

---

TROISIÈME PARTIE

# TRANSPARENCE



## **PUBLICITÉ, COMMANDITES ET LOBBYISME**

Dans la préface de son *Rapport factuel*, la Commission dit que son enquête n'a été que « la chronique déprimante des multiples carences constatées dans la planification déficiente d'un programme gouvernemental, conjuguée à l'incapacité de l'appareil gouvernemental à contrôler le gaspillage... [ce] qui a entraîné la perte et le gaspillage de sommes considérables aux dépens des contribuables canadiens »<sup>1</sup>.

À la différence de cette conclusion décourageante, le gouvernement avait répondu au rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale, qui avait entraîné la création de cette Commission, en adoptant un train de mesures permettant d'envisager une amélioration de la situation. Dans ce chapitre, nous examinons et évaluons les mesures prises par le gouvernement pour réformer la gestion des programmes de publicité et de commandites. Après avoir conclu qu'il y a plus à faire dans ce

domaine, la Commission propose un certain nombre de mesures destinées à compléter celles qui ont déjà été prises. Le but fondamental de ses propositions est double : d'une part, mieux équiper les fonctionnaires pour les aider à résister aux pressions les incitant à « contourner les règles » et, d'autre part, faire en sorte que, si certains tentent quand même de les contourner, des mesures de sauvegarde suffisantes permettront de les identifier et de les sanctionner.

### Les objectifs de la politique du gouvernement sur la publicité

Le but de la politique du gouvernement sur la publicité est simple : assurer qu'il existe une procédure juste et impartiale de sélection des agences exécutant le travail de communication du gouvernement. Dans le passé, la procédure de sélection avait tendance à favoriser les agences de communication qui avaient travaillé pour le parti du gouvernement lors des élections. Bien qu'il soit parfaitement légitime que les partis politiques engagent les agences de leur choix pour les aider durant les campagnes électorales, ces agences ne devraient en aucun cas être rémunérées à même les deniers publics, et le gouvernement ne devrait ressentir aucune obligation, réelle ou implicite, de les choisir pour faire son travail de communication. Si l'on veut garantir l'impartialité de la sélection des agences et de l'octroi des contrats du gouvernement, il faut absolument respecter des règles et des procédures équitables et transparentes.

Le système de règles et de procédures utilisé pour gérer la publicité gouvernementale devrait répondre aux objectifs et principes suivants :

- efficacité du programme
- optimisation des ressources
- transparence

- imputabilité à tous les niveaux
- équité
- supervision
- flexibilité
- compétences et formation.

Dans son *Rapport factuel*, la Commission dit avoir constaté de sérieuses carences dans chacun de ces domaines en ce qui concerne le Programme de commandites, mais à des degrés variables.

### Les changements apportés aux procédures dans le secteur de la publicité

Depuis 2002, le gouvernement a apporté des changements exhaustifs à ses politiques et procédures dans le secteur de la publicité :

- augmentation du nombre de fournisseurs de services publicitaires, du nombre d'occasions de concurrence, et de la variété des méthodes d'achat;
- paiement des services publicitaires sur la base d'une rémunération horaire et non pas à la commission (fréquente source d'abus dans le passé); d'autres méthodes de paiement, comme le versement de provisions et la rémunération au rendement, pourront être envisagées s'il y a lieu;
- sélection d'une nouvelle agence de coordination dans un processus compétitif d'appel de propositions;
- instauration d'une exigence modifiée de 80 pour cent de contenu canadien;
- renforcement continu des capacités internes; et

- publication d'un rapport annuel sur les activités publicitaires du gouvernement, afin de rehausser la transparence.<sup>2</sup>

La Commission endosse ces changements et réformes et félicite le gouvernement d'avoir notamment éliminé les commissions au pourcentage en exigeant que les honoraires soient fondés sur des tarifs horaires approuvés en fonction du travail à exécuter.

