

Examen de la publicité gouvernementale

Activité d'examen de la publicité, 2013-2014

Cette année marque le 10^e anniversaire de l'adoption de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), selon laquelle mon Bureau doit examiner la plupart des publicités gouvernementales pour s'assurer qu'elles ne sont pas de nature partisane.

La Loi demeure la seule en son genre au Canada bien qu'un député ait présenté à la Chambre des communes vers la fin de 2013 un projet de loi d'initiative parlementaire inspiré de la loi ontarienne qui aurait exigé que le vérificateur général fédéral examine et approuve les publicités du gouvernement fédéral. Le projet de loi n'a toutefois pas franchi l'étape de la première lecture. En Ontario, le Nouveau parti démocratique a présenté un projet de loi visant à élargir la fonction d'examen de mon Bureau en incluant la publicité payée par des entités du secteur parapublic telles que les universités et collèges, les hôpitaux et différents organismes gouvernementaux. Le projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture et avait été renvoyé à un comité pour faire l'objet d'une étude plus approfondie, mais il est mort au feuillet au moment de la dissolution de la Chambre le 2 mai 2014 en vue des élections du 12 juin 2014. Point intéressant, les deux projets de loi auraient inclus Internet à titre de

média sujet à examen, ce qui n'est pas le cas dans la loi ontarienne actuelle.

Le présent chapitre satisfait à l'obligation qui nous incombe, en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur le vérificateur général*, de rendre compte chaque année à l'Assemblée législative du travail que nous avons effectué au cours de l'exercice écoulé.

Résultats de nos examens

En 2013-2014, nous avons examiné 145 soumissions portant sur 625 publicités distinctes, dont le coût total s'élevait à près de 30 millions de dollars. Ces chiffres se comparent à ceux de l'exercice 2012-2013.

On trouvera une ventilation des soumissions et des dépenses par ministère à la **figure 1**.

La **figure 2** montre les 10 principales campagnes publicitaires selon les dépenses. Ces 10 campagnes représentent plus de 82 % des dépenses totales consacrées aux publicités examinées par notre Bureau.

Dans tous les cas, nous avons rendu nos décisions dans le délai requis de sept jours ouvrables. Bien que le temps requis pour rendre une décision varie selon la complexité de la soumission publicitaire et les autres priorités de travail, le temps de traitement moyen durant le dernier exercice a été de 3,6 jours ouvrables. En outre, nous avons examiné 12 demandes d'examen préalable visant

Figure 1 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale, du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014*

Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario/Commission de révision de la publicité

Ministère	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence (\$)	Coûts de production ¹ (\$)	Coûts médias (\$)				Coût total (\$)
					Télévision	Imprimés	Publicité extérieure ²	Radio	
Affaires autochtones	4	6	—	5 053	—	752	—	750	6 555
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	9	63	261 793	1 193 346	3 199 441	10 295	381 352	880 511	5 926 738
Procureur général	6	10	—	99	—	7 627	—	—	7 726
Affaires civiques et Immigration	3	32	—	5 399	—	201 438	—	—	206 837
Sécurité communautaire et Services correctionnels	8	33	—	28 450	49 065	124 818	603	—	202 936
Services aux consommateurs	2	3	87 348	429 333	460 305	799	—	—	977 785
Développement économique, Commerce et Emploi	11	50	498 703	222 730	—	2 972 225	1 172 371	—	4 866 029
Énergie	1	2	—	1 715	—	42 752	—	—	44 467
Finances	4	107	326 891	333 179	1 884 220	819 238	338 367	286 353	3 988 248
Services gouvernementaux/ServiceOntario	9	14	—	490	—	9 318	—	—	9 808
Santé et Soins de longue durée	16	144	208 066	484 284	3 734 873	1 555 307	1 345 592	—	7 328 122
Infrastructure	1	2	207 034	318 498	1 329 950	—	—	—	1 855 482
Travail	2	51	—	47 287	48 795	53 435	—	—	149 517
Affaires municipales et Logement	1	2	—	861	—	9 884	—	—	10 745
Richesses naturelles	23	34	—	1 052	—	134 050	10 000	22 643	167 745
Tourisme, Culture et Sport	41	63	19 649	16 408	44 758	119 358	24 576	23 587	248 336
Formation et Collèges et Universités	2	5	380 950	682 156	2 141 415	—	—	(1 355) ^a	3 203 166
Transports	2	4	9 000	23 109	545 940	25 567	—	—	603 616
Total	145	625	1 999 434	3 793 449	13 438 762	6 086 863	3 272 861	1 212 489	29 803 858

* La Loi sur le vérificateur général exige que notre Bureau présente des rapports annuels sur les dépenses engagées au titre de la publicité et des imprimés sujets à examen en application de la Loi. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude, nous avons examiné un échantillon de paiements et de pièces à l'appui. Dans le cadre de l'examen mené par la vérificatrice générale, nous avons aussi examiné la conformité en lien avec les articles de la Loi traitant des exigences en matière de soumission et de l'utilisation de publicités.

