



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LA SURVEILLANCE DE LA PUBLICITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Kelly Block, présidente

MARS 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**LA SURVEILLANCE DE LA PUBLICITÉ DU
GOUVERNEMENT DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**La présidente
Kelly Block**

MARS 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENTE

Kelly Block

VICE-PRÉSIDENTS

Lloyd Longfield

Maxime Blanchette-Joncas

MEMBRES

Luc Berthold

Kody Blois

Greg Fergus

Matthew Green

Philip Lawrence

Francesco Sorbara

Len Webber

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Brenda Shanahan

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard

Dillan Theckedath

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 4, La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada, des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



LA SURVEILLANCE DE LA PUBLICITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a recours à des publicités payées dans divers médias pour faire connaître au public ses programmes et services, tant au Canada qu'à l'étranger¹. Au cours de l'exercice 2017-2018, « 55 organisations gouvernementales ont consacré 39,2 millions de dollars au total à des publicités. La plupart de ces dépenses ont été consacrées à des publicités dans les médias numériques, qui coûtent généralement moins cher². »

En 2016, le gouvernement fédéral a défini ce qui constituait des communications non partisans (y compris en ce qui a trait à la publicité), dans la *Politique sur les communications et l'image de marque*. Il a aussi mis en place un processus qui exige que toutes les campagnes de publicité dont le budget est supérieur à 500 000 \$ soient examinées par l'organisme Normes de la publicité (un organisme externe) à l'aide d'un ensemble précis de critères, afin de garantir le caractère non partisan des activités publicitaires³. Les campagnes dont le budget est inférieur à 500 000 \$ sont examinées par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)⁴.

La politique du Conseil du Trésor en la matière et la « *Directive sur la gestion des communications* qui l'accompagne définissent les communications non partisans comme étant :

- objectives, factuelles et explicatives;
- sans slogans, images, identifiants, biais, désignation ou affiliation à un parti politique;

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.1.

2 *Ibid.*, paragr. 4.2.

3 *Ibid.*, paragr. 4.3 et 4.5.

4 *Ibid.*, paragr. 4.5.



- modestes dans l'utilisation des couleurs associées au parti au pouvoir, sauf si un élément est présenté couramment dans de telles couleurs;
- dépourvues du nom, de la voix ou de l'image d'un ministre, d'un député ou d'un sénateur dans le cadre d'annonces publicitaires⁵ ».

Il incombe aux organisations du gouvernement fédéral d'assurer le caractère non partisan de toutes leurs communications, mais « seules les publicités sont soumises à un examen à l'extérieur des organisations pour vérifier si les exigences relatives au caractère non partisan sont respectées⁶ ».

Les produits de communication comme les vidéos, les graphiques ou du contenu numérique ne sont pas considérés comme de la publicité, à moins que les organisations ne paient pour leur placement dans les médias. Ils n'ont donc pas à être revus à l'extérieur des organisations pour en assurer le caractère non partisan. Le tableau 1 fournit des exemples de publicités et d'autres produits de communication du gouvernement.

5 *ibid.*, paragr. 4.3.

6 *ibid.*, paragr. 4.4.

Tableau 1 — Exemples de produits publicitaires du gouvernement du Canada

Exemples d'activités publicitaires du gouvernement	Exemples d'autres communications du gouvernement
<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion payante d'une annonce publicitaire sur le site Web d'une tierce partie; • Diffusion payante d'une annonce sur les médias sociaux; • Diffusion payante d'une vidéo sur le site Web d'une tierce partie; • Avis publics payants; • Panneaux publicitaires sur un terrain commercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contenu de tous les sites Web du gouvernement du Canada; • Diffusion gratuite sur les comptes de médias sociaux des organisations gouvernementales; • Vidéo diffusée sur un site Web du gouvernement; • Avis sur un site Web du gouvernement; • Panneaux publicitaires sur un bâtiment ou un terrain appartenant à l'État; • Messages, activités ou conférences de presse d'un ministre.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, pièce 4.1.

Le tableau 2 présente les diverses responsabilités liées aux publicités du gouvernement.



Tableau 2 — Principales responsabilités liées aux publicités du gouvernement du Canada

Organisation	Responsabilités
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	<ul style="list-style-type: none">• Concevoir, mettre en œuvre et surveiller le processus d'examen externe du gouvernement du Canada qui vise à vérifier que les campagnes publicitaires de plus de 500 000 \$ sont non partisans.• Surveiller la conformité aux dispositions de la politique du Conseil du Trésor en la matière, notamment les exigences relatives au caractère non partisan des publicités.
Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)	<ul style="list-style-type: none">• Faciliter le processus d'examen externe entre les organisations gouvernementales et Normes de la publicité pour les campagnes publicitaires du gouvernement dont le budget dépasse 500 000 \$.• Fournir des conseils et des avis techniques en ce qui a trait aux exigences législatives et aux exigences de la politique du gouvernement du Canada régissant la publicité gouvernementale.• Examiner les campagnes publicitaires pour vérifier si elles sont conformes aux exigences de la politique gouvernementale relatives au caractère non partisan, à la <i>Loi sur les langues officielles</i> et au Programme fédéral de l'image de marque.
Normes de la publicité	<ul style="list-style-type: none">• Administrer le <i>Code canadien des normes de la publicité</i>. Cet organisme sans but lucratif possède de l'expérience dans la vérification de la conformité des publicités aux exigences législatives et réglementaires applicables.• Procéder à l'examen externe des campagnes publicitaires du gouvernement dont le budget dépasse 500 000 \$.
Ministères et organismes gouvernementaux	Il incombe à chaque ministère et organisme fédéral de s'assurer que toutes ses communications, notamment les publicités, sont non partisans et de soumettre leurs campagnes publicitaires à un examen pour confirmer qu'elles sont conformes aux exigences relatives au caractère non partisan.