Ces nouvelles politiques et procédures ont été accompagnées d'un certain nombre de changements structurels et administratifs :

- abolition de l'annexe Q du Règlement du Conseil du Trésor concernant la publicité, conjuguée à l'intégration de la publicité à la politique standard d'octroi des marchés entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003;
- renforcement des mécanismes de surveillance de la gestion par :
  - la centralisation au service de Planification des communications stratégiques du BCP de la prise de décision concernant la publicité; et par
  - la création de deux nouvelles organisations à Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour gérer et coordonner les projets de publicité : la Direction générale de recherche en opinion publique et coordination de la publicité, et la Direction de l'approvisionnement en communication.

## Définition de la publicité

Avant d'examiner ces changements administratifs, il convient de résoudre l'une des principales difficultés que l'on rencontre dans ce domaine : comment déterminer quelles activités du gouvernement sont vraiment de la « publicité ». La définition actuelle de la publicité dans la politique fédérale des marchés est très large<sup>3</sup>. Si l'on veut introduire plus de rigueur dans la gestion des services publicitaires du

gouvernement, les fonctions et services connexes devront être séparés de la publicité même. Dans le Programme de commandites, on avait subventionné un éventail d'activités extrêmement large tout simplement parce qu'il n'y avait aucune restriction quant au sens et à la portée de ce qu'on appelait la publicité et les communications. Le problème existe encore.

Dans la politique de communication du gouvernement du Canada, la publicité est l'un de 17 secteurs pour lesquels on envisage de nouvelles lignes directrices. Fin 2005, le Conseil du Trésor n'avait toujours pas produit de lignes directrices sur la publicité. La Commission partage les préoccupations exprimées par maints observateurs de la fonction publique et du monde de la publicité voulant que le mot « publicité » a jusqu'à présent été interprété de manière beaucoup trop large puisqu'on l'applique à une vaste gamme d'activités telles que des commandites, des services de promotion, du marketing, de la gestion d'événements spéciaux et d'autres services de communication. De ce fait, les concours sont ouverts à des firmes qui n'ont pas les compétences techniques spécialisées que l'on exige normalement pour des campagnes médiatiques traditionnelles. On risque donc encore de faire face au même type de problèmes que ceux constatés par la vérificatrice générale en 2003 et mentionnés par la Commission dans son premier rapport.

La Commission conclut qu'il faudrait restreindre la définition officielle de la publicité.

**Recommandation 14 :** Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées dans l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants.

## Supervision de la publicité

En réponse aux préoccupations de la vérificatrice générale et conformément à son souci d'améliorer la gestion des services de publicité, le gouvernement a mis sur pied un système étoffé de supervision administrative<sup>4</sup>. Le Groupe de planification des communications stratégiques du BCP joue le rôle de secrétariat du Comité sur la publicité gouvernementale (CPG) qui dispense à l'ensemble du gouvernement des services de planification, de supervision et de « critique » au sujet de tous les projets de publicité du gouvernement. Le Cabinet approuve un budget annuel global de publicité et chaque ministère doit adresser une présentation au Conseil du Trésor au sujet de ses initiatives publicitaires.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a séparé la planification de la publicité, qui relève maintenant de la Direction de la coordination et des partenariats en publicité, de l'octroi des marchés de publicité, qui relève de la Direction de l'approvisionnement en communication. Chaque projet de publicité doit faire l'objet d'une commande dont on suit l'évolution grâce un nouveau système d'informations de gestion. L'administrateur général de chaque ministère assume la responsabilité de la gestion globale des communications et de son intégration avec les autres fonctions clés, dont l'élaboration des politiques et la programmation. Pour ce faire, chaque administrateur général a l'appui d'un directeur des communications.

Les changements récemment annoncés par le président du Conseil du Trésor comprennent des améliorations de la fonction de vérification destinées à renforcer ces mécanismes de supervision. Il s'agit de la nomination :

- d'un directeur général des finances dans chaque ministère, qui relève de l'administrateur général mais aussi, sur le plan fonctionnel, du Bureau du contrôleur général; et

- d'un dirigeant de la vérification dans chaque ministère qui, en collaboration avec le comité de vérification (comprenant un certain nombre de membres externes du gouvernement et de membres non reliés au gouvernement) est chargé de dresser un plan de vérification du ministère.

