

LES COMMANDITES : UN SCANDALE ESSENTIELLEMENT POLITIQUE

Yves Boisvert et Jean-Patrice Desjardins

Depuis le dépôt du rapport de la vérificatrice générale en février dernier, le scandale des commandites fait la une des journaux et nourrit le cynisme des citoyens à l'égard des politiciens et des institutions politiques. Or, les audiences du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ne font rien pour arranger les choses, affirment Yves Boisvert et Jean-Patrice Desjardins, qui font ici un bilan de mi-parcours des travaux de ce comité. À leur avis, les témoignages entendus à ce jour indiquent que ce scandale est d'abord politique, plutôt qu'administratif. Il faut souhaiter que la commission spéciale dirigée par le Juge Gomery permettra réellement de tirer les choses au clair, concluent-ils. En attendant, le premier ministre Martin doit sortir de son mutisme et expliquer comment à titre de vice-président du Conseil du Trésor, il a pu autoriser un tel dérapage.

Since the auditor general tabled her report last February, the sponsorship scandal has dominated the front pages of the newspapers and fed people's cynicism toward politicians and political institutions. And the hearings of the House of Commons public accounts committee are not doing much to improve the situation, claim Yves Boisvert and Jean-Patrice Desjardins, who take stock of the committee's work at the half-way point. According to them, the testimony heard to date indicates that this is a political rather than an administrative scandal. Hopefully, they say, the special commission chaired by Justice Gomery will really shed light on the issues. In the mean time, Prime Minister Martin has to break his silence and explain how, as vice president of the Treasury Board, he could have allowed this to happen.



Depuis le 10 février 2004, date où la vérificatrice générale du Canada (VGC), Sheila Fraser, a déposé son rapport sur les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique, le cynisme politique est à son apogée au Canada. Si ce rapport n'a pas surpris les analystes qui suivent l'évolution de ce dossier depuis plus de deux ans, il nous a cependant donné beaucoup de munitions pour confirmer qu'il s'agit là d'un scandale politique plutôt qu'un simple dérapage administratif. Si l'on se fie aux sondages d'opinions pré-électorales, la population semble elle aussi de cet avis, car elle boude le PLC du premier ministre Martin que d'aucuns croyaient déjà couronné, il y a de cela quelques mois à peine.

Une analyse minutieuse du rapport de la vérificatrice permet de comprendre que la stratégie initiale des libéraux ne pouvait pas tenir la route très longtemps. En effet, l'équipe de Paul Martin a tenté, dans un premier temps, d'orienter tout le débat sur les suites à donner au rapport de Mme Fraser vers la thèse d'un scandale administratif, dont serait responsable un

petit groupe de 14 fonctionnaires véreux qui auraient violé toutes les règles administratives, qui servent en principe à prévenir la mauvaise utilisation des deniers publics, ainsi que toutes les règles élémentaires concernant l'attribution des contrats, la sélection des partenaires et la gestion des contrats. Devant la marée de critiques venues de l'opposition et face au sentiment de consternation qui traversait l'opinion publique canadienne, le premier ministre Paul Martin a dû réviser sa position dès le 12 février 2002, soit deux jours après la sortie du rapport, et reconnaître qu'il y avait probablement des commandes politiques à l'origine de ce dérapage systématique.

D'aucuns diront que les commentaires les plus explicites du rapport Fraser interpellent les fonctionnaires et les gestionnaires de la Direction générale des services de coordination des communications au sein du ministère (DGSCC) plutôt que les élus. Mais il faut bien comprendre, et madame Fraser l'a répété à plusieurs reprises, que son mandat se limitait exclusivement à « vérifier les pratiques de gestion et certaines actions » des fonctionnaires. Si elle ne pouvait donc pas pointer directement du

doigt les responsables politiques, son insistance sur la portée limitée de son mandat nous oblige à comprendre que ce n'est pas parce qu'elle ne peut explicitement critiquer que le comportement des fonctionnaires, qu'ils sont nécessairement les seuls coupables, voire même les vrais coupables.