Source : Tableau préparé à l'aide de données tirées du rapport du Bureau du vérificateur général du Canada, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada , paragr. 4.7 à 4.10.

Au printemps 2019, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a publié un audit de performance visant à déterminer si le SCT et SPAC « avaient exercé une surveillance adéquate pour s'assurer que le gouvernement du Canada respectait son engagement à l'égard de la publicité non partisane. Dans le cadre de l'audit, "surveillance adéquate" s'entend de processus d'examen conçus, mis en œuvre, exécutés et surveillés de façon à satisfaire aux exigences que le gouvernement fédéral a lui-même établies⁷. »

Le 23 février 2021, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a tenu une audience sur cet audit, à laquelle ont participé les personnes suivantes :

BVG : Andrew Hayes, sous-vérificateur général, et Michelle Salvail, directrice principale;

SPAC : Bill Matthews, sous-ministre, et Jean-Pierre Blais, sous-ministre adjoint, Receveur général et des pensions;

SCT : Peter Wallace, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, et Kelly Acton, secrétaire adjointe, Communications stratégiques et affaires ministérielles⁸.

À la suite de l'audit, le seuil pour soumettre une campagne publicitaire à un examen externe a été abaissé à 250 000 \$. Toutefois, dans le présent rapport, nous ferons d'abord état de l'analyse, des conclusions et des recommandations du BVG concernant le seuil de 500 000 \$ en vigueur durant la période de l'audit avant d'examiner le changement.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Processus d'examen externe du gouvernement fédéral

Le BVG a constaté que le SCT se fondait uniquement sur le coût des campagnes pour déterminer si une campagne devait être examinée par un organisme externe. Le BVG a recommandé qu'à l'avenir, « le coût ne devrait pas constituer le seul facteur de risque

7 *Ibid.*, paragr. 4.11.

8 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#).



pris en compte pour déterminer si une campagne doit faire l'objet d'un examen externe⁹ ».

Par exemple, « l'analyse des dépenses publicitaires du gouvernement avant 2016 réalisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada avait montré qu'un seuil de 500 000 \$ pour le budget de publicité permettrait de couvrir environ 90 % des dépenses publicitaires annuelles du gouvernement¹⁰ ». Les représentants du SCT étaient d'avis que le recours à un seuil fondé sur une valeur monétaire était l'approche la plus appropriée, car « l'objectif sous-jacent du processus d'examen externe était d'empêcher que des fonds publics soient consacrés à de la publicité partisane¹¹ ». Cependant, de l'exercice 2016-2017 à l'exercice 2017-2018, une trentaine de campagnes ont eu des budgets supérieurs à 500 000 \$, représentant au total 70 % des dépenses gouvernementales en publicité, et ont fait l'objet d'un examen externe¹². C'est donc environ 30 % des dépenses gouvernementales en publicité qui ont été allouées à des campagnes au budget inférieur au seuil exigé pour faire l'objet d'un examen externe, et non 10 %, comme le prévoit le nouveau processus établi en 2016.

Le BVG a également signalé que le recours accru à la publicité numérique, moins coûteuse, entraînera probablement une diminution du nombre de campagnes publicitaires ayant un budget supérieur à 500 000 \$ et exigeant un examen externe.

Enfin, le BVG a aussi mentionné que le SCT « n'a pas évalué d'autres risques que le coût pour déterminer les campagnes qui devraient être soumises à un examen externe. Parmi les facteurs de risque dont il aurait pu tenir compte figurent les suivants :

L'auditoire potentiel : Avec l'adoption par le gouvernement du Canada d'une approche des communications et de la publicité axée d'abord sur le numérique, les organisations gouvernementales ont la responsabilité d'utiliser les plateformes et médias numériques comme principal moyen de connexion et d'interaction avec le public. Or, les médias numériques sont un moyen de communication généralement moins coûteux pour diffuser des informations adaptées à des segments donnés de la population. Les personnes visées peuvent ensuite rediffuser l'information en la partageant avec d'autres personnes, ce qui peut permettre

9 BVG, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.21.

10 *Ibid.*, paragr. 4.26.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*, paragr. 4.27.

d'atteindre un vaste auditoire et d'avoir éventuellement une incidence aussi grande que dans le cas d'une campagne diffusée dans d'autres médias.

