

Le cas Frigon

Note de recherche

par Hugo Roy

avec la collaboration de Louise Campeau

sous la direction de Yves Boisvert

Dans le cadre du projet de recherche subventionné par le Fonds québécois de recherche
sur la société et la culture (FQRSC) :

Vers un nouveau cadre d'analyse en éthique appliquée :

*Consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique
appliquée en contexte gouvernemental*

École Nationale d'Administration Publique

20 mai 2007

Table des matières

Table des matières.....	2
Introduction.....	3
1. L’historique	5
La Société des alcools du Québec (SAQ)	5
Loto-Québec.....	10
2. Les acteurs et leurs discours	20
M. Gaétan Frigon.....	20
M. Bernard Landry.....	25
Mme Pauline Marois	26
Les partis d’opposition.....	29
Les médias.....	30
3. La dimension régulatoire	32
3.1 Les problèmes comportementaux	33
3.2 Les infrastructures de régulation	35
3.3 Les enjeux éthiques.....	36
La crédibilité et la confiance.....	37
3.4 Les zones à risques	38
Les nominations politiques et la concentration du pouvoir politique	38
Le passage de la culture du secteur public à celle du secteur privé	39
3.5 Les éthiques sectorielles.....	39
4. Les impacts	41
4.1 Les impacts sur les politiques gouvernementales et les lois	41
4.2 Les impacts sur la stabilité des gouvernements	41
4.3 Les impacts sur la crédibilité, la légitimité des élus	42
Conclusion : La classification du scandale	43
Bibliographie	44

Introduction

Le Conseil des ministres du gouvernement du Québec annonce le 20 mars 1998 la nomination de Gaétan Frigon au poste de président-directeur général de la Société des alcools du Québec (SAQ). M. Frigon, qui a travaillé comme dirigeant chez Métro-Richelieu, Quebecor et au Groupe continental, fait alors son entrée dans l'administration publique québécoise. Au cours des cinq années qui vont suivre, il sera également nommé à la tête de Loto-Québec.

Que ce soit à cause de l'aménagement d'une salle d'exercices attenante à son bureau, de la modification de l'échelle des primes lors de son passage de la SAQ à Loto-Québec, de l'utilisation d'une voiture de marque Jaguar comme véhicule officiel ou des accusations de conflits d'intérêts, Gaétan Frigon aura fait la manchette à plusieurs reprises tout au long de ses mandats dans la fonction publique.

Pour procéder à l'analyse des comportements de Gaétan Frigon durant cette période, nous tracerons d'abord les grandes lignes de l'historique de son parcours dans la fonction publique québécoise, question de bien en saisir les nombreuses facettes.

Par la suite, nous présenterons les principaux acteurs¹ impliqués ainsi que leurs discours, que nous commenterons brièvement, si nécessaire. Nous souhaitons ainsi mettre en évidence leur rôle dans les décisions de M. Frigon ainsi que leurs interrelations. Cette section permettra en outre d'exposer leurs perceptions des événements. Nous en ferons d'ailleurs ensuite l'analyse.

La troisième partie de notre texte touchera la dimension régulatoire sous-jacente aux difficultés de parcours qu'a connues Gaétan Frigon. Dans un premier temps, nous ferons état des comportements de M. Frigon qui ont semblé problématiques au cours de ses années dans la fonction publique québécoise. Puis, nous présenterons l'infrastructure régulatoire qui régit les fonctions occupées par M. Frigon. Nous soulignerons aussi les enjeux éthiques ainsi que les zones de vulnérabilité qui sont en cause. Finalement, nous

¹ Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

préciserons, s'il y a lieu, quels secteurs de l'éthique appliquée sont interpellés par les choix comportementaux de M. Frigon.

Nous aborderons ensuite les impacts des comportements jugés problématiques de Gaétan Frigon, lors de son passage dans la fonction publique québécoise. Ainsi, dans la quatrième partie, nous nous attarderons sur les impacts qu'ils auraient pu avoir sur les politiques gouvernementales et les lois et sur les infrastructures de régulation des comportements.

Nous terminerons en spécifiant le type de scandale que représente le cas de Gaétan Frigon.

1. L'historique

La Société des alcools du Québec (SAQ)

Le 20 mars 1998, Gaétan Frigon est nommé par le Conseil des ministres au poste de président-directeur général de la Société des alcools du Québec (SAQ). Il est alors président de Publipage inc., une agence de publicité qu'il a fondée avec son épouse. Auparavant, il a été vice-président marketing chez Métro-Richelieu, de 1978 à 1982, puis, de 1984 à 1989, directeur des activités de détail. Il a aussi occupé des fonctions au sein de la direction de Quebecor et du Groupe continental.

Cette nomination entre officiellement en vigueur le 23 mars 1998. M. Frigon prend alors la relève de M. Jocelyn Tremblay, qui a quitté ses fonctions le 28 novembre 1997. Notons que Bernard Landry, alors ministre des Finances, est à l'origine de cette nomination. La coutume veut en effet qu'au Québec les candidats pour diriger un organisme gouvernemental soient proposés par le ministre dont relève cet organisme.

Gaétan Frigon entre donc en fonction à une époque où la SAQ amorce un virage commercial important. Son prédécesseur, Jocelyn Tremblay, en mettant, par exemple, l'emphase sur des promotions spéciales et sur le paiement par carte de crédit¹, avait déjà ouvert la voie à ce virage puisque les Sociétés d'État, comme la SAQ ou Loto-Québec, doivent contribuer à atteindre le « déficit zéro ». Depuis le Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996, le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard vise cet objectif. De 3,9 milliards de dollars au moment du Sommet, le déficit du Québec diminuera progressivement à 3,2 milliards en 1996-1997, à 2,2 milliards en 1997-1998, à 1,2 milliard en 1998-1999 et atteindra zéro en 1999-2000.

Dans cette optique, on discute alors, au sein de la SAQ, de quatre options possibles : « Ces options vont du statu quo à la privatisation en passant par une libéralisation du commerce de l'alcool. Cette dernière semble toutefois être privilégiée, tant à l'interne qu'à

¹ Jacques Benoit, « Son nouveau PDG voit la SAQ «comme une entreprise privée», *La Presse*, Économie, jeudi 7 mai 1998, p. E1.

Québec, ce qui permettrait à la SAQ de conserver son réseau de distribution tout en obtenant plus de souplesse dans les opérations de ses succursales. »².

Toutefois, «lors de sa nomination, M. Frigon a reçu trois directives: ne pas privatiser, continuer à faire des importations et enlever tous les irritants avec les distributeurs. »³ Ces directives proviennent directement d'Andrée Corriveau, la porte-parole du vice-premier ministre et ministre des Finances de l'époque, M. Bernard Landry.

Le 7 mai 1998, Gaétan Frigon accorde une longue entrevue à Jacques Benoit, journaliste à *La Presse*, auquel il confie que c'est sous l'angle du marketing qu'il aborde son mandat à la SAQ. Il confirme d'ailleurs sa volonté de gérer cette société d'État comme une entreprise privée : «Le seul mandat qui me vient du ministre Bernard Landry, c'est qu'on veut *opérer* ça comme une entreprise privée, et aussi de rapporter un dividende de 400 millions. Je dis aux gens: ""On va faire comme si le LCBO⁴ était de l'autre bord de la rue, comme un Provigo en face d'un Métro." »⁵.

Frigon met aussi à contribution d'autres techniques qui s'inspirent du secteur privé. Ainsi, il indique : « Sur les 27 succursales que j'ai visitées, quatre ou cinq devraient ouvrir le dimanche. Les directeurs ne demandent pas mieux que de faire de la *business*. »⁶ Conscient des différences entre une entreprise publique et une entreprise privée, sur le plan de la culture organisationnelle, il reconnaît : « il faut que je comprenne bien la SAQ, et que je m'adapte à sa culture. Et je suis capable de m'adapter à bien des cultures. »⁷ Toutefois, nous le verrons plus loin, il ne perçoit sans doute pas toute l'ampleur de ces différences.

² Le Devoir, « Il succède à Jocelyn Tremblay », *Le Devoir*, Économie, samedi 21 mars 1998, p. C1.

³ Gérard Bérubé, « La SAQ menacée », *Le Devoir*, Économie, samedi 2 mai 1998, p. C1.

⁴ Liquor Control Board of Ontario (LCBO)

⁵ Jacques Benoit, « Son nouveau PDG voit la SAQ «comme une entreprise privée», *La Presse*, Économie, jeudi 7 mai 1998, p. E1.

⁶ Jacques Benoit, « Son nouveau PDG voit la SAQ «comme une entreprise privée», *La Presse*, Économie, jeudi 7 mai 1998, p. E1.

⁷ Jacques Benoit, « Son nouveau PDG voit la SAQ «comme une entreprise privée», *La Presse*, Économie, jeudi 7 mai 1998, p. E1.

L'arrivée de M. Frigon à la tête de la SAQ permet également un renouvellement du conseil d'administration de cette Société d'État. Ainsi, le conseil des ministres du Québec retient, le 17 juin 1998, la candidature, recommandée par Gaétan Frigon, de Pierre Parent, président de la firme spécialisée en salons thématiques Promexpo. Il remplace Paul Asselin, qui, ayant terminé son mandat, désirait quitter.⁸ Deux autres membres du conseil d'administration, Guy Tardif, candidat pressenti initialement pour remplacer Paul Asselin, et Michel Gadbois, pdg de l'Association des détaillants en alimentation du Québec, sont aussi remplacés, respectivement par Jacques Brind'Amour et Jean-Germain Huot⁹.

Tous ces changements découleraient d'un conflit entre Gaétan Frigon et certains membres du conseil d'administration de la SAQ. En effet, «M. Frigon émet(...) une note interne faisant état d'un projet d'alliance avec le Fonds de solidarité, Vincor, Geloso et Andrès visant à placer l'usine d'embouteillage de la SAQ au sein d'une nouvelle société commerciale appelée à devenir la nouvelle force de l'embouteillage au Québec. Ce projet, qualifié de techniquement impossible à réaliser, a soulevé l'ire des membres du conseil de la SAQ, qui n'ont pas été consultés. »¹⁰

Selon l'interprétation qu'en fait le syndicat des travailleurs de la SAQ, ce projet pourrait même conduire à la privatisation de l'usine d'embouteillage de la SAQ « puisqu'il vient plutôt renforcer le quasi-monopole de Vincor au Québec, et qu'il pourrait s'apparenter à un cartel de l'embouteillage où Vincor additionnerait une part de 50% du marché québécois à une participation d'au moins 15% dans la nouvelle société commerciale. »¹¹

Le 23 juin 1998, les états financiers de la SAQ font état de ventes nettes de 1,14 milliard de dollars pour l'année 1997-98, soit une augmentation de 60 millions de dollars par rapport à l'année précédente. Le bénéfice net a augmenté de 5,6%, pour atteindre 378 millions de dollars. Selon Frigon, « On peut aujourd'hui affirmer que la SAQ a acquis un

⁸ Gérard Bérubé , « Les suites de l'affaire Vincor », *Le Devoir*, Économie, vendredi 19 juin 1998, p. A9.

⁹ Gérard Bérubé , « Les suites de l'affaire Vincor », *Le Devoir*, Économie, vendredi 19 juin 1998, p. A9.

¹⁰ Gérard Bérubé , « Les suites de l'affaire Vincor », *Le Devoir*, Économie, vendredi 19 juin 1998, p. A9.

¹¹ Gérard Bérubé , « Les suites de l'affaire Vincor », *Le Devoir*, Économie, vendredi 19 juin 1998, p. A9.

sens aigu du commerce qui l'a amenée sur la voie d'une performance jusque-là inégalée »¹².

