



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **ATTEINDRE LES CANADIENS AU MOYEN DE PUBLICITÉS GOUVERNEMENTALES EFFICACES**

**Rapport du Comité permanent des opérations  
gouvernementales et des prévisions budgétaires**

**Tom Lukiwski, le président**

**DÉCEMBRE 2017  
42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> 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](http://www.noscommunes.ca)

# **ATTEINDRE LES CANADIENS AU MOYEN DE PUBLICITÉS GOUVERNEMENTALES EFFICACES**

## **Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires**

**Le président  
Tom Lukiwski**

**DÉCEMBRE 2017**

**42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> 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 OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

## **PRÉSIDENT**

Tom Lukiwski

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Yasmin Ratansi

Erin Weir

## **MEMBRES**

Ramez Ayoub

Francis Drouin

Steven MacKinnon\*

Kelly McCauley

Joyce Murray\*

Kyle Peterson

Brenda Shanahan

Bev Shipley

Nick Whalen

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Chandra Arya

Alupa A. Clarke

Daniel Blaikie

Pierre Breton

Nicola Di Iorio

Kerry Diotte

Scott Duvall

Karen Ludwig

Michel Picard

Brigitte Sansoucy

Francis Scarpaleggia

Jaimie Schmale

---

\* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

**GREFFIERS DU COMITÉ**

Philippe Grenier-Michaud

Patrick Williams

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Raphaëlle Deraspe, analyste

Lindsay McGlashan, analyste

# **LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

a l'honneur de présenter son

## **DOUZIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les changements à la Politique de communication du gouvernement du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





## TABLE DES MATIÈRES

---

SOMMAIRE .....	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
ATTEINDRE LES CANADIENS AU MOYEN DE PUBLICITÉS GOUVERNEMENTALES EFFICACES.....	5
Introduction.....	5
CHAPITRE 1 : DÉPENSES DU GOUVERNEMENT EN PUBLICITÉ.....	7
1.1 Observations du Comité .....	17
CHAPITRE 2 : CADRE GOUVERNEMENTAL DE GESTION DES COMMUNICATIONS ET DE LA PUBLICITÉ.....	19
2.1 Politique actuelle sur les communications et l'image de marque du gouvernement.....	19
2.1.1 Principaux changements à l'ancienne politique .....	21
2.2 Directive sur la gestion des communications.....	22
2.3 Procédure obligatoire relative à la publicité .....	23
2.4 Rôle des organisations fédérales.....	23
2.4.1 Ministères et organismes fédéraux .....	24
2.4.2 Cabinet et le Bureau du Conseil privé.....	26
2.4.3 Services publics et Approvisionnement Canada .....	27
2.4.4 Secrétariat du Conseil du Trésor .....	28
2.5 Communications et publicité.....	29
2.6 L'approche axée sur le numérique .....	31
2.7 Soutien aux médias traditionnels .....	33
2.8 Observations et recommandations du Comité .....	34
CHAPITRE 3 : L'EFFICACITÉ DE LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE.....	37
3.1 Besoins et intérêts du public.....	37

3.2 Choix du bon média .....	38
3.3 Efficacité de la publicité gouvernementale .....	41
3.4 Mesurer l'efficacité de la publicité gouvernementale .....	42
3.5 Observations et recommandations du Comité .....	43
CHAPITRE 4 : ÉLIMINATION DE LA PUBLICITÉ PARTISANE .....	45
4.1 Communications non partisans.....	45
4.2 Interdiction de la publicité gouvernementale durant les campagnes électorales .....	48
4.3 Observations et recommandations du Comité .....	50
CHAPITRE 5 : GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE DANS LES COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT .....	51
5.1 Rôle des Normes canadiennes de la publicité .....	51
5.1.1 Procédure de traitement des plaintes .....	54
5.2 Mécanismes de surveillance et transparence adéquats .....	55
5.3 Observations et recommandations du Comité .....	58
CONCLUSION .....	59
Annexe A : Liste des témoins .....	61
Annexe B : Liste des mémoires .....	63
Demande de réponse du gouvernement.....	65
Opinion complémentaire du Parti conservateur du Canada.....	67

Le 15 juin 2017, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes (le Comité) a entrepris une étude de la politique de communication fédérale relativement à la publicité gouvernementale. Au cours de son étude, le Comité a tenu 3 réunions, a entendu 14 témoins et a reçu 2 mémoires.

Ce rapport porte sur les changements apportés en 2016 à la politique de communication du gouvernement fédéral et sur les procédures entourant la publicité, plus particulièrement sur les méthodes qui garantissent que les communications et les publicités gouvernementales atteignent efficacement les Canadiens. Il fait état des changements apportés pour prévenir les risques de partisanerie dans les communications et les publicités gouvernementales et suggère des améliorations. En outre, le rapport formule des solutions pour assurer une surveillance pertinente et adéquate des activités de publicité du gouvernement et pour accroître la transparence en ce qui concerne les communications et les publicités gouvernementales. Dix recommandations visent à relever les grands défis que posent les communications et la publicité gouvernementales.

De l'avis du Comité, les principaux défis que présente la politique de communication fédérale en ce qui a trait à la publicité gouvernementale sont les suivants :

- Les communications évoluent dans un environnement en constant changement.
- Le manque d'information et de données permettant d'évaluer les répercussions des communications et des publicités gouvernementales limite la capacité du gouvernement fédéral de déterminer s'il parvient à atteindre de manière efficace la population canadienne.
- Les règles concernant les communications non partisans doivent être claires de manière que les ressources publiques ne soient pas employées pour servir des intérêts politiques.
- Il n'y a pas d'organisme indépendant permanent de surveillance des activités de publicité du gouvernement fédéral.
- Certains membres du public n'ont pas accès aux plateformes des réseaux sociaux ou ne sont pas actifs sur ceux-ci et ne sont donc pas touchés par les campagnes et les activités de publicité numériques du gouvernement du Canada.

Dans ses recommandations, le Comité propose de relever ces défis par l'adoption de diverses mesures :

- La politique et la directive du gouvernement sur les communications et les publicités gouvernementales devraient être actualisées régulièrement.
- Le gouvernement devrait s'assurer que toutes les campagnes publicitaires, qu'elles soient diffusées dans des médias traditionnels ou des médias numériques, sont assorties d'indicateurs de rendement permettant d'en évaluer l'efficacité.
- Les règles d'impartialité des communications contenues dans la Politique sur les communications et l'image de marque du gouvernement du Canada devraient être revues régulièrement et mises à jour au besoin.
- Le gouvernement fédéral devrait envisager diverses solutions pour garantir une surveillance adéquate des communications et de la publicité gouvernementales.
- L'information sur les campagnes et activités publicitaires numériques du gouvernement, y compris celles menées dans les médias sociaux, devrait être offerte de manière à être accessible à tous les Canadiens.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

*À l'issue de leurs délibération, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. En lien avec cette étude, le comité recommande :*

### Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada mette à jour régulièrement sa politique et sa directive sur les communications et la publicité gouvernementales et veille à ce qu'elles demeurent bien adaptées aux défis que présente l'évolution constante des communications..... 35

### Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada augmente la publicité dans les journaux hebdomadaires, multiculturels et communautaires et dans d'autres médias locaux de manière à ce qu'il respecte la directive selon laquelle les communications doivent être adaptées aux besoins variés du public en matière d'information..... 44

### Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada veille à ce que la plateforme utilisée pour les publicités gouvernementales soit adaptée au public cible..... 44

### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada examine la possibilité de demander aux ministères et organismes fédéraux d'établir des indicateurs de rendement des activités publicitaires et d'évaluer l'efficacité de toutes leurs campagnes publicitaires, comme celles dans le secteur privé, qu'elles fassent appel aux médias traditionnels ou aux médias numériques, et que les résultats de ces évaluations soient rendus publics dans son rapport annuel sur les activités de publicité. .... 44

### Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada évalue et examine périodiquement la définition du terme « communications non partisans » et qu'il la mette à jour, au besoin. .... 50

#### **Recommandation 6**

Que le gouvernement du Canada exige, lorsque c'est possible, que toutes les campagnes publicitaires qui coïncident avec une élection partielle soient examinées par un tiers pour veiller à ce que les publicités soient non partisans. .... 50

#### **Recommandation 7**

Que le gouvernement du Canada révise le seuil de 500 000 \$ au-delà duquel les campagnes publicitaires doivent être évaluées par un tiers de manière à tenir compte du budget moyen des campagnes numériques. .... 59

#### **Recommandation 8**

Que le gouvernement du Canada établisse quelles exigences devraient aussi s'appliquer en matière d'examen et de surveillance de la publicité à la première page Web à laquelle mènent les hyperliens figurant dans les publicités diffusées dans les médias numériques et les adresses Internet mentionnées dans les publicités diffusées dans les médias traditionnels..... 59

#### **Recommandation 9**

Que le gouvernement du Canada fasse en sorte qu'une autorité externe compétente continue d'évaluer les campagnes de publicité du gouvernement. .... 59

#### **Recommandation 10**

Que le gouvernement du Canada crée un répertoire en ligne de toutes les campagnes et activités publicitaires du gouvernement, y compris celles diffusées sur les médias sociaux, pour que les Canadiens aient accès à ces campagnes et activités. .... 59



## ATTEINDRE LES CANADIENS AU MOYEN DE PUBLICITÉS GOUVERNEMENTALES EFFICACES

---

*“ Le gouvernement du Canada a fait beaucoup de chemin depuis que Clifford Sifton, le ministre de l’Intérieur sous le gouvernement de Wilfrid Laurier, a fait de la publicité pour le Canada en Europe et a décrit l’hiver canadien comme étant vivifiant – il a pris des libertés avec la vérité.”*

Jonathan Rose,

Professeur agrégé, Département d’études politiques,  
Université Queen’s, à titre personnel

### Introduction

Le 1<sup>er</sup> juin 2017, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes (le Comité) a adopté une [motion](#) portant la tenue d’une étude des changements apportés à la politique de communication du gouvernement fédéral en matière de publicité gouvernementale, ce qui englobe l’étude de la politique, des procédures connexes et du rôle d’un organe de surveillance indépendant.

Entre juin et octobre 2017, le Comité a tenu 3 réunions et entendu 14 témoins, à savoir des représentants du gouvernement fédéral provenant du Bureau du Conseil privé (BCP), du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC); des représentants des Normes canadiennes de la publicité (NCP); des universitaires; et des représentants de 4 associations de médias. En outre, le Comité a reçu deux mémoires. L’annexe A contient la liste des témoins, et l’Annexe B, la liste des mémoires.

Le présent rapport sur les constatations du Comité contient cinq chapitres :

- Le chapitre 1 présente une analyse des dépenses du gouvernement en publicité.
- Le chapitre 2 fait un survol des changements apportés en 2016 à la politique du gouvernement sur les communications et des procédures





entourant la publicité, et aborde la relation entre les activités de communication et les activités de publicité.

- Le chapitre 3 porte sur les besoins en matière d'information des Canadiens et sur l'efficacité de la publicité gouvernementale à cet égard.
- Le chapitre 4 fait état des changements apportés à la politique de communication du gouvernement en ce qui concerne la partisanerie et présente certaines suggestions de témoins qui pourraient contribuer à l'impartialité des communications.
- Le chapitre 5 donne un aperçu des mécanismes actuels de surveillance des communications et de la publicité gouvernementales et présente des suggestions des témoins concernant de nouvelles façons d'assurer une surveillance indépendante et un processus de traitement des plaintes efficace.

## CHAPITRE 1

# DÉPENSES DU GOUVERNEMENT EN PUBLICITÉ

---

*“ [Un] changement important survenu l'année dernière concerne l'engagement du président du Conseil du Trésor à réduire les dépenses en publicité, ce qui a été confirmé ultérieurement dans le budget de 2016.”*

Christiane Fox,

Sous-ministre, Affaires intergouvernementales et Jeunesse,  
Bureau du Conseil privé

La publicité ne constitue pas une portion considérable des dépenses gouvernementales totales, mais elle retient beaucoup l'attention, tant en ce qui concerne les messages diffusés auprès de la population que ses répercussions sur l'industrie canadienne des médias.

En 2015–2016, les dépenses en publicité du gouvernement fédéral se sont élevées à 42,2 millions de dollars<sup>1</sup>. À titre de comparaison, les dépenses annuelles moyennes entre 2005–2006 et 2014–2015 atteignaient environ 80 millions de dollars, comme l'a indiqué Christiane Fox, sous-ministre des Affaires gouvernementales et de la Jeunesse au BCP, dans son témoignage devant le Comité<sup>2</sup>.