Le sujet de la campagne : Le sujet d'une campagne publicitaire n'est pas pris en compte au moment de déterminer si une campagne doit être soumise à un examen externe. Ainsi, une campagne sur l'importance de se laver les mains ne pose vraisemblablement pas un risque élevé d'être partisane, mais elle pourrait néanmoins être assujettie à un examen externe si son budget était suffisamment élevé. Par contre, une campagne sur un sujet de nature plus sensible sur le plan politique, comme les changements climatiques, pourrait ne pas être assujettie au processus d'examen externe si son budget était inférieur à 500 000 \$¹³. »

En conséquence, le BVG a recommandé que le SCT « devrait envisager une approche fondée sur les risques pour déterminer les campagnes publicitaires qui posent un risque plus élevé d'être partisans et devraient être soumises à un examen externe. Cette approche devrait tenir compte de facteurs comme le moment de diffusion, l'auditoire potentiel, le sujet de la publicité et le coût¹⁴. »

Dans son Plan d'action détaillé, le SCT a indiqué que, dans le cadre de l'examen du seuil déjà en cours en réponse à un rapport de 2017 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, il effectuerait une analyse d'autres facteurs et modifierait les exigences relatives aux examens externes obligatoires¹⁵. À cette fin, le SCT a présenté l'échéancier suivant des jalons importants accomplis et prévus :

Mai 2019 :

- a examiné les récents rapports annuels sur la publicité du GC afin de déterminer le seuil exprimé en dollars requis pour atteindre divers pourcentages du budget publicitaire annuel du GC;

13 *Ibid.*, paragr. 4.31.

14 *Ibid.*, paragr. 4.32.

15 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), [Plan d'action détaillé](#), p. 1. Pour en savoir plus, consulter le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, [Atteindre les Canadiens au moyen de publicités gouvernementales efficaces](#), 1^{re} session, 42^e législature, décembre 2017, recommandation 7.



- a évalué d'autres facteurs de risque et des approches similaires de surveillance dans d'autres administrations (p. ex. l'Australie, l'Ontario, etc.) pour déterminer les approches de surveillance.

De juin à décembre 2019 :

- a élaboré des options pour un nouveau seuil;
- a consulté des intervenants internes et externes au sujet du seuil proposé;

De février à mars 2020 :

- informera les ministères des modifications aux examens externes obligatoires;
- affichera les informations sur Canada.ca¹⁶.

Lors de l'audience, Peter Wallace, secrétaire du Conseil du Trésor, a expliqué que, depuis l'audit, une analyse du processus d'examen a permis de conclure « qu'un objectif cohérent fondé sur la valeur monétaire demeure l'indicateur de risque le plus faible¹⁷ ». Or, le seuil exigeant un examen externe est passé de 500 000 à 250 000 \$, ce qui « reflète la nature changeante du secteur et l'utilisation accrue des médias numériques dans les campagnes publicitaires. Cette approche a été conçue pour couvrir au moins 80 % du budget publicitaire annuel du gouvernement¹⁸. »

Lorsqu'il a été questionné au sujet du recours accru aux médias numériques, M. Wallace a fourni les explications suivantes :

Ce n'est pas forcément que la publicité numérique coûte moins. Elle offre une certaine portée, mais elle est en fait tarifée. Il existe un marché, et je pense, pour ma part, qu'il n'y a rien de gratuit dans la publicité ou quoi que ce soit d'autre.

Le marché s'éclaircit et il s'adapte, de sorte que les dépenses, qu'elles soient numériques ou traditionnelles, restent des dépenses de publicité. Elles constituent un moyen fiable de comprendre les critères fondamentaux associés à la pénétration du public, ce qui est essentiellement ce qu'il en coûte pour accéder à des yeux et des oreilles, ou pour pouvoir projeter un contenu. Cette capacité des marchés d'équilibrer

16 Ibid.

17 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#), 1120.

18 Ibid.

et de déterminer la tarification appropriée des autres éléments existe tout autant dans les médias numériques que dans les médias non numériques.

Cependant, à certains égards, le numérique peut exiger et encourager plus facilement l'utilisation de plus petits lots de publicité. Pour cette raison, il est logique de baisser le seuil et notre examen a déterminé qu'il faut le baisser à 250 000 \$ pour veiller à ce que nous continuions à capter directement 80 % de toute la publicité et que celle-ci fasse l'objet d'un examen externe¹⁹.

De plus, plusieurs questions ont été posées quant à savoir s'il était adéquat de dépendre uniquement d'un seuil fondé sur une valeur monétaire pour déclencher un examen externe. Peter Wallace a fourni la réponse suivante :

L'examen externe vise à s'assurer que les publicités répondent pleinement aux critères. Quand le Conseil du Trésor a entrepris, à la demande du vérificateur, un examen complet, nous avons étudié la possibilité d'abaisser le seuil. Nous avons examiné plusieurs autres éléments aussi. Le problème des autres éléments, à vrai dire, c'est qu'ils sont par nature subjectifs. Nous avons déjà eu une conversation au Comité sur le caractère nuancé de ces éléments.

Je continue de croire, même s'il est évident que nous écouterons très attentivement l'avis du Comité, qu'il n'y a rien de gratuit, pour être franc, dans la publicité. La meilleure compréhension, le meilleur mécanisme dont nous pouvons disposer pour comprendre la portée, l'incidence et le risque potentiel quant aux fonds publics reste assurément le montant. Ce critère est très clair, très facile à expliquer et défendable en principe.

Si nous essayons de passer à d'autres aspects, comme les questions au sujet du lavage des mains ou certains autres éléments, à vrai dire, nous amenons un élément subjectif que les Normes de la publicité ou les personnes qui proposent la publicité en premier lieu au niveau ministériel sont probablement les mieux placées pour mettre en œuvre²⁰.