TPSGC a aussi créé un nouveau poste d'agent principal de gestion des risques, du niveau de sous-ministre adjoint, qui doit assurer la mise en place de mécanismes adéquats de contrôle de la gestion. Le premier titulaire de ce poste était auparavant le vérificateur général adjoint qui avait été saisi du dossier des commandites pour le Bureau du vérificateur général.

Avec tout ce système de supervision, le risque de répétition des événements ayant caractérisé le scandale des commandites semble avoir baissé, d'autant plus que les médias, les partis d'opposition et le public continuent de surveiller de près les activités publicitaires du gouvernement. Leur surveillance est facilitée par les nouvelles mesures de transparence, notamment la publication sur les sites Web du gouvernement des affectations budgétaires approuvées pour la publicité, d'informations sur les contrats de publicité, de toutes les commandes passées à des agences dans le cadre d'offres permanentes, de tous les contrats décernés par concours aux fournisseurs figurant sur la liste des firmes présélectionnées, et de tous les gros contrats publicitaires décernés par concours dans le cadre de la procédure complète de Demande de propositions. En outre, chaque ministère et organisme doit publier sur son site Web tous les contrats publicitaires d'une valeur de plus de 10 000 \$. TPSGC publie également un rapport annuel sur les activités publicitaires dans lequel on trouve des détails sur les contrats décernés, les dépenses correspondantes, les principaux résultats obtenus et les initiatives concernant la gestion de la publicité.

Ce système paraît tout à fait exhaustif et sera peut-être bien couronné de succès. Toutefois, pour plus de certitude, la Commission pense que l'on pourrait envisager des mesures supplémentaires. Par exemple, le

Bureau du contrôleur général (BCG) et le Bureau du vérificateur général devraient entreprendre des vérifications à intervalles réguliers pour surveiller les résultats. En outre, le gouvernement devrait envisager de faire des évaluations ministérielles dans l'ensemble du gouvernement des conséquences, voulues et non voulues, du nouveau régime de gestion de la publicité au palier fédéral.

La Commission propose en outre au gouvernement d'envisager les possibilités suivantes :

- que le Bureau du contrôleur général adresse à chaque ministère et organisme l'instruction d'effectuer une vérification annuelle de ses programmes et processus de publicité, étant entendu que l'on pourra à terme décider chaque année de modifier ou d'annuler cette exigence;
- que le Bureau du vérificateur général entreprenne pendant l'année budgétaire 2006-2007 ou 2007-2008 une vérification intégrée des initiatives publicitaires du gouvernement afin de vérifier que les nouvelles procédures et politiques assurent vraiment l'équité, l'optimisation des ressources, l'efficacité, la formation professionnelle et, surtout, l'élimination de l'intervention politique dans la gestion et l'administration des activités publicitaires; et
- que l'on procède à des analyses indépendantes des conclusions des ministères et organismes, des agences publicitaires et du public sur l'efficacité et l'efficacité des nouveaux systèmes et politiques de gestion de la publicité, ainsi que sur toute autre incidence ou conséquence.

### Quel organisme devrait assurer la supervision des activités publicitaires du gouvernement?

Étant donné la relation étroite qui existe entre le Bureau du Conseil privé (BCP) et le cabinet du Premier ministre (CPM), la question reste posée de savoir s'il y a une séparation suffisante entre les intérêts

politiques partisans et les fonctionnaires en ce qui concerne la planification et l'administration de la publicité. Pour assurer une plus grande indépendance, la Commission propose que la gestion de la publicité sorte du noyau CPM/BCP. Cela réduirait les risques de conflits d'intérêts, réels ou apparents, dans le rôle des deux organismes.

L'exemple de la province de l'Ontario est instructif. Celle-ci exige que la plupart des contrats publicitaires soient revus par le vérificateur général de la province (*Loi sur la publicité gouvernementale, 2004*)<sup>5</sup>. La publicité ne peut pas être partisane, ne doit pas inclure les noms, voix ou images des membres du Conseil exécutif ou de l'Assemblée législative (sauf si le public primaire se trouve en dehors de l'Ontario), et doit répondre à au moins l'un des objectifs suivants :

- informer le public sur les politiques, programmes et services du gouvernement;
- informer le public sur ses droits et devoirs légaux;
- encourager (ou décourager) certains types de comportement social;
- promouvoir l'Ontario comme bonne province où vivre, travailler, investir, étudier et séjourner; et (ou)
- promouvoir une activité ou un secteur de l'économie ontarienne.