La figure 1 montre les dépenses totales en publicité sur une période de 10 ans, de 2006–2007 à 2015–2016. Comme on l'indique dans la figure, la diminution des dépenses en 2015–2016 s'explique en partie par la suspension de trois mois des activités publicitaires lors de l'élection générale de 2015. En outre, entre les exercices financiers de 2010–2011 et de 2015–2016, les dépenses en publicité ont généralement diminué d'année en année, passant de 83,3 millions de dollars en 2010–2011 à 42,4 millions en 2015–2016.

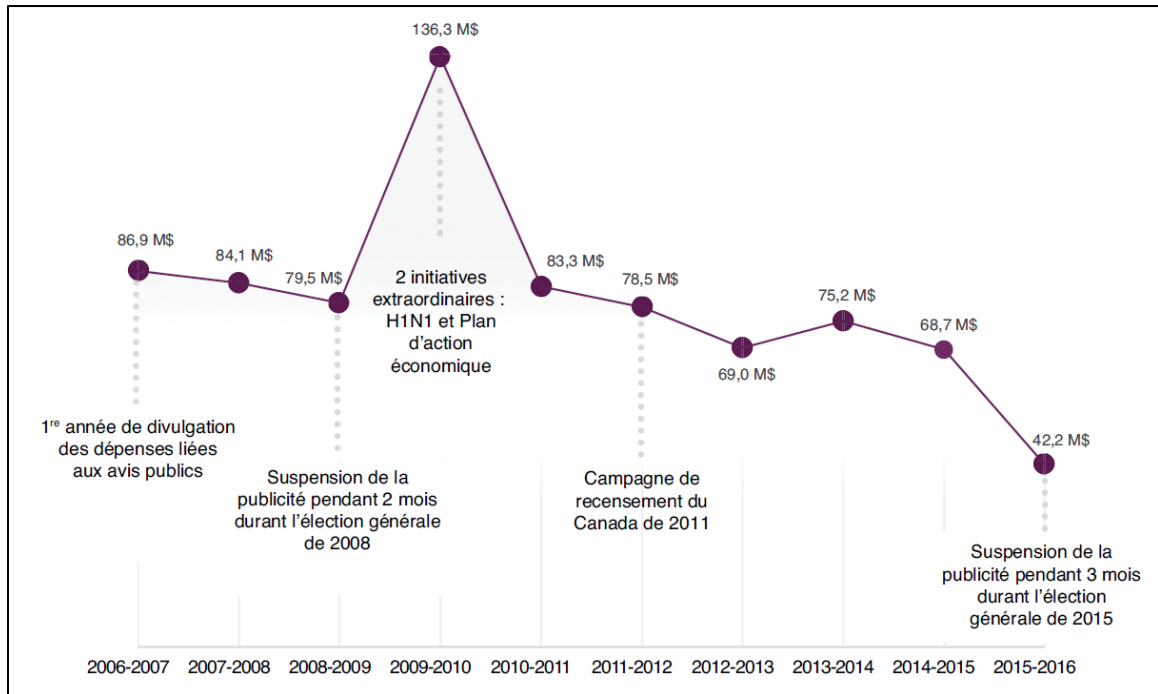
---

1 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada, 2015–2016, p. 3.

2 Christiane Fox a comparu dans le contexte de ses fonctions précédentes à titre de secrétaire adjointe du cabinet pour Communications et consultations



**Figure 1 – Dépenses publicitaires du gouvernement fédéral  
(en millions de dollars), 2006-2007 à 2015-2016**



Source : Figure tirée de Services publics et Approvisionnement Canada, *Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada*, 2015-2016, p. 7 (Graphique 1 : Dépenses en publicité – Aperçu de dix ans).

La publicité gouvernementale est financée par l'intermédiaire du fonds central pour la publicité administré par le SCT et des budgets de fonctionnement ministériels. M<sup>me</sup> Fox a dit au Comité que le gouvernement avait annoncé une réduction permanente de ses dépenses en publicité de 40 millions de dollars annuellement. Elle a indiqué, en se fondant sur les renseignements de SPAC les plus récents, que les dépenses prévues pour 2016-2017 seraient d'environ 40 millions de dollars : sur cette somme, une tranche de 25 à 30 millions de dollars proviendra du fonds central pour la publicité, et le reste, des budgets ministériels. Selon Jonathan Rose, professeur agrégé au Département d'études politiques de l'Université Queen's et qui a comparu à titre personnel, la réduction des dépenses du gouvernement en publicité constitue un pas dans la bonne direction. Il a signalé cependant que les données définitives sur cet exercice ne seront pas disponibles avant la publication du rapport annuel du gouvernement sur la publicité en janvier 2018, soit 10 mois après la fin de l'exercice 2016-2017<sup>3</sup>.

3 Jonathan Rose, professeur agrégé, Département d'études politiques, Université Queen's, Mémoire présenté au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes [OGGO], 12 octobre 2017.

Selon [Marc Saint-Pierre](#), directeur général du Secteur des services d'information du gouvernement de SPAC, les ministères et les organismes fédéraux ont lancé plus de 70 campagnes publicitaires en 2015–2016, et 11 de ces organisations ont consacré plus de 500 000 \$ à leurs campagnes. Le tableau 1 présente les dépenses en publicité ainsi que les principales campagnes publicitaires du gouvernement fédéral des exercices financiers 2009–2010 à 2015–2016.

**Tableau 1 – Dépenses en publicité et principales campagnes publicitaires du gouvernement fédéral, 2009–2010 à 2015–2016**

Exercice financier	Dépenses en publicité (en millions de dollars)	Principales campagnes publicitaires
<b>2009–2010</b>	<b>136,3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8 campagnes publicitaires portant sur le Plan d'action économique (plusieurs ministères et organismes : 53,2 millions de dollars);</li> <li>Pandémie de grippe H1N1 (Agence de la santé publique du Canada et ministère de la Santé : 24,0 millions de dollars).</li> </ul>
<b>2010–2011</b>	<b>83,3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recrutement national des Forces canadiennes (Ministère de la Défense nationale : 13,3 millions de dollars);</li> <li>Santé et sécurité des enfants canadiens (Ministère de la Santé : 7,4 millions de dollars);</li> <li>Stratégie nationale antidrogue (Ministère de la Santé : 6,1 millions de dollars).</li> </ul>
<b>2011–2012</b>	<b>78,5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recensement de 2011 (Statistique Canada : 10,7 millions de dollars);</li> <li>Mesures d'allègement fiscal (Agence du revenu du Canada : 6,7 millions de dollars).</li> </ul>
<b>2012–2013</b>	<b>69,0</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan d'action économique (Ministère des Finances : 14,9 millions de dollars);</li> <li>Développement responsable des ressources (Ministère des Ressources naturelles : 8,2 millions de dollars);</li> <li>Économies d'impôt (Agence du revenu du Canada : 7,0 millions de dollars).</li> </ul>
<b>2013–2014</b>	<b>75,2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meilleurs emplois (Ressources humaines et Développement des compétences Canada : 11,3 millions de dollars);</li> <li>Plan d'action économique (Ministère des Finances : 10,5 millions de dollars);</li> </ul>



Exercice financier	Dépenses en publicité (en millions de dollars)	Principales campagnes publicitaires
		<ul style="list-style-type: none"><li>• Télécommunications sans fil (Industrie Canada : 7,6 millions de dollars).</li></ul>
2014-2015	68,7	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan d'action économique (Ministère des Finances : 8,1 millions de dollars);</li><li>• Recrutement : Excellence des opérations et des groupes professionnels prioritaires (Ministère de la Défense nationale : 7,3 millions de dollars);</li><li>• Prévention de la consommation de drogues illicites : volet sur la marijuana (Ministère de la Santé : 7,1 millions de dollars);</li><li>• Prêt canadien aux apprentis (Emploi et Développement social Canada : 6,7 millions de dollars);</li><li>• Canada 150 (Patrimoine canadien : 6,6 millions de dollars).</li></ul>
2015-2016	42,2 <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recensement de 2016 (Statistique Canada : 6,0 millions de dollars);</li><li>• Plan d'action économique (Ministère des Finances: 5,9 millions de dollars);</li><li>• Canada 150 – le Grand Nord canadien (Patrimoine canadien : 5,5 millions de dollars).</li><li>• Prestation universelle pour la garde d'enfants (Emploi et Développement social Canada : 4,2 millions de dollars).</li></ul>

Note : a. En raison de l'élection fédérale, il y a eu une suspension obligatoire de la publicité fédérale pour une période de 94 jours.

Sources : Tableau préparé à partir de données tirées de Services publics et Approvisionnement Canada, [\*Rapport annuel de 2009-2010 sur les activités de publicité du gouvernement du Canada\*](#), p. 17 et 20-22; [\*Rapport annuel de 2010-2011 sur les activités de publicité du gouvernement du Canada\*](#), p. 8 et 12; [\*Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada 2011-2012\*](#), p. 3 et 8-12; [\*2012-2013 Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada\*](#), p. 3 et 8-11; [\*2013-2014 Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada\*](#), p. 3 et 8-10; [\*Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada 2014-2015\*](#), p. 2 et 11-17; et [\*Rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada 2015-2016\*](#), p. 3 et 15-18.

La majorité de la publicité gouvernementale est placée par une agence de coordination<sup>4</sup>, soit une société privée sous contrat avec SPAC, dans les différents médias. Dans son rapport annuel sur la publicité gouvernementale, SPAC fait état des dépenses liées au placement de publicité par l'agence de coordination.

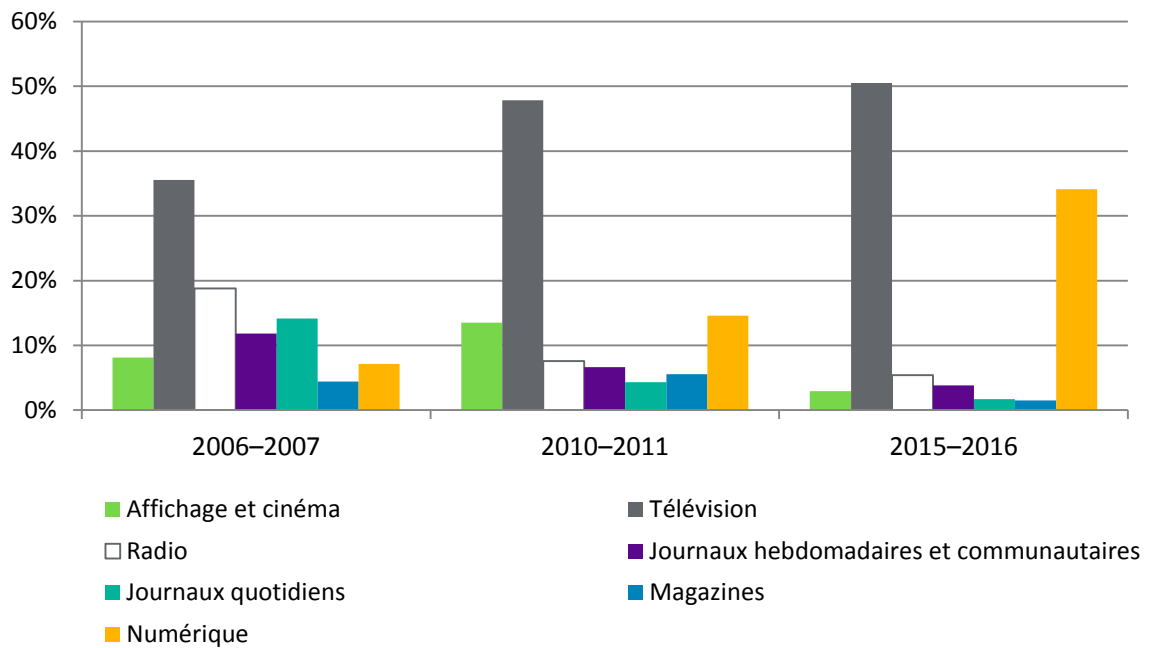
La figure 2 présente les dépenses de l'agence de coordination par type de média en pourcentage des dépenses totales annuelles pour 2006–2007, 2010–2011 et 2015–2016. En 2015–2016, le gouvernement a consacré 51 % de ses dépenses à la publicité télévisuelle, 34 % à la publicité numérique et un total de 15 % à la publicité dans les médias imprimés, à la publicité radiophonique et à l'affichage, selon [M. Saint-Pierre](#). La figure montre que les dépenses du gouvernement pour la plupart des types de médias ont diminué au cours des dernières années, à l'exception des médias numériques, pour lesquels on observe une augmentation significative, et de la télévision, dont la part des dépenses fluctue suivant une tendance à la hausse.

---

4 Le gouvernement fédéral utilise les services d'une agence de coordination pour élaborer les plans médias et acheter de l'espace publicitaire dans les médias, ce qui lui permet d'obtenir de meilleurs prix grâce au pouvoir d'achat collectif des ministères et organismes. Le contrat fédéral actuel, qui prend fin le 31 août 2018, a été octroyé à la firme Cossette Communication suite à un processus concurrentiel. Voir Services publics et Approvisionnement Canada, [Information pour l'industrie](#).