1. Comprend les coûts liés à l'interprétation, au courrier en vrac et à la traduction.

2. Comprend les tableaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, etc.

a. Total négatif en raison de l'application des crédits d'impôt visant les médias.

Note : Les ministères suivants n'avaient pas engagé de coûts publicitaires sujets à examen en vertu de la Loi : Services à l'enfance et à la jeunesse, Services sociaux et communautaires, Éducation, Environnement, Développement du Nord et des Mines.

Figure 2 : Dépenses relatives aux dix principales campagnes publicitaires pour 2013-2014* (en millions de dollars)

Source : ministères du gouvernement de l'Ontario/Commission de révision de la publicité

Ministère	Titre de la campagne	Dépenses
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	Ontario, terre nourricière	5,92
Développement économique, Commerce et Emploi	Votre prochaine grande idée (publicité internationale)	4,81
Santé et Soins de longue durée	Stratégie intégrée de dépistage du cancer	2,72
Finances	Obligations d'épargne de l'Ontario - Série 2013	2,46
Formation et Collèges et Universités	Stratégie d'emploi pour les jeunes	2,21
Infrastructure	Projets d'infrastructure	1,86
Finances	Crédit d'impôt pour l'aménagement du logement axé sur le bien-être	1,26
Santé et Soins de longue durée	Physiothérapie, exercice et prévention des chutes	1,17
Santé et Soins de longue durée	Grippe saisonnière	1,09
Formation et Collèges et Universités	Réduction de 30 % des frais de scolarité	0,99
Total		24,49

* Les dépenses relatives aux campagnes ne comprennent pas les coûts pour la publicité numérique.

35 publicités qui en étaient aux premières étapes d'élaboration. Comme les examens préalables ne sont pas exigés par la Loi, le temps que nous prenons pour rendre une décision n'est pas assujéti à une limite. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens dans un délai raisonnable; le temps de traitement moyen durant le dernier exercice a été de huit jours ouvrables environ.

Contraventions à la Loi

Parmi toutes les soumissions publicitaires que nous avons reçues en 2013-2014, nous en avons rejeté une : le ministère du Développement économique, du Commerce et de l'Emploi avait en effet soumis les versions anglaise et française d'une publicité télévisée de 30 secondes sur le secteur de la fabrication en Ontario, mais nous craignons que cette publicité donne aux téléspectateurs l'impression que le secteur ontarien de la fabrication était florissant grâce aux programmes et activités du gouvernement dans ce domaine. Par conséquent, nous avons conclu que la publicité contrevenait au paragraphe 6(1)5 de la Loi, qui stipule ceci : « il [le document] ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de favoriser une impression

favorable du parti au pouvoir [...] ». Le ministère n'a pas soumis une version modifiée de la publicité à notre examen.

Le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a payé pour publier une annonce pleine page concernant le parc historique du Fort William dans une revue touristique sans avoir d'abord soumis la publicité à notre examen et reçu notre approbation comme l'exigent les paragraphes 2(2) et 2(3) de la Loi. Si cette publicité nous avait été soumise, nous l'aurions approuvée avec l'ajout d'une déclaration mentionnant que l'annonce avait été payée par le gouvernement de l'Ontario (comme l'exige le paragraphe 6(1)2).

Autres points

Diffusion en temps opportun et volume des publicités en période d'élection partielle

Le 15 janvier 2014, des décrets de convocation des électeurs ont été émis en vue de la tenue d'élections partielles pour combler des vacances dans les circonscriptions de Thornhill et de Niagara. Le scrutin devait avoir lieu le 13 février 2014. Le gouvernement avait déjà obtenu notre approbation pour cinq publicités télévisées à diffuser durant cette

période, dont quatre portant sur la réduction des frais de scolarité et une, sur le dépistage du cancer. Toutefois, la réception de deux autres soumissions de publicités télévisées aux fins d'approbation a commencé à nous préoccuper. Individuellement, chacune de ces publicités satisfaisait aux normes de la Loi. Cependant, dans le contexte des deux élections partielles à venir, le grand nombre de publicités aurait pu procurer un avantage politique au parti au pouvoir. Nous avons donc décidé d'approuver les deux campagnes à la condition qu'elles soient lancées le lendemain des élections partielles. Ces campagnes comprenaient une annonce éclair à la télévision sur différents projets d'infrastructure exécutés dans la province ainsi qu'une campagne à la télévision et dans les médias imprimés sur un crédit d'impôt offert pour les rénovations visant à améliorer l'accessibilité des logements des personnes âgées. Le gouvernement a diffusé ces publicités après les élections partielles.