La Jaguar

Au cours de son mandat à la SAQ, M. Frigon choisit une Jaguar comme véhicule pour accomplir ses déplacements en lien avec ses fonctions de président-directeur général. Cette décision fera l'objet de discussions à l'Assemblée nationale le 3 mai 2001. Le député libéral Jacques Chagnon s'adressant à la vice-première ministre d'alors, Mme Pauline Marois, qui est aussi ministre des Finances donc responsable au niveau gouvernemental de la SAQ, lui demande d'identifier la marque de la voiture fournie au président de la SAQ¹³. Mme Marois confirme qu'il s'agit bel et bien d'une voiture de marque Jaguar.

Devant les questions du député Chagnon, la ministre Marois explique que l'allocation maximale prévue pour ce type de location est de 65 000\$. S'élevant à 59 900\$, le montant de la location de la Jaguar est inférieur de 5 100\$ à la limite permise¹⁴. Précisons qu'à ce moment-ci de sa relation avec M. Frigon, Mme Marois n'hésite pas à le défendre en soulignant l'excellente performance économique de la société d'État sous sa gouverne.

La salle d'exercices

Alors qu'il est pdg de la SAQ, Gaétan Frigon fait aménager une salle d'exercices attenante à son bureau : « La SAQ a investi 10 000\$ de fonds publics pour l'installation d'un tapis roulant, d'un vélo stationnaire, ainsi que pour l'achat de poids et haltères »¹⁵.

¹² Marie Tison, « La SAQ enregistre des résultats records », *Le Soleil*, Questions d'argent, mardi 23 juin 1998, p. B5.

¹³ Travaux parlementaires, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, jeudi 3 mai 2001 (<http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/010503.htm>).

¹⁴ Travaux parlementaires, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, jeudi 3 mai 2001 (<http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/010503.htm>).

¹⁵ Kathleen Lévesque, « Courir aux frais des contribuables : Le petit gymnase de l'ancien patron de la SAQ a coûté 10 000 \$ », *Le Devoir*, vendredi 21 juin 2002, p. A3.

Outre M. Frigon, les vice-présidents et les cadres supérieurs de la SAQ ont accès à cette salle. Nous le verrons, M. Frigon fera également construire une petite salle d'exercice lorsqu'il travaillera à Loto-Québec.

Le détective privé

Soupçonnant M. Frigon de conflit d'intérêts lors de l'attribution de contrats de publicité, le Parti libéral du Québec (PLQ) s'associe à la société de communication, Groupaction, pour mandater une agence de détectives privés afin d'enquêter sur le pdg de la SAQ¹⁶. M. Jean Brault, propriétaire de Groupaction, aurait sollicité une première rencontre avec M. Pierre Bibeau, organisateur du PLQ, et un détective privé, laquelle aurait eu lieu le 14 décembre 2001. M. Bibeau explique que «Depuis quelque temps, on reçoit des gens qui ont supposément des choses extraordinaires à nous dire sur tout. On en reçoit à peu près trois fois par semaine. Dans ce cas-là, des gens m'ont dit : on a quelqu'un [M. Brault] à te présenter qui a des informations sur la SAQ. Je l'ai rencontré ».¹⁷ Notons que le chef de cabinet de Jean Charest, Ronald Poupart, aurait lui-même donné des instructions au détective privé pour qu'il enquête sur Gaétan Frigon.

La question des conflits d'intérêts de M. Frigon aurait été un des points importants à l'ordre du jour de cette rencontre : «Comme le raconte une source impliquée de près dans le dossier, cette première rencontre a permis aux trois hommes d'échanger des informations concernant la SAQ et son p.-d. g. de l'époque. Parmi les sujets abordés, il est alors question de possibles conflits d'intérêts ainsi que des règles d'attribution de contrats au sein de la société d'État »¹⁸. Précisons qu'après l'arrivée de M. Frigon à la tête

¹⁶ Kathleen Lévesque, « Le PLQ et Groupaction traquent Frigon », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 23 mars 2002, p. A1.

¹⁷ Kathleen Lévesque, « Le PLQ et Groupaction traquent Frigon », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 23 mars 2002, p. A1.

¹⁸ Kathleen Lévesque, « Le PLQ et Groupaction traquent Frigon », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 23 mars 2002, p. A1.

de la SAQ, Groupaction a perdu le contrat de publicité qu'il détenait depuis 1996 avec cette société d'État¹⁹.

En mars 2002²⁰, Gaétan Frigon poursuivra pour un million de dollars en dommages moraux et exemplaires les responsables de l'enquête dont il a été l'objet²¹. Plus précisément : « Gaétan Frigon, et sa conjointe, Hélène Héroux, ont déposé hier en Cour supérieure une poursuite d'un million de dollars contre l'agence d'investigation Sirco et son propriétaire, Claude Sarrazin, notamment *"pour troubles et inconvénients, atteinte à leur dignité, leur honneur, leur réputation, leur vie privée"* ».²²

Le PLQ n'est pas visé par ces démarches légales. Le chef de ce parti, Jean Charest, a d'ailleurs indiqué que « son parti n'avait *"ni commandé, ni payé directement ou indirectement"* une enquête sur Gaétan Frigon. Les informations ne furent pas jugés *"crédibles"* »²³.

Loto-Québec

Le 12 février 2002, Gaétan Frigon quitte la direction de la SAQ et est nommé président-directeur général de Loto-Québec par la vice-première ministre Pauline Marois. Il remplace alors Michel Crête qui quitte la direction de Loto-Québec après deux mandats de cinq ans. M. Crête est alors nommé secrétaire général associé au ministère du Conseil exécutif et c'est Louis Roquet qui prendra la direction de la SAQ.

¹⁹ Kathleen Lévesque, « Le PLQ et Groupaction traquent Frigon », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 23 mars 2002, p. A1.

²⁰ Robert Dutrisac et Kathleen Lévesque, « Frigon exigera un million », *Le Devoir*, mercredi 27 mars 2002, p. A1.

²¹ Robert Dutrisac et Kathleen Lévesque, « Frigon exigera un million », *Le Devoir*, mercredi 27 mars 2002, p. A1.

²² Kathleen Lévesque, « Frigon réclame un million du détective », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 6 avril 2002, p. A2.

²³ Kathleen Lévesque, « Le PLQ et Groupaction traquent Frigon », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 23 mars 2002, p. A1.

Il est important de mentionner que le choix de Gaétan Frigon à la présidence de Loto-Québec n'est pas celui de Pauline Marois, mais bien de Bernard Landry²⁴. En effet, le chef de cabinet de ce dernier, Claude H. Roy, a connu Gaétan Frigon à la SAQ. Le premier ministre Landry impose ainsi son choix. Nous y reviendrons.

La transition

Avant de quitter la SAQ, Gaétan Frigon modifie l'échelle des primes de cette société : « le président Gaétan Frigon a offert un cadeau d'adieu aux membres de la haute direction de la SAQ, y compris lui-même, en modifiant l'échelle des primes de façon à pouvoir toucher le montant maximum sans avoir atteint l'objectif de rentabilité fixé en début d'année. L'équipe de Gaétan Frigon avait prévu d'encaisser 500,4 millions de dollars de profits en 2001-2002, mais au milieu de l'année financière, qui prend fin le 31 mars, cet objectif a été révisé à la baisse, à 487,4 millions. À ce niveau de profits, aucun des cadres n'aurait touché une prime pour l'exercice en cours, puisque le régime d'intéressement prévoyait une prime de 4 à 10% du salaire si le bénéfice net se situait entre 495,4 et 500,4 millions »²⁵.

Avant de poursuivre, soulignons qu'après son départ de la SAQ, son successeur, M. Louis Roquet, effectue une restructuration touchant les hauts dirigeants de cette société d'État²⁶. Ainsi, Serge Racette, vice-président aux ventes, quitte la SAQ pour aller chez Provigo. M. Racette était considéré comme un protégé de Gaétan Frigon. Louise Dostie, directrice principale aux communications, quitte elle aussi ses fonctions pour rejoindre M. Frigon chez Loto-Québec. Enfin, Jean-Claude Gagnon, reconnu comme étant le bras droit de Gaétan Frigon, démissionne volontairement de ses fonctions de premier vice-président aux affaires commerciales.

²⁴ Denis Lessard, « Les rois-mendiants : Grandeurs et misères des présidents de sociétés d'État et d'organismes publics », *La Presse*, Plus, samedi 15 décembre 2001, p. B4.

²⁵ Hélène Baril, « Gaétan Frigon n'est pas parti de la SAQ les mains vides... », *La Presse*, Affaires, mercredi 13 mars 2002, p. D1.

²⁶ Gérard Bérubé, « Les têtes tombent à la SAQ », *Le Devoir*, Économie, mercredi 19 juin 2002, p. B1.

Arrivée de Gaétan Frigon à Loto-Québec

Dès son arrivée à Loto-Québec le 18 février 2002, le mandat de M. Frigon est clair : maintenir les profits de cette société d'État²⁷. Mme Marois demande notamment au nouveau président de Loto-Québec de faire la promotion des casinos à l'extérieur du Québec²⁸, tout en « s'inspirant des consensus sociaux qui existent au Québec »²⁹. Il doit également rehausser l'image de Loto-Québec qui a été ternie par les suicides et les drames sociaux des joueurs compulsifs³⁰.

Sa nomination à la tête de Loto-Québec ne fait toutefois pas l'unanimité. Par exemple, Claude Bilodeau, directeur d'une maison d'aide aux joueurs, se dit inquiet : « C'est sûrement inquiétant, surtout lorsqu'on voit la façon dont il gérait son organisation [SAQ], toujours orienté vers les profits (...). Je ne suis pas surpris qu'ils aillent chercher un homme comme lui. Et ce n'est pas pour rien qu'ils vont le chercher ! »³¹ Carol Saint-Pierre, directeur général de la maison de thérapie *Au seuil de l'harmonie* de Beauport, appréhende aussi sa venue : « Si son mandat est le même qu'à la SAQ, c'est-à-dire augmenter les profits et donc les ventes, j'ai une grosse crainte »³². Enfin, professeur en travail social à l'Université du Québec à Hull, M. Amnon Suissa, croit que cette nomination est uniquement basée sur un calcul de rentabilité³³.

La campagne publicitaire

²⁷ Presse Canadienne, « Loto-Québec et la SAQ présentent des résultats conformes à leur mandat », *Le Droit*, L'Économie, samedi 15 juin 2002, p. A47.

²⁸ Mario Cloutier, « Marois tente de calmer le jeu », *Le Devoir*, Les Actualités, jeudi 24 janvier 2002, p. A1.

²⁹ André Pratte, « La 6/49 en " tripaq " ? », *La Presse*, Forum, vendredi 25 janvier 2002, p. A10.

³⁰ René Lewandowski, « Frigon quitte la SAQ: Sa nomination à Loto-Québec entraîne plusieurs changements », *Le Soleil*, La Une, samedi 19 janvier 2002, p. A1.

³¹ Isabelle Mathieu, « Direction De Loto-Québec: Le choix de Frigon crée des remous; ceux qui aident les joueurs compulsifs craignent une course aux profits », *Le Soleil*, La Une, lundi 21 janvier 2002, p. A1.

³² Isabelle Mathieu, « Direction De Loto-Québec: Le choix de Frigon crée des remous; ceux qui aident les joueurs compulsifs craignent une course aux profits », *Le Soleil*, La Une, lundi 21 janvier 2002, p. A1.

³³ Isabelle Mathieu, « Direction De Loto-Québec: Le choix de Frigon crée des remous; ceux qui aident les joueurs compulsifs craignent une course aux profits », *Le Soleil*, La Une, lundi 21 janvier 2002, p. A1.