**Figure 2 – Dépenses de l'agence de coordination  
par type de média (en pourcentage du total),  
2006–2007, 2010–2011 et 2015–2016**

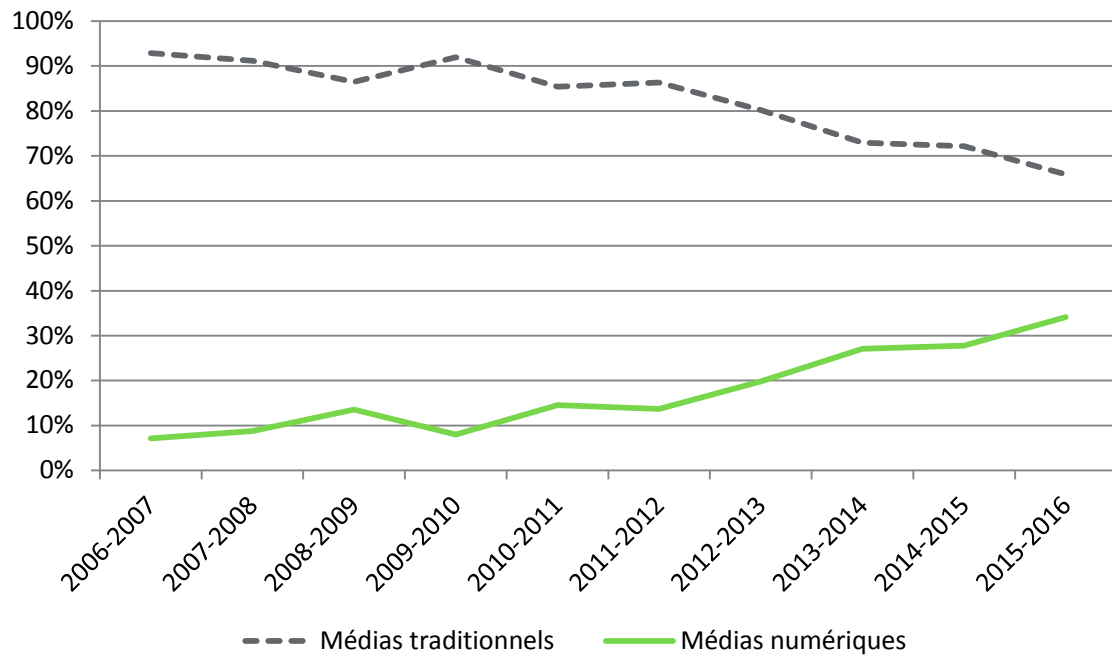


Source : Figure préparée à partir de données de Services publics et Approvisionnement Canada, [Rapports annuels sur la publicité](#), 2006–2007, 2010–2011 et 2015–2016.

La figure 3 fait état des dépenses en publicité de l'agence de coordination dans les médias traditionnels et les médias numériques en pourcentage des dépenses annuelles totales sur une période de 10 ans, de 2006–2007 à 2015–2016. [M<sup>me</sup> Fox](#) a souligné qu'en 2011–2012, le gouvernement avait consacré 14 % de ses dépenses en publicité aux médias numériques, comparativement à 34 % en 2015–2016. M. Rose a souligné dans son [mémoire](#) au Comité que « [d]e 2012 à 2015–2016, [...] la publicité du gouvernement sur Internet a affiché une croissance de 126 % ». La figure 3 montre que les dépenses consacrées aux médias traditionnels ont diminué au profit d'une augmentation des dépenses en publicité consacrées aux médias numériques.



**Figure 3 – Dépenses en publicité de l’agence de coordination dans les médias traditionnels et les médias numériques (en pourcentage du total) 2006–2007 à 2015–2016**

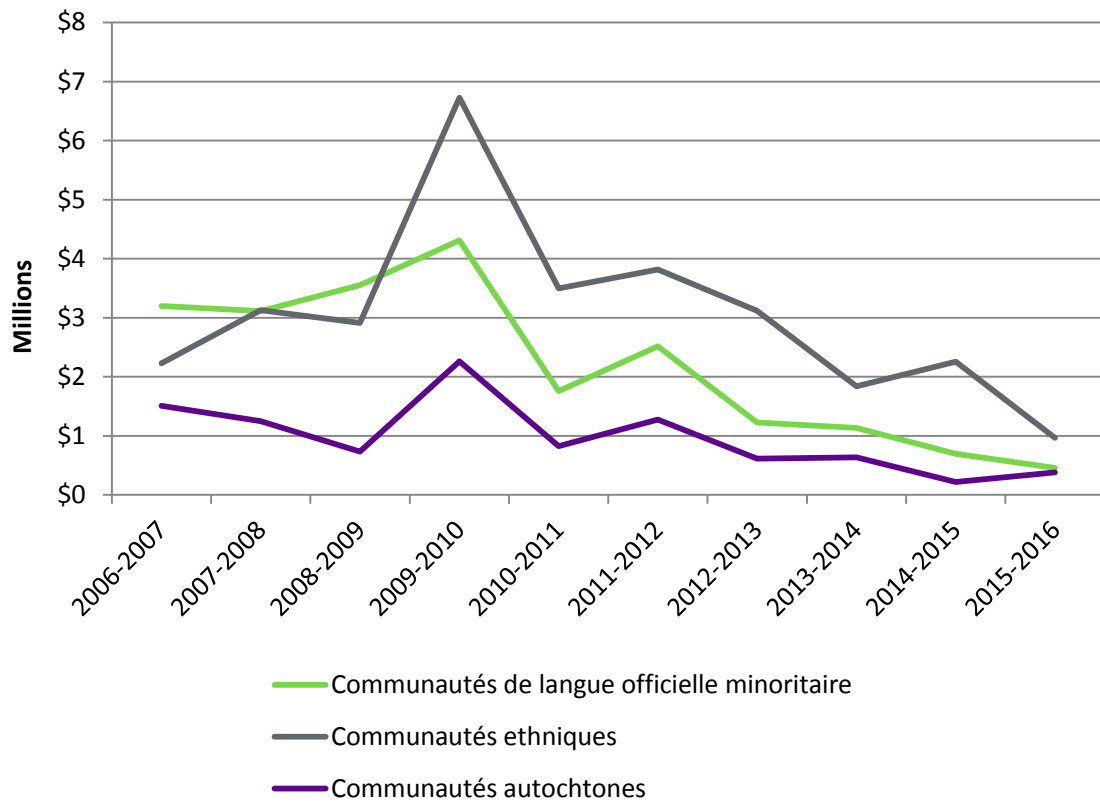


Source : Figure préparée à partir de données de Services publics et Approvisionnement Canada, [Rapports annuels sur la publicité](#), 2006–2007 à 2015–2016.

La figure 4 présente la publicité placée par l’agence de coordination dans les médias spécialisés (presse écrite, radio et télévision) visant les communautés de langue officielle minoritaire, les communautés ethniques et les communautés autochtones.



**Figure 4 – Dépenses en publicité de l’agence de coordination dans les médias des communautés de langue officielle minoritaire, des communautés ethniques et des communautés autochtones (en millions de dollars), 2006–2007 à 2015–2016**



Source : Figure préparée à partir de données de Services publics et Approvisionnement Canada, [Rapports annuels sur la publicité](#), 2006–2007 à 2015–2016.

Comme le montre la figure 4, en raison de l'accent croissant mis sur les médias numériques, le placement de publicités dans les journaux communautaires et les médias ethniques a diminué. Selon [Duff Jamison](#), président des Affaires gouvernementales de l'Alberta Weekly Newspapers Association, « [i]l y a dix ans, le gouvernement fédéral dépensait 47 % de son budget publicitaire dans les journaux, soit 28 % dans les quotidiens et 19 % dans les hebdomadaires communautaires ethniques et autochtones. Au cours de l'exercice 2014–2015, il a dépensé 7 % en tout dans les journaux : 1 % dans les quotidiens et 6 % dans les hebdomadaires. Dans la même période, les dépenses auprès des sociétés Internet sont passées de 6 à 28 %. »

Au cours de l'exercice 2015–2016, le gouvernement a dépensé 3,4 millions de dollars en sondages, comparativement à 12,5 millions de dollars en 2016–2017, selon [M. Saint-Pierre](#).

Toujours d'après [M. Saint-Pierre](#), le gouvernement dépense très peu d'argent en publicité à l'extérieur du Canada, et la majorité des publicités au Canada sont placées dans des médias visant les Canadiens. Dans une réponse fournie après-coup à une question que lui avait posée le Comité, SPAC a fait savoir que le gouvernement fédéral avait dépensé 813 841 \$ en 2014–2015, 11 377 \$ en 2015–2016 et 3 318 \$ en 2016–2017 en publicité à l'étranger.

En décrivant des moyens de réduire les dépenses, les témoins ont mentionné l'achat centralisé d'espace publicitaire et l'utilité de la coordination. Selon [M. Saint-Pierre](#), l'agence de coordination, qui achète de l'espace publicitaire au nom du gouvernement fédéral et d'autres clients, permet au gouvernement de réaliser des économies puisqu'elle peut obtenir les meilleurs prix. Cette exigence concernant la centralisation des achats médias fait partie intégrante de la politique gouvernementale, ce qui, d'après [M<sup>me</sup> Fox](#), est tout indiqué pour s'assurer que tous suivent la même façon de faire étant donné que les activités gouvernementales sont de grande envergure et sont dans certains cas décentralisées en raison de la présence du gouvernement dans les régions. [M<sup>me</sup> Fox](#) a affirmé au Comité qu'une partie du rôle de coordination du BCP consiste à donner des instructions aux ministères et organismes, ce qui peut donner lieu à des campagnes conjointes qui, ultimement, permettent de réduire les coûts. [Elle](#) a ajouté que la planification des campagnes sur des périodes plus longues permet dans certains cas de réduire les coûts en raison du financement garanti.

Le SCT et SPAC ont fourni le nombre d'employés en équivalents temps plein et le total des salaires liés à la publicité du gouvernement fédéral au SCT, au BCP et à SPAC pour la période 2014–2015 à 2017–2018. Cette information est présentée au tableau 2.



**Tableau 2 – Nombre d'équivalents temps plein (ETP) et salaires totaux liés à la publicité gouvernementale au Secrétariat du Conseil du Trésor, au Bureau du Conseil privé et à Services publics et Approvisionnement Canada, 2014–2015 à 2017–2018**

Organisation	2014–2015		2015–2016		2016–2017		2017–2018 (prévision)	
	ETP	Montant (\$) <sup>a</sup>	ETP	Montant (\$) <sup>a</sup>	ETP	Montant (\$) <sup>a</sup>	ETP	Montant (\$) <sup>a</sup>
Secrétariat du Conseil du Trésor	0,50	42 858 à 46 235	0,50	43 394 à 46 663	1,00	83 770 à 97 822	1,00	84 818 à 99 047
Bureau du Conseil privé	3,75	336 873 à 371 160	3,75	340 536 à 374 253	3,75	345 108 à 380 085	3,75	348 420 à 383 658
Services publics et Approvisionnement Canada	16,90	1 465 276	15,37	1 313 864	13,37	1 106 665	14,38	1 188 548
<b>Total</b>	<b>21,15</b>	<b>1 845 007 à 1 882 671</b>	<b>19,62</b>	<b>1 697 794 à 1 734 780</b>	<b>18,12</b>	<b>1 535 543 à 1 584 572</b>	<b>19,13</b>	<b>1 621 786 à 1 671 253</b>

Note : a. Ces montants représentent l'échelle salariale pour chaque poste associé aux ETP.

Source : Tableau préparé à partir de données tirées de Secrétariat du Conseil du Trésor, *Suivi de la réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires du 15 juin 2017*, pp. 2, 3 et 7. [Lettre reçue par OGGO, 25 octobre 2017]

Le SCT a également indiqué que la publicité interne n'inclut pas « les sites Web du gouvernement du Canada et sa présence dans les médias sociaux gratuits<sup>5</sup> ». Le SCT a ajouté qu'en 2015–2016, les dépenses en technologies de l'information (TI) du gouvernement fédéral se chiffraient à 5,3 milliards de dollars. Cependant, il a précisé que « [é]tant donné les utilisations multiples de la TI et du personnel connexe, il n'est pas possible d'isoler les dépenses du gouvernement du Canada liées à ses sites Web externes et aux médias sociaux. Cependant, en général, les dépenses représentent une infime partie des dépenses totales du gouvernement consacrées à la TI<sup>6</sup>. »

5 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Suivi de la réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires du 15 juin 2017*, p. 4 [lettre reçue par OGGO le 25 octobre 2017].

