Canadiens de Montréal.

Pour les années 1998-1999 à 2000-2001, où les sommes de commandites ont transité par les agences de référence, Kroll a examiné en détail les montants reçus par les AR et ceux qu'elles ont payés au titre des commandites. Nous avons ainsi examiné les commandites supérieures à 25 000 \$, administrées par les agences de communication, et celles de moins de 25 000 \$ qui comprenaient un élément production.

Afin de préparer notre analyse, nous avons considéré que seuls les montants facturés aux agences de communication par les organismes commandités, mentionnés dans les contrats, relevaient du programme de commandites. En outre, les coûts de production et autres, facturés aux agences de communication par les organismes commandités, indiqués dans les contrats, ont été considérés comme des sommes versées au titre de la sous-traitance. Nous avons considéré que toutes les factures pertinentes indiquant un versement à une tierce partie correspondaient à du travail que l'agence de communication avait sous-traité.

6.33 Analyse des commissions et des coûts de production des agences

Kroll a effectué une analyse détaillée des factures et des justificatifs utilisés pour facturer TPSGC à l'égard d'un échantillon de ces contrats. Notre échantillon comprenait pratiquement la totalité des contrats incluant des coûts de production pour les années financières 1996-1997 à 2000-2001.

Notre examen détaillé des factures disponibles et des justificatifs de notre échantillon de contrats nous a fourni d'autres informations sur les sommes gagnées à titre de commissions et les sommes dépensées par les agences pour des sous-contrats accordés à des parties apparentées et à des parties non apparentées. Nos constats à cet égard sont résumés au tableau 41.

Tableau 41 : Sommaire des contrats des PSC échantillonnés et examinés par Kroll (en millions \$)

Commandites	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	Total	Pourcentage
Sommaires facturés pour du travail effectué par les agences et entités apparentées	5,38	8,39	22,79	24,71	24,30	95,66	45,4 %
Commissions d'agence sur commandites	0,61	2,16	2,73	2,96	2,92	1,37	
Frais de bureau des agences	1,60	3,72	3,1	,15	-	6,58	
Heures de travail facturées	3,68	5,77	7,00	5,76	1,68	23,29	
Commissions d'agence ¹⁰	1,17	2,40	1,85	1,72	1,05	8,19	
Sommaires pour contrats non-traités à des entités apparentées	<u>1,82</u>	<u>1,96</u>	<u>3,01</u>	<u>1,86</u>	<u>1,09</u>	<u>9,44</u>	
Total facturé pour du travail effectué par les agences et entités apparentées	<u>8,18</u>	<u>10,35</u>	<u>15,80</u>	<u>12,02</u>	<u>6,64</u>	<u>58,50</u>	<u>27,8 %</u>
Sommaires facturés pour du travail de tierces parties							
Services pour contrats non-traités à des entités non apparentées ou inconnues	10,96	8,5	9,58	7,41	4,05	40,51	
Commissions d'agence de coordination	-	-	0,65	0,69	0,71	2,05	
Placements médias	<u>0,03</u>	<u>6,7</u>	<u>3,93</u>	<u>0,81</u>	<u>1,35</u>	<u>12,92</u>	
Total facturé pour du travail de tierces parties	<u>10,99</u>	<u>8,2</u>	<u>14,16</u>	<u>8,91</u>	<u>6,11</u>	<u>66,42</u>	<u>26,4 %</u>
Sommaires non dépensés ou de facturation non retournés	-	0,4	0,22	0,16	0,20	0,87	0,4 %
Valeur totale des contrats	<u>24,85 \$</u>	<u>49,03 \$</u>	<u>69,67 \$</u>	<u>47,84 \$</u>	<u>37,35 \$</u>	<u>219,64 \$</u>	<u>100,0 %</u>

Sur la base de notre échantillon, nous avons déterminé que les agences de communication ont facturé 58,59 millions de dollars, soit 27,8 % de la valeur des contrats examinés, pour du travail exécuté par des agences ou des parties apparentées.

Nous avons regroupé les sommes facturées pour du travail effectué par les agences de communication dans plusieurs catégories. Voici nos constatations pour chacune de ces catégories. Les détails de chaque contrat examiné sont inclus dans nos documents d'analyse à l'appui du présent rapport.

Commission des agences de communication pour les commandites - 11,37 millions de dollars

Les commissions de commandites pour les contrats retenus dans l'échantillon Kroll, dont le sommaire est dressé au tableau 41, représentaient en moyenne 11,6 % du total des sommes consacrées aux commandites en 1996-1997 et 1997-1998 et 12 % pour les années ultérieures.

¹⁰ La Commission d'agence inclut les commissions pour le placement média ainsi que les commissions sur les commandites.

Coûts de production des agences - 6,38 millions de dollars

Les coûts de production des agences comprennent 471 maquettes facturées par Lafleur à raison de 2 750 \$ l'unité pour un total de 1 295 250 \$, et 1 740 000 \$ facturés par Groupaction pour la production de vignettes de télévision dans le cadre de l'initiative des Jeux olympiques de Nagano. Ce contrat semble avoir été facturé sur la base d'une somme forfaitaire.