Comblant une lacune de la Loi

La publicité en ligne ou numérique est maintenant un aspect essentiel de la plupart des campagnes de marketing. La publicité numérique fait appel aux technologies Internet pour diffuser des annonces. Il peut s'agir d'annonces diffusées sur les sites des médias sociaux, de publicité en ligne dans les moteurs de recherche, de grandes annonces sur les sites Web ou les dispositifs mobiles, de l'utilisation de vidéos, etc.

La Loi ne s'applique à aucun type de publicité numérique. Dans le passé, nous avons vu des campagnes gouvernementales en ligne qui auraient été jugées contraires à la Loi si elles avaient été soumises à l'examen de notre Bureau. En juillet 2014, par exemple, le gouvernement a consacré plus de 500 000 \$ à la promotion de son Budget 2014 dans une campagne uniquement numérique qui comportait une série de grandes annonces en ligne sur les sites Web de certains journaux ontariens, des vidéos de 15 secondes sur les sites Web de télédiffuseurs ainsi que des publicités sur Facebook

et Twitter. Il n'est pas certain que ces publicités auraient satisfait aux normes de la Loi si elles avaient été soumises à notre examen. Les coûts de cette campagne et des autres du même genre ne sont pas inclus dans nos renseignements sur les dépenses.

En 2013-2014, le gouvernement a dépensé 12,48 millions de dollars au titre de la publicité numérique, soit environ 6,4 millions de dollars de plus que le montant qu'il a consacré à la publicité imprimée. Comme l'indique la **figure 3**, les dépenses consacrées à la publicité numérique ont grimpé au cours des dernières années pendant que les dépenses publicitaires régressaient dans les médias traditionnels. Comme la publicité numérique continue de gagner en importance comme média publicitaire, le coût de ce type de publicité ne pourra qu'augmenter. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'une lacune importante qui va à l'encontre de l'esprit de la Loi. Nous avons écrit au gouvernement pour lui suggérer de corriger cette lacune en modifiant la Loi de façon à inclure la publicité numérique.

La **figure 4** montre les dépenses publicitaires du gouvernement ventilées par média.

Figure 3 : Dépenses publicitaires, 2007-2014
(en millions de dollars)

Source : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario/Commission de révision de la publicité

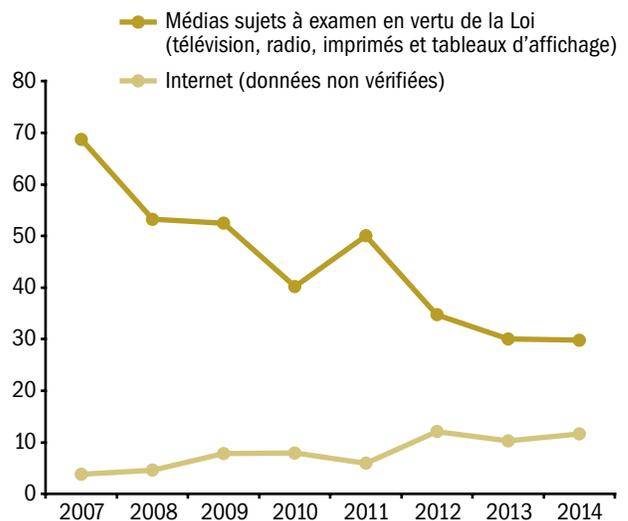
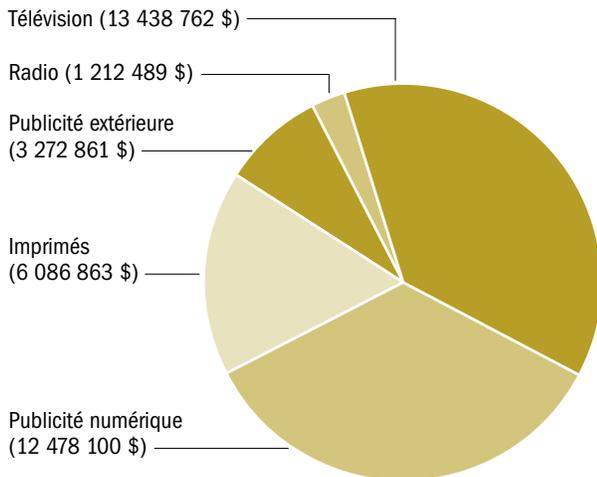