6 *Ibid.*

## 1.1 Observations du Comité

Le Comité reconnaît la nouvelle politique du gouvernement et ses efforts visant à réduire la publicité partisane. Le Comité reconnaît également que les Canadiens consultent à la fois les médias traditionnels et les médias numériques pour obtenir de l'information et est d'avis que les médias à contenu canadien sont des sources d'information importantes pour la population canadienne.



## CHAPITRE 2

# CADRE GOUVERNEMENTAL DE GESTION DES COMMUNICATIONS ET DE LA PUBLICITÉ

---

*“ L’application uniforme de l’image de marque [du gouvernement fédéral] aide à identifier les initiatives et permet au public de reconnaître facilement les programmes gouvernementaux.”*

Louise Baird,

Secrétaire adjointe, Communications stratégiques et affaires ministérielles,  
Secrétariat du Conseil du Trésor

### 2.1 Politique actuelle sur les communications et l’image de marque du gouvernement

Le 11 mai 2016, le gouvernement fédéral a adopté la Politique sur les communications et l’image de marque. La politique a remplacé la Politique de communication du gouvernement du Canada de 2006 et la Politique sur le programme de coordination de l’image de marque de 1990. Elle s’applique aux ministères et organismes fédéraux figurant à l’annexe I de la Loi sur la gestion des finances publiques et aux secteurs de l’administration publique fédérale de l’annexe I.1 de la *Loi*.

Toutefois, certaines sections de la politique et les exigences de la Directive sur la gestion des communications ne s’appliquent pas au Bureau du vérificateur général du Canada; au Bureau du directeur général des élections; au Commissariat au lobbying du Canada; au Commissariat aux langues officielles; au Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada; au Commissariat à l’information du Canada; au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. En outre, Alex Marland, professeur au Département de science politique de l’Université Memorial de Terre-Neuve et qui a comparu à titre personnel, a fait valoir qu’il devrait y avoir une distinction entre les différents secteurs gouvernementaux. Par exemple, il a dit que les sociétés d’État, qui œuvrent au sein d’un marché concurrentiel, ne devraient pas être tenues d’adhérer aux mêmes exigences que les ministères et les organismes en ce qui a trait aux communications et à la publicité.





La politique vise les quatre objectifs suivants :

- Les communications du gouvernement du Canada sont non partisans, gérées efficacement, bien coordonnées et claires, et répondent aux divers besoins d'information du public.
- Le gouvernement du Canada tient compte des points de vue et des intérêts du public dans le cadre de l'élaboration de ses politiques, programmes, services et initiatives.
- Le gouvernement du Canada est visible et reconnaissable par le public au pays comme à l'étranger, et ce, de façon égale dans les deux langues officielles.
- Les communications du gouvernement du Canada et l'administration de son image de marque font l'objet d'une saine gestion financière et génèrent des économies grâce à la normalisation.

Louise Baird, secrétaire adjointe aux Communications stratégiques et aux affaires ministérielles du SCT, a dit au Comité que la nouvelle politique remplace celle qui était entrée en vigueur en 2002 et avait été modifiée en 2006. La politique établit des règles non seulement sur les activités de communication du gouvernement, mais aussi sur la manière dont celui-ci transmet de l'information aux Canadiens concernant ses politiques, ses programmes et ses services. M<sup>me</sup> Baird a également indiqué que la politique établit des règles sur l'image de marque du gouvernement du Canada, qui comprend le mot-symbole « Canada », la signature visuelle des ministères et les armoiries du Canada, et que l'image de marque du gouvernement du Canada continue d'avoir préséance sur celle des ministères et des organismes. En réponse à une question d'un membre du Comité, M<sup>me</sup> Baird a précisé que la politique s'applique à l'ensemble des communications gouvernementales, y compris les sites Web.

M. Marland a proposé que le Parlement mette régulièrement à jour la politique du gouvernement fédéral sur les communications, puis a ajouté qu'il était heureux de voir le Comité entreprendre la présente étude. En réponse à une question d'un membre du Comité, M. Rose a fait valoir que toute politique sur la publicité doit avoir l'indépendance et la transparence comme principes directeurs.

### 2.1.1 Principaux changements à l'ancienne politique

*“ Les changements qui sont apportés sont, dans l'ensemble, bien accueillis [...] L'objectif, c'est de limiter l'utilisation de l'argent des contribuables par les gouvernements de toutes allégeances politiques pour que les électeurs les appuient. De plus, on place la décision entre les mains d'une tierce partie, ce qui, je pense, assure une légitimité.”*

Jonathan Rose,

Professeur agrégé, Département d'études politiques,  
Université Queen's, à titre personnel

M<sup>me</sup> Baird a expliqué que la nouvelle politique intègre quatre grands changements :

- **Communications non partisans** : Le terme « communications non partisans » a désormais une définition, contrairement à la version précédente de la politique qui obligeait la fonction publique à mener ses activités de communication de manière non partisane sans indiquer ce que l'on entendait par ce terme. En outre, en vertu de la nouvelle politique, afin d'assurer l'impartialité, un mécanisme de surveillance par un tiers indépendant a été mis en place de manière à ce qu'il examine les campagnes publicitaires ayant un budget de plus de 500 000 \$. De plus, les ministères et organismes fédéraux, qui ne pouvaient pas faire de la publicité au cours d'une élection générale fédérale, n'ont désormais pas le droit de faire de la publicité dans les 90 jours précédant une élection générale fédérale tenue à date fixe. Enfin, la nouvelle politique interdit la publicité sur des initiatives auxquelles le Parlement n'a pas encore donné son aval et sur des accords commerciaux qui n'ont pas encore été ratifiés.
- **Porte-parole** : Bien que les ministres continuent d'être les principaux porte-parole des ministères et des organismes qui relèvent de chacun, la politique clarifie le rôle des représentants ministériels qui peuvent communiquer avec les médias afin de veiller à ce que l'information soit transmise aux Canadiens de manière détaillée et rapide. M<sup>me</sup> Baird a donné l'exemple de scientifiques qui, à titre de spécialistes, ont l'occasion de parler publiquement de leur travail même s'ils ne sont pas nommés porte-parole auprès des médias. Elle a ajouté que les porte-parole désignés continuent à représenter à titre officiel leurs ministères et leurs organismes pour parler des politiques, des programmes, des services et des initiatives.



- **Communications numériques** : La politique définit l'approche du gouvernement fédéral selon laquelle on accorde la priorité au numérique. M<sup>me</sup> Baird a indiqué que, selon cette approche, les ministères et les organismes ont recours au Web et aux médias sociaux comme principaux moyens de communication avec les Canadiens.
- **Recherche sur l'opinion publique** : M<sup>me</sup> Baird a dit au Comité qu'on a recours à la recherche sur l'opinion publique pour recueillir des données utiles à l'élaboration des politiques et à l'établissement des programmes gouvernementaux. La politique a transféré le pouvoir d'approbation des recherches sur l'opinion publique du ministre à l'administrateur général du ministère ou de l'organisme concerné. De l'avis de M<sup>me</sup> Baird, ce changement « offre également plus de sécurité contre la possibilité que la recherche sur l'opinion publique soit utilisée à des fins politiques ». En outre, la politique comprend une nouvelle définition du terme « recherche sur l'opinion publique » qui est, selon M<sup>me</sup> Baird, moins contraignante.

## 2.2 Directive sur la gestion des communications

Pour appuyer la politique, le gouvernement fédéral a publié la Directive sur la gestion des communications le 11 mai 2016. La directive décrit les principales exigences s'appliquant aux chefs des communications, ainsi que les rôles et les responsabilités du BCP, de SPAC, de Service Canada, d'Affaires mondiales Canada et de Bibliothèque et Archives Canada. Elle remplace les instruments de politiques suivants du Conseil du Trésor : la Politique de communication du gouvernement du Canada de 2006, la Politique sur le programme de coordination de l'image de marque de 1990, la Procédure de gestion de la publicité de 2014, la Procédure de gestion de la recherche sur l'opinion publique de 2014 et la Norme sur la gestion des comptes de médias sociaux de 2013.

M<sup>me</sup> Baird a expliqué que, pour simplifier la politique gouvernementale, toutes les exigences qui faisaient double emploi parce qu'elles figuraient déjà dans d'autres politiques du Conseil du Trésor ont été supprimées, ce qui a permis de ramener de 330 à 97 le nombre des exigences de politique en matière de communications gouvernementales. Elle a dit que la politique est plus précise puisqu'elle établit clairement les responsabilités des administrateurs généraux et des chefs des communications. En outre, elle a ajouté que la nouvelle politique accorde aux ministères et aux organismes plus de latitude pour établir les rôles et les responsabilités en fonction de leurs besoins propres.

## 2.3 Procédure obligatoire relative à la publicité

La directive contient la [Procédure obligatoire relative à la publicité](#), qui est aussi entrée en vigueur le 11 mai 2016. Cette procédure stipule que les directions générales des communications des ministères et organismes fédéraux doivent, relativement aux activités de publicité, assurer la planification et la coordination, la passation de marchés, la production et la planification médiatiques, ainsi que la mise à l'essai et l'évaluation des campagnes publicitaires s'élevant à plus de 1 million de dollars.

[M. Saint-Pierre](#) a appris au Comité que chaque campagne de publicité dotée d'un budget de plus de 1 million de dollars doit préalablement être mise à l'essai et évaluée par une société indépendante, qui est habituellement une firme de recherche sur l'opinion publique. Il a ajouté que Bibliothèque et Archives Canada publie les conclusions des rapports des sociétés indépendantes sur son site Web, conformément à la loi et aux politiques du Conseil du Trésor. [Il](#) a également expliqué que les coûts d'évaluation des campagnes de publicité de plus de 1 million de dollars sont compris dans le coût total des campagnes publicitaires des ministères et organismes fédéraux et que ceux-ci doivent les comptabiliser dès le départ. [M. Rose](#) a expliqué que tous les plans de publicité gouvernementale, peu importe leur valeur totale, devraient faire l'objet d'un sondage pour vérifier si la campagne est effectivement nécessaire, comme c'est le cas en Ontario.

## 2.4 Rôle des organisations fédérales

Plusieurs organisations fédérales participent à la planification des activités de publicité gouvernementales. [M. Saint-Pierre](#) a expliqué que, conformément à la politique, les ministères et les organismes fédéraux ne peuvent pas monter de campagne publicitaire du début à la fin sans consulter le BCP, le SCT et SPAC et s'entendre avec eux. Affaires mondiales Canada conseille les ministères et organismes fédéraux quant à la publicité destinée aux marchés étrangers<sup>7</sup>.

---

7 Gouvernement du Canada, [Directive sur la gestion des communications](#), « Annexe B : Procédure obligatoire relative à la publicité ».



### 2.4.1 Ministères et organismes fédéraux

Les chefs des communications des ministères et organismes fédéraux sont responsables de la préparation des projets de publicité de leur organisation et, à cet égard, appliquent les principes du [\*Code canadien des normes de la publicité\*](#)<sup>8</sup> et respectent la définition du terme « communications non partisans » énoncée dans la politique et la directive<sup>9</sup>.

Le *Code*, qui a été publié à l'origine en 1963 et qui a depuis été revu sur une base régulière, a été adopté afin de promouvoir la publicité. Il est administré par NCP et a pour objectif d'aider à établir et à maintenir des normes d'honnêteté, de véracité, d'exactitude, d'équité et de rectitude en publicité. Il contient les 14 dispositions suivantes que les annonceurs, y compris le gouvernement fédéral<sup>10</sup>, doivent respecter dans la lettre et dans l'esprit :

- 1) **Véracité, clarté, exactitude** : Entre autres choses, les publicités ne doivent pas comporter d'allégations, de déclarations, d'illustrations ou de représentations inexactes, mensongères ou trompeuses, énoncées directement ou implicitement.
- 2) **Techniques publicitaires déguisées** : Aucune publicité ne doit être présentée dans un format ou dans un style qui masque le fait qu'il s'agit d'une publicité.
- 3) **Indications de prix** : Aucune publicité ne doit comporter d'indications, de prix ou de rabais, mensongères ni de comparaisons irréalistes quant aux prix ni de déclarations exagérées quant à la valeur ou aux avantages du produit ou du service en cause.
- 4) **Appât et substitution** : Les publicités ne doivent pas faussement donner à croire aux consommateurs qu'ils ont la possibilité de se procurer les produits ou services annoncés aux conditions indiquées, alors que tel n'est pas le cas. Si la quantité de l'article offert est limitée, ou si le vendeur ne peut combler qu'une demande limitée, cela doit être clairement indiqué dans la publicité.

---

8 Gouvernement du Canada, [\*Directive sur la gestion des communications\*](#).

9 Gouvernement du Canada, [\*Cadre de référence – Examen de la publicité non partisane du gouvernement du Canada par Normes canadiennes de la publicité\*](#).