Ayant misé sur le marketing à la SAQ, rappelons-le, Gaétan Frigon lance une campagne publicitaire dans laquelle il vante lui-même les bénéfices provenant de l'argent des casinos et des vidéopokers. Cependant, en novembre 2002, Loto-Québec est forcée de retirer cette publicité qui n'aura passé qu'un peu plus d'une semaine sur les ondes des réseaux de télévision.

Dans cette publicité, Gaétan Frigon souligne que la présence de Loto-Québec se fait sentir bien au-delà du jeu, que la société d'État gagne «des touristes», «des contrats à l'étranger», en plus de multiplier ses profits, qui sont utilisés par le gouvernement pour le tourisme, l'aide aux entreprises ou aux artistes : «Nos revenus retournent aux entreprises, aux organismes et aux gens d'ici»³⁴. M. Frigon y précise également que cet argent est réinvesti dans la santé et l'éducation : «Et c'est sans compter le milliard et demi de dollars remis au gouvernement, montant qui sert notamment à l'éducation et à la santé»³⁵.

Une autre salle d'exercices

Comme il l'avait fait à la SAQ, Gaétan Frigon fait aménager une petite salle d'exercices après son arrivée à Loto-Québec. Pour ce faire, il fait exécuter des travaux dans un des bureaux à l'étage de la haute direction, où un tapis roulant est installé. Selon le porte-parole de Loto-Québec, M. Jean-Pierre Roy, ces travaux ont été effectués à un coût minime et M. Frigon a lui-même payé la somme de 3 000\$ pour l'installation du tapis roulant³⁶.

L'achat d'œuvres d'art

³⁴ Tommy Chouinard, « Une publicité non gagnante », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 29 novembre 2002, p. A2.

³⁵ Tommy Chouinard, « Une publicité non gagnante », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 29 novembre 2002, p. A2.

³⁶ Kathleen Lévesque, « Courir aux frais des contribuables : Le petit gymnase de l'ancien patron de la SAQ a coûté 10 000 \$ », *Le Devoir*, vendredi 21 juin 2002, p. A3

Une nouvelle controverse qui touche Gaétan Frigon fait surface en février 2003. On reproche alors à Gaétan Frigon d'avoir acheté des oeuvres d'art sans suivre le processus habituel d'acquisition d'œuvres d'art, même s'il ne s'agissait pas d'une entorse à une règle intransigeante. Comme le mentionne la directrice des communications chez Loto-Québec, Martine Dorval, «Ce n'est pas une règle obligatoire. C'est un principe que l'on souhaite suivre le plus souvent possible. Mais la direction avait la latitude de procéder directement aux acquisitions »³⁷.

Une des causes des reproches adressés à M. Frigon est que les 26 oeuvres d'art ont été achetées par Loto-Québec par l'intermédiaire de Pierre-Antoine Tremblay, un marchand d'art montréalais qui a déjà fait l'objet de quelques 70 poursuites pour fraude et fausse représentation vers la fin des années 1990³⁸. En fait, le processus d'acquisition des œuvres avait été modifié sous le règne de Frigon, puisque le spécialiste habituel qui recommandait l'achat des œuvres d'art en avait été écarté³⁹ : «À la barre de Loto-Québec, Gaétan Frigon avait modifié le processus d'acquisition d'œuvres par la collection de Loto-Québec, l'une des plus prestigieuses au pays en art contemporain. Le spécialiste employé depuis 19 ans, Benoit Pelletier, avait été mis de côté pour Pierre-Antoine Tremblay (...). Sous la direction de M. Frigon à la Société des alcools, c'est aussi M. Tremblay qui avait eu le mandat de dénicher des oeuvres pour la collection de la société d'État. »⁴⁰

Ainsi, M. Frigon avait mis en place un nouveau comité de sélection pour procéder au choix d'œuvres d'art. Ce comité était composé de M. Frigon, de M. Marcel Croux, un proche de M. Frigon qui était passé de la SAQ à Loto-Québec avec ce dernier, et une secrétaire de Loto-Québec. Les règles de la société d'État prévoyaient que les œuvres

³⁷ Kathleen Lévesque, Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, «Frigon sous pression», *Le Devoir*, Les Actualités, mercredi 12 février 2003, p. A1

³⁸ Presse Canadienne, « Loto-Québec a acheté des tableaux jugés douteux : La société d'État a fait appel à un expert pour en vérifier l'authenticité », *Le Soleil*, Actualités, samedi 8 février 2003, p. A6

³⁹ Denis Lessard, « 300000\$ de fonds publics en tableaux douteux : Gaétan Frigon au coeur d'une controverse touchant Loto-Québec et la Société des alcools », *La Presse*, Québec, mardi 11 février 2003, p. A7

⁴⁰ Denis Lessard, « Loto-Québec porte plainte contre un galeriste qui lui a vendu deux faux », *La Presse*, Actualités, jeudi 6 mars 2003, p. A3.

devaient être choisies par trois personnes⁴¹, mais des trois personnes du comité nouvellement formé, aucune n'avait une expérience dans le domaine des œuvres d'art.

Notons en outre que Loto-Québec a payé les 26 tableaux à fort prix⁴², soit 111 000\$ avant taxes, ce qui représente un trop payé de 50 000\$. De plus, deux de ces œuvres seraient des faux.

Le président de l'Association des galeries d'art contemporain de Montréal, Éric Devlin, pour qui l'achat de tableaux par la Société d'État pose problème, soutient : « Il y a un problème moral du seul fait que la nouvelle haute direction a fricoté avec un marchand qui a très mauvaise réputation. »⁴³ M. Devlin reproche également à M. Frigon de gérer Loto-Québec comme son entreprise personnelle, en soulignant qu'en matière d'art, les goûts personnels de M. Frigon ne devraient pas avoir préséance sur les choix faits par des spécialistes en œuvres d'art.

Quant aux œuvres acquises par la SAQ sous l'administration de M. Frigon, les 54 œuvres d'art valent trois fois moins que le prix payé de 180 000\$: « Dans certains cas, il s'agit de simples affiches et de toiles d'artistes inconnus ou amateurs »⁴⁴.

Les manifestations des exploitants d'appareils de loterie video

Toujours en février 2003, plusieurs exploitants d'appareils de loterie vidéo (ALV) manifestent leur colère à l'égard de Loto-Québec et de Gaétan Frigon, qui planifie le retrait de quelques 3 370 ALV des commerces (bars, brasseries et tavernes)⁴⁵.

⁴¹ Denis Lessard, « 300000\$ de fonds publics en tableaux douteux : Gaétan Frigon au coeur d'une controverse touchant Loto-Québec et la Société des alcools », *La Presse*, Québec, mardi 11 février 2003, p. A7.

⁴² Denis Lessard, « Loto-Québec porte plainte contre un galeriste qui lui a vendu deux faux », *La Presse*, Actualités, jeudi 6 mars 2003, p. A3.

⁴³ Kathleen Lévesque, Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Frigon sous pression », *Le Devoir*, Les Actualités, mercredi 12 février 2003, p. A1.

⁴⁴ Denis Lessard, « Loto-Québec porte plainte contre un galeriste qui lui a vendu deux faux », *La Presse*, Actualités, jeudi 6 mars 2003, p. A3.

En résumé, ce « plan Frigon » prévoit de re-localiser 1 500 ALV dans les quatre hippodromes du Québec⁴⁶ et les autres 1 870 dans un nouveau casino qui serait construit à Mont-Tremblant. Cependant, Mme Marois préférerait ne placer que 1 000 ALV dans les hippodromes et souhaite que les 2 370 autres soient retirés par attrition, par exemple, lors de fermetures de bars ou de ventes de commerces.

De plus, alors que M. Frigon propose le retrait obligatoire des ALV des commerces qui en exploitent un, deux ou trois, la ministre Marois est en désaccord. Elle favorise plutôt une diminution de l'offre en mettant toute la pression sur les propriétaires de bar qui ont installé des "multisites" et qui offrent l'accès à plus de 10 ALV⁴⁷.

Bref, c'est une époque durant laquelle la société d'État subit beaucoup de pression à l'interne, étant donnée la différence entre les visions de Mme Marois et M. Frigon, ainsi que de l'externe. En effet, d'une part, la population est de plus en plus sensible à la question du jeu compulsif et souhaite une réduction de l'offre de jeu, et d'autre part, les propriétaires de bar s'opposent au retrait d'ALV proposé par Loto-Québec.

La démission de Gaétan Frigon

En janvier 2003, on apprend qu'à l'époque où il était à la tête de la SAQ, Gaétan Frigon aurait obtenu 1,5 million de dollars du Fonds de solidarité de la FTQ pour Publipage, une entreprise appartenant à sa famille et dont il présidait le conseil d'administration. Soulignons qu'en mars 1999, alors que M. Frigon et M. Savard, vice-président du Fonds de solidarité de la FTQ, se côtoyaient au conseil d'administration de la Maison des Futailles, le Fonds de solidarité et la SAQ s'associaient pour prendre en charge cette usine

⁴⁵ Denis Lessard, « Pauline Marois et Loto-Québec croisent le fer sur la réduction des vidéopokers », *La Presse*, Montréal Plus, lundi 10 février 2003, p. E3.

⁴⁶ Travaux parlementaires, Commission permanente des finances publiques, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, mardi 11 février 2003 (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/030211.htm#_Toc36975834).

⁴⁷ Denis Lessard, « 300000\$ de fonds publics en tableaux douteux : Gaétan Frigon au coeur d'une controverse touchant Loto-Québec et la Société des alcools », *La Presse*, Québec, mardi 11 février 2003, p. A7.

d'embouteillage⁴⁸. Selon la Société Radio-Canada, «la SAQ voulait vendre, en octobre 1998, son usine d'embouteillage. Les employés, syndiqués à la FTQ, craignaient de perdre leur emploi et demandaient alors au Fonds de solidarité de s'en mêler, par l'intermédiaire de Gabriel Savard, un vice-président »⁴⁹.

D'autre part, durant la même période, la SAQ aurait accordé un contrat à la firme Scriptum Communications, une firme de communications, qui devait de l'argent à Gaétan Frigon⁵⁰.

Les nombreuses critiques de l'opposition libérale ainsi que la pression publique obligent la ministre des Finances, Pauline Marois, à demander au sous-ministre aux Emplois supérieurs de vérifier, avec l'aide du service juridique du ministère de la Justice, les allégations de conflits d'intérêts à l'endroit de M. Frigon. Cette demande de vérification est rendue publique lors des travaux parlementaires de la Commission permanente des finances publiques à l'Assemblée nationale, le 11 février 2003. Le mandat confié est d'analyser ces allégations, de vérifier les faits sur les présumés conflits d'intérêts qui auraient eut lieu lorsque Gaétan Frigon était président de la SAQ et de remettre au sous-ministre un avis juridique du Procureur général du Québec⁵¹. La vérification se fait sur deux cas, soit d'abord celui de la Maison des Futailles et de Publipage inc., et ensuite celui relatif à Scriptum communication.

Me Louis Borgeat, sous-ministre associé aux Affaires juridiques et législatives du ministère de la Justice, indique que, dans le cas de l'argent du Fonds de solidarité investi dans Publipage, «il n'y a pas lieu de conclure que M. Frigon se serait trouvé en conflit d'intérêts ou aurait obtenu, sollicité ou accordé un avantage indu pour lui-même ou pour

⁴⁸ Presse Canadienne, «Frigon aurait obtenu 1,5 million du Fonds de solidarité, alors associé à la SAQ», *La Presse*, mercredi 22 janvier 2003, p. A5.

⁴⁹ Presse Canadienne, «Frigon aurait obtenu 1,5 million du Fonds de solidarité, alors associé à la SAQ», *La Presse*, mercredi 22 janvier 2003, p. A5.

⁵⁰ Mylène Moisan et Gilbert Leduc, «Gaétan Frigon tire sa révérence : Ébranlé par les attaques, le président de Loto-Québec retourne au privé », *Le Soleil*, vendredi 14 février 2003, p. A6.