Figure 4 : Dépenses publicitaires par média, 2013-2014

Source : ministères du gouvernement de l'Ontario/Commission de révision de la publicité



Fonction d'examen

En vertu de la Loi, la vérificatrice générale doit examiner certains types de publicités gouvernementales pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites, mais surtout que leur contenu n'est pas de nature essentiellement partisane et qu'il ne peut être interprété comme tel.

La Loi définit les normes que les publicités doivent respecter et stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ».

La Loi donne également à la vérificatrice générale le pouvoir discrétionnaire de tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir. La Loi peut être consultée sur le site www.e-laws.gov.on.ca, et les *Lignes directrices concernant l'examen de la publicité gouvernementale*, accessibles à l'adresse www.auditor.on.ca/adre-view/default_fr.htm, fournissent des renseignements plus détaillés sur les processus que suit notre Bureau.

Publicités assujetties à la Loi

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – particulièrement les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du premier ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, d'afficher sur un babillard ou de diffuser à la radio ou à la télévision. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer moyennant des frais à des ménages ontariens par courrier en vrac ou toute autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être soumises à la vérification et à l'approbation de mon Bureau avant d'être diffusées.

La Loi exclut de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés en application de la loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant des questions urgentes de santé ou de sécurité publiques, lorsque le délai normal de traitement de sept jours ouvrables ferait en sorte de retarder indûment la diffusion du message.

La Loi stipule que les bureaux gouvernementaux doivent remettre les documents sujets à examen à notre Bureau. Le bureau gouvernemental ne peut pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que le chef du bureau, habituellement le sous-ministre, soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que l'annonce a été approuvée.

Si le Bureau de la vérificatrice générale n'a pas rendu sa décision dans un délai de sept jours ouvrables, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes prescrites par la Loi et il peut faire paraître l'annonce.

Si mon Bureau informe le bureau gouvernemental que le document ne satisfait pas aux normes, celui-ci ne peut pas être utilisé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée de l'annonce rejetée aux fins d'un

nouvel examen. Comme dans le cas de la soumission initiale, mon Bureau a sept jours pour rendre une décision. En vertu de la Loi, toutes les décisions de la vérificatrice générale sont définitives.

L'approbation d'une annonce est valide pour un an. Mon Bureau peut toutefois annuler une approbation avant cette échéance s'il détermine que l'annonce, en raison de nouvelles circonstances, donne une impression de partisanerie.

Un examen préalable est également proposé aux bureaux gouvernementaux qui aimeraient soumettre la version provisoire d'une annonce. Cette version peut être un scénario ou un scénarimage, à condition de correspondre raisonnablement à l'annonce dans sa forme définitive. Les examens préalables aident à limiter le temps et l'argent consacrés à l'élaboration d'annonces dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi. Un examen préalable est strictement volontaire de notre part et n'est pas assujéti aux exigences de la Loi.

Si le document soumis à un examen préalable semble enfreindre la Loi, nous donnons une brève explication au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous l'avisons en conséquence. Cependant, avant que l'annonce ne puisse être diffusée, le bureau gouvernemental doit quand même soumettre la version définitive à notre examen pour que nous puissions nous assurer qu'elle satisfait toujours aux normes de la Loi.

Normes applicables aux publicités proposées

Dans son examen, le Bureau de la vérificatrice générale doit déterminer si la publicité proposée satisfait aux normes de la Loi, à savoir :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
 - informer le public des politiques, des programmes ou des services gouvernementaux existants ou proposés;
 - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;

- encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
- promouvoir l'Ontario ou une région de la province comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou comme lieu à visiter, ou encore promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Le document doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député de l'Assemblée législative (sauf si le public cible primaire se trouve en dehors de l'Ontario, auquel cas le document est exempté de la norme).
- Le document ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de donner une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou d'une entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire, de l'avis de la vérificatrice générale, qu'il ne doit pas avoir comme objectif principal de promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir.