10 OGGO, [\*Témoignages\*](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 15 juin 2017, 0950 (Marc Saint-Pierre, directeur général, Secteur des services d'information du gouvernement, Services publics et Approvisionnement Canada).

- 5) **Garanties** : Aucune publicité ne doit offrir une garantie sans que ses conditions, ses limites et le nom du garant ne soient clairement indiqués, ou que l'on fasse mention de l'endroit où obtenir cette information.
- 6) **Publicité comparative** : Les publicités ne doivent pas injustement discréditer, dénigrer ou attaquer un ou plusieurs produits, services, publicités, entreprises ou entités, ni exagérer la nature ou l'importance des différences entre les concurrents.
- 7) **Témoignages** : Les témoignages, appuis ou autres représentations d'opinion ou de préférence doivent refléter l'opinion véritable et raisonnablement actuelle des personnes, des groupes ou des organisations qui font de telles représentations.
- 8) **Déclarations de professionnels ou de scientifiques** : Les publicités ne doivent pas altérer la portée véritable des déclarations faites par des professionnels ou des scientifiques reconnus. Les allégations publicitaires ne doivent pas laisser entendre qu'elles ont un fondement scientifique lorsque ce n'est pas le cas.
- 9) **Imitation** : Aucune publicité ne doit imiter les textes, slogans ou illustrations d'un concurrent de manière à induire le public en erreur.
- 10) **Sécurité** : Les publicités ne doivent pas témoigner d'indifférence à l'égard de la sécurité du public en présentant des situations que l'on pourrait, de façon raisonnable, interpréter comme étant un encouragement à des pratiques ou à des gestes imprudents ou dangereux.
- 11) **Superstitions et frayeurs** : Les publicités ne doivent pas exploiter les superstitions ou jouer sur les frayeurs pour tromper les consommateurs.
- 12) **Publicité destinée aux enfants** : La publicité qui est destinée aux enfants ne doit pas exploiter leur crédulité, leur inexpérience ou leur esprit d'acceptation ni présenter des informations ou illustrations aptes à leur causer un tort physique, émotif ou moral.
- 13) **Publicité destinée aux mineurs** : Les produits dont la vente aux mineurs est interdite ne doivent pas être annoncés de manière à être particulièrement attrayants aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge adulte légal. Les personnes qui figurent dans les publicités portant sur ces produits doivent être clairement des adultes et être perçues comme tels.



**14) Descriptions et représentations inacceptables :** Les publicités ne doivent pas tolérer quelque forme de discrimination personnelle que ce soit; donner l'impression d'exploiter, de tolérer ou d'inciter de manière réaliste à la violence; déprécier, discréditer ou dénigrer une ou des personnes, groupes de personnes, entreprises, organismes, activités industrielles ou commerciales, professions, entités, produits ou services identifiables; miner la dignité humaine.

Les directions générales des communications des ministères et organismes fédéraux doivent soumettre les campagnes publicitaires d'une valeur de plus de 500 000 \$ à un examen obligatoire de NCP<sup>11</sup>, et s'assurer que les campagnes publicitaires dont la valeur totale des achats dans les médias s'élèvent à plus de 1 million de dollars font l'objet d'une évaluation au moyen de l'Outil d'évaluation des campagnes publicitaires du Secrétariat des communications et des consultations du BCP. Elles doivent aussi acheminer les résultats de la recherche et les indicateurs de rendement de ces campagnes publicitaires au Secrétariat<sup>12</sup>.

De plus, les ministères et organismes fédéraux doivent donner suite aux conclusions de NCP avant la diffusion de leurs publicités<sup>13</sup>.

#### 2.4.2 Cabinet et le Bureau du Conseil privé

Le Cabinet reçoit l'ensemble des projets de publicité et choisit ceux qui iront de l'avant tout en déterminant le montant maximal et la source de financement, soit les ressources ministérielles existantes ou le fonds central de publicité<sup>14</sup>.

M<sup>me</sup> Fox a fait valoir que le BCP joue un rôle de coordination des communications du gouvernement, ce qui permet de créer des synergies entre les ministères et les organismes, qui travaillent habituellement indépendamment les uns des autres. Elle a également expliqué que le BCP coordonne les communications du gouvernement ainsi que la planification annuelle des activités publicitaires en fonction des priorités du gouvernement et en collaboration avec les ministères, les organismes, les cabinets des ministres et le Cabinet du Premier ministre. Tout plan doit être accepté par le premier

---

11 Gouvernement du Canada, Cadre de référence – Examen de la publicité non partisane du gouvernement du Canada par Normes canadiennes de la publicité.

12 Gouvernement du Canada, Directive sur la gestion des communications, « Annexe B : Procédure obligatoire relative à la publicité ».

13 Gouvernement du Canada, Cadre de référence – Examen de la publicité non partisane du gouvernement du Canada par Normes canadiennes de la publicité.

14 Gouvernement du Canada, Au sujet de la publicité du gouvernement.



ministre et présenté au Comité du Cabinet chargé des questions concernant un gouvernement ouvert et transparent. Pour obtenir les fonds nécessaires aux campagnes publicitaires approuvées financées par le fonds central de publicité, le BCP présente un mémoire au SCT.

M<sup>me</sup> Fox a ajouté que le « BCP assure le leadership, joue un rôle de remise en question, assure l'orientation stratégique ainsi que la coordination pendant la mise en œuvre des campagnes de publicité majeures ». Le BCP examine aussi l'ébauche du matériel publicitaire, les stratégies et les plans concernant les achats médias et conseille les ministères et organismes quant à leurs plans de mise à l'essai et d'évaluation des campagnes publicitaires dont les achats médias s'élèvent à plus de 1 million de dollars<sup>15</sup>.

En outre, le BCP gère l'Outil d'évaluation des campagnes publicitaires servant à évaluer toutes les campagnes publicitaires prévoyant des achats médias totaux de plus de 1 million de dollars<sup>16</sup>.

#### 2.4.3 Services publics et Approvisionnement Canada

La Direction de la coordination de la publicité et des partenariats de SPAC détermine si un projet entre dans la définition de publicité et aide les ministères et organismes fédéraux à définir les énoncés des travaux de publicité. Cette direction conseille également les ministères et organismes quant à la conformité aux exigences législatives et stratégiques des ébauches du matériel publicitaire, des stratégies et des plans concernant les achats médias<sup>17</sup>. M. Saint-Pierre a dit au Comité que SPAC offre aux ministères et aux organismes des services de conseil et de consultation ainsi que de la formation concernant la publicité.

La Direction de l'approvisionnement en communication de SPAC est responsable de l'administration des marchés d'approvisionnement pour les activités de publicité approuvées, y compris la mise à l'essai, la production, le placement dans les médias et l'évaluation. Par ailleurs, la Direction de la recherche sur l'opinion publique de SPAC conseille les ministères et organismes fédéraux et coordonne avec eux la mise à l'essai et l'évaluation des campagnes publicitaires dont les achats médias s'élèvent à plus de

---

15 Gouvernement du Canada, Directive sur la gestion des communications, « Annexe B : Procédure obligatoire relative à la publicité ».

16 Gouvernement du Canada, Cadre de référence – Examen de la publicité non partisane du gouvernement du Canada par Normes canadiennes de la publicité.

17 Gouvernement du Canada, Directive sur la gestion des communications, « Annexe B : Procédure obligatoire relative à la publicité ».



1 million de dollars<sup>18</sup>. [M. Saint-Pierre](#) a expliqué que le secteur de l’approvisionnement de SPAC est l’autorité contractante pour les services de publicité auxquels ont recours les ministères et les organismes et que, par conséquent, SPAC est responsable du processus de passation des marchés en ce qui a trait à la publicité et à la recherche sur l’opinion publique.

SPAC est responsable de l’administration du Système d’information de gestion de la publicité et de la publication d’un rapport annuel sur les activités de publicité du gouvernement du Canada<sup>19</sup>. Il coordonne également avec NCP le processus d’examen des éléments créatifs des campagnes publicitaires<sup>20</sup>. [M<sup>me</sup> Fox](#) a expliqué que SPAC sert de point de contact entre les ministères et les organismes fédéraux, d’une part, et NCP, d’autre part, au cours du processus d’examen de ce dernier. [M. Saint-Pierre](#) a ajouté que SPAC est responsable de la diffusion du matériel et des pratiques exemplaires en matière de publicité.

Enfin, [M. Saint-Pierre](#) a expliqué que SPAC gère l’agence de coordination qui achète la vaste majorité de l’espace publicitaire et du temps d’antenne pour les ministères et organismes fédéraux visés par la politique.

#### 2.4.4 Secrétariat du Conseil du Trésor

Le SCT approuve les demandes de nouveaux fonds de publicité des ministères et organismes fédéraux et présente les montants dans le budget des dépenses aux fins d’examen et d’approbation par le Parlement<sup>21</sup>. Il a également le pouvoir délégué de modifier ou d’annuler les procédures obligatoires liées à la directive, y compris la Procédure obligatoire relative à la publicité<sup>22</sup>.

De plus, le SCT révisé annuellement le mandat, les activités, le cadre de référence et les critères de l’examen de la publicité non partisane du gouvernement fédéral par NCP et y apporte les modifications requises<sup>23</sup>.

---

18 *Ibid.*

19 Gouvernement du Canada, [Au sujet de la publicité du gouvernement](#).

20 Gouvernement du Canada, [Mécanisme de surveillance de la publicité](#).

21 Gouvernement du Canada, [Au sujet de la publicité du gouvernement](#).

22 Gouvernement du Canada, [Directive sur la gestion des communications](#).

23 Gouvernement du Canada, [Cadre de référence – Examen de la publicité non partisane du gouvernement du Canada par Normes canadiennes de la publicité](#).

## 2.5 Communications et publicité

*“ [L]e gouvernement du Canada a l’obligation d’informer tous les Canadiens sur ses programmes, ses services, ses politiques et ses décisions. La publicité est l’un des moyens par lequel le gouvernement s’assure que les personnes, les familles et les entreprises possèdent l’information nécessaire pour exercer leurs droits et responsabilités, et pour prendre des décisions éclairées en ce qui concerne leur santé, leur sécurité et leur protection.”*

**John Hinds,**

Président et directeur général, Médias d’Info Canada

En vertu de la Politique sur les communications et l’image de marque, les communications gouvernementales doivent être objectives, factuelles, claires, simples et non partisans<sup>24</sup>. Dans la [Directive sur la gestion des communications](#), le terme « produit de communication » est défini comme étant

[t]out produit publié par le gouvernement du Canada ou en son nom qui informe le public des politiques, des programmes, des services et des initiatives, ainsi que des dangers ou des risques pour la santé, la sécurité ou l’environnement. Les produits de communication peuvent aussi viser à expliquer les droits, les prestations et les obligations des personnes. Ils peuvent être élaborés pour divers supports comme l’imprimé, l’électronique et l’enregistrement<sup>25</sup>.

De plus, la directive définit la publicité comme « [t]out message diffusé au Canada ou à l’étranger, et payé par le gouvernement pour un placement dans des médias, y compris les journaux, la télévision, la radio, les salles de cinéma, l’affichage et tout autre média extérieur, les appareils mobiles, Internet et tout autre média numérique<sup>26</sup> ». [M<sup>me</sup> Baird](#) a cité cette définition dans son témoignage au Comité. Les définitions du gouvernement fédéral des termes « produit de communication » et « publicité » aident les ministères et organismes fédéraux à respecter les obligations que leur imposent la politique et la directive.

Les communications gouvernementales ne se limitent pas à la publicité<sup>27</sup>. [M<sup>me</sup> Fox](#) a expliqué que « [l]a publicité est complémentaire à d’autres activités ». [Elle](#) a en outre

24 Gouvernement du Canada, [Politique sur les communications et l’image de marque](#).

25 Gouvernement du Canada, [Directive sur la gestion des communications](#), « Annexe A : Définitions ».

26 *Ibid.*

27 Jonathan Rose, [Mémoire](#) présenté à OGGO, 12 octobre 2017.



confirmé que le gouvernement entend respecter son engagement de réduire ses dépenses annuelles en publicité de 40 millions de dollars en ayant recours à des communications gratuites et des communications payantes pour informer le public sur ses principaux programmes et services. [M. Marland](#) a lui aussi indiqué que la publicité n'est souvent qu'un volet des communications, et [il](#) a ajouté que « la publicité devrait à certains égards être en dernier recours et non la première chose à faire ». [Son](#) point de vue s'inscrit dans l'idée que le gouvernement doit trouver un équilibre entre son utilisation des outils de communication et sa stratégie publicitaire.