Bill Matthews, sous-ministre, SPAC, a ensuite précisé que « l'administrateur général du ministère demandeur a la responsabilité de s'assurer que le contenu de la publicité est conforme aux lignes directrices et à la loi. Mais il peut toujours, c'est à sa discrétion, demander qu'une publicité dont le budget est inférieur au seuil [de 250 000 \$] fasse elle aussi l'objet d'un examen²¹. »

Le Comité recommande donc :

19 *Ibid.*, 1235.

20 *Ibid.*, 1225.

21 *Ibid.*, 1135.



Recommandation 1

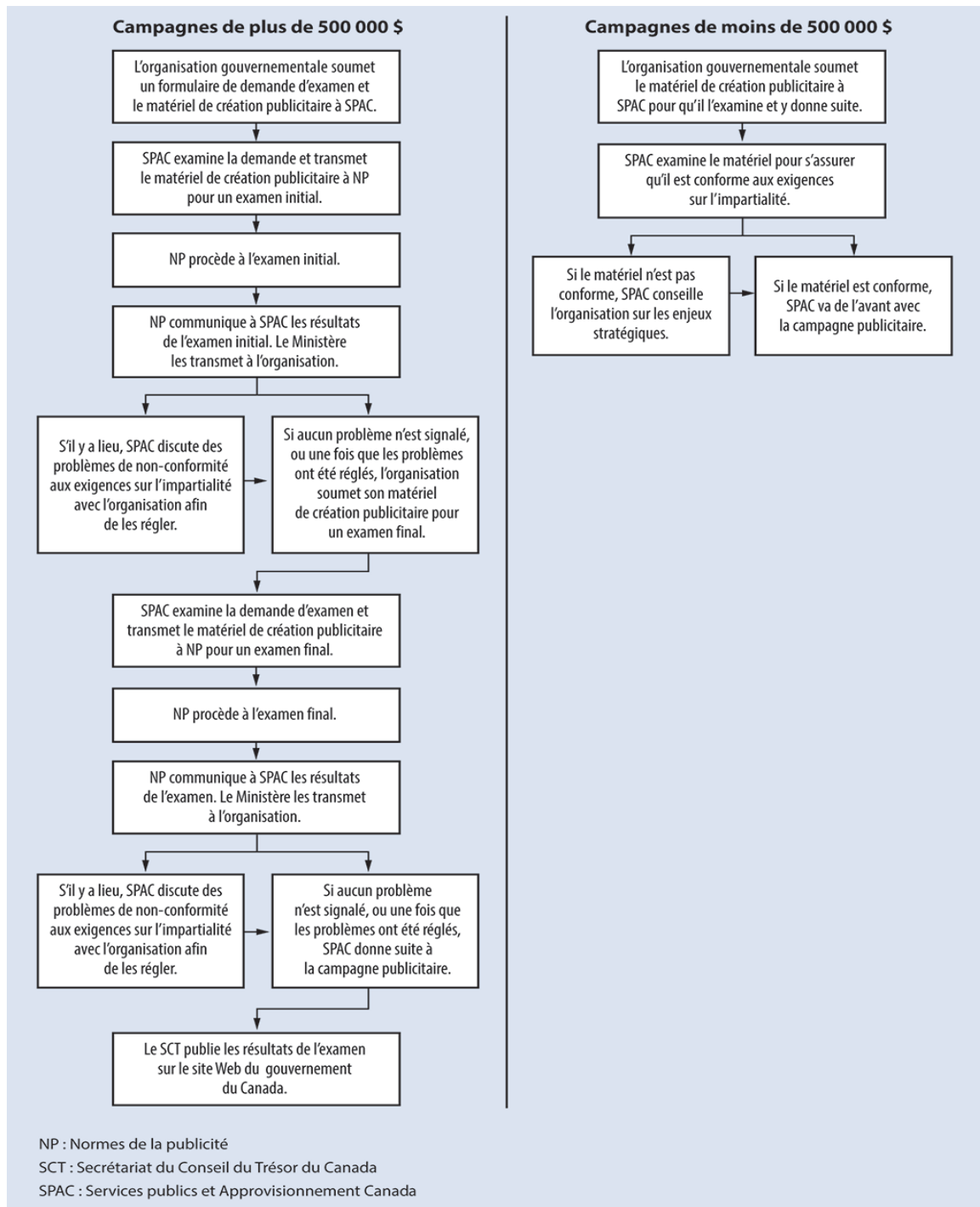
Que, d'ici le 31 juillet 2021, le Secrétariat du Conseil du Trésor présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport évaluant l'efficacité du nouveau seuil de 250 000 \$ pour soumettre les campagnes publicitaires à un examen externe pour s'assurer du caractère non partisan des publicités du gouvernement du Canada.

Examens externes des campagnes de plus de 500 000 \$

Au moment de l'audit, SPAC a effectué des examens de campagnes publicitaires du gouvernement de moins de 500 000 \$ et coordonné le processus d'examen externe du caractère non partisan des campagnes publicitaires du gouvernement dont le budget dépassait 500 000 \$²². Le tableau 3 décrit ce processus.