Le vérificateur général de l'Ontario peut nommer un Commissaire à la publicité pour lui demander d'entreprendre cette révision des projets publicitaires en son nom. Tout projet jugé inacceptable est bloqué, et la décision du vérificateur général est finale. Le vérificateur général adresse également un rapport annuel au président de l'Assemblée législative sur toute infraction à la Loi et sur les dépenses publicitaires, à la fois pour l'ensemble du gouvernement et pour les projets assujettis à une révision au titre de la Loi. À la suite d'un concours ouvert, le vérificateur général a engagé un avocat du secteur privé et un

universitaire, tous deux spécialistes du secteur publicitaire, pour former un Groupe de travail sur la publicité qui est chargé d'approuver les publicités. Par rapport au système fédéral actuel, ce système semble avoir instauré un degré supplémentaire d'indépendance.

Plusieurs solutions s'offrent au gouvernement fédéral pour assurer une plus grande indépendance de la supervision de ses activités publicitaires. Pour être vraiment indépendante, la fonction de supervision devrait être située dans un environnement neutre et connu pour son indépendance. Sans créer de nouveau bureau à cette fin, cette fonction pourrait logiquement être située au Bureau du contrôleur général. À l'heure actuelle, le BCG fait partie du Secrétariat du Conseil du Trésor, un organisme central du gouvernement, et il faudrait veiller à bien définir des lignes d'imputabilité adéquates. La Commission convient aussi que le BCG aurait besoin de personnel spécialisé et de ressources supplémentaires pour bien s'acquitter de cette tâche. Toutefois, le BCG procède actuellement à la conception d'une nouvelle approche de la vérification interne et de la gestion du contrôle financier, et il est peut-être donc trop occupé pour assumer cette fonction additionnelle.

Une autre possibilité serait de situer la fonction de gestion de la publicité à TPSGC mais ce ministère semble ne pas avoir actuellement la capacité d'assumer un rôle de planification, de gestion et de contrôle pour l'ensemble du gouvernement pendant qu'il met en œuvre de nouvelles procédures d'approvisionnement. Le risque avec TPSGC serait que cela lui ferait peut-être assumer trop de fonctions pangouvernementales et qu'il y ait alors confusion entre les fournisseurs et les ministères.

Une troisième possibilité, consistant à situer la fonction de publicité au Bureau du vérificateur général, serait très appréciée des Canadiens qui entendent encore l'écho des révélations du scandale des commandites. En revanche, le Bureau du vérificateur général ne serait

peut-être pas le lieu idéal car il n'offre pas de décisions préalables et n'exerce pas de fonction de critique des projets du gouvernement.

Pour l'avenir immédiat, le BCP, avec les nouvelles règles et procédures, semble s'acquitter de manière neutre et professionnelle de ses fonctions d'établissement des priorités et de planification. Tant que l'on n'aura pas trouvé de solution à plus long terme, il devrait donc conserver son rôle de supervision de la publicité.

Avec tous ces mécanismes de contrepoids, le système semble totalement blindé contre les fautes mais une question reste posée : est-il encore assez souple pour préserver la créativité, l'innovation et l'opportunité dans le secteur de la publicité? Il est encore trop tôt pour le dire mais l'équilibre entre probité et efficacité exigera peut-être certaines modifications une fois que les nouvelles procédures et structures auront mûri et été évaluées.

### L'optimisation des ressources

Un élément important de l'effort déployé par le gouvernement pour rehausser l'imputabilité a consisté à rétablir le Bureau du contrôleur général du Canada, en décembre 2003, pour superviser toutes les dépenses publiques. En plus d'essayer d'implanter des contrôleurs dans les ministères, le contrôleur général a mis en application des normes d'accréditation professionnelle, notamment pour la fonction de vérification interne.