En fait, dès le point 3.21 de son rapport, on apprend que les fonctionnaires

Ceux qui connaissent les bureaucraties modernes savent très bien que cette proximité entre le directeur exécutif du programme et le bureau du ministre est inhabituelle et atypique, car elle brise le lien hiérarchique entre le directeur et le sous-ministre, ou même le sous-ministre adjoint, et brouille la chaîne d'imputabilité.

du programme n'avaient aucun contrôle sur le processus décisionnel. Ils devaient se limiter à faire un travail d'exécution. À la lecture du rapport, il est clair que le processus décisionnel était centralisé entre les mains du directeur exécutif de la DGSCC. Ce dernier relevait directement du sous-ministre et « avait accès directement avec le ministre et son personnel, ce qui réduisait encore plus le jeu des mécanismes habituels de contrôle et de surveillance ». Si l'on se fit à l'organigramme présenté par la vérificatrice générale, l'un des problèmes dans le programme des commandites était justement le lien qui reliait le Bureau du ministre avec la direction de ce programme.

D'après la vérificatrice, le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) peut difficilement dire qu'il ne connaissait pas la nature du fonctionnement particulier de ce programme, puisqu'il était régulièrement informé par le responsable lui-même. Or, ceux qui connaissent les bureaucraties modernes savent très bien que cette proximité entre le directeur exécutif du programme et le bureau du ministre est inhabituelle et atypique, car elle brise le lien hiérarchique entre le directeur et le sous-ministre, ou même le sous-ministre adjoint, et brouille la chaîne d'imputabilité. Ce lien atypique n'aurait pas pu se mettre en place sans l'autorisation du bureau du ministre.

En plus de nous faire comprendre que c'est le bureau du ministre qui cautionnait ouvertement la structure de décision atypique de la DGSCC, le rapport de la vérificatrice nous démontre que le ministre était lui-même un acteur clé de la gestion arbitraire de ce programme. En effet, les points 3.27, 3.28, 3.61, 3.62, 3.663 prouvent que le ministre a directement pris part aux déci-

sions sur la sélection de certaines des activités à financer et a renversé certaines décisions qui avaient été prises par les administrateurs du programme.

Les travaux du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, mandaté en février 2004, pour examiner les recommandations du rapport de la vérificatrice générale, les chapitres 3, 4 et 5 de ce rapport en particulier, confirment, à notre avis, la thèse d'un scandale politique.

Le comité remet habituellement un rapport à la Chambre des communes, une fois les audiences terminées. Cette fois-ci, un rapport préliminaire devait être produit. Mais le 13 avril, le comité décidait qu'il ne disposait pas encore de toute l'information nécessaire pour rédiger ce rapport, plusieurs témoins importants n'ayant pas encore comparu.

Pour notre part, et malgré la confusion entourant le déroulement des audiences, nous croyons qu'il y a suffisamment d'informations pertinentes pour faire un premier bilan. À notre point de vue, la thèse du dérapage administratif ne tient pas la route.

Dans son témoignage, l'ex-ministre Alfonso Gagliano n'a jamais accepté les conclusions de la vérificatrice générale. Pour contredire les critiques du rapport Fraser, M. Gagliano a affirmé que, selon lui, toutes les lignes de conduite du

Conseil du Trésor étaient respectées par les sociétés gouvernementales dont il avait la charge. Selon lui, il n'y aurait pas eu de transgression systématique des règles d'attribution des contrats.

Il a également fait valoir la thèse que s'il y avait eu des irrégularités dans son ministère, il n'en était pas responsable parce qu'« un ministre n'a ni le temps, ni la liberté de diriger son ministère ». Or, cette vision est en complète contradiction avec l'interprétation traditionnelle que l'on a de la responsabilité ministérielle. Sans être responsable de toutes les déviances individuelles commises dans son ministère, un ministre doit au moins reconnaître sa responsabilité dans le bon fonctionnement de ce dernier et dans la saine gouvernance des programmes qu'on y gère.