22 BVG, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.33.

Figure 1 — Processus d'examen des publicités du gouvernement du Canada



Source : Bureau du vérificateur général du Canada, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, pièce 4.2.



Le BVG a constaté « qu’il y avait peu d’éléments probants indiquant que les examinateurs de [SPAC] et de Normes de la publicité avaient appliqué les critères du [SCT] de façon exhaustive dans le cadre de leurs examens des campagnes publicitaires. Par conséquent, il y avait peu d’assurance que les examens du caractère non partisan des publicités avaient été exhaustifs et efficaces, et il y avait un risque que ces examens n’aient pas permis de faire ressortir les cas où les fonds publics avaient servi à financer des publicités partisans²³. »

Dans un échantillon de 23 dossiers de campagnes publicitaires transmis au BVG, SPAC « avait facilité le processus d’examen entre les organisations gouvernementales et Normes de la publicité. Le Ministère a notamment transmis le matériel de création publicitaire soumis par les différentes organisations gouvernementales à Normes de la publicité pour que l’organisme puisse l’examiner. Il a aussi informé les organisations des problèmes relevés lors des examens, le cas échéant²⁴. » Le BVG a néanmoins trouvé « peu d’éléments probants de l’analyse effectuée à l’appui des évaluations des publicités. Par exemple, dans les dossiers où les organisations gouvernementales présentaient des énoncés factuels et des statistiques, le BVG a constaté que Normes de la publicité n’avait pas demandé de renseignements ni de données à l’appui des messages publicitaires²⁵. »

Par ailleurs, le BVG n’a « relevé aucun cas où les conseillers en communication [de SPAC] avaient demandé aux organisations gouvernementales de joindre des documents justificatifs à leur matériel de campagne pour prouver que les déclarations faites dans les publicités étaient fondées sur des faits », ce qui signifie qu’il n’a « pas été en mesure d’évaluer la manière dont les examens avaient été réalisés ni s’ils avaient été tous réalisés²⁶ ».

Le BVG a par conséquent recommandé que le SCT « devrait veiller à ce que Normes de la publicité consigne en dossier les raisons sous-tendant ses évaluations des campagnes de publicité du gouvernement au regard de tous les critères relatifs à l’impartialité politique²⁷ ».

Dans son Plan d’action détaillé, le SCT a indiqué qu’il a « déjà entamé la mise sur pied d’un processus à l’intention de Normes de la publicité afin de mieux documenter la justification fournie au moment de déterminer si la publicité répond aux critères

23 *Ibid.*, paragr. 4.36.

24 *Ibid.*, paragr. 4.41.

25 *Ibid.*, paragr. 4.42.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*, paragr. 4.43.

d'examen ou non », qui avait été établi en juin 2019²⁸. Par exemple, le Secrétariat a publié un nouveau formulaire d'évaluation que Normes de la publicité utilise pour évaluer les créations publicitaires et justifier leurs décisions; ce formulaire « comprend des critères plus détaillés pour chacun des éléments décrits dans la définition des communications non partisans ainsi que de nouvelles exigences d'attestation pour les chefs des communications²⁹ ». Peter Wallace l'a aussi rappelé lors de l'audience³⁰.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 2

Que, d'ici le 31 juillet 2021, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès qu'il a réalisés pour veiller à ce que Normes de la publicité consigne en dossier les raisons sous-tendant ses évaluations des campagnes publicitaires du gouvernement au regard de tous les critères relatifs à l'impartialité politique.

Processus d'examen en deux étapes

Le processus d'examen des campagnes publicitaires de plus de 500 000 \$ (qui a depuis été abaissé à 250 000 \$) se déroule en deux temps :

PREMIÈREMENT, l'organisation gouvernementale qui planifie la campagne envoie d'abord le matériel de création publicitaire à Services publics et Approvisionnement Canada, qui les transmet à Normes de la publicité pour un examen initial. L'organisation gouvernementale est ensuite avisée des résultats de l'examen initial.

DEUXIÈMEMENT, si aucun problème de conformité aux exigences sur l'impartialité politique n'est signalé à l'examen initial, ou une fois que les problèmes éventuels ont été réglés, l'organisation gouvernementale soumet son matériel de création publicitaire à l'examen final de Normes de la publicité³¹.

28 SCT, [Plan d'action détaillé](#), p. 2.

29 *Ibid.*

30 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#), 1120.

31 BVG, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.44.



Le BVG a constaté que, dans 80 % des cas, « les examens finaux du matériel de création publicitaire faisant partie de campagnes de plus de 500 000 \$ avaient été réalisés peu après les examens initiaux, parfois seulement quelques heures ou quelques jours après. C'est donc dire que la plupart des messages publicitaires étaient déjà presque définitifs lorsqu'ils ont été soumis à l'examen initial. Lorsque les coûts de production sont élevés, comme c'est le cas pour une publicité vidéo, cette façon de faire nuit à l'objectif même de l'examen initial, à savoir effectuer cet examen à un moment où il est moins coûteux de modifier des éléments publicitaires. Lorsque les coûts de production sont faibles, par exemple dans le cas d'une publicité numérique, le processus en deux étapes pourrait ne pas apporter une grande valeur ajoutée³². »

Le BVG a donc recommandé que le SCT « devrait évaluer le caractère approprié du processus en deux étapes et son application afin de s'assurer qu'il est efficace et qu'il permet d'atteindre l'objectif recherché³³ ».