Dans le domaine particulier de la publicité, diverses mesures de sauvegarde ont été adoptées pour toute la durée du cycle de vie des projets publicitaires. L'une d'elles consiste à effectuer à la fin des campagnes une évaluation de l'optimisation des ressources. Cette évaluation s'inscrit bien dans le mouvement vers une gestion axée sur les résultats. Les ministères et organismes fédéraux sont aujourd'hui tenus d'effectuer des évaluations de toutes leurs grandes initiatives

publicitaires, lorsqu'elles sont terminées, si elles ont exigé plus de 400 000 \$ d'achats dans les médias. Ces évaluations font partie intégrante de tous les projets publicitaires et doivent être prévues dès la planification : on doit prévoir dans les budgets suffisamment de ressources pour les financer. De plus, cette planification exige que l'on ait identifié avant le lancement des campagnes des indicateurs de succès appropriés pour mesurer le rendement après coup.

TPSGC et le BCP collaborent avec d'autres ministères pour étudier et évaluer l'incidence et la valeur de leurs projets publicitaires. Les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'assurer la qualité de leurs évaluations, et les données des recherches effectuées avec des groupes d'évaluation après les campagnes sont transmises à la Bibliothèque du Parlement. L'imputabilité publique est de plus renforcée par les rapports annuels de TPSGC sur la publicité gouvernementale et la recherche en opinion publique<sup>6</sup>.

### Développement d'une capacité professionnelle

Durant les audiences et dans son *Rapport factuel*, la Commission a constaté que bon nombre des personnes qui géraient des contrats publicitaires pour le gouvernement fédéral ne possédaient peut-être pas de qualifications professionnelles adéquates. La fonction publique a admis cette carence et a commencé à y réagir en développant une « communauté de pratique » pour ce secteur. Cette initiative est destinée à promouvoir le partage des informations et à encourager la formation professionnelle. Jusqu'à présent, les progrès ont été modestes.

On attache aujourd'hui plus d'importance à la formation professionnelle des agents responsables des approvisionnements. Trois niveaux de formation sont envisagés. Bien que les agents d'approvisionnement seront certifiés pour chacun des trois niveaux, on ne s'attend pas à ce que la certification devienne une condition d'emploi. Le plan de formation mettra l'accent sur les compétences nécessaires pour bien gérer le

processus d'approvisionnement mais n'englobera pas pour le moment de formation spécifique par domaine, comme la gestion de la publicité. La Commission approuve l'inclusion des concepts fondamentaux de la publicité dans tout programme de formation des agents d'approvisionnement et encourage les institutions de la fonction publique à envisager cette possibilité.

Le programme d'accréditation du BCG pour les vérificateurs internes établira des normes professionnelles minimum. Bien que la publicité ne soit pas un domaine aussi axé sur les qualifications professionnelles que la vérification, sa gestion nécessite des firmes ayant des compétences particulières et ayant fait leurs preuves. Pour s'assurer que l'agence choisie pour exécuter un contrat du gouvernement possède le niveau de compétence requis, les fonctionnaires chargés de la planification, de l'obtention et de la gestion des campagnes publicitaires devraient eux aussi posséder des compétences et qualifications prouvées dans ces domaines. De par son mandat, la Commission n'est pas autorisée à faire des recommandations sur les questions relevant de la compétence des provinces, comme la formation, le perfectionnement et l'accréditation par les organismes professionnels. Quoiqu'il en soit, elle encourage l'industrie de la publicité à se doter de normes professionnelles et à attacher plus d'importance aux programmes de formation.

Dans la fonction publique, la Commission appuie fermement la prestation d'une formation professionnelle élémentaire aux fonctionnaires responsables de la gestion ou de l'achat de services publicitaires. Elle encourage le gouvernement à étudier tous les moyens possibles pour endosser des normes professionnelles et à recruter et former des fonctionnaires capables de les respecter. La formation et l'accréditation sont deux des meilleures méthodes existant pour promouvoir une gestion compétente des activités publicitaires et de commandites.

## Les commandites

À condition d'être bien gérées et d'être totalement transparentes, la publicité et la commandite sont des activités légitimes du gouvernement. Pourtant, depuis le scandale des commandites, le mot même de « commandites » est à toutes fins utiles disparu du vocabulaire gouvernemental. Sa disparition systématique appelle une remarque.