Temps de travail des agences - 23,23 millions de dollars

Notre examen à cet égard a révélé que certaines factures donnent des détails sur le nom de l'employé, son niveau dans l'entreprise, son tarif horaire et le nombre d'heures facturées, ou qu'elles sont accompagnées de feuilles de présence justifiant les frais horaires. D'autres mentionnent le niveau de l'employé et le nombre d'heures facturées; d'autres encore ne font état que d'une somme globale qualifiée de « services professionnels » ou d'« honoraires ».

Nous constatons aussi que, dans certains cas où le détail des tarifs horaires est mentionné sur la facture ou peut être calculé à partir des informations disponibles, les frais horaires facturés ne concordent pas avec le contrat.

Commissions d'agence - 8,19 millions de dollars

Sur les 8,19 millions de dollars de commissions facturées sur les montants sous-traités et les placements média, 1,4 million de dollars a été payé à l'égard de travaux sous-traités à des parties apparentées.

Montants sous-traités à des parties apparentées - 9,42 millions de dollars

Pour les contrats de notre échantillon, nous avons déterminé que 9,42 millions de dollars ont été sous-traités à des parties apparentées et 40,51 millions de dollars à des parties qui ne semblaient pas être apparentées aux agences de communication.

Placement média - 12,92 millions de dollars

Les 12,92 millions de dollars de placement média comprenaient des frais concernant essentiellement l'achat de temps d'antenne et d'espace sur des panneaux publicitaires. Les placements médias destinés à un marché local ou régional ont été inclus comme montants sous-traités.

Il nous a été impossible de trouver des factures de 870 000 \$, soit 0,4 % du montant des contrats. Nous ne savons pas si cette différence concerne des factures qui ne sont plus disponibles dans les dossiers de TPSGC ou s'il s'agit de contrats pour lesquels les dépenses ont été inférieures aux montants prévus.

On trouvera de la partie 8 à la partie 16 le détail de nos constatations pour chaque agence.

6.4

Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale

Dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale constate que :

« De 1997 jusqu'au 31 mars 2003, le gouvernement du Canada a dépensé environ 250 millions de dollars pour commanditer 1 987 événements. Plus de 100 millions de dollars de cette somme (40 % des dépenses totales) ont été payés à des agences de communication à titre de coûts de production et de commissions. »

D'après le rapport de la vérificatrice générale, nous croyons comprendre que la somme de 100 millions de dollars attribuée à des coûts de production et à des commissions payées à des agences a été calculée à partir de la base de données sur les commandites tenue par TPSGC, de la manière suivante :

- 15 % du montant total du contrat de commandites, plus
- 100 % du montant total du contrat de production.

La base de données de TPSGC a été ajustée par le BVG afin de répartir les montants des contrats de 1996-1997 entre commandites et production.

Kroll a préparé un résumé par année basé sur les détails réels des contrats pour le même groupe de contrats analysés par la vérificatrice générale. Comme nous l'indiquons au tableau 42, les contrats ont porté sur 19,9 millions de dollars de commissions d'agence, de 81 millions de dollars de coûts de production et de 6,94 millions de dollars de placements médias, pour un montant total de commissions d'agence, de coûts de production et de placements média de 107,91 millions de dollars. Le montant total des contrats s'est élevé à 253,58 millions de dollars, par rapport à l'estimation de 250 millions de dollars figurant dans le rapport de la vérificatrice générale.

Tableau 42 : Sommaire des montants des contrats mentionnés dans le rapport de la vérificatrice générale
(en millions \$)

	Commandites	Commission d'agence ¹¹	Placement média	Production	Total : commissions d'agence, placement média et production	Total
1998-97				0,58	2,58	6,58
1997-98	22,53	2,90	4,75	20,53	27,88	50,27
1998-99	22,58	3,75	2,19	28,18	32,12	54,76
1999-00	25,84	3,78	-	17,87	21,46	47,29
2000-01	29,40	3,11	-	10,81	14,58	38,98
2001-02	30,22	1,68	-	6,78	12,57	46,65
2002-03	18,10	1,18	-	0,25	1,44	20,54
Total	<u>195,67 \$</u>	<u>19,92 \$</u>	<u>8,94 \$</u>	<u>31,65 \$</u>	<u>107,91 \$</u>	<u>253,58 \$</u>

6.5

Sélection des agences - Programmes spéciaux et de commandites

6.5.1 Février 1995

En février 1995, cinq agences, soit le Groupe Everest, BCP, Compass, Palmer Jarvis et Vickers & Benson, ont été choisies le second jour du processus de sélection de Patrimoine canadien. Dans une note de service non datée, M. Guité indique que les cinq agences « seront portées sur la liste des fournisseurs qualifiés de TPSGC/SPROP pour exécuter d'éventuels contrats de communication ou de publicité pour le compte de SPROP ».