⁵¹ Travaux parlementaires, Commission permanente des finances publiques, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, mardi 11 février 2003 (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/030211.htm#_Toc36975834).

un tiers »⁵². Me Borgeat lui reprocherait cependant un manquement à son obligation d'exclusivité de fonctions à la SAQ puisqu'il était aussi président du conseil d'administration de Publipage inc.

Me Borgeat croit également qu'il y aurait une faute, en ce qui a trait à la déclaration des intérêts de M. Frigon dans Publipage inc., déclaration que tout administrateur de la SAQ doit fournir. En fait, «il n'a pas été possible de retracer, au Secrétariat de la SAQ, les déclarations générales d'intérêts qu'il [M. Frigon] soutient avoir faites en 2000 et 2001 en vertu du Code d'éthique et de déontologie de la SAQ entré en vigueur en septembre 1999 »⁵³. Ainsi, même s'il ne s'agit pas d'un conflit d'intérêts, la situation demeure tout de même embarrassante puisque le Fonds de solidarité est en même temps le partenaire de la SAQ dans la Maison des Futailles.

En ce qui concerne le second cas, celui de Scriptum Communications, le rapport de Me Borgeat stipule qu'il s'agit d'une situation de conflit d'intérêts. Alors qu'il était président-directeur général de la SAQ, M. Frigon et son épouse avaient effectivement une créance de 76 800\$ à Scriptum Communications, ce qui constitue un intérêt dans cette entreprise. Puisque la SAQ a octroyé deux contrats à Scriptum Communications au moment où la somme d'argent était encore due, et que M. Frigon est personnellement intervenu dans l'octroi de ces contrats, il y a conflit d'intérêts. Le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publiques*⁵⁴, auquel M. Frigon est assujéti, interdit ce type de pratique. Me Louis Borgeat souligne d'ailleurs que : «Si M. Frigon était toujours pdg de la SAQ, un tel conflit entraînerait sa révocation automatique au terme de ce règlement qui ne laisse à cet égard aucune discrétion »⁵⁵.

Lors de sa rencontre à ce sujet avec Gaétan Frigon le 13 février 2003, le secrétaire général associé aux emplois supérieurs, M. Gilles R. Tremblay, entend la version des faits de M. Frigon et conclut qu'il y a tout de même contravention aux exigences du

⁵² Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003, et lettre de M. Gilles R. Tremblay à Madame Pauline Marois, 18 février 2003.

⁵³ Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003.

⁵⁴

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30R0_1.htm

⁵⁵ Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003.

Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics. Suite à cette rencontre, Gaétan Frigon remet sa démission en tant que membre et président du conseil d'administration, président et directeur général de Loto-Québec.

M. Frigon décide alors de retourner dans le secteur privé, chez Publipage, l'entreprise fondée par lui et son épouse en 1996.

2. Les acteurs et leurs discours

Cette seconde partie de notre texte fait état des principaux acteurs impliqués dans les controverses entourant le passage de Gaétan Frigon dans la fonction publique québécoise, ainsi que de leurs discours en lien avec ce contexte particulier. Nous commenterons brièvement leurs positions s'il y a lieu.

Nous présenterons d'abord M. Gaétan Frigon, M. Bernard Landry et Mme Pauline Marois. Ces trois acteurs sont au cœur des événements qui nous intéressent. Nous porterons aussi notre attention sur les discours des représentants du principal parti d'opposition à l'Assemblée nationale, soit le Parti libéral. Nous mettrons également l'accent sur le rôle des médias dans l'affaire Frigon en discutant des positions prises par différents journalistes sur ce sujet.

M. Gaétan Frigon

Gaétan Frigon a été recruté en 1978 par Métro-Richelieu. Il avait été auparavant directeur de la mise en marché à la Fédération des magasins Coop. En 1982, Gaétan Frigon ira chez Steinberg, puis reviendra chez Métro-Richelieu trois ans plus tard. Il quitte finalement cette entreprise à la fin de 1988.

Ce passage dans le milieu de l'alimentation, lui permet, selon ses dires, d'acquérir une force dans le domaine du marketing : « À cette époque, Métro était encore dans les ligues mineures. On se battait contre les grandes surfaces de Steinberg. On faisait tellement de bruit avec nos publicités que les gens nous croyaient plus gros qu'on ne l'était... Lors de ma première campagne publicitaire, mon objectif était de positionner Métro comme une équipe de personnes, pas comme des bâtisses. »¹ La circulaire couleur de Métro constitue un des points saillants de son plan de marketing. Notons également que de 1978 à 1982, Métro a doublé sa part de marché.

Gaétan Frigon obtient d'ailleurs à deux reprises, en 1983 et 1987, le prix Mercure Marketing, Grande Entreprise, décerné par la Chambre de Commerce de la province de

¹ http://207.253.103.206/2003/tete_a_tete/g_frigon/g_frigon_nov01.php site consulté le 10 février 2007.

Québec, pour le développement du concept des dépanneurs La Maisonnée, chez Steinberg, et pour le positionnement et la croissance du chiffre d'affaires de la bannière Métro². Il est clairement très estimé et respecté dans son domaine, et ses compétences ne font aucun doute pour ses pairs du secteur privé.

Dans les années 1990, Frigon lance sa carrière d'entrepreneur. En collaboration avec Les Productions Guy Cloutier, il invente alors le concept des fiches cuisine «Bon appétit». Près de 8000 commerces offriront les 302 000 fiches-cuisine que son entreprise leur vend. Il participe également à la production et à la mise en marché du volume 3 du livre « *Qu'est-ce qu'on mange?* » qui s'est vendu à plus de 150 000 exemplaires en deux ans.

De 1993 à 1998, Gaétan Frigon se retire sur sa ferme en Estrie et, en 1996, il fonde Publipage inc. avec son épouse, Hélène Héroux.

En 1998, M. Frigon est nommé à la présidence de la SAQ. Rappelons que c'est le vice-premier ministre et ministre des Finances, M. Bernard Landry, qui lui offre ce poste. Sous sa présidence, la SAQ rénove, déménage ou agrandit près de 200 de ses succursales et crée plus de 1000 emplois. Les revenus bruts de cette société d'État passent de 1,4 à 2,1 milliards de dollars tandis que ses revenus nets, qui sont de 378 millions, atteignent 500 millions de dollars³.

En mai 2002, l'Ordre des administrateurs agréés du Québec (OAAQ) décerne à Gaétan Frigon le prix *Dimensions* lors de son 14e Gala de l'Administrateur⁴. Alors président et chef de la direction de Loto-Québec, il reçoit cet honneur «en raison de ses nombreuses réalisations en tant que gestionnaire de haut niveau pour des entreprises telles que Steinberg, le Groupe Quebecor et le Groupe Transcontinental. L'Ordre souhaite également souligner ainsi l'excellence de son travail à la présidence et à la direction générale de la Société des alcools du Québec (SAQ) »⁵. L'OAAQ le remercie entre autres pour avoir contribué à l'accélération du développement du réseau de succursales de

² <http://www.adma.qc.ca>

³ <http://www.adma.qc.ca>

⁴ <http://www.adma.qc.ca>

⁵ <http://www.adma.qc.ca>

la SAQ, à la création de plus de 1000 emplois ainsi qu'à l'augmentation rapide des revenus de cette société d'État.

Avant de quitter la SAQ, Gaétan Frigon, comme nous l'avons déjà souligné, modifie l'échelle des primes de cette société d'État. Il diminue le montant minimal des profits donnant droit à ce type de bonus, ce qui lui permet d'en bénéficier. Interrogé à ce sujet, Gaétan Frigon déclare qu'il n'a pas de malaise avec cette décision : « "Je ne suis pas gêné de ça", (...) [il] a expliqué que la prévision de bénéfice net a dû être révisée à la baisse à cause des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis. Selon lui, puisque les employés ne sont pas responsables de ces événements, il a été décidé de modifier le régime de primes. "Ç'aurait été incorrect de ne pas payer de *boni* à la haute direction", a-t-il dit »⁶.

Au cours de sa carrière, Gaétan Frigon n'a jamais caché ses couleurs, son intérêt pour le marketing. Ses déclarations à ce sujet sont nombreuses, mais les plus intéressantes sont celles faites lors de son passage dans la sphère publique. Ainsi, sa grande fierté, tout au long de son règne, aura été la performance des Sociétés d'État qu'il a piloté: « Je suis particulièrement fier de l'évolution qu'a connue la SAQ pendant les quatre années au cours desquelles j'ai eu l'honneur de la présider. L'entreprise a alors connu une croissance qui témoigne du bien-fondé des changements effectués à ses stratégies et méthodes d'exploitation. Les améliorations apportées aux politiques commerciales de l'entreprise ont contribué à faire de cette société une des plus admirées du Québec, effaçant ainsi le déficit de réputation qu'elle affichait lors de mon arrivée. »⁷

Les raisons qui ont poussé Gaétan Frigon à s'impliquer dans la sphère publique ne sont visiblement pas pécuniaires. Indépendant de fortune, Frigon a fréquemment reçu des dizaines d'offres du secteur privé, financièrement plus intéressantes : « Au moins deux ou

⁶ Hélène Baril, « Gaétan Frigon n'est pas parti de la SAQ les mains vides... », *La Presse*, Affaires, mercredi 13 mars 2002, p. D1.

⁷ Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Départ-surprise de Frigon «Loto-Québec ne mérite pas d'être éclaboussée par les allégations à mon endroit» », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A1.

trois offres par an, à des salaires trois à quatre fois plus élevés »⁸. C'est au niveau du défi professionnel que l'on peut mieux comprendre les raisons de son engagement à la SAQ : « si je l'ai accepté, c'est uniquement en raison du défi qu'il représentait, soit celui de contribuer au succès commercial d'une entreprise publique évoluant dans un secteur que j'ai toujours aimé, la distribution de produits de consommation »⁹.

L'arrivée de Gaétan Frigon à Loto-Québec en 2002 serait également de l'ordre du défi, mais cette fois-ci plus précis. Selon ses dires, il n'aurait jamais demandé à devenir président de Loto-Québec. Son objectif de carrière aurait plutôt été de terminer son mandat de 5 ans à la SAQ, puis de retourner dans le secteur privé, là où il a connu ses succès. Cependant, la mise en place d'un plan pour combattre le jeu compulsif, ainsi que celle d'une stratégie pour attirer plus de touristes dans les casinos québécois l'auraient incité à passer chez Loto-Québec¹⁰.

Cela dit, on peut également prétendre que le passage de Frigon de la SAQ à Loto-Québec lui permettait, à moins d'un an des élections provinciales, de se retrouver avec un nouveau mandat de 5 ans à la tête d'une société d'État extrêmement puissante.

Dans l'affaire des œuvres d'art acquises alors qu'il est à la tête de Loto-Québec, Gaétan Frigon se défend d'avoir agi pour des motifs autres qu'esthétiques, et concède que ses choix ont été motivés par son goût bien personnel : « Les seules oeuvres que j'ai choisies moi-même, c'est pour mon bureau. Oui, j'aime l'artiste Normand Hudon, et je voulais en avoir un dans mon bureau. Et je n'ai jamais exigé que Loto-Québec achète des Normand Hudon pour d'autres que moi »¹¹.

Il se dit victime d'une « chasse aux sorcières » de la part de l'opposition libérale et persiste à dire qu'il a été intègre dans ses décisions. Il soutient d'ailleurs ne pas avoir

⁸ René Lewandowski, « SALAIRES 2001 : Les salaires grimpent, les profits chutent », *Revue Commerce*, no. Vol: 103 No: 7, Juillet 2002, p. 32.

⁹ Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Départ-surprise de Frigon «Loto-Québec ne mérite pas d'être éclaboussée par les allégations à mon endroit» », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A1.