En décembre 2003, le Premier ministre Paul Martin annonçait l'abolition du Programme de commandites et le démantèlement de Communication Canada. Toutefois, la nouvelle politique de communication du gouvernement contient une partie consacrée aux commandites (partie 25) et une partie plus détaillée consacrée aux partenariats et accords de collaboration (partie 24)<sup>7</sup>. En vertu de cette nouvelle politique, les gestionnaires des ministères sont responsables de l'organisation ou de l'administration des commandites, bien qu'ils soient obligés de consulter le directeur des communications de leur ministère avant d'octroyer un contrat de commandite. En outre, l'administrateur général doit être régulièrement informé de tous les plans ou activités de communication comprenant un projet de commandite. De plus, les activités de commandites seront assujetties aux mêmes exigences de vérification, d'évaluation et de mesure du rendement que les partenariats et accords de collaboration.

Bien que le gouvernement semble réticent à participer à des projets de commandites, certains de ses programmes actuels, comme les foires commerciales, les expositions et les initiatives culturelles, continuent de lui fournir beaucoup de visibilité. En revanche, il n'y a pas vraiment de programme spécifique pour les initiatives de commandites de petite échelle. La pratique actuelle consiste à considérer que toute initiative de commandite fait partie des programmes de « subventions et contributions » du gouvernement. Bon nombre d'organisations locales déplorent que le gouvernement ne finance quasiment plus de projets de commandites car, disent-elles, cela met leurs activités en péril.

Si le gouvernement fédéral souhaite relancer des projets de commandites, la Commission pense qu'il serait important de ne pas oublier les leçons tirées de la mauvaise gestion du passé :

- des lignes directrices devraient être formulées au sujet des objectifs des projets de commandites;
- comme les activités publicitaires, les activités de commandites devraient être gérées de manière équitable et transparente, sans aucune ingérence politique dans la sélection et la gestion des projets, les ministres restant au demeurant parfaitement libres de fixer les politiques et les objectifs généraux;
- les activités de commandites devraient être clairement identifiées et décrites dans tous les documents de planification, de gestion et de rapport destinés à la haute direction des ministères, aux organismes centraux et au Parlement;
- des évaluations et vérifications devraient être effectuées à intervalles réguliers au sujet des activités de commandites pour s'assurer qu'elles atteignent les objectifs énoncés, que leurs ressources ont été optimisées, qu'elles n'ont pas eu de conséquences non souhaitées, et que leur gestion n'est empreinte d'aucune partisanerie politique;
- si l'on juge nécessaire de créer un programme de commandites centralisé, il faudrait le situer dans un ministère opérationnel plutôt que dans un organisme central ou dans un organisme de services communs comme TPSGC; toutefois, il pourrait être utile de mettre sur pied un groupe consultatif pour dispenser des conseils techniques aux ministères qui envisagent ou entreprennent des activités de partenariats ou de commandites; ce groupe pourrait être associé, par exemple, au Bureau du Programme de coordination de l'image de marque, du Secrétariat du Conseil du Trésor, ou à la Direction de la coordination et des partenariats en publicité, de TPSGC.

La politique de communication actuelle du gouvernement du Canada ne s'applique pas à certaines sociétés d'État et institutions publiques figurant à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ce groupe comprend Via Rail, Postes Canada et la Monnaie royale canadienne. Bien que ces organismes puissent avoir leurs propres raisons, d'ordre commercial ou institutionnel, de préserver une image de marque indépendante, ils devraient quand même être tenus de contribuer au renforcement de l'image de marque du gouvernement du Canada dans toutes leurs initiatives de commandites.