Les témoignages d'Huguette Tremblay, chef des projets spéciaux, qui assumait la gestion quotidienne du programme des commandites, d'Isabelle Roy, ex-employée du cabinet Gagliano devenue fonctionnaire responsable de la liaison entre le Cabinet et la direction du programme, et d'Allan Cutler, qui négociait des contrats avec les agences de publicité pour la DGSCC, apportent un éclairage totalement différent sur le déroulement des événements.

Huguette Tremblay a d'abord corroboré le fait qu'il existait un lien direct, à l'époque, entre le ministre (et son bureau) et le directeur exécutif du programme (Charles Guité d'abord, puis son successeur Pierre Tremblay). Elle a ainsi affirmé que « le processus décisionnel, au niveau de l'approbation de la commandite, relevait du directeur exécutif, qui, lui, recevait ses instructions, dans la très grande majorité des cas, du ministre Gagliano lui-même ou de son cabinet. En effet, les directeurs exécutifs rencontraient le ministre personnellement à son bureau en moyenne une fois par semaine ». Des rapports directs qui allaient jusqu'à prendre la forme d'une ingérence en bonne et due forme dans l'octroi des contrats.

Elle a aussi affirmé que Jean Pelletier, du bureau du premier ministre Jean Chrétien, et Jean-Marc Bard (chef de cabinet d'Alfonso Gagliano à la suite du départ de Pierre Tremblay vers le programme des commandites) communiquaient avec Charles Guité. Contrairement à M. Gagliano, M. Pelletier a reconnu avoir suivi l'évolution du dossier des commandites et avoir validé directement le choix d'une

En éthique gouvernementale, le manque de transparence et la complexification volontaire des transactions nous mènent toujours à douter de la légitimité et de la légalité de ces transactions.

vingtaine de sélections faites par le groupe de M. Guité.

Le témoignage d'Huguette Tremblay permet d'expliquer pourquoi M. Ran Quail, le sous-ministre de l'époque à TPSGC, était pour l'essentiel exclu du processus décisionnel du programme. Si l'on suit Mme Tremblay, la direction du programme était dictée par les hautes instances politiques, alors que la gestion courante et l'exécution étaient assumées par un petit groupe de trois ou quatre personnes : Charles Guité (puis Pierre Tremblay), Isabelle Roy, ancienne employée du cabinet de Gagliano, et elle-même.

Pour affirmer cette thèse de l'ingérence politique formelle et de la soumission primaire des administrateurs du programme, Huguette Tremblay a confirmé que le processus décisionnel, au niveau de l'approbation de la commandite, relevait du directeur exécutif, qui, lui, recevait ses instructions, dans la très grande majorité des cas, du ministre Gagliano lui-même ou de son cabinet. Elle va même un peu plus loin, lorsque, à la question posée par M. Jason Kenney, « À votre avis, il serait raisonnable et exact d'affirmer qu'il y a eu de l'ingérence politique dans la gestion du programme et l'approbation des contrats », elle répond immédiatement : « Effectivement, c'est ce que je crois ».

Isabelle Roy a également déclaré que le ministre rencontrait Charles Guité au moins une fois par mois, parfois même une fois par semaine, pour prendre connaissance de chacune des demandes de financement. Mme Roy a affirmé que, lorsque M. Guité se rendait au bureau du Ministre Gagliano, ce n'était que pour discuter du programme des commandites. Selon elle, le ministre « épluchait personnellement chacune

des demandes de financement en vertu du programme et décidait de la suite à leur donner ».

De son côté, Allan Cutler a rapporté devant le Comité des comptes publics tout ce qu'il savait sur les irrégularités commises au programme des commandites entre les mois de février 1995 et février 1996. On peut dire qu'il a été le premier à sonner l'alarme au niveau des irrégularités dans la gestion de ce programme.