¹⁰ Gaétan Frigon, « Des erreurs de fait? Gaétan Frigon nie qu'il ait été "éjecté" de son poste de président de Loto-Québec », *La Presse*, Répliques, mardi 18 février 2003, p. A15.

¹¹ Kathleen Lévesque, Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Frigon sous pression », *Le Devoir*, Les Actualités, mercredi 12 février 2003, p. A1.

rencontré Pierre Antoine Tremblay, le marchand de la Galerie 2000: «Tout le monde a agi de bonne foi. Si on avait su que ce monsieur-là [Pierre Antoine Tremblay] était un bandit ou qu'il avait déjà eu des accusations, on n'aurait pas fait affaire avec lui ».¹²

Suite à sa démission de Loto-Québec, il invoque l'injustice dont il a été victime : « J'ai été la cible d'attaques injustes et non fondées. Elles ont eu pour effet de remettre en cause mon intégrité, tout en me blessant personnellement ainsi que ma conjointe. J'en suis aujourd'hui venu à la conclusion que ces attaques à mon intégrité ont miné ma capacité à bien remplir mes fonctions à la tête de Loto-Québec et à mener à terme le plan d'action présenté au gouvernement. Loto-Québec ne mérite pas d'être éclaboussée par les allégations à mon endroit »¹³.

Ainsi, Gaétan Frigon prétend qu'il est innocent, qu'il ne s'est jamais placé en situation de conflit d'intérêts. Sa démission n'est pas un aveu de culpabilité. Selon lui, les vérifications faites à son sujet démontrent même qu'au cours de son passage dans l'administration publique québécoise, il a agi de bonne foi dans le meilleur intérêt de la collectivité : « sans chercher, d'aucune façon, à tirer un profit personnel de mes fonctions de dirigeant de société d'État »¹⁴.

Notons que Gaétan Frigon a toujours affirmé qu'il n'avait pas été forcé de démissionner : le gouvernement ne le lui aurait pas demandé, ni directement, ni indirectement¹⁵. Selon ses dires, ce sont les attaques personnelles répétées qui auront eu raison de lui, attaques dont le point de départ fut l'affaire du détective privé.

Tout au long de son parcours dans la fonction publique québécoise, ce sont ses habitudes de travail du domaine privé qui auront, plus souvent qu'autrement, mis Gaétan Frigon

¹² Kathleen Lévesque, Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Frigon sous pression », *Le Devoir*, Les Actualités, mercredi 12 février 2003, p. A1.

¹³ Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Départ-surprise de Frigon «Loto-Québec ne mérite pas d'être éclaboussée par les allégations à mon endroit» », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A1.

¹⁴ Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, « Départ-surprise de Frigon «Loto-Québec ne mérite pas d'être éclaboussée par les allégations à mon endroit» », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A1.

¹⁵ Gaétan Frigon, « Des erreurs de fait? Gaétan Frigon nie qu'il ait été "éjecté" de son poste de président de Loto-Québec », *La Presse*, Répliques, mardi 18 février 2003, p. A15.

dans l’embarras. Il ne cachera d’ailleurs pas l’inspiration qui le guide dans ses méthodes de gestion : «Je suis personnellement plus à l’aise dans le secteur privé, où le processus décisionnel n’est pas ralenti par les contraintes inhérentes aux multiples règles en vigueur dans le secteur public. Mon expérience d’affaires de plus de 35 ans dans le secteur privé, acquise avant mon arrivée dans le secteur public, a fait en sorte que ma vision et mes actions ont toujours été axées sur les résultats avant tout »¹⁶.

Bref, Gaétan Frigon aura toujours compris son rôle de la même façon : augmenter la rentabilité totale des Sociétés d’État qu’il dirige. Sur ce point, son discours est cohérent, des déclarations qu’il a faites à son arrivée aux commentaires qu’il s’est permis de faire lors de sa démission. Il a toujours envisagé son mandat sous le prisme du résultat. Alors qu’on l’attaquait sur ses méthodes de travail, ses répliques ont fréquemment fait état de ses réalisations financières, tant à la SAQ que chez Loto-Québec.

On peut ici croire aisément que le choc des cultures privée et publique aura également, dans l’ensemble, eu raison de celui qui croyait pouvoir adapter facilement son expérience du domaine privé à la gestion publique. La culture particulière du secteur public, qui, dès sa nomination, ne semblait pas lui faire peur¹⁷, aura été trop ferme et trop rigide pour celui qui aurait préféré naviguer plus librement à la tête des sociétés d’État qu’il a pilotées.

M. Bernard Landry

De 1994 à 2001, Bernard Landry est vice-premier ministre du Québec, d’abord sous Jacques Parizeau, puis sous Lucien Bouchard. Lorsque ce dernier démissionne en 2001, Bernard Landry lui succède en tant que chef du Parti québécois et Premier ministre du Québec.

Bernard Landry est celui qui a nommé Gaétan Frigon à la tête de la SAQ puis de Loto-Québec. Les relations entre les deux hommes sont excellentes. En plein scandale du

¹⁶ Stéphane Baillargeon et Tommy Chouinard, «Départ-surprise de Frigon «Loto-Québec ne mérite pas d’être éclaboussée par les allégations à mon endroit»», *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A1.

¹⁷ Jacques Benoit, «Son nouveau PDG voit la SAQ «comme une entreprise privée»», *La Presse*, Économie, jeudi 7 mai 1998, p. E1.

détective privé, M. Landry déclare qu'il désire envoyer un petit mot à M. Frigon pour lui exprimer sa « sympathie » et son « estime »¹⁸.

Lors de la démission de Gaétan Frigon, le premier ministre Bernard Landry soutient que le gouvernement québécois n'a pas demandé la démission du président de Loto-Québec.¹⁹ Il s'est même dit « déçu et attristé » par cette démission²⁰. Cela dit, M. Landry admet que le principal problème de Gaétan Frigon aura été de marier la gestion publique avec ses méthodes de gestion dans le privé. M. Landry prend tout de même soin de souligner l'excellent travail de M. Frigon, particulièrement lors de son passage à la SAQ alors qu'il a redoré le blason de cette entreprise publique²¹.

En ce qui concerne sa position à propos des allégations de conflits d'intérêts à l'endroit de Gaétan Frigon, M. Landry décide vraisemblablement de laisser sa ministre des Finances, Pauline Marois, gérer la crise, du moins publiquement. C'est en effet cette dernière qui aura à expliquer le fond de cette situation au public.

M me Pauline Marois

Pauline Marois est élue députée du Parti québécois dans la circonscription de Taillon en 1989. Elle est vice-première ministre du 8 mars 2001 au 29 avril 2003. Elle est également ministre d'État à l'Économie et aux Finances et ministre des Finances du 8 mars 2001 au 25 septembre 2002, puis ministre responsable du dossier de l'Économie sociale du 30 mai 2001 au 29 avril 2003 ainsi que ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche du 25 septembre 2002 au 29 avril 2003.

¹⁸ Kathleen Lévesque, « Enquête sur Gaétan Frigon : Poupart a donné des instructions au détective » , *Le Devoir*, mardi 26 mars 2002, p. A1.

¹⁹ Marie Tison, « Québec n'a pas demandé la démission de Frigon, dit Landry », *La Presse*, Québec, samedi 15 février 2003, p. A12.

²⁰ Marie Tison, « Québec n'a pas demandé la démission de Frigon, dit Landry », *La Presse*, Québec, samedi 15 février 2003, p. A12.

²¹ Marie Tison, « Québec n'a pas demandé la démission de Frigon, dit Landry », *La Presse*, Québec, samedi 15 février 2003, p. A12.

Il est d'abord important de rappeler que le choix de Gaétan Frigon à la présidence de Loto-Québec n'est pas celui de Pauline Marois, mais bien de Bernard Landry²². En effet, le chef de cabinet de ce dernier, Claude H. Roy, avait connu Gaétan Frigon à la SAQ. Mme Marois aurait préféré nommer Francine La Haye, une de ses amies qui a longtemps siégé au conseil d'administration de Loto-Québec²³.

On doit également noter qu'au sein même du Parti québécois, les relations de pouvoir entre M. Landry et Mme Marois sont pour le moins tendues. Même si cette dernière est à l'époque incontournable dans le Parti, il existe clairement une logique de compétition entre elle et le premier ministre Landry.

Lorsque la polémique de la Jaguar éclate à l'Assemblée nationale en mai 2001, la ministre Marois est tout de même dans l'obligation de défendre M. Frigon, alors président de la SAQ. Sa défense, cependant, se concentre sur la performance économique jugée exceptionnelle : « il y avait la possibilité pour l'opposition de questionner la Société des alcools du Québec sur ses résultats, qui sont remarquables, sur sa stratégie commerciale, qui marque des points tous les mois, tous les jours, sur le service à la clientèle québécoise, qui n'a nulle part son comparable en Amérique et ailleurs au monde quant à la qualité des produits, quant à la diversité des produits. »²⁴

En ce qui concerne la question de l'agence de détective, la vice-première ministre Marois indique que MM. Poupart et Bibeau ont « des explications à donner et des excuses à fournir à M. Frigon pour ces procédés "odieux" et "condamnables" »²⁵. Dès lors, on constate le début de tensions dans la relation entre M. Frigon et Mme Marois.

Cette tension s'accroît lorsque la question de la réduction des vidéopokers les oppose en février 2003. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la ministre Marois et Gaétan Frigon ne s'entendent pas sur la façon de réduire le nombre d'appareils de loterie

²² Denis Lessard, « Les rois-mendiants : Grandeurs et misères des présidents de sociétés d'État et d'organismes publics », *La Presse*, Plus, samedi 15 décembre 2001, p. B4.

²³ André Pratte, « L'homme du privé », *La Presse*, Forum, vendredi 14 février 2003, p. A10.

²⁴ Travaux parlementaires, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, jeudi 3 mai 2001 (<http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/010503.htm>)

²⁵ Robert Dutrisac et Kathleen Lévesque, « Frigon exigera un million », *Le Devoir*, mercredi 27 mars 2002, p. A1

vidéo dans les bars du Québec. Pauline Marois rejette publiquement le plan Frigon, qui favorise le retrait de ces appareils chez les propriétaires de bar qui en possèdent entre un et trois²⁶. Précisons que quelques mois auparavant, Mme Marois dénonce publiquement la publicité de Loto-Québec mettant en vedette Gaétan Frigon.

La détérioration de leur relation s'intensifie suite aux allégations de conflits d'intérêts à l'endroit de M. Frigon. Lorsque le sous-ministre aux emplois supérieurs confirme que Gaétan Frigon s'est effectivement placé en situation de conflit d'intérêts, ce n'est plus qu'une question de temps avant que ce dernier soit devant l'obligation de quitter la fonction publique.

Il faut aussi prendre en considération le fait que Pauline Marois est responsable de la campagne électorale qui arrive à grands pas, elle a donc beaucoup de pouvoir au sein du gouvernement péquiste. Assez, du moins, pour avoir la tête de M. Frigon, si cela s'avère nécessaire. Il semble clair, aujourd'hui, que Pauline Marois n'avait pas l'intention de défendre à nouveau Gaétan Frigon, à quelques semaines du début de la campagne électorale. Elle a d'ailleurs déclaré à ce moment-là que M. Frigon n'avait pas vraiment le choix de démissionner : « "Je ne crois pas qu'il avait le choix (de démissionner) et s'il ne l'avait pas fait, il aurait dû quitter de toute façon", a laissé tomber Mme Marois en conférence de presse. "C'est assez clair à sa face même. Je n'aurais eu aucune hésitation à cet égard" »²⁷

Il semble clair que le départ de M. Frigon soulage le gouvernement péquiste de l'époque d'un problème important. À quelques semaines du déclenchement des élections, la disparition soudaine du controversé mandarin a l'avantage d'éviter un autre débat sur l'intégrité et la transparence de ce gouvernement. Soulignons qu'à peine une année plus tôt, le cas Oxygène 9 avait fait des dégâts à cet égard.