Selon les témoignages, il y aurait lieu de tenir compte de la relation entre les communications et la publicité quand vient le moment de déterminer si certaines politiques devraient s'appliquer au contenu qui n'est pas visé par la définition stricte des activités de publicité du gouvernement. Comme l'a résumé M. Rose dans son [mémoire](#), « [l]e principe ici est simple : des mesures doivent être prises pour que le gouvernement soit tenu responsable en cas de faute de jugement<sup>28</sup> ».

Comme l'a expliqué [M<sup>me</sup> Baird](#), la publicité est un espace payé dans les médias, ce qui comprend certains médias sociaux. Elle a cependant dit que le gouvernement utilise également les médias sociaux pour diffuser gratuitement des messages et que ce type de communications n'est pas assujéti aux normes gouvernementales sur la publicité. Dans la même veine, [elle](#) a expliqué qu'une vidéo produite et affichée sur le site Web d'un ministère n'est pas considérée comme de la publicité aux termes de la politique. À titre d'exemple supplémentaire, [M. Saint-Pierre](#) a expliqué qu'un panneau publicitaire de Santé Canada pour inciter les gens à cesser de fumer placé sur l'édifice gouvernemental Place du Portage n'est pas considéré comme de la publicité, alors que si le gouvernement avait payé pour afficher ce même panneau à un autre endroit, par exemple le long d'une autoroute, on le considérerait alors comme de la publicité. [Il](#) a précisé qu'une affiche ou un panneau placé sur le mur extérieur d'une ambassade canadienne ne serait pas considéré comme de la publicité.

[M<sup>me</sup> Baird](#) estime que la définition de la publicité est claire, mais certains témoins la jugent trop étroite. [M. Rose](#) a fait valoir que la définition de la publicité gouvernementale pourrait être élargie de manière à comprendre les cas où le gouvernement « propose de payer pour un placement dans les médias » et non seulement ceux où le gouvernement « paye pour un placement dans les médias ». Ce changement permettrait d'englober le parrainage d'un organisme par le gouvernement, comme un théâtre ou un programme, où le logo du gouvernement du Canada est affiché ou mis en valeur. [M. Rose](#) a également proposé au Comité qu'il s'inspire d'autres exemples, comme celui de l'Ontario, dont la politique d'avant

---

28 *Ibid.*

2015 qui prescrivait les motifs de publicité. Selon [lui](#), la définition pourrait également être élargie de manière à viser aussi les envois collectifs du gouvernement.

## 2.6 L'approche axée sur le numérique

*“ Il existe déjà un solide écosystème numérique dans les médias canadiens.”*

[Matthew Holmes](#),  
Président et directeur général, Magazines Canada

La nouvelle politique du gouvernement fédéral en matière de communication adopte une approche « axée sur le numérique ». La présence Web du gouvernement fédéral<sup>29</sup> et ses comptes de médias sociaux officiels<sup>30</sup> sont les deux principaux piliers qui soutiennent cette approche. Selon [M<sup>me</sup> Baird](#), « [I]es Canadiens cherchent à se renseigner au moyen de canaux numériques et le gouvernement communique maintenant avec le public surtout au moyen du Web et des médias sociaux ». Selon les dispositions de la directive, les chefs des communications des ministères doivent « [u]tiliser les plateformes et les médias numériques comme principal moyen de connexion et d'interaction avec le public tout en continuant d'utiliser de multiples canaux de communication pour satisfaire aux divers besoins d'information du public<sup>31</sup> ».

Plusieurs témoins ont exprimé des préoccupations sur les dépenses en médias sociaux qui appuient des entreprises étrangères, mais [Matthew Holmes](#), président et directeur général de Magazines Canada, a noté que des solutions s'offrent au gouvernement pour qu'il puisse concentrer sa présence numérique sur des sites canadiens. Il a fait valoir que les journaux communautaires et les quotidiens en ligne, ainsi que d'autres plateformes uniquement numériques, sont des moyens de communiquer avec les Canadiens en ligne. Cependant, [M. Jamison](#) a expliqué au Comité que « [I]es revenus publicitaires numériques, qui sont liés à [des] reportages d'actualité, demeurent insignifiants simplement parce que

29 Aux termes des définitions énoncées à l'Annexe A de la [Directive sur la gestion des communications](#), on entend par « présence Web » le « site Web axé sur l'utilisateur et optimisé pour les appareils mobiles où le contenu du gouvernement du Canada est organisé par thèmes. La présence Web du gouvernement du Canada est communément appelée Canada.ca. »

30 Aux termes des définitions énoncées à l'Annexe A de la [Directive sur la gestion des communications](#), on entend par « compte de médias sociaux officiel », tout « compte sur une plateforme de médias sociaux utilisé à des fins officielles du gouvernement du Canada, dont la communication d'information, la prestation de services et la collaboration, entre autres, selon la portée du mandat d'un ministère ».

31 Gouvernement du Canada, [Directive sur la gestion des communications](#), article 6.11.



les sites Web des journaux communautaires et les flux des médias sociaux ne génèrent pas le trafic nécessaire pour couvrir leurs coûts de reportage ».

M<sup>me</sup> Fox a indiqué au Comité que les médias sociaux sont un outil qu'utilisent de plus en plus les ministères et organismes fédéraux pour communiquer avec les collectivités éloignées. Elle a ajouté que « [l]e plus important est de bien cerner le public cible et de mettre à profit tous les outils du coffre [des ministères] pour apporter tout le soutien voulu à une communauté ou à un groupe que l'on souhaite sensibiliser ». Thomas Saras, président et directeur général du Conseil national de la presse et des médias ethniques du Canada, a fait valoir que, si le gouvernement a recours aux publicités en ligne, il n'atteint pas alors certaines communautés ethniques qui ne parlent ni l'une ni l'autre des deux langues officielles.

En ce qui concerne les médias numériques, M. Rose a fait valoir que « [p]ratiquement toutes les publicités diffusées dans les médias traditionnels, comme la radio, les journaux et la télévision, sont liées à des sites Web ». Il a ajouté que, « [p]uisqu'on ne peut scruter tous les sites Web du gouvernement, il est possible qu'il y ait du contenu [louangeur] sans que cela constitue de l'information ».

Les deux universitaires, M. Rose et M. Marland, ont proposé au gouvernement d'adopter une règle de « premier clic » selon laquelle les normes de publicité gouvernementale s'appliqueraient aux pages Web auxquelles on accède dès le « premier clic » sur un lien figurant dans une publicité gouvernementale<sup>32</sup>. Cette modification à la politique permettrait de garantir que ces pages Web soient soumises à un examen de leur contenu publicitaire. M. Rose a dit que ce changement est important puisqu'il ferait en sorte qu'aucune publicité gouvernementale ne mène à du contenu qui ne respecte pas les normes gouvernementales établies.

Dans la même veine, M<sup>me</sup> Baird a noté que « [d]ans les médias et les communications, le numérique influence beaucoup la communication et change tout le temps » et que le SCT continuera de surveiller la définition de ce qu'on entend par publicité au gouvernement en tenant compte de ces facteurs.

---

32 Jonathan Rose, Mémoire présenté à OGGO, 12 octobre 2017.

## 2.7 Soutien aux médias traditionnels

*“ De nombreux Canadiens, surtout ceux qui vivent en dehors des grandes villes, continuent de compter sur leur journal communautaire local pour y puiser des renseignements importants.”*

*Duff Jamison,*

Président, Affaires gouvernementales,  
Alberta Weekly Newspapers Association

Plusieurs témoins d'associations de médias se sont dits inquiets du défi que représente, pour leurs membres, la diminution des revenus publicitaires. Le Comité a appris de plusieurs témoins que la publicité imprimée est une source de revenus majeure pour les journaux communautaires et que la plupart de ces journaux sont distribués gratuitement. Dans son exposé liminaire, [M. Jamison](#) a averti que « [l']avenir des journaux communautaires est incertain, car les annonceurs, y compris le gouvernement fédéral, ont commencé à s'appuyer davantage sur les plateformes numériques pour communiquer leurs messages clés ». Il a noté, plus particulièrement, que la publicité nationale dans les journaux communautaires est celle connaissant le plus fort déclin. [M. Saras](#) a fait écho à ces préoccupations, indiquant que, en raison de la chute des revenus provenant du gouvernement, certaines publications ethnoculturelles se sont retrouvées en difficulté ou ont même dû mettre un terme à leurs activités. Il s'agit, selon lui, d'une « crise qui touche non seulement nos membres spécialisés dans les publications ethniques, mais aussi les grands médias ».

Selon [M. Holmes](#),

l'économie fondamentale de l'édition des magazines qui s'adressent aux consommateurs canadiens s'est effondrée. Les dépenses de publicité imprimée au Canada ont migré vers les plateformes numériques, et la publicité numérique a, à son tour, migré à l'étranger, principalement vers des distributeurs de contenu numérique aux États-Unis. Les revenus publicitaires ont diminué de moitié depuis 2007, passant de 732 millions de dollars à 390 millions de dollars. Ce déclin s'est accéléré d'un tiers au cours des quatre dernières années.

Plusieurs témoins étaient d'avis que le gouvernement fédéral devrait appuyer les entreprises canadiennes au moyen de la publicité dans les médias canadiens. Selon [John Hinds](#), président et directeur général de Médias d'Info Canada, non seulement la publicité dans les journaux canadiens est efficace, mais elle a aussi l'avantage de renforcer des entreprises et des communautés du Canada. [M. Jamison](#) croit que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans le soutien aux journaux



communautaires. Dans le même ordre d'idées, [M. Marland](#) a affirmé que « si nous considérons que le gouvernement pose des gestes qui sont bénéfiques pour la collectivité, nous devons trouver un équilibre en veillant à ce que les experts en communications mettent l'accent directement sur des messages ciblés et en nous assurant en même temps que le gouvernement répartit les deniers publics ».

Plusieurs témoins ont souligné que le gouvernement fédéral a eu des effets sur l'industrie des médias au Canada par l'intermédiaire de ses politiques et de ses lois, mais aussi par la voie des revenus publicitaires. Au sujet du contenu étranger, un témoin a dit craindre pour la protection des valeurs canadiennes quand la contribution financière et la publicité de gouvernements étrangers se retrouvent dans des médias canadiens. À titre d'exemple, [M. Saras](#) a fait valoir que les publications en italien au Canada reçoivent des fonds du gouvernement de l'Italie. Il a ajouté que « d'autres gouvernements étrangers et communautés ont fait la même chose ». À son avis, cette pratique ouvre la porte à l'influence étrangère au Canada.

## 2.8 Observations et recommandations du Comité

Le Comité reconnaît qu'il est très important que le gouvernement communique de manière claire et efficace avec les Canadiens, notamment au sujet de dossiers qui les touchent directement, comme la santé et la sécurité. Le Comité estime que la population canadienne doit être adéquatement informée des programmes et des services gouvernementaux. Les renseignements sur les critères d'admissibilité aux programmes et l'endroit où trouver réponse aux questions sont d'une importance capitale. Ainsi, le Comité estime que la nouvelle Politique sur les communications et l'image de marque du gouvernement contribue à l'atteinte de ces objectifs.

Le Comité est d'avis que la publicité gouvernementale doit être assujettie à des normes aussi exigeantes que celles qui s'appliquent au secteur privé. Il est donc heureux d'apprendre que la publicité du gouvernement est visée par le *Code canadien des normes de la publicité*.

Puisqu'il croit que l'établissement d'une directive globale unique sur les communications gouvernementales facilite la compréhension et l'application des exigences, le Comité félicite le gouvernement d'avoir simplifié ses politiques et réduit les exigences de la politique concernant les communications gouvernementales. En outre, les différents intervenants trouveront cette directive unique plus facile à consulter et à comprendre.



Cependant, le Comité reconnaît que compte tenu de l'évolution rapide des communications au cours des dix dernières années, la politique et les exigences encadrant les communications et la publicité gouvernementales doivent être mises à jour sur une base régulière.

Le Comité estime que les activités de communication et de publicité sont complémentaires. Il souligne que le gouvernement devrait avoir recours à ces deux modes afin de diffuser efficacement l'information auprès de la population canadienne. Il note par ailleurs que la stratégie de communication du gouvernement axée sur le numérique risque de n'être pas parfaitement adaptée à la réalité dans la mesure où de nombreux Canadiens visés par les programmes et les services sont plus facilement joignables par les médias traditionnels, comme la télévision, la radio et les médias imprimés.

Le Comité comprend par ailleurs les préoccupations de certains témoins qui craignent que la diminution des dépenses du gouvernement en publicité dans les journaux communautaires et les médias ethniques ait eu des conséquences fâcheuses sur ces groupes.