### Un dernier mot sur la publicité et les commandites

Dans l'ensemble, la Commission croit que le gouvernement du Canada a tiré des leçons importantes du scandale des commandites. Sa réaction a été de « blinder » le système pour s'assurer que les abus du système de publicité ne réapparaîtront jamais. En séparant les fonctions de planification, d'approvisionnement, de sélection des agences, de financement, d'évaluation et de vérification, et en renforçant bon nombre de ses politiques et procédures, le gouvernement a ajouté au système des mécanismes de contrepoids nécessaires. Il a fait un effort concerté pour éliminer l'intervention des ministres et du personnel politique dans la gestion des projets de publicité et de commandites, ces personnes restant quand même responsables de l'établissement des priorités stratégiques. Il semble que la probité, l'équité, la transparence, l'indépendance et l'optimisation des ressources revêtent aujourd'hui plus d'importance dans ce secteur autrefois controversé. La Commission partage la conclusion de la vérificatrice générale du Canada qui a dit qu'il y avait suffisamment de règles mais que certaines personnes ne les avaient pas suivies et que d'autres n'en avaient tout simplement pas tenu compte. La solution ultime des problèmes de mauvaise gestion consiste à garantir, premièrement, que les règles s'inspirent de valeurs et de normes publiquement connues et acceptées et, deuxièmement, que chaque fonctionnaire les connaît et sera imputable s'il ne les respecte pas.

## Supervision du lobbyisme

Avant d'aborder le lobbyisme, qui est devenu un aspect croissant de notre système politique, il importe de préciser l'intérêt de la Commission à ce sujet, que l'on désigne couramment par l'expression « relations gouvernementales ».

Dans son *Rapport factuel*, la Commission a conclu que certaines personnes avaient été payées pour contacter et influencer des titulaires de charge publique au nom de firmes publicitaires et d'autres entreprises sans s'être enregistrées comme l'exige la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (LEL)*<sup>8</sup>. Leurs efforts ont produit des résultats identifiables, comme l'octroi de contrats gouvernementaux ou l'obtention de l'assurance que certains contrats et politiques resteraient en vigueur. Au moins un ancien fonctionnaire a peut-être enfreint d'autres politiques touchant le lobbyisme, comme le *Code régissant l'après-mandat* qui impose une période « d'hibernation » avant d'entreprendre des activités de lobbyisme.

Le souci primordial de la Commission concerne la transgression des règles et des lois sur le lobbyisme. Comme la publicité et les commandites, qui sont des activités légitimes si elles sont bien gérées, le lobbyisme est une activité légitime quand on suit les règles. Il peut jouer un rôle utile dans le processus politique canadien mais, si les règles sont transgressées, des principes tels que la transparence et l'imputabilité non plus aucun sens.

La définition du lobbyisme est controversée mais la Commission retient une définition similaire à celle que l'on trouve dans la *LEL*, qui est en substance celle-ci :

Un lobbyiste est une personne qui, moyennant paiement, communique avec un titulaire de charge publique au sujet d'une question de politique publique ou pour tenter d'organiser une réunion entre un titulaire de charge publique et une autre personne.<sup>9</sup>

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est en vigueur au Canada depuis 1989. Elle a suscité un intérêt considérable dans les médias et elle est bien connue dans les milieux gouvernementaux. Il est difficile de croire les personnes concernées qui ont prétendu qu'elles ne connaissaient pas l'obligation de s'enregistrer. De toute façon, l'ignorance de la loi n'est pas une excuse. La Commission désire simplement s'assurer que les dispositions de la Loi seront respectées et que ceux qui ne les respecteront pas ne pourront pas invoquer l'ignorance de la loi comme prétexte.

Les Canadiens et Canadiennes ont dit à la Commission, pendant ses consultations, que tenter d'influencer les décisions du gouvernement est un élément acceptable du processus politique. Par contre, par souci de transparence, ils estiment que les personnes qui tentent d'influencer les agents de l'État devraient le divulguer, ainsi que le thème de leur lobbyisme. Ceci est assuré dans une certaine mesure par la *LEL*, ce qui a contribué à rendre le système plus transparent. On est mieux à même aujourd'hui de savoir qui fait du lobbyisme auprès de qui, dans quel ministère et à quel sujet. Les modifications récemment apportées à la Loi permettent également de savoir si les lobbyistes ont occupé un poste au gouvernement dans le passé, et lequel<sup>10</sup>.