²⁶ Denis Lessard, « Pauline Marois et Loto-Québec croisent le fer sur la réduction des vidéopokers », *La Presse*, Québec, mardi 11 février 2003, p. A6.

²⁷ Denis Lessard, « Gaétan Frigon devait démissionner, croit Pauline Marois », *La Presse*, mercredi 19 février 2003, p. A12.

Les partis d'opposition

En mars 2002, à l'Assemblée nationale, le critique libéral en matière de justice et député de Saint-Laurent, Jacques Dupuis, demande une enquête indépendante sur les agissements de son propre parti dans l'affaire des détectives privés et de Gaétan Frigon²⁸. Lors d'une conférence de presse, M. Dupuis explique cette demande en disant qu'une enquête indépendante aurait le mérite d'être crédible et de rassurer la population : « Je pense que la population a le droit de savoir ce qui s'est passé réellement et la meilleure façon de le faire, c'est qu'une enquête indépendante se tienne.²⁹ »

Monique Jérôme-Forget s'interroge sur l'ensemble des allégations qui pèsent sur M. Frigon. À la Commission permanente des finances publiques, le 11 février 2003, elle fait d'ailleurs la nomenclature de toutes les polémiques le touchant depuis quelques années, des contrats accordés à Scriptum Communications en passant par la question des tableaux achetés à gros prix. La députée Jérôme-Forget termine son allocution en demandant une enquête pour faire la lumière sur toute cette affaire³⁰.

Ainsi, les attaques les plus virulentes du PLQ, parti de l'opposition officielle, proviennent de Mme Monique Jérôme-Forget. Elle remet notamment en question la compétence et la transparence de M. Frigon : « toutes les allégations soulevées récemment par l'ensemble des médias ne peuvent nous laisser indifférents, car, s'il est une entreprise qui doit être au-dessus de tout soupçon, c'est bien Loto-Québec. (...) Or, plusieurs personnes ont mis en doute des valeurs fondamentales, tels le sens d'éthique et le code de déontologie, qui règnent actuellement sur Loto-Québec. Au fait, il risque une présomption de conflit

²⁸ Robert Dutrisac et Kathleen Lévesque, « Frigon exigera un million », *Le Devoir*, mercredi 27 mars 2002, p. A1.

²⁹ Robert Dutrisac et Kathleen Lévesque, « Frigon exigera un million », *Le Devoir*, mercredi 27 mars 2002, p. A1.

³⁰ Travaux parlementaires, Commission permanente des finances publiques, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, mardi 11 février 2003 (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/030211.htm#_Toc36975834).

d'intérêts.³¹ » Suite au départ de Gaétan Frigon, l'opposition libérale continue pendant quelque temps de demander que la lumière soit faite sur ce sujet.

Du côté de l'ADQ, même si peu d'informations sont disponibles, notons qu'on croyait inévitable le départ de Gaétan Frigon³². La députée de l'ADQ, Marie Grégoire, pense également que cette histoire incite à « réfléchir à la concentration de la gouvernance dans les institutions québécoises, qui crée de la pression à la fois sur l'institution et sur l'individu qui en est à la tête, sans qu'il n'y ait de véritable possibilité de reddition de comptes »³³.

Les médias

Pour André Pratte³⁴, le cas Frigon se résume essentiellement à son incompréhension de la logique de gestion du domaine public. Dans le cas de la Jaguar, par exemple, ce journaliste croit qu'il s'agit d'une banalité, mais qu'un agent public de carrière aurait eu la délicatesse d'éviter de louer une voiture aussi flamboyante. Selon André Pratte, il y a cependant des allégations plus inquiétantes : celles de conflits d'intérêts.

Pour Pratte, ces histoires n'ont pas toutes la même portée et ne prouvent en rien que Gaétan Frigon ait profité indûment de ses fonctions publiques à des fins personnelles. Cela dit, elles démontrent tout de même une certaine maladresse qu'un gestionnaire public expérimenté aurait facilement évitée. Selon cet éditorialiste de *La Presse*, il est légitime que le public exige que les dirigeants des sociétés d'État soient d'une intégrité impeccable, que ce soit en réalité et en apparence. À son avis, c'est d'autant plus important que le cas Frigon touche Loto-Québec, dont l'existence même provient du désir d'éviter l'appropriation du jeu par le crime organisé.

³¹ Travaux parlementaires, Commission permanente des finances publiques, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, mardi 11 février 2003 (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/030211.htm#_Toc36975834).

³² Mylène Moisan et Gilbert Leduc, « Gaétan Frigon tire sa révérence : Ébranlé par les attaques, le président de Loto-Québec retourne au privé », *Le Soleil*, vendredi 14 février 2003, p. A6.

³³ Mylène Moisan et Gilbert Leduc, « Gaétan Frigon tire sa révérence : Ébranlé par les attaques, le président de Loto-Québec retourne au privé », *Le Soleil*, vendredi 14 février 2003, p. A6.

³⁴ André Pratte, « L'homme du privé », *La Presse*, Forum, mardi 18 février 2003, p. A10.

Tout en reconnaissant le travail remarquable que Frigon a fait à la SAQ, par l'entremise de son "virage commercial", André Pratte soutient tout de même que les règles « tatillonnes » qui agaçaient Frigon sont essentielles à la préservation de la confiance du public dans les sociétés d'État. Il espère que toute cette controverse ne nuise pas à la venue, dans la sphère publique, de gens compétents provenant du secteur privé et, qu'au contraire, cette affaire aura au moins l'avantage de sensibiliser les gestionnaires de la sphère privée à la culture et aux exigences du service public.

Un autre journaliste de *La Presse*, Yves Boisvert, commente également la question. Il ne nie pas les bons coups de Gaétan Frigon à la SAQ et à Loto-Québec. Il soutient même qu'il a le mérite d'avoir changé positivement la SAQ, au niveau du marketing et de l'image. Mais il relativise l'augmentation des profits en soulignant l'augmentation des dépenses qui a suivi la croissance des sociétés d'États dirigées par Frigon.

Il explique aussi qu'il est clair que les règles inhérentes au domaine public embêtaient beaucoup M. Frigon : « Gérer une société d'État suppose effectivement d'adhérer à un certain nombre de normes, pas toutes totalement absurdes et inutiles »³⁵. Boisvert reproche donc à Frigon sa mauvaise habitude à court-circuiter le processus habituel de prise de décision, comme dans le cas des tableaux, par exemple. Parce qu'il gère l'argent public, ce journaliste croit que Gaétan Frigon doit faire preuve d'une plus grande transparence et éviter les liens d'affaires douteux ou ambigus.

Il explique en outre qu'il est vrai que les règles du secteur public contraignent un peu plus la gestion, mais que cela n'a pas empêché d'autres gestionnaires d'y mener une carrière intéressante. Yves Boisvert précise enfin que, fondamentalement, si Frigon avait respecté un certain nombre de principes assez simples sur la façon d'octroyer des contrats, il n'y aurait pas eu d'enquête sur ses agissements.

Dans le journal *Le Devoir*, Bernard Descôteaux³⁶ s'interroge aussi sur le cas Frigon. Selon lui, la démission de Gaétan Frigon de la présidence de Loto-Québec n'est pas une surprise. Le départ de Frigon, à la lumière des événements qui sont au cœur de cette

³⁵ Yves Boisvert, « Le public et le privé », *La Presse*, Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A5.

³⁶ Bernard Descôteaux, « Un corps étranger », *Le Devoir*, samedi 15 février 2003, p. B4.

controverse, était inévitable. Ses erreurs, même si elles furent commises de bonne foi, ne changent rien à l'affaire.

Bernard Descôteaux note donc que Gaétan Frigon n'était pas à l'aise comme administrateur d'État, ce que ce dernier a d'ailleurs avoué. Ainsi, cet éditorialiste constate que, pour M. Frigon, l'obtention de résultats est plus importante que le respect des règles mises en place dans le secteur public.

Ce journaliste se questionne aussi sur les limites que comporte le passage d'un gestionnaire de la sphère privée vers le domaine public, ce que Bernard Landry préconisait. D'une part, les gestionnaires provenant du privé ne se sentent pas à l'aise dans le secteur public et, d'autre part, le style de gestion pratiquée dans le secteur privé ne serait pas nécessairement adapté au système public : « Il est difficile de les [les gestionnaires du secteur privé] recruter et de les garder. Au delà des questions salariales, ces gens arrivent mal à s'adapter à la culture des administrateurs d'État et à des règles d'imputabilité fort lourdes. Tels des corps étrangers, ils sont rejetés par le système »³⁷.

Bernard Descôteaux souligne en terminant que toute cette controverse n'incitera pas d'autres administrateurs du privé à rejoindre le secteur public. L'éditorialiste du *Devoir* croit qu'il est dorénavant clair que les personnes les plus compétentes et adéquates pour occuper ce genre de poste au sein des sociétés d'État se trouvent au sein même de la fonction publique québécoise.

3. La dimension régulatoire

Dans cette troisième section, nous aborderons la dimension régulatoire du dossier Frigon, en faisant état, dans un premier temps, des comportements problématiques reprochés à ce dernier. Nous porterons ensuite notre attention sur les infrastructures de régulation sous-jacentes à ces comportements. Puis, nous mettrons l'accent sur les enjeux éthiques qui ont été touchés par ce scandale et nous identifierons les zones à risque que nous avons pu déceler lors de l'examen des comportements fautifs reprochés à M. Frigon, c'est-à-dire

³⁷ Bernard Descôteaux, « Un corps étranger », *Le Devoir*, samedi 15 février 2003, p. B4.

ces situations ou contextes qui requièrent davantage de prudence de la part d'un administrateur public. Finalement, nous expliciterons les secteurs de l'éthique appliquée qui sont interpellés par le cas Frigon.

3.1 Les problèmes comportementaux

Dans cette première partie de la dimension régulatoire, nous nous attarderons aux comportements problématiques qui ont été reprochés à Gaétan Frigon. Nous traiterons d'abord du conflit d'intérêts et des fautes identifiées par Me Borgeat, puis du manque de jugement dont a fait preuve M. Frigon dans différents dossiers décrits précédemment.

Le conflit d'intérêts et les fautes identifiées par Me Borgeat

Nous avons vu que dans la question du conflit d'intérêt qui touche Gaétan Frigon, une vérification avait été effectuée sur 2 cas, soit celui de la Maison des Futailles et de Publimage inc., et celui de Scriptum communication. Nous avons également mentionné que dans le premier cas, dans une lettre du ministère de la Justice, sous la signature de Me Louis Borgeat, on apprenait « qu'il n'y a pas lieu de conclure que M. Frigon se serait trouvé en conflit d'intérêts ou aurait obtenu, sollicité ou accordé un avantage indu pour lui-même ou pour un tiers »³⁸.

Cela dit, on constate que Me Louis Borgeat lui reproche un manquement à son obligation d'exclusivité de fonctions. Frigon était demeuré président du conseil d'administration de Publimage inc. tout en étant administrateur de la SAQ. De plus, on peut croire qu'il y a un certain manque de jugement au niveau de la déclaration des intérêts de M. Frigon devait faire, en tant qu'administrateur de la SAQ, en ce qui a trait à Publimage.

Rappelons-le, il n'avait pas été possible de retracer, à la SAQ, les déclarations générales d'intérêts que Frigon disait avoir faites en 2000 et 2001 pour respecter le Code d'éthique et de déontologie de la SAQ³⁹. Notons que ces déclarations, M. Frigon devait les fournir au secrétaire de la Société d'État qui devait, à son tour, les classer dans ses archives.