Par conséquent, le Comité recommande :

#### **Recommandation 1**

**Que le gouvernement du Canada mette à jour régulièrement sa politique et sa directive sur les communications et la publicité gouvernementales et veille à ce qu'elles demeurent bien adaptées aux défis que présente l'évolution constante des communications.**



## CHAPITRE 3

# L'EFFICACITÉ DE LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE

---

*“ La publicité est l'une des activités possibles, mais [...] ce n'est pas la seule et [...] elle n'est pas toujours efficace.”*

Christiane Fox,

Sous-ministre, Affaires intergouvernementales et Jeunesse,  
Bureau du Conseil privé

### 3.1 Besoins et intérêts du public

Selon la définition du gouvernement fédéral, le public s'entend de « [t]ous les auditoires, y compris les employés du gouvernement du Canada et les Canadiens qui vivent ou voyagent à l'étranger et qui ont besoin d'information au sujet des décisions, des politiques, des programmes ou des services du gouvernement du Canada<sup>33</sup> ». D'après la Directive sur la gestion des communications, les produits et activités de communication doivent être « adaptés aux besoins et aux intérêts des populations régionales, des communautés multiculturelles et autochtones<sup>34</sup> ». La Procédure obligatoire relative à la publicité abonde dans le même sens – elle impose de « [v]eiller à ce que les activités de publicité tiennent compte des besoins et des intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi que de ceux des communautés autochtones et ethnoculturelles, le cas échéant<sup>35</sup> ». Il faut déterminer les besoins des Canadiens et le moyen d'atteindre un auditoire en particulier d'une manière globale, de l'avis de M<sup>me</sup> Fox.

M. Rose estime que « les citoyens veulent être invités à prendre part à la discussion publique, mais il arrive trop souvent qu'ils n'ont pas le sentiment d'y participer, et une bonne partie des communications gouvernementales est perçue comme de l'autopromotion ». Il pense d'ailleurs que la question consiste à savoir comment

---

33 Gouvernement du Canada, *Directive sur la gestion des communications*, « Annexe A : Définitions ».

34 Gouvernement du Canada, *Directive sur la gestion des communications*, paragraphe 6.10.6.

35 Gouvernement du Canada, *Directive sur la gestion des communications*, « Annexe B : Procédure obligatoire relative à la publicité ».



mobiliser les Canadiens de façon significative et les inciter à suivre les communications du gouvernement. Il n'en demeure pas moins, à [son](#) avis, que la publicité du gouvernement doit contribuer à l'atteinte d'un objectif de service à la population, par exemple informer les citoyens de leurs droits ou des services à leur disposition, lié à une demande. Selon [M. Rose](#), le plus grand besoin en publicité demeure dans le domaine de la santé.

Concernant la communication de l'information au public à l'aide de la publicité du gouvernement, [M. Hinds](#) estime que l'important c'est d'arriver à toucher l'ensemble des Canadiens pour les informer sur les programmes et les services offerts dans leur collectivité. Pour ce qui est de cibler un marché précis, [Dennis Merrell](#), directeur exécutif de l'Alberta Weekly Newspapers Association, a affirmé que l'association « [a] une base de données de Statistique Canada couplée à notre zone de diffusion des journaux. Elle nous permet de cibler de façon assez efficace tout groupe démographique que le gouvernement fédéral essaie d'atteindre, que ce soit les aînés ou encore des segments déterminés par les dépenses consacrées à certains services ». Il croit que le tout pourrait être utile au gouvernement fédéral.

Certains témoins étaient d'avis que la publicité du gouvernement devrait être ciblée en fonction des objectifs de publicité, alors que d'autres ont dit estimer que le public doit être en mesure de consulter toutes les publicités du gouvernement. [M. Marland](#) a donné l'exemple d'une bannière publicitaire en ligne commanditée par le gouvernement du Canada. Pour lui, « il est important que nous ayons tous la chance de [...] voir [cette bannière publicitaire], pas seulement ceux qui y sont exposés par les médias sociaux en raison de leurs caractéristiques démographiques propres ».

### 3.2 Choix du bon média

En ce qui a trait aux besoins du public, [M. Marland](#) a dit qu'il importe de considérer les communications, dont la publicité n'est qu'un élément, dans leur ensemble. Selon lui, une excellente campagne de communication utilise tous les médias disponibles, comme le marketing direct (courrier, appels téléphoniques et courriels) et la télévision ou les médias sociaux où le message peut être diffusé à répétition, pour essayer de transmettre l'information aux personnes visées.

Dans une réponse écrite adressée au Comité, SPAC a fait observer que le choix du média revient au ministère ou à l'organisme fédéral concerné. À ce sujet, [M. Saint-Pierre](#) a déclaré que « [l]e choix des médias [...] est fondé sur un certain nombre de facteurs tels que les objectifs de la campagne, le public et le marché cible, le type de campagne, le moment de diffusion et la portée de la campagne, ainsi que les budgets et les coûts des

différentes possibilités relatives aux médias ». Selon [M<sup>me</sup> Fox](#), la publicité des ministères est souvent menée à l'échelle locale et de manière très ciblée, notamment les avis sur les permis ou les espèces menacées et les annonces pour promouvoir le tourisme, les programmes d'aide en agriculture ou le recrutement.

[M. Holmes](#) a proposé que le gouvernement ajoute des valeurs précises à ses politiques de publicité qui exigeraient que la publicité soit publiée dans un éventail de médias. Il a aussi indiqué qu'il faut intégrer « un système d'évaluation ou de référencement, permettant de saisir l'impact économique des publicités au-delà de l'effet produit dans la population ».

[M. Hinds](#) a déclaré que son organisation croit que « la politique de publicité du gouvernement du Canada doit être en adéquation avec la façon dont les Canadiens se renseignent sur leur communauté. Les journaux, imprimés et numériques, jouent un rôle essentiel pour informer les Canadiens. » Concernant le moyen employé par le gouvernement pour atteindre les Canadiens, il a fait remarquer que

[p]rès de neuf Canadiens sur 10 lisent un journal chaque semaine. C'est une hausse comparativement à il y a cinq ans. Six Canadiens sur 10 lisent des journaux imprimés chaque semaine. Le lectorat des journaux utilise plusieurs plateformes : 3 Canadiens sur 10 lisent le journal tant en version papier qu'en version numérique. Même 85 % des jeunes du millénaire lisent les journaux, le cellulaire étant, évidemment, leur plateforme de prédilection.

De même, [M. Holmes](#) a cité une étude selon laquelle 93 % des Canadiens lisent des revues.

Pour ce qui est de répondre aux besoins des communautés rurales, [M. Jamison](#) fait valoir que « [d]e nombreux Canadiens, surtout ceux qui vivent en dehors des grandes villes, continuent de compter sur leur journal communautaire local pour y puiser des renseignements importants ». Pour confirmer, il mentionne une étude menée auprès de 2 400 Canadiens en 2016, où 83 % ont dit lire des journaux communautaires, et 63 % ont dit souhaiter voir de la publicité dans leur journal communautaire. À ce sujet, [M. Merrell](#) a dit que pour joindre les lecteurs des journaux communautaires qui sont en majorité situés dans les régions rurales, le gouvernement fédéral doit « prendre les journaux en considération, car c'est le média qui permet de joindre efficacement 80 à 90 % des gens vivant hors des grands centres ».

[M. Hinds](#) a signalé que les Canadiens font confiance aux annonces dans les journaux et sur les sites de nouvelles. Il a cité le *Rapport 2017 sur les informations numériques* publié par l'Institut Reuters. On y lit que « 8 Canadiens sur 10 considèrent toujours les médias traditionnels et leurs marques parmi les sources les plus fiables [...] Les annonces



sur les réseaux sociaux, comme Facebook, et sur les moteurs de recherche, comme Google, sont parmi celles qui inspirent le moins confiance. » Il a souligné que ce rapport met aussi en évidence que « seulement 18 % des Canadiens font confiance à une annonce sur un appareil mobile, comparativement à près de 40 % sur le site Web d'un journal ».

Par ailleurs, quelques témoins ont fait remarquer que la publicité numérique peut se révéler inefficace pour atteindre les Canadiens ayant un accès limité à un service Internet à large bande. [M. Hinds](#) a déclaré que « [c]hez les Canadiens dont le revenu se situe dans le quartile le plus élevé, 95 % ont un accès à Internet, contre seulement 62 % chez les Canadiens ayant un revenu se situant dans le quartile le moins élevé ». Selon lui, atteindre le public cible présente des difficultés si le gouvernement se sert des médias numériques pour publiciser les programmes et services qui répondent aux besoins des Canadiens de la tranche de revenu la moins élevée. Pour [M. Hinds](#), une politique de publicité gouvernementale « judicieuse » utilise le média approprié pour atteindre l'auditoire visé. Ainsi, si le gouvernement désire cibler les personnes âgées dans ses publicités, il devrait se tourner vers les journaux.

Pour ce qui est d'atteindre les petites et moyennes entreprises au Canada, [M. Holmes](#) a fait observer que le gouvernement pourrait cibler certains groupes par secteur d'activité et par région géographique grâce aux annonces dans les magazines inter-entreprises et les revues agricoles. Pour sa part, [M. Hinds](#) a dit que les journaux peuvent permettre d'atteindre les entreprises, car 92 % des décideurs du monde des affaires lisent les journaux, dont 71 % les lisent dans leur version imprimée.

D'après [M<sup>me</sup> Baird](#), la modernisation de la politique des communications tient compte des changements dans la manière dont les citoyens communiquent et de l'environnement numérique actuel. [Elle](#) admet cependant que, abstraction faite du virage numérique, de nombreuses personnes continueront à utiliser des méthodes de communication traditionnelles et a précisé que le gouvernement emploiera toujours divers moyens pour répondre aux besoins différents du public. Plusieurs témoins, en particulier les représentants de la presse écrite, ont démenti cette dernière affirmation, arguant que la diminution des annonces publicitaires du gouvernement dans la presse écrite traduit le désintérêt de celui-ci envers les médias traditionnels.

### 3.3 Efficacité de la publicité gouvernementale

Pour être efficace, la publicité du gouvernement doit être coordonnée avec les autres communications gouvernementales. [M<sup>me</sup> Fox](#) a expliqué que le gouvernement a mené des campagnes qui « n'ont pas rejoint les personnes ciblées » et que, de fait, « [l]a publicité doit être complémentaire à d'autres activités ».

Concernant la création de campagnes publicitaires efficaces, [M<sup>me</sup> Fox](#) a expliqué que les ministères et organismes fédéraux n'ont pas tous les mêmes capacités et qu'il vaut parfois mieux faire appel à des entreprises externes pour obtenir des conseils. [Elle](#) a également signalé qu'il y avait des « synergies » possibles entre les ministères et organismes où la mise en commun du talent et de la créativité serait profitable, que ce soit pour mener une campagne précise ou mettre sur pied un réseau d'expertise.

Selon [M. Rose](#), la publicité du gouvernement peut être utile si elle fournit beaucoup d'information ou si elle renseigne les citoyens sur les services à leur disposition. [Il](#) estime cependant que le gouvernement devrait éviter de faire des publicités essentiellement flatteuses. Pour sa part, [M. Marland](#) a fait valoir qu'il est difficile de centrer la publicité gouvernementale sur la diffusion de contenu et d'en assurer en même temps l'efficacité. Si l'on insiste trop strictement sur le volet information, on risque d'aboutir à une publicité qui rate sa cible, ce qui constitue alors un gaspillage d'argent. Une annonce doit aussi provoquer une réaction émotive ou accrocher l'attention du public pour atteindre son but.

De plus, [M. Marland](#) a soutenu que la publicité gouvernementale doit être simple pour être efficace et ne pas fournir trop de détails. [Il](#) a évoqué les notions de « raccourcis cognitifs » et d'« heuristique », des procédés qui, comme il l'a expliqué, « consistent à utiliser très peu de compétences pour traiter l'information afin de voir les choses et de se faire une impression rapidement ». Il a aussi souligné l'importance de répéter régulièrement les éléments communs des messages dans les publicités pour marquer les esprits. [Il](#) croit que le gouvernement du Canada devrait utiliser les couleurs officielles du Canada, c'est-à-dire le rouge et le blanc, dans toutes ses publicités. Il a expliqué que ces couleurs « devraient se retrouver partout, et tout le monde devrait pouvoir les reconnaître. C'est très logique, c'est une question d'image : quand on voit du rouge et du blanc, on pense au gouvernement du Canada ».