Lors de son témoignage devant le comité, Allan Cutler a démontré, documents à l'appui, que son directeur, Charles Guité, avait obtenu dès mars 1995 le pouvoir d'autoriser les

La multiplication des mensonges grossiers, des demi-vérités et autres euphémismes n'a rien fait pour redonner confiance à la population canadienne déjà bien ancrée dans le tourbillon du cynisme et même du mépris à l'égard du milieu politique et des institutions publiques.

dépenses de publicité et les dépenses connexes à la publicité pour Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et que M. Guité pouvait à ce moment-là autoriser les dépenses, choisir l'agence, approuver les modalités des contrats, confirmer que les travaux avaient été exécutés et autoriser le paiement.

Lors de son témoignage, Charles Guité a soutenu que le bureau du premier ministre Jean Chrétien et les ministres Alfonso Gagliano et David

Dingwall ne s'étaient jamais mêlés de la sélection des agences qui se partageraient les contrats de commandite, mais qu'ils avaient « offert une contribution et des décisions en ce qui a trait à des événements qui étaient commandités et en ce qui concerne leur allocation à des firmes particulières ».

Contre toute attente, l'élément central de son témoignage fut ses révélations sur les interventions du bureau de M. Martin dans le processus de sélection d'agences de publicité dans un contexte étranger au programme des commandites. En bout de ligne, ce témoignage ressem-

ble étrangement à un règlement de comptes à l'égard de M. Martin. L'évaluation différenciée des rapports qu'il a eus avec les gens du clan Martin et avec ceux du clan Chrétien dénote à quel point M. Guité est marqué par une logique de partialité problématique et douteuse. En effet, comme le disait un parlementaire de l'opposition, M. Guité interprète les intrusions des membres du clan Chrétien comme des relations normales et sans interférence, alors que les rapports qu'il a eus avec les gens du clan Martin sont automatiquement placés dans la logique d'ingérence politique.

M. Guité a aussi accusé d'interférence Ralph Goodale, alors qu'il était

ministre de l'Agriculture en 1995, et il s'est également acharné à jeter le doute sur le témoignage d'Allan Cutler, l'accusant d'avoir falsifié les dossiers des commandites. Une affirmation qui n'a pas semblé avoir été prise au sérieux par les membres du comité, puisque non appuyée par des preuves tangibles.

Enfin, un autre élément important du témoignage de Charles Guité force le Comité des comptes publics à faire témoigner son remplaçant, Pierre Tremblay, pour faire la lumière sur ce

scandale. En effet, M. Guité a affirmé à plusieurs reprises que les documents manquants aux dossiers, une des constatations de la VGC, étaient présents à son départ de la fonction publique en 1999.

En éthique gouvernementale, le manque de transparence et la complexification volontaire des transactions nous mènent toujours à douter de la légitimité et de la légalité de ces transactions. Comme le dit si bien Alain Etchegoyen, « si être responsable, c'est bien vouloir répondre de ses actes, il est clair qu'aucun corrupteur ne peut répondre de son acte de corruption. C'est pourquoi, d'ailleurs, la corruption [et on pourrait dire la même chose des conflits d'intérêts et de toutes les formes de détournement de fonds publics] est toujours cachée, dissimulée et, en cas d'investigation, toujours niée ».

On peut dire que les témoignages de plusieurs agents publics devant le Comité des comptes publics n'ont rien fait pour endiguer la nébulosité malsaine qui flotte sur la gestion des fonds publics à Ottawa. Au contraire, la multiplication des mensonges grossiers, des demi-vérités et autres euphémismes n'a rien fait pour redonner confiance à la population canadienne déjà bien ancrée dans le tourbillon du cynisme et même du mépris à l'égard du milieu politique et des institutions publiques.