³⁸ Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003, et lettre de M. Gilles R. Tremblay à Madame Pauline Marois, 18 février 2003.

³⁹ Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003.

Bref, on se retrouve ici dans une situation problématique qui, même s'il ne s'agit pas d'un conflit d'intérêt, la situation demeure tout de même embarrassante au niveau de la transparence que requiert un poste si crucial dans la gestion publique.

Au-delà de la logique des règles, les agissements de M. Frigon ont nui à la raison d'être du règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics⁴⁰: renforcer la confiance du public. L'article 1 souligne en effet que « Le présent règlement a pour objet de préserver et de renforcer le lien de confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique, de favoriser la transparence au sein des organismes et entreprises du gouvernement et de responsabiliser les administrations et les administrateurs publics »⁴¹.

Les actions et argumentations de Gaétan Frigon n'ont jamais réussi à calmer les appréhensions de la population québécoise en ce qui concerne l'un des objectifs primordiaux du règlement, c'est-à-dire la responsabilisation des administrateurs publics.

Autres comportements problématiques

Outre les manquements aux règles écrites sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, nous croyons qu'il faut également regarder le cas Frigon dans son ensemble pour mieux saisir toute la portée de ses actions posées lors de son passage dans les sociétés d'État

En plus de la question du conflit d'intérêts, nous pouvons nous interroger de façon plus générale sur le jugement de M. Frigon en tant qu'agent public, comme l'a fait la députée libérale Monique Jérôme-Forget au sujet du mode de retrait des appareils de loterie vidéo: « Nous sommes réunis ici aujourd'hui pour juger de la valeur, de la pertinence et de la sagesse des propositions que nous soumet Loto-Québec dans ce grand débat qui entoure les casinos et loteries vidéo. Or, une proposition de changement repose

40

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=//M_30/M3OR0_1.htm

41
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=//M_30/M3OR0_1.htm

manifestement sur le jugement de la personne qui parraine une telle démarche, et, dans le cas présent, il s'agit, bien entendu, du président de Loto-Québec »⁴².

Un autre exemple de comportement problématique ou un problème de jugement concerne le cas de la Jaguar. Comme nous l'avons souligné, la location de la Jaguar est inférieure de 5 100\$ à la limite permise pour la location⁴³. Même si M. Frigon a respecté la règle, cela n'a pas empêché la crise qui a suivi cette révélation. Visiblement, un agent public doit développer une certaine sensibilité qui lui permettra de penser au-delà de la règle pour éviter les controverses et renforcer son statut de gardien de l'intérêt public.

On peut donc croire, sans se tromper, que Gaétan Frigon n'a pas bien saisi cela lorsqu'il déclare, en novembre 2001, qu'il n'a pas enfreint les normes en place : «J'ai parfois l'impression qu'au Québec, quand tu travailles pour le Gouvernement, tu dois être soit misérable ou à tout le moins avoir l'air de l'être. Que pouvait-on me reprocher ? J'étais dans les normes. »⁴⁴

3.2 Les infrastructures de régulation

Dans cette section, nous mettrons l'accent sur le règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics⁴⁵.

Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics

Le premier janvier 1998 la Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie entre en vigueur.

⁴² Travaux parlementaires, Commission permanente des finances publiques, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, mardi 11 février 2003 (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/030211.htm#_Toc36975834).

⁴³ Travaux parlementaires, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, jeudi 3 mai 2001 (<http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/010503.htm>).

⁴⁴ http://207.253.103.206/2003/tete_a_tete/g_frigon/g_frigon_nov01.php

⁴⁵

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=//M_30/M3OR_0_1.htm

Le décret sur le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*⁴⁶ qui fait suite à cette loi, est adopté en vertu de la *Loi sur le ministère du conseil exécutif* en date du 17 juin 1998. C'est ce règlement qui s'applique relativement au conflit d'intérêts de M. Frigon.

Selon le rapport remis à Mme Pauline Marois par M. Borgeat, il est clairement question d'une situation de conflit d'intérêts, dans le cas des contrats offerts à Scriptum Communications. Le cœur du problème se situe au niveau de la dette de 76 800\$ de Scriptum Communications envers Publipage⁴⁷. L'article 10 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*⁴⁸, auquel M. Frigon est assujéti, précise en effet : «L'administrateur public à temps plein ne peut, sous peine de révocation, avoir un intérêt direct ou indirect dans un organisme, une entreprise ou une association mettant en conflit son intérêt personnel et celui de l'organisme ou de l'entreprise dans lequel il est nommé ou désigné.»⁴⁹ La sanction prescrite s'il y a entorse à ce règlement est une « peine de révocation ».

On doit souligner ici qu'il n'est pas nécessaire, dans le cadre de ce règlement, de prouver qu'effectivement M. Frigon a profité malhonnêtement de la situation, pour déclarer qu'il y a un conflit d'intérêts. La seule apparence de conflit d'intérêts est suffisante pour conclure à une infraction. Il n'est pas non plus nécessaire de présumer de la mauvaise foi ou de la malhonnêteté de la personne impliquée.

3.3 Les enjeux éthiques

Nous pouvons croire que les mécanismes de régulation de l'appareil gouvernemental sont mis en œuvre dans le but de protéger certains enjeux éthiques qui sont à la base de la

46

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30R0_1.htm

⁴⁷ Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003.

48

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30R0_1.htm

49

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30R0_1.htm

société québécoise. À la lumière du cas Frigon, nous avons pu déceler un enjeu important qui mérite d'être analysé. Nous discuterons ici surtout de la confiance de la population québécoise dans ses infrastructures publiques. Nous partirons du principe selon lequel la crédibilité des gouvernements et des institutions publiques est le principe fondateur de cette confiance de la population.

La crédibilité et la confiance

Le principe de transparence devrait être au cœur de la conduite des agents publics. Ces derniers doivent être conscients qu'ils gèrent l'argent du public, et non pas le leur. Ainsi, dans le cas Frigon, la confiance du public est ébranlée lorsque ce dernier utilise les fonds publics sans respecter les règles de base mises en place pour gérer ces fonds.

Ces règles inhérentes au domaine public, lorsqu'elles sont mises de côté ou court-circuitées, comme dans le cas des tableaux par exemple, peuvent miner la confiance de la population dans l'intégrité du processus de gestion publique. Lorsque M. Frigon se place dans une situation de conflit d'intérêts potentiel avec Publipage, lorsqu'il se retrouve dans une situation de conflit d'intérêts avec Scriptum Communications ou bien lorsqu'il décide de choisir une voiture de marque Jaguar comme véhicule officiel, cela entretient l'idée selon laquelle il gère les biens publics comme s'ils étaient les siens, et non pas ceux de l'État.

Nous devons le rappeler, la confiance de la population dans ses institutions est très fragile parce qu'elle a souvent été trompée et elle doit être entretenue par les administrateurs publics qui ont le devoir d'être en permanence au-dessus de tout soupçon. C'est la légitimité et la santé de la démocratie qui en dépendent ⁵⁰.

Nous ne prétendons pas que M. Frigon a volontairement fait fi des règles en place ou a décidé sciemment d'aller à l'encontre de la culture générale de la fonction publique. Ce que nous constatons, cependant, un peu comme la majorité des positions éditoriales des médias présentées précédemment, c'est le problème d'adaptation important de M. Frigon par rapport à la culture de la gestion publique.

⁵⁰ Boisvert, Yves, « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*, vol. 4, no 1, printemps 2002.

À une époque où la population demande des comptes et exige une plus grande transparence des administrations publiques, les fautes commises par M. Frigon alimentent les doutes que peuvent avoir les citoyens dans la bonne gestion des fonds publics et, par conséquent, ébranlent leur confiance dans les institutions publiques.

3.4 Les zones à risques

Dans la présente section, nous examinerons les zones à risque suivantes : les nominations politiques et la concentration du pouvoir politique que détient le premier ministre québécois, ainsi le passage au secteur public de gestionnaires provenant du secteur privé.

Les nominations politiques et la concentration du pouvoir politique

L'indépendance des dirigeants des sociétés d'État est un facteur important qui permet de garantir l'intégrité de ces dernières. Puisqu'il peut choisir les personnes qui occupent des fonctions de pouvoir important au sein de l'appareil gouvernemental et des sociétés d'État, le premier ministre est à l'évidence très puissant. On peut donc considérer comme étant une zone à risque, la concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre dans un régime politique fédéral de type britannique.

Les débats concernant les nominations politiques et la concentration du pouvoir n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière de la part des différents partis politiques. Il faut comprendre que ces nominations partisans représentent un outil de travail important pour les gouvernements, et qu'il n'est pas évident, même pour le parti de l'opposition officielle, de critiquer ce processus de nomination, d'autant plus qu'il procédera de la même façon lorsqu'il sera au pouvoir. Les choix qui sont faits sont souvent critiqués, mais remettre en question le droit pour un premier ministre de faire ces nominations a beaucoup d'implications.

Soulignons toutefois qu'une plus grande transparence dans le processus des nominations politiques serait la bienvenue. Des modifications en ce sens pourraient en effet accroître la crédibilité et la légitimité de ces nominations et, par conséquent, la confiance de la population envers les élus et les administrateurs publics.

Le passage de la culture du secteur public à celle du secteur privé

À la lumière de l'historique du cas Frigon, il semble clair que c'est principalement la confusion des genres public/privé qui a été le centre de toutes les controverses touchant notre cas. Trop souvent, au nom de l'efficacité et de la performance des sociétés d'État qu'il a dirigées, des valeurs fondamentales de l'administration publique ont été reléguées au second plan. On pense ici principalement à la transparence, à la responsabilité et à l'intérêt public.

Par exemple, lors de l'achat des œuvres d'art, ces valeurs ont-elles été prises en compte par M. Frigon? On peut en douter, puisque ce dernier a privilégié ses goûts personnels et non pas l'intérêt public que doit privilégier une société d'État, en plus d'avoir été payées beaucoup plus cher que leur valeur réelle. Doit-on le rappeler, la gestion publique implique une responsabilité importante lorsque l'on gère les deniers publics.

3.5 Les éthiques sectorielles

L'éthique gouvernementale représente, à notre avis, la principale éthique sectorielle concernée dans le cadre de notre analyse. Si l'on retient la définition des chercheurs Yves Boisvert et Hugo Roy, l'éthique gouvernementale est « une éthique qui ne peut se déployer qu'à travers une interaction entre les valeurs et les attentes sociétales (qui émergent de la société civile) et celles de l'organisation étatique »⁵¹. Sous cet angle, on comprend qu'il est essentiel pour un agent public d'agir en fonction de l'intérêt public, et non pas en fonction de ses intérêts personnels.

On peut s'interroger sur les motivations de Gaétan Frigon, lorsqu'on scrute les controverses entourant son parcours dans la fonction publique. Il aurait pu faire preuve d'un jugement éthique plus aiguisé. Comme le soutiennent Yves Boisvert et Hugo Roy,

⁵¹ Yves Boisvert et Hugo Roy, « Le conseiller en éthique du gouvernement canadien est-il crédible? », *Éthique publique*, vol. 3, no 1, avril 2001, p. 74. Cf. aussi Boisvert, Yves (2002), « Éthique et culture politique : sombre bilan pour 2002 » in Côté, Roch et Michel Venne (dirs), *L'annuaire du Québec 2003. Toute l'année politique sociale, économique et culturelle*, Montréal : Fides, p. 49.

le jugement éthique «est essentiel pour mettre fin au malaise qui accompagne une apparence persistante de conflit d'intérêts»⁵². La transparence est donc nécessaire pour s'assurer que la motivation à agir d'un acteur public est en accord avec le bien commun.

⁵² Yves Boisvert et Hugo Roy, « Le conseiller en éthique du gouvernement canadien est-il crédible? », *Éthique publique*, vol. 3, no 1, avril 2001, p. 70.