Cela dit, le gouvernement ne s'est pas acquitté de son devoir d'imposer le respect des exigences de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et l'on suppose dans le public que c'est par manque de volonté politique. Jusqu'à présent, personne n'a encore été accusé ni n'a eu à payer d'amende pour avoir enfreint les dispositions de la Loi. Quand les activités d'un ancien ministre aujourd'hui lobbyiste ont été dévoilées dans la presse à l'automne de 2005, le Bureau du directeur des lobbyistes a lancé huit enquêtes au titre du *Code de déontologie des lobbyistes*. Ce Code est en vigueur depuis neuf ans et il est difficile de croire que l'on n'avait eu jusqu'à présent aucune raison de faire enquête sur des infractions apparentes au Code ou à la Loi.

On dit souvent que les infractions à la Loi ou au Code proviennent de l'ignorance de leurs dispositions. On est cependant en droit de s'inquiéter quand une entreprise ou un organisme à but non lucratif dit ne pas s'être enregistré parce qu'il ne savait pas qu'il était tenu de le faire ou parce qu'il nie avoir des contacts avec des titulaires de charge publique. On pourrait penser que le Bureau du directeur des lobbyistes est capable de lui faire savoir qu'il a l'obligation légale de s'enregistrer, et qu'il n'intentera de poursuites que s'il ne le fait pas. D'autres lobbyistes répondent aux questions sur leurs activités en essayant manifestement de cacher la réalité parce qu'ils savent parfaitement qu'ils font du lobbyisme sans s'être enregistrés. On ne peut pas se contenter de la vigilance des médias ou des citoyens à ce sujet. Le problème fondamental est que l'on ne consacre pas assez de ressources aux mesures d'exécution de la Loi. Dans une étude préparée pour la Commission, le professeur A. Paul Pross corrobore cette conclusion en disant que les ressources financières et humaines dont dispose actuellement le Bureau du directeur des lobbyistes sont insuffisantes<sup>11</sup>.

Considérant ces préoccupations, qui reflètent l'opinion des experts consultés par la Commission ainsi que ses propres constatations durant la première phase de son Enquête, la Commission recommande que l'on assure l'indépendance du Bureau du directeur des lobbyistes, qui ne devrait pas relever d'un ministre et devrait avoir les moyens requis pour assurer l'exécution de la *LEL*.

**Recommandation 15** : Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Le délai de prescription

pour mener des enquêtes et intenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi.

## Notes du neuvième chapitre

- 
- <sup>1</sup> Canada, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel*, (2005), p. xix.
- <sup>2</sup> Pièce P-408, Partie IV, *Renouveau dans la gestion de la publicité au sein du gouvernement du Canada - Énoncé de la preuve à l'intention de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, (mai 2005).
- <sup>3</sup> Les paramètres de la publicité sont énoncés dans Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les marchés* (révisée le 9 juin 2003), partie 16.13.5.
- <sup>4</sup> On trouvera les détails des organismes de supervision et de leurs interactions aux chapitres 3 et 4 de Ian R. Sadinsky et Thomas K. Gussman, *Publicité et de commandites du gouvernement fédéral : nouvelles directions de gestion et de surveillance*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.
- <sup>5</sup> *Loi sur la publicité gouvernementale*, LO 2004, ch. 20.
- <sup>6</sup> Voir, par exemple, Gouvernement du Canada, *Une année de renouvellement : Rapport annuel sur la publicité du gouvernement du Canada, 200320-04* (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005).
- <sup>7</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique de communication du gouvernement du Canada* (entrée en vigueur le 19 novembre 2004), parties 24 et 25.
- <sup>8</sup> *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LRC 1985, ch. 44 (4<sup>e</sup> supp.)
- <sup>9</sup> On trouvera la définition légale actuelle dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LRC 1985, ch. 44 (4<sup>e</sup> supp.), par. 5(1), telle que modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LC 2003, ch. 10, par. 4(1).
- <sup>10</sup> Il existe un bulletin d'interprétation à ce sujet : Michael Nelson, *Bulletin d'interprétation — divulgation des charges publiques antérieures* (Bureau du directeur des lobbyistes, Industrie Canada, juin 2005).
- <sup>11</sup> A. Paul Pross, *La loi sur l'enregistrement des lobbyistes : Application et efficacité*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II.