Afin de donner suite à cette recommandation, le SCT a indiqué dans son plan d'action qu'il avait :

- analysé un échantillon d'examens (médias numériques et traditionnels) pour déterminer le temps écoulé entre l'examen initial et l'examen final;
- communiqué avec les ministères pour savoir à quelle étape du processus de production le matériel créatif a été soumis aux Normes de la publicité;
- ajouté des directives supplémentaires sur Canada.ca pour aider les ministères à mieux planifier leur participation au processus d'examen³⁴.

Le SCT a également déterminé que le processus actuel est toujours adéquat et qu'il n'est pas nécessaire d'y apporter des modifications³⁵. Or, lors de l'audience, Peter Wallace a précisé que, même si le SCT n'a pas établi que le processus devait être modifié, « des directives [éclairées par les travaux sur cette recommandation] ont été élaborées pour aider les ministères à planifier le calendrier de leurs demandes d'examen adressées à

32 *Ibid.*, paragr. 4.45.

33 *Ibid.*, paragr. 4.46.

34 SCT, [Plan d'action détaillé](#), p. 2.

35 *Ibid.*

l'organisme Normes de la publicité. Ces directives ont été communiquées au ministère et affichées sur Canada.ca³⁶. »

Compte tenu des nouvelles directives du SCT concernant la planification par les ministères du calendrier des demandes d'examen à Normes de la publicité, le Comité n'a aucune recommandation à faire à cet égard.

Examens des campagnes publicitaires de moins de 500 000 \$

Bien que SPAC soit chargé d'examiner les campagnes publicitaires du gouvernement fédéral dont le budget est inférieur à 500 000 \$, le BVG a constaté que « le Ministère n'avait donné à ses conseillers en communication aucune orientation (par exemple au moyen de manuels ou d'une formation) sur les modalités de réalisation des examens, y compris sur les critères à appliquer et la manière de les appliquer, et sur la nécessité de documenter leurs analyses³⁷ ». Par ailleurs, il y avait « peu d'éléments probants indiquant que le Ministère avait examiné toutes les campagnes publicitaires en se fondant sur tous les critères d'évaluation de l'impartialité politique, et ce, de manière uniforme et exhaustive. Ainsi, [le BVG n'a] relevé aucun cas où les conseillers en communication avaient demandé aux organisations gouvernementales de joindre des documents justificatifs à leur matériel de campagne pour prouver que les déclarations faites dans les publicités étaient fondées sur des faits », ce qui signifie qu'il n'a « pas été en mesure d'évaluer la manière dont les examens avaient été réalisés ni s'ils avaient été tous réalisés³⁸ ».

À la lumière de ces constatations, le BVG a conclu qu'« il y avait peu d'assurance que [SPAC] avait examiné les campagnes publicitaires de moins de 500 000 \$ du gouvernement avec suffisamment de rigueur pour en assurer le caractère non partisan », et a donc recommandé que le Ministère « devrait fournir à ses conseillers en communication une orientation claire et de la formation sur la manière de réaliser les examens, notamment sur la nécessité de consigner en dossier les raisons sous-tendant leur évaluation de tous les critères relatifs à l'impartialité politique³⁹ ».

36 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#), 1120.

37 BVG, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.47 et 4.48.

38 *Ibid.*, paragr. 4.49.

39 *Ibid.*, paragr. 4.50 et 4.51.



Dans son Plan d'action détaillé, le Ministère a indiqué accepter cette recommandation et s'est engagé à « mettr[e] à jour les documents de formation et les listes de vérification des conseillers et [à] en crée[r] de nouveaux, afin de s'assurer que toutes les exigences des lois et des politiques liées à la publicité du gouvernement du Canada (en ce qui touche notamment l'impartialité politique, le Programme de coordination de l'image de marque et les langues officielles) soient mises en application de façon uniforme et exhaustive » d'ici décembre 2019⁴⁰.

Lors de l'audience, Bill Matthews a confirmé que la nouvelle documentation et les listes de vérification avaient été mises en œuvre comme prévu, puis donné les précisions suivantes :

[SPAC] a [...] élabor[é] un schéma du processus d'examen du caractère non partisan de la publicité pour aider les conseillers de SPAC à faire l'examen de la publicité et à consigner le tout en dossier de manière uniforme. Ce travail a été mené à bien en octobre 2019. Le schéma du processus a été présenté à tous les conseillers pour leur permettre de bien le comprendre et de l'appliquer de manière uniforme.

Par ailleurs, nous avons créé une liste de vérification qui comprend les étapes associées aux critères d'examen du caractère non partisan de la publicité. Ce travail a été achevé également en octobre 2019.

Enfin, le nouveau Système d'information de gestion de la publicité, qui a été acheté et qui est en cours de configuration, permettra de stocker toute la documentation pertinente dans le système même, et il comprendra une étape liée expressément aux examens du caractère non partisan de la publicité⁴¹.

Étant donné que le Système d'information de gestion de la publicité devrait être mis en ligne le 1^{er} avril 2021⁴², le Comité recommande :

Recommandation 3

Que, d'ici le 31 juillet 2021, Services publics et Approvisionnement Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès qu'il a réalisés concernant la configuration et la mise en œuvre du Système de gestion de la publicité ainsi que la formation à cet égard.