4. Les impacts

Examinons maintenant les conséquences du cas Frigon. Nous voulons en fait, dans cette partie de notre texte, mettre en évidence les conséquences de ce scandale.

4.1 Les impacts sur les politiques gouvernementales et les lois

Puisque le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* était déjà en place lors des événements que nous avons abordés, on ne peut croire qu'il y a eu un impact sur les politiques gouvernementales ou les lois. Cela dit, toute l'attention médiatique portée sur le cas Frigon aura au moins eu le mérite de faire connaître un peu plus le ledit règlement.

4.2 Les impacts sur la stabilité des gouvernements

À peine quelques mois après la démission de Gaétan Frigon, le Parti québécois s'incline devant le Parti libéral du Québec lors des élections d'avril 2003. Le Parti libéral obtient 45,99% des voix, alors que le Parti québécois en cumule 33,24% et l'Action démocratique 18,18%.

Bien qu'on ne puisse prétendre que le cas Frigon, à lui seul, a mené le Parti québécois à sa perte, il semble pourtant indéniable que l'accumulation des cas Oxygène 9 et Frigon a représenté un fardeau pour un parti qui en était à son second mandat. Cependant, la défaite des péquistes est d'abord due à d'autres facteurs plus importants, comme la question des fusions municipales⁵³ ou le simple goût du changement⁵⁴.

Il ne faut pas oublier qu'en période électorale, il est difficile de miser sur un seul enjeu. Qui plus est, la vitesse à laquelle se déroulent les campagnes électorales ne favorise pas nécessairement de grands débats de fond.

⁵³ Robert Dutrisac, « Défusions: Charest agira vite », *Le Devoir*, les Actualités, mercredi 16 avril 2003, p. A1.

⁵⁴ Michel David, « Changement de décor », *Le Devoir*, Perspectives, samedi 12 avril 2003, p. B1.

4.3 Les impacts sur la crédibilité, la légitimité des élus

Bien que le taux de participation aux élections de 2003 n'ait été que de 70,42 %, alors qu'il avait été de 78,32 % en 1998 et de 81,58 % en 1994, il est assez difficile de conclure que les agissements de Gaétan Frigon aient eu un impact direct à cet égard.

Conclusion : La classification du scandale

Il semble que le cas Frigon est un scandale qui relève d'abord d'un conflit d'intérêts, du moins selon l'avis qu'a reçu la ministre Marois à ce sujet. La définition du conflit d'intérêts fournie par l'OCDE, laquelle précise qu'« Un « conflit d'intérêts » implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités »⁵⁵, nous amène à la même conclusion. Comme le mentionne Yves Boisvert, « les conflits d'intérêts interpellent une problématique large qui regroupe tous les actes où il y a un doute sur l'intention de l'agent public de servir de son mieux l'intérêt public et le bien commun »⁵⁶. Dans le cas Frigon, ce doute est évident.

Pour prévenir les conflits d'intérêts, de nouvelles infrastructures de régulation ont été mises en place par le gouvernement provincial au cours des dernières années. Sans être parfaites, elles devraient rehausser le seuil de ce qui est tolérable de la part de l'administration publique. Nous pouvons aussi compter dans ce domaine sur le travail de plus en plus important des gardiens de l'éthique gouvernementale, comme le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen ou le Commissaire au lobbying.

Notons finalement que, dans la sphère privée, les intérêts personnels peuvent plus facilement guider le choix des administrateurs, alors que dans une logique publique, l'intérêt public doit être au cœur des solutions des gestionnaires. Faire fi, comme Gaétan Frigon l'a fait à quelques reprises, des valeurs fondamentales de transparence et de responsabilité ne peut rester sans conséquence, même si les règles de base sont respectées.

⁵⁵ OCDE, « Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public », in *Recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, juin 2003, p. 4.

⁵⁶ Yves Boisvert, « L'OCDE : l'avant-garde institutionnelle de l'éthique gouvernementale contemporaine » in Bernier, Robert (dir) *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 473-495.

Bibliographie

BOISVERT, Yves et Hugo ROY, «Le conseiller en éthique du gouvernement canadien est-il crédible? », *Éthique publique*, vol. 3, no 1, avril 2001, p. 67-77.

BOISVERT, Yves, « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*, vol. 4, no 1, printemps 2002, p. 19-31.

BOISVERT, Yves, « Éthique et culture politique : sombre bilan pour 2002 » in Côté, Roch et Michel Venne (dirs), *L'annuaire du Québec 2003. Toute l'année politique sociale, économique et culturelle*, Montréal : Fides, 2002, p. 49.

BOISVERT, Yves, « L'OCDE : l'avant-garde institutionnelle de l'éthique gouvernementale contemporaine » in BERNIER, Robert (dir) *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 473-495.

OCDE, « Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public », in *Recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, juin 2003, p. 4.

Documents publics

Lettre de M. Louis Borgeat à M. Gilles R. Tremblay, 17 février 2003.

Lettre de M. Gilles R. Tremblay à Madame Pauline Marois, 18 février 2003.

Documents électroniques et sites internet

Ordre des administrateurs agréés

<http://www.adma.qc.ca> site consulté le 16 février 2007

Travaux parlementaires, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, jeudi 3 mai 2001 (<http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/ch/010503.htm>) site consulté le 16 février 2007

Travaux parlementaires, Commission permanente des finances publiques, Assemblée nationale, 36^{ème} législature, 2^e session, mardi 11 février 2003 (http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/030211.htm#_Toc36975834) site consulté le 16 février 2007

Articles journaux

1998

BENOIT, Jacques, «Son nouveau PDG voit la SAQ comme une entreprise privée », *La Presse*, Économie, jeudi 7 mai 1998, p. E1.

BÉRUBÉ, Gérard, «La SAQ menacée », *Le Devoir*, Économie, samedi 2 mai 1998, p. C1.

BÉRUBÉ, Gérard, «Les suites de l'affaire Vincor », *Le Devoir*, Économie, vendredi 19 juin 1998, p. A9.

LE DEVOIR, «Il succède à Jocelyn Tremblay », *Le Devoir*, Économie, samedi 21 mars 1998, p. C1.

TISON, Marie, «La SAQ enregistre des résultats records », *Le Soleil*, Questions d'argent, mardi 23 juin 1998, p. B5.

2001

LESSARD, Denis, « Les rois-mendiants : Grandeurs et misères des présidents de sociétés d'État et d'organismes publics », *La Presse*, Plus, samedi 15 décembre 2001, p. B4.

2002

BARIL, Hélène, « Gaétan Frigon n'est pas parti de la SAQ les mains vides... », *La Presse*, Affaires, mercredi 13 mars 2002, p. D1.

BÉRUBÉ, Gérard, «Les têtes tombent à la SAQ », *Le Devoir*, Économie, mercredi 19 juin 2002, p. B1.

CHOUINARD, Tommy, «Une publicité non gagnante », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 29 novembre 2002, p. A2.

CLOUTIER, Mario, «Marois tente de calmer le jeu », *Le Devoir*, Les Actualités, jeudi 24 janvier 2002, p. A1.

DUTRISAC, Robert et Kathleen LÉVESQUE, «Frigon exigera un million », *Le Devoir*, Les actualités, mercredi 27 mars 2002, p. A1.

LÉVESQUE, Kathleen, « Courir aux frais des contribuables : Le petit gymnase de l'ancien patron de la SAQ a coûté 10 000 \$ », *Le Devoir*, vendredi 21 juin 2002, p. A3.

LÉVESQUE, Kathleen, « Le PLQ et Groupaction traquent Frigon », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 23 mars 2002, p. A1.

LÉVESQUE, Kathleen, « Enquête sur Gaétan Frigon : Poupart a donné des instructions au détective », *Le Devoir*, mardi 26 mars 2002, p. A1.

LÉVESQUE, Kathleen, « Frigon réclame un million du détective », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 6 avril 2002, p. A2.

LEWANDOWSKI, René, « Frigon quitte la SAQ : Sa nomination à Loto-Québec entraîne plusieurs changements », *Le Soleil*, La Une, samedi 19 janvier 2002, p. A1.

LEWANDOWSKI, René, « SALAIRES 2001 : Les salaires grimpent, les profits chutent », *Revue Commerce*, no. Vol: 103 No: 7, Juillet 2002, p. 32.

MATHIEU, Isabelle, « Direction De Loto-Québec: Le choix de Frigon crée des remous; ceux qui aident les joueurs compulsifs craignent une course aux profits », *Le Soleil*, La Une, lundi 21 janvier 2002, p. A1.

PRATTE, André, « La 6/49 en " tripaq "? », *La Presse*, Forum, vendredi 25 janvier 2002, p. A10.

PRESSE CANADIENNE, « Loto-Québec et la SAQ présentent des résultats conformes à leur mandat », *Le Droit*, L'Économie, samedi 15 juin 2002, p. A47.

2003

BAILLARGEON, Stéphane et Tommy CHOUINARD, « Départ-surprise de Frigon «Loto-Québec ne mérite pas d'être éclaboussée par les allégations à mon endroit» », *Le Devoir*, Les Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A1.

BOISVERT, Yves, « Le public et le privé », *La Presse*, Actualités, vendredi 14 février 2003, p. A5.

DAVID, Michel, « Changement de décor », *Le Devoir*, Perspectives, samedi 12 avril 2003, p. B1.

DESCÔTEAUX, Bernard, « Un corps étranger », *Le Devoir*, samedi 15 février 2003, p. B4.

DUTRISAC, Robert, « Défusions: Charest agira vite », *Le Devoir*, les Actualités, mercredi 16 avril 2003, p. A1.

FRIGON, Gaétan, «Des erreurs de fait? Gaétan Frigon nie qu'il ait été "éjecté" de son poste de président de Loto-Québec », *La Presse*, Répliques, mardi 18 février 2003, p. A15.

LESSARD, Denis, « Gaétan Frigon devait démissionner, croit Pauline Marois », *La Presse*, mercredi 19 février 2003, p. A12.

LESSARD, Denis, «Loto-Québec porte plainte contre un galeriste qui lui a vendu deux faux », *La Presse*, Actualités, jeudi 6 mars 2003, p. A3.

LESSARD, Denis, «Pauline Marois et Loto-Québec croisent le fer sur la réduction des vidéopokers », *La Presse*, Montréal Plus, lundi 10 février 2003, p. E3.

LESSARD, Denis, « 300000\$ de fonds publics en tableaux douteux : Gaétan Frigon au coeur d'une controverse touchant Loto-Québec et la Société des alcools », *La Presse*, Québec, mardi 11 février 2003, p. A7.

LÉVESQUE, Kathleen, Stéphane BAILLARGEON et Tommy CHOUNARD, «Frigon sous pression », *Le Devoir*, Les Actualités, mercredi 12 février 2003, p. A1.

MOISAN, Mylène et Gilbert LEDUC, « Gaétan Frigon tire sa révérence : Ébranlé par les attaques, le président de Loto-Québec retourne au privé », *Le Soleil*, vendredi 14 février 2003, p. A6.

PRATTE, André, « L'homme du privé », *La Presse*, Forum, vendredi 14 février 2003, p. A10.

PRESSE CANADIENNE, «Frigon aurait obtenu 1,5 million du Fonds de solidarité, alors associé à la SAQ », *La Presse*, mercredi 22 janvier 2003, p. A5.

PRESSE CANADIENNE, «Loto-Québec a acheté des tableaux jugés douteux : La société d'État a fait appel à un expert pour en vérifier l'authenticité », *Le Soleil*, Actualités, samedi 8 février 2003, p. A6.

TISON, Marie, «Québec n'a pas demandé la démission de Frigon, dit Landry », *La Presse*, Québec, samedi 15 février 2003, p. A12.