Autres facteurs

Outre les normes décrites ci-dessus, la Loi autorise la vérificatrice générale à tenir compte d'autres facteurs pour déterminer si un document vise principalement à promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir. En général, les autres facteurs se rapportent à l'impression générale produite par l'annonce et à la façon dont elle pourrait être perçue. Il faut vérifier si l'annonce comporte certains attributs souhaitables et si elle en évite d'autres peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
 - traiter d'un sujet ayant trait aux responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que celui-ci devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);

- présenter l'information objectivement en ce qui concerne le ton et le contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
- fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients lorsqu'il traite de questions, telle une politique proposée, qui n'ont pas été tranchées;
- mettre l'accent sur les faits ou les explications plutôt que sur les mérites politiques des propositions;
- permettre au public de distinguer les faits des commentaires, des opinions ou des analyses.
- Le document ne doit pas :
 - comprendre de couleurs, de logos ou de slogans généralement associés au parti au pouvoir;
 - attaquer, tourner en ridicule, critiquer ou réfuter, directement ou indirectement, les vues, les politiques ou les actions de ceux qui critiquent le gouvernement;
 - promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (la vérificatrice générale examine également le moment de la diffusion, les destinataires et l'environnement global où le message doit être diffusé);
 - communiquer de messages mettant en valeur le parti au pouvoir ou renforçant son image;
 - présenter des politiques, des activités ou des services existants comme s'ils étaient nouveaux;
 - utiliser une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir « Sites Web » dans la section qui suit).

Autres protocoles d'examen

Depuis qu'il a assumé la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, mon Bureau a tenté de clarifier, en collaboration avec le gouvernement, les points non couverts par la Loi. Une brève description des questions importantes qui ont dû être clarifiées au fil des ans est présentée ci-après.

Sites Web

Bien que les sites Web ne soient pas sujets à examen en application de la Loi, à notre avis, un site Web, un code Quick Response ou tout autre lien semblable mentionné dans une annonce est une extension de cette annonce. Après discussion avec le gouvernement, nous avons convenu, peu de temps après l'adoption de la Loi, que seule la première page affichée au premier clic de souris d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen. Nous tenons seulement compte du contenu accessible au premier clic, sauf si le premier clic mène à une passerelle ou à une page sans contenu significatif, auquel cas nous examinons la page suivante pour nous assurer que son contenu satisfait aux normes de la Loi. Par exemple, la page ne doit pas inclure le nom ou la photo d'un ministre, ni des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur ou qui attaquent les politiques ou opinions d'autrui.

Publicité par un tiers

Les fonds publics fournis à des tiers servent parfois à payer des publicités. Le gouvernement et mon Bureau ont convenu que la publicité par un tiers doit être soumise à examen si elle satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;

- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Médias sociaux

Les médias sociaux étaient encore à leurs débuts au moment de l'entrée en vigueur de la Loi. Leur utilisation a toutefois augmenté de façon exponentielle ces dernières années. De plus en plus d'annonces contenant différentes icônes de réseaux sociaux indiquant la présence du gouvernement sur ces sites sont soumises à l'approbation de notre Bureau. Bien que la Loi soit muette sur ce point, nous avons convenu avec le gouvernement que nous ferions un examen initial de tout média social cité dans une publicité pour veiller à ce qu'il n'y ait aucune référence partisane. Nous reconnaissons toutefois que le contenu de ces réseaux change fréquemment et qu'il peut parfois échapper au contrôle du bureau gouvernemental.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Toutefois, nous avons plutôt choisi d'engager des conseillers de l'extérieur pour nous aider à examiner les soumissions si besoin est. Les conseillers suivants

ont fourni des services à mon Bureau durant le dernier exercice :

- Rafe Engle (J.D., L.L.M.) est un avocat torontois qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, du divertissement et des communications pour un groupe diversifié de clients des secteurs à but lucratif et sans but lucratif. Il est aussi conseiller juridique externe auprès des Normes canadiennes de la publicité et président du Conseil des normes national de cet organisme. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias, de la publicité et des communications dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Le professeur Rose est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage qu'en font les partis politiques et les gouvernements.
- Joel Ruimy est expert-conseil en communication qui a couvert la politique ontarienne et nationale pendant trois décennies dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.
- John Sciarra occupait auparavant le poste de directeur des opérations dans mon Bureau. Il nous a aidés à mettre en oeuvre la fonction d'examen de la publicité et à surveiller celle-ci jusqu'à sa retraite en 2010.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale au cours de l'exercice écoulé.