40 Services publics et Approvisionnement Canada, [Plan d'action détaillé](#), p. 1.

41 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#), 1115.

42 *Ibid.*, 1255.

Surveillance des examens des campagnes publicitaires

C'est SPAC qui coordonne les examens externes avec Normes de la publicité, mais c'est le SCT qui en est responsable. Depuis juillet 2018, le SCT surveille le processus afin de vérifier si Normes de la publicité et SPAC l'ont bien suivi, par exemple s'ils ont respecté les échéances fixées et signé les formulaires⁴³. Cependant, le BVG a constaté que le SCT n'avait pas déterminé si les examens de Normes de la publicité avaient été exhaustifs⁴⁴.

Le BVG a donc conclu que le SCT « n'a pas pu démontrer qu'il s'était assuré que Normes de la publicité avait appliqué de façon uniforme et exhaustive tous les critères d'examen établis à toutes les campagnes publicitaires du gouvernement qu'il avait examinées. C'est donc dire que le Secrétariat ne pouvait pas avoir la certitude que le processus d'examen permettait de détecter et de prévenir efficacement les publicités partisans⁴⁵. »

Le BVG a par conséquent recommandé que le SCT devrait :

- améliorer sa surveillance des examens des campagnes publicitaires du gouvernement;
- vérifier que Normes de la publicité applique de façon uniforme et exhaustive tous les critères d'examen du caractère non partisan des publicités lors de ses examens;
- fournir des directives sur l'interprétation et l'application des critères à la lumière des constatations découlant de ses activités de surveillance⁴⁶.

Dans son Plan d'action détaillé, le SCT a mentionné que, pour donner suite à cette recommandation, il a établi une méthodologie qui évaluera l'application des critères d'examen par Normes de la publicité, examiné un échantillon d'examens réalisés par Normes de la publicité pour évaluer comment l'organisme applique les critères

43 BVG, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.57.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*, paragr. 4.58.

46 *Ibid.*, paragr. 4.59.



d'examen et a par conséquent déterminé qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer des directives supplémentaires pour Normes de la publicité⁴⁷.

Lors de l'audience, en réponse à une question concernant la fréquence des examens externes, Kelly Acton, secrétaire adjointe, Communications stratégiques et affaires ministérielles du SCT, a déclaré qu'en 2019-2020, Normes de la publicité avait examiné « 1 800 publicités issues de 33 campagnes » et que « [3] d'entre elles ont été modifiées⁴⁸ ».

En dépit de la conclusion du SCT, selon laquelle Normes de la publicité n'a pas besoin d'autres directives, le Comité fait néanmoins la recommandation suivante :

Recommandation 4

Que, d'ici le 31 juillet, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes une évaluation : A) de sa surveillance des examens des campagnes publicitaires du gouvernement; B) examinant si Normes de la publicité applique de façon uniforme et exhaustive tous les critères d'examen du caractère non partisan des publicités lors de ses examens.

Processus de traitement des plaintes du public

Le BVG a rapporté que, de 2013 à 2016, Normes de la publicité a reçu 56 plaintes sur les publicités du gouvernement du Canada. « Seize ont été jugées non fondées. Les 40 plaintes qui restaient concernaient une publicité du gouvernement du Canada en particulier. Parmi ces 40 plaintes, 22 ont été retenues parce que la publicité contrevenait à la disposition 1, Véracité, clarté, exactitude, du *Code canadien des normes de la publicité*. Les 18 autres plaintes n'ont pas été poursuivies, parce que la publicité n'était plus diffusée et le gouvernement du Canada a confirmé qu'elle ne serait pas rediffusée sous la même forme à l'avenir⁴⁹. »

Avec l'établissement du processus d'examen externe, le SCT a mis en place des procédures pour recevoir et traiter les plaintes formulées par le public au sujet du caractère partisan des publicités du gouvernement. Or, le BVG « a constaté que ce processus de traitement des plaintes du public n'était pas indépendant. Selon les

47 SCT, [Plan d'action détaillé](#), p. 3.

48 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#), 1120.

49 BVG, [La surveillance de la publicité du gouvernement du Canada](#), rapport 4 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 4.60.

procédures mises en place par le SCT, si SPAC ou Normes de la publicité recevaient une plainte au sujet d'une publicité partisane du gouvernement du Canada, c'est l'organisation gouvernementale responsable de la campagne publicitaire qui devrait traiter la plainte et y répondre. Pour les campagnes qui avaient été examinées par Normes de la publicité, l'organisation gouvernementale devrait consulter Normes de la publicité⁵⁰. »

De l'avis du BVG, « le fait que les organisations gouvernementales traitent des plaintes concernant le caractère partisan de leurs propres campagnes et y répondent, avec la participation de Normes de la publicité dans certains cas, pourrait laisser croire que les plaintes ne sont pas considérées de manière objective⁵¹. » Signalons toutefois que des représentants du STC et de SPAC ont indiqué au BVG qu'ils n'étaient au courant d'aucune plainte relativement au caractère partisan de publicités déposée au cours de la période visée par l'audit⁵².