¹¹ Les Commissions d'agence s'entendent des commissions prévues aux contrats pour les placements média ainsi que des commissions prélevées sur les commandites

72 Qui est responsable? Vérification juricomptable

Sur les 305,1 millions de dollars de contrats gérés par les agences, 1,7 million de dollars a été octroyé avant février 1995. Sur cette somme, 865 000 \$ ont été confiés à Genesis Media, agence de référence. Les nombreux contrats correspondant au reste du 1,7 million de dollars ont été confiés à des agences spécialisés en recherche d'opinion publique. Une liste de ces contrats est jointe à l'annexe 13.

C'est le 30 juin 1995 que TPSGC a apporté une touche finale au processus de sélection suivant en choisissant le Consortium Lafleur.

6.5.2 Février à juin 1995

Entre février et juin 1995, les contrats des PSC qui ont été accordés ont totalisé 4,6 millions de dollars. Sur cette somme, 714 430 \$ sont allés à l'une des cinq agences choisies en février, les 2,49 millions de dollars restant, soit 54 % de la valeur totale du marché, étant revenu à Lafleur. Le tableau 43 présente la valeur des contrats octroyés entre février et juin 1995.

Tableau 43 : Sommaire des contrats des PSC accordés entre février et juin 1995, par agence

Agences sélectionnées en février 1995	Total des contrats (en millions \$)	Pourcentage
Palmer Jarvis	0,31	6,7%
Compass	0,18	3,9%
Groupe BCP	0,15	3,3%
Groupe Everest	<u>0,07</u>	<u>1,5%</u>
	<u>0,71</u>	<u>15,4%</u>
Autres agences ayant reçu des contrats		
Lafleur	2,49	54,2%
Gingko Group	0,46	10,0%
Toutes les autres	<u>0,94</u>	<u>20,4%</u>
	<u>3,89</u>	<u>84,6%</u>
Total des contrats	<u>4,603</u>	<u>100,0%</u>

L'annexe 14 donne le détail des contrats octroyés durant cette période.

6.5.3 Juillet 1995 à avril 1997

Le Consortium Lafleur a été sélectionné lors du processus de sélection de juin 1995; il comprenait Lafleur Communication ainsi que Compass, Natcom Publicité, Freeman Roger Battaglia et SKS Advertising.

Entre juillet 1995 et avril 1997, quand TPSGC a lancé un autre processus de sélection, les contrats des PSC, traités plus en détail à l'annexe 15, ont été octroyés aux agences nommées au tableau 44.

Tableau 44 : Sommaire des contrats de PSC octroyés entre juillet 1995 et avril 1997, par agence

	<u>Total des contrats (en millions \$)</u>	<u>Pourcentage</u>
Agences sélectionnées en 1995		
Lafleur	34,17	48,30%
Groupe Everest	18,74	26,48%
Vickers & Benson	6,00	8,48%
Groupe BCP	5,72	8,08%
Palmer Jarvis	1,80	2,60%
Compass	0,25	0,35%
Genesis Media	<u>0,02</u>	<u>0,03%</u>
	<u>66,80</u>	<u>93,81%</u>
Autres agences ayant reçu des contrats		
Groupaction	1,30	1,84%
Toutes les autres	<u>2,65</u>	<u>3,75%</u>
	<u>3,95</u>	<u>5,59%</u>
Total des contrats	<u>70,75\$</u>	<u>100,00%</u>

6.5.4 Avril 1997 à mai 2001

En avril 1997, TPSGC a lancé un processus de sélection d'agences à la suite duquel 10 agences ont été retenues pour fournir des services de commandites ministérielles et de promotion d'événements pour le compte de TPSGC. Les contrats octroyés entre avril 1997 et mars 2001 sont résumés ci-dessous :

74 Qui est responsable? Vérification juricomptable

Tableau 45 : Sommaire des contrats de PSC octroyés entre mai 1997 et mars 2001, par agence

	Total des contrats (en millions \$)	Pourcentage
Agences sélectionnées en février 1995		
Groupe Everest	22,10	23,61%
Vickers & Watson	9,36	10,00%
Compass	0,20	0,69%
Groupe BCP	0,15	0,16%
Palmer Jarvis	0,37	0,40%
	<u>38,51</u>	<u>41,18%</u>
Agence sélectionnée en juin 1995		
Lafleur Communication	<u>8,69</u>	<u>9,28%</u>
Agences sélectionnées en avril 1997		
Groupaction	18,92	20,22%
Gosselin	13,23	14,13%
Groupaction/Gosselin	9,33	9,99%
Communication Coffin	3,20	3,42%
Publicité Werlinc	0,93	0,99%
	<u>45,13</u>	<u>48,27%</u>
Autres agences ayant reçu des contrats	<u>1,19</u>	<u>1,27%</u>
Total des contrats	<u>85,02</u>	<u>100,00%</u>

L'annexe 16 donne la liste détaillée des contrats octroyés durant cette période.

6.5.5 Mai 2001

En mai 2001, TPSGC a lancé un processus de sélection d'agences en vue d'émettre des offres à commande (autrement baptisées offres permanentes) « pour les commandites de TPSGC-DGSCC, de marketing, de communication, de publicité et de services de production créative ».

Neuf agences ont été retenues à cette occasion :

- Armada
- Bristol Group
- Coffin
- Compass
- Everest
- Gosselin
- Groupaction
- Lafleur
- TNC Multicom Inc.