On a eu beau tout faire pour éviter de parler des liens incestueux qui liaient ceux qui avaient la capacité de donner les contrats de commandites aux agences de publicité et ces dernières, on ne pourra pas nous enlever de l'esprit que leur proximité ne peut pas être le fruit du hasard. Quand on fait la liste des noms de tous ceux qui sont impliqués dans ce scandale, qu'ils soient politiciens, administrateurs publics (y compris les responsables des sociétés d'État) ou propriétaires de firmes de publicité, il y a un lien qui les rassemble tous : ils sont tous des partisans de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada. Cette

proximité des acteurs est telle que l'on a constaté qu'ils sont souvent des amis personnels qui se fréquentent lors de rencontres dans des chalets, lors de parties de pêche ou encore qui s'hébergent entre eux. Bref, la frontière est bien mince entre ce qui relève ici du public et ce qui est de l'ordre du privé.

Il ne nous reste qu'à souhaiter que la Commission spéciale que dirigera le juge Gommeroy nous permettra d'en savoir davantage sur les relations réelles entre ces intervenants. En espérant que les procureurs de cette commission pourront amener à la barre tous les témoins nécessaires pour nous permettre d'aller au fond des choses. Y compris M. Chrétien et ses lieutenants qui ont également été éclaboussés par le rapport

Le nouveau premier ministre ne peut plus se cantonner dans le silence et nous dire qu'il ne savait rien. La connaissance maintenant acquise de la nébulosité de ce programme, de l'absence de règles, de normes, de critères de sélection et d'évaluation, de plan stratégique et de toutes les autres formes d'informations nécessaires habituellement pour aller chercher des fonds auprès du Conseil du Trésor, nous obligent à nous poser des questions fondamentales sur le rôle qu'a joué M. Martin dans ce dossier.

Fraser, qui s'interrogeait sur la complicité silencieuse des plus hautes instances du gouvernement à maintenir une opacité malsaine autour de ce programme. Le rapport indique en effet, qu'étant « donné l'importance des objectifs » et « l'importance des dépenses », « 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 ». Ces lacunes constituent des entorses graves au principe de la démocratie parlementaire. Comme dans tous les bons téléromans, nous devons attendre l'automne prochain pour découvrir la suite de cette saga familiale.

En attendant, le nouveau premier ministre ne peut plus, non plus, se cantonner dans le silence et nous dire qu'il ne savait rien. La connaissance maintenant acquise de la nébulosité de ce programme, de l'absence de règles, de normes, de critères de sélection et d'évaluation, de plan stratégique et de toutes les autres formes d'informations nécessaires, habituellement, pour aller chercher des fonds auprès du Conseil du Trésor, nous oblige à nous poser des questions fondamentales sur le rôle qu'a joué M. Martin dans ce dossier. Mme Sheila Copps a raison de dire que en tant que vice-président du Conseil du Trésor, M. Martin a obligatoirement été informé de ce dossier problématique.

Avec l'aide de la ministre Lucienne Robillard, l'ex-présidente du Conseil du Trésor, le premier ministre Martin devra rapidement expliquer aux Canadiens et aux Canadiennes depuis quand le Conseil du Trésor se permet de dépenser plus de 200 millions de dollars sans exiger un canevas de normalisation (normes, critères, seuil des dépenses autorisées et analyses des résultats antérieurs). L'un comme l'autre devront nous dire s'il s'agissait là d'une façon courante d'attribuer les deniers publics aux ministères et organismes publics, lorsqu'ils étaient à la tête du Conseil du Trésor.

Si M. Martin maintient son discours qui plaide son ignorance à l'égard de l'existence de ce gâchis, il devra nous expliquer pourquoi il a abdicqué à ses responsabilités de gardien de la bonne gestion des fonds publics. Il devra nous dire combien d'autres millions ont été donnés à gauche et à droite sans que les demandes soient justifiées avec toute la rationalité comptable nécessaire. Il devra ensuite convaincre les Canadiens et les Canadiennes de lui faire de nouveau confiance.

Yves Boisvert est professeur à l'ENAP et Jean-Patrice Desjardins est coordonateur au Laboratoire d'éthique publique.