Par conséquent, le BVG a recommandé que le SCT « devrait veiller à mettre en place un processus indépendant et objectif pour recevoir et examiner les plaintes du public concernant le caractère partisan des publicités du gouvernement, et y répondre⁵³ ».

Pour donner suite à cette recommandation, le SCT a indiqué dans son Plan d'action détaillé que, pour évaluer la faisabilité d'établir un processus d'examen indépendant de toute plainte du public, il a entrepris des recherches et une analyse des mécanismes de traitement des plaintes publiques dans les ministères fédéraux et dans d'autres administrations au Canada et à l'étranger (p. ex. le Royaume-Uni, l'Australie, l'Ontario, etc.)⁵⁴. De plus, comme le Secrétariat « n'est pas impliqué dans les décisions liées à la planification ou à la production de la publicité, [il] pilotera un processus indépendant pour les plaintes afin de déterminer le besoin d'un mécanisme additionnel, informé par le volume et la nature de toutes plaintes reçues » en 2020-2021⁵⁵. Des renseignements pour guider le public dans la présentation des plaintes seront offerts sur le site Web Canada.ca⁵⁶.

50 *Ibid.*, paragr. 4.61.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*, paragr. 4.62.

54 SCT, [Plan d'action détaillé](#), p. 3.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*



Lors de l'audience, plusieurs questions ont été posées au sujet de la connaissance du processus de traitement des plaintes présentées par le public. Kelly Acton a fourni les réponses suivantes :

En avril 2020, nous avons mis en place un [processus] pilote, après avoir examiné ce qui se faisait ailleurs, mais sans avoir trouvé beaucoup d'exemples de processus publics pour une tâche non partisane comme celle-ci. Il suffit de remplir un formulaire qui est disponible sur Canada.ca, c'est donc très simple pour quiconque estime qu'une publicité revêt un caractère partisan. Nous surveillons cela.

Depuis la création de ce formulaire, nous n'avons pas reçu de plainte sur le caractère partisan d'une publicité du gouvernement du Canada⁵⁷.

[N]ous avons parlé de certaines des façons dont ce mécanisme de plainte est annoncé. Je dirais aussi que c'est une chose que nous surveillons de très près, compte tenu de la période relativement récente de la mise en œuvre et, bien sûr, de l'importance du mécanisme⁵⁸.

Même si le Comité soutient que le processus est facile d'utilisation, il recommande néanmoins :

Recommandation 5

Que, d'ici le 31 juillet 2021, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur le processus pilote de traitement des plaintes du public concernant le caractère partisan des publicités du gouvernement du Canada.

CONCLUSION

Le Comité conclut que le Secrétariat du Conseil du Trésor et Services publics et Approvisionnement Canada n'ont pas exercé une surveillance suffisamment rigoureuse pour s'assurer que le gouvernement du Canada respecte son engagement à l'égard de la publicité non partisane. Par conséquent, il y a un risque que le processus d'examen des publicités ne permette pas de déceler et de prévenir le caractère partisan des publicités gouvernementales.

57 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 23 février 2021, [réunion n° 20](#), 1120.

58 *Ibid.*, 1250.

Le Comité a formulé cinq recommandations dans le présent rapport tiré de son étude pour aider le gouvernement du Canada à mieux gérer ses publicités et à assurer leur impartialité politique.



Résumé des recommandations et échéanciers

Tableau 3 — Résumé des recommandations et échéanciers

Recommandation	Mesure recommandée	Échéancier
Recommandation 1	Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) un rapport évaluant l'efficacité du nouveau seuil de 250 000 \$ pour soumettre les campagnes publicitaires à un examen externe pour s'assurer du caractère non partisan des publicités du gouvernement du Canada.	31 juillet 2021
Recommandation 2	Le SCT doit présenter au Comité un rapport décrivant les progrès qu'il a réalisés pour veiller à ce que Normes de la publicité consigne en dossier les raisons sous-tendant ses évaluations des campagnes publicitaires du gouvernement au regard de tous les critères relatifs à l'impartialité politique.	31 juillet 2021
Recommandation 3	Services publics et Approvisionnement Canada doit présenter au Comité un rapport décrivant les progrès qu'il a réalisés concernant la configuration et la mise en œuvre du Système de gestion de la publicité ainsi que la formation à cet égard.	31 juillet 2021
Recommandation 4	Le SCT doit présenter au Comité une évaluation : A) de sa surveillance des examens des campagnes publicitaires du gouvernement; B) examinant si Normes de la publicité applique de façon uniforme et exhaustive tous les critères d'examen du caractère non partisan des publicités lors de ses examens.	31 juillet 2021
Recommandation 5	Le SCT doit présenter au Comité un rapport sur le processus pilote de traitement des plaintes du public concernant le caractère partisan des publicités du gouvernement du Canada.	31 juillet 2021

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Andrew Hayes, sous-vérificateur général Michelle Salvail, directrice principale	2021/02/23	20
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Bill Matthews, sous-ministre Jean-Pierre Blais, sous-ministre adjoint, Receveur général et des pensions	2021/02/23	20
Secrétariat du Conseil du Trésor Peter Wallace, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada Kelly Acton, secrétaire adjointe, Communications stratégiques et affaires ministérielles	2021/02/23	20

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 20 et 23](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Kelly Block, députée