De l'avis de [M. Marland](#), « le gouvernement [...] a tout à gagner à utiliser le montant d'argent limité qu'il peut consacrer à la publicité à répéter des messages communs et constants ». Autrement, la publicité est peu efficace. Selon lui, il « serait utile d'avoir des publicités qui informent les gens qu'ils peuvent trouver des renseignements sur le portail d'information du gouvernement du Canada. Je pense à des campagnes très génériques et très générales qui auraient lieu régulièrement. »



### 3.4 Mesurer l'efficacité de la publicité gouvernementale

Selon la Directive sur la gestion des communications, les chefs des communications dans les ministères sont censés « utiliser l'outil d'analyse Web officiel du gouvernement du Canada et les données analytiques sur les médias sociaux pour évaluer et optimiser l'efficacité du contenu numérique<sup>36</sup> ». Parallèlement, la direction générale des communications de chaque ministère doit « [é]tablir des indicateurs de rendement pour les campagnes publicitaires dont les achats médias s'élèvent à plus de 1 million de dollars<sup>37</sup> ». Ces indicateurs et les résultats de recherche connexes sont transmis au BCP.

Pour mesurer l'efficacité des communications numériques, le gouvernement peut utiliser les essais de convivialité, souvent employés lors de l'élaboration de contenu Web, a dit [M<sup>me</sup> Baird](#). Pour sa part, [M<sup>me</sup> Fox](#) a dit au Comité que « [l]es outils numériques [...] permettent [au gouvernement] de produire beaucoup de contenus partageables sur les médias sociaux ». Au sujet de la publicité en ligne, [elle](#) a signalé que le taux de moyen de clics publicitaires<sup>38</sup> s'élevait à 2 %. Par conséquent, le BCP considère comme une réussite la campagne de publicité de Santé Canada sur la vaccination contre la grippe, qui a obtenu un taux de clics publicitaires de plus de 8 %.

[M<sup>me</sup> Fox](#) a indiqué que « les publicités numériques permettent [au gouvernement fédéral] d'avoir plus de statistiques ». Elle a signalé que le taux de clics publicitaires jugé comme étant un succès sur Facebook – la norme de l'industrie – tourne autour de 1 % et que le BCP avait constaté, par exemple, que le taux de clics publicitaires de la campagne de Transports Canada sur l'utilisation sécuritaire des drones s'était élevé à 2,73 %. [Stéphane Lévesque](#), directeur général des opérations du service des Communications et des consultations du BCP, a confirmé que les données recueillies par le gouvernement sur les « clics » et les « taux de clics publicitaires » sont utilisées exclusivement pour mesurer l'efficacité des activités de communication et de publicité du gouvernement fédéral. [Il](#) a ajouté plus tard que des données analytiques relatives aux publications sur Facebook et Twitter étaient communiquées à certains employés pour aider à déterminer le meilleur endroit où faire de la publicité ou des annonces.

---

36 Gouvernement du Canada, *Directive sur la gestion des communications*, « 6. Exigences », par. 6.21.

37 Gouvernement du Canada, *Directive sur la gestion des communications*, « Annexe B : Procédure obligatoire relative à la publicité ».

38 On entend par « taux de clics publicitaires » le « [r]apport, exprimé en pourcentage, entre le nombre de clics publicitaires constatés et le nombre de fois que la page Web a été consultée ». Gouvernement du Canada, « *Taux de clics publicitaires* » *Termium Plus*. Le ratio indique la fréquence à laquelle les internautes qui voient une annonce cliquent dessus.



Quant aux autres possibilités d'analyse de données, [M<sup>me</sup> Fox](#) a fait savoir que le BCP aide les ministères à exploiter les outils dont ils disposent. Elle a donné l'exemple d'une campagne publicitaire très locale faisant connaître une offre d'emploi où la mesure de réussite pourrait être le nombre de réponses à cette offre d'emploi, comparativement à une offre d'emploi antérieure qui n'avait pas fait l'objet d'une publicité. [M<sup>me</sup> Fox](#) a souligné que les ministères et organismes ont la possibilité d'acheter directement jusqu'à 25 000 \$ de publicité, et elle estime que cette possibilité leur permet de cibler un auditoire très précis à l'aide d'une publication ou d'un outil en particulier.

En ce qui a trait aux évaluations, [M<sup>me</sup> Fox](#) a précisé que les campagnes publicitaires d'au moins 1 million de dollars appellent une « évaluation obligatoire complète », mais que le BCP encourage les ministères et organismes fédéraux à appliquer des méthodes d'évaluation et d'analyse des résultats à toutes les campagnes, peu importe leur taille. [Elle](#) a ajouté que les ministères et organismes fédéraux soumettent souvent au BCP des chiffres sur des campagnes publicitaires de faible envergure par la voie d'autres mécanismes, par exemple dans une analyse de rentabilité qui confirme l'efficacité d'une campagne ou d'une démarche antérieure.

Cela dit, on a peu parlé de la manière dont on évalue l'efficacité des campagnes publicitaires qui ne font pas appel au numérique. [M. Rose](#) a dit pour sa part que « nous ne savons pas vraiment à quel point la publicité influe efficacement sur les attitudes et les comportements des citoyens ».

### 3.5 Observations et recommandations du Comité

Le Comité est conscient du fait qu'en faisant de plus en plus souvent appel aux médias numériques pour diffuser sa publicité, le gouvernement fédéral ne réussit peut-être pas bien à atteindre tous les Canadiens, comme l'ont signalé certains témoins. Certes, la Politique sur les communications et l'image de marque enjoint aux ministères et organismes fédéraux de choisir les médias à utiliser en fonction de l'auditoire ciblé, mais le virage numérique et la promesse du gouvernement de réduire sensiblement les dépenses en publicité pourraient avoir des conséquences préoccupantes. Le Comité craint en effet que tout cela ait pour effet de limiter les choix et d'amener le gouvernement à privilégier les médias numériques au détriment des médias traditionnels, peut-être plus coûteux. Ainsi, le Comité croit que le gouvernement devrait augmenter la publicité dans les journaux hebdomadaires, multiculturels et communautaires, les magazines ainsi que dans d'autres médias locaux. En outre, il encourage le gouvernement à accorder plus d'attention à la sélection des médias appropriés, afin d'atteindre avec succès le public cible pour une campagne publicitaire particulière.



Le Comité constate qu'il y a peu d'information sur l'efficacité de la publicité gouvernementale et que le gouvernement manque d'outils pour mesurer correctement les retombées de ses activités de communication et de publicité. Il y a donc lieu de se demander si le gouvernement fédéral atteint efficacement les Canadiens par le biais de ses activités de communication et de publicité.

Par conséquent, le Comité recommande :

#### **Recommandation 2**

**Que le gouvernement du Canada augmente la publicité dans les journaux hebdomadaires, multiculturels et communautaires et dans d'autres médias locaux de manière à ce qu'il respecte la directive selon laquelle les communications doivent être adaptées aux besoins variés du public en matière d'information.**

#### **Recommandation 3**

**Que le gouvernement du Canada veille à ce que la plateforme utilisée pour les publicités gouvernementales soit adaptée au public cible.**

#### **Recommandation 4**

**Que le gouvernement du Canada examine la possibilité de demander aux ministères et organismes fédéraux d'établir des indicateurs de rendement des activités publicitaires et d'évaluer l'efficacité de toutes leurs campagnes publicitaires, comme celles dans le secteur privé, qu'elles fassent appel aux médias traditionnels ou aux médias numériques, et que les résultats de ces évaluations soient rendus publics dans son rapport annuel sur les activités de publicité.**

## CHAPITRE 4

# ÉLIMINATION DE LA PUBLICITÉ PARTISANE

---

*“ [T]ous les gouvernements devraient avoir comme objectif de limiter ou d’interdire les communications gouvernementales partisanses.”*

Jonathan Rose,

Professeur agrégé, Département d’études politiques,  
Université Queen’s, à titre personnel

### 4.1 Communications non partisanses

Parmi les changements apportés à la Politique sur les communications et l’image de marque au sujet de la partisanerie, notons la définition suivante du terme « communications non partisanses » :

Dans le contexte de tous les produits et activités de communication du gouvernement du Canada, des communications non partisanses sont :

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

M. Rose a fait savoir que le plus important changement consistait à interdire la partisanerie, notant au passage que la définition du terme « communications non partisanses » repose sur des éléments qui font l’unanimité. Il a cependant souligné qu’exception faite du premier point – « non partisan » signifiant objectif, factuel et explicatif – on procède par la négative puisqu’on définit la communication non partisane essentiellement par ce qu’elle ne doit pas contenir.



M<sup>me</sup> Baird a fait ressortir l'impartialité nécessaire de toutes les communications gouvernementales, y compris, comme elle l'a précisé, les discours et les vidéos des ministres. Quant à M<sup>me</sup> Fox, elle a ajouté que « [t]outes les activités du gouvernement du Canada, qu'il s'agisse des communications Web, d'un communiqué de presse ou de contenu partageable sur les médias sociaux, sont assujetties aux normes des communications non partisans ». En réponse à une question d'un membre du Comité, M<sup>me</sup> Baird a assuré que le dernier élément de la définition, celui concernant les sénateurs et les députés, était respecté.

Certains membres du Comité se sont dits inquiets de l'utilisation que font les partis politiques et certaines publicités gouvernementales des couleurs du Canada. M<sup>me</sup> Baird leur a répondu que certaines exceptions demeuraient, notamment le drapeau canadien et l'uniforme rouge de la GRC dont on ne peut modifier la couleur dans les campagnes publicitaires. Elle a fait remarquer cependant que 4 des 1 800 publicités soumises à NCP aux fins d'examen ont été modifiées après que NCP eut contesté l'utilisation abusive de la couleur rouge, ce qui, d'après elle, montre l'efficacité du processus d'examen actuel.

En outre, M<sup>me</sup> Baird a expliqué qu'il existe de nombreuses teintes de rouges et que les sites Web du gouvernement font appel à des teintes très précises, mais que « le Canadien moyen ne fait pas vraiment la distinction ». C'est ce qui explique que les fonctionnaires ne s'attardent pas à des teintes particulières de rouge, mais bien au rouge en général lorsqu'ils évaluent si l'utilisation de cette couleur est appropriée. M<sup>me</sup> Fox a précisé que « [d]ans les sites Web du gouvernement, toutes les communications doivent satisfaire aux exigences de la politique sur les communications concernant l'utilisation des couleurs ».

Comme il a été mentionné précédemment, M. Marland a pour sa part recommandé l'emploi des couleurs du Canada dans la publicité gouvernementale. Il reconnaît que ces mêmes couleurs sont utilisées aussi par des partis politiques de divers ordres de gouvernement. Donc, pour éviter toute confusion entre un parti politique et le gouvernement, il faudrait idéalement empêcher les formations politiques d'employer les couleurs officielles du gouvernement du Canada. Bien sûr, comme cette solution serait bien difficile à appliquer, les Canadiens et les autorités devront, a-t-il dit, composer avec le fait que certains partis politiques utilisent les couleurs du Canada. En réponse à une question d'un membre du Comité, M. Marland a précisé que la solution ne consiste pas à interdire aux partis politiques d'employer les couleurs du Canada, car une réglementation trop stricte n'est pas optimale et découragerait les gens de communiquer. Il a ajouté qu'on doit aussi tenir compte de la *Charte canadienne des droits et libertés* lors de l'analyse des solutions possibles.

[M. Rose](#) aurait préféré que la politique comporte des normes ou des objectifs positifs auxquels la publicité gouvernementale devrait se conformer. Il a fait remarquer que la version de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* de l'Ontario<sup>39</sup> antérieure aux modifications qui y ont été apportées en 2015 constituait un bon modèle, car elle forçait en quelque sorte le gouvernement à justifier ses campagnes publicitaires. En effet, en plus d'être non partisane, les publicités du gouvernement de l'Ontario « devaient viser à informer le public des politiques ou des services, à l'informer de ses droits ou à encourager ou à décourager un comportement social dans l'intérêt public ». La *Loi* permettait également au vérificateur général de l'Ontario d'examiner la publicité gouvernementale pour en évaluer le contexte, mais ce pouvoir lui a été retiré en 2015.

[M. Rose](#) estime que le contexte de la publicité est essentiel à l'évaluation de l'impartialité de celle-ci. Il a expliqué qu'« [i]l arrive parfois qu'une publicité du gouvernement tout à fait appropriée soit complétée par une publicité d'un parti politique qui exprime le même message. Dans ce cas, la publicité du gouvernement est une tentative à peine déguisée de faire de la publicité pour le parti en question. » M. Rose a invité le Comité à envisager de corriger les situations où un parti politique profite de la publicité du gouvernement. [Il](#) a néanmoins souligné que tous les partis, lorsqu'ils sont au pouvoir, font campagne en s'appuyant sur leurs réalisations. À ce sujet, [M. Marland](#) a indiqué que certains gouvernements tentent d'amalgamer l'information de telle manière qu'il devient difficile de faire la distinction entre la publicité gouvernementale et la publicité politique du parti au pouvoir. Dans son livre, *Brand Command*, il a donc recommandé la création d'un code d'éthique sur les communications politiques qui « servirait de repère moral pour les acteurs politiques qui interprètent de manière différente les limites de la liberté d'expression<sup>40</sup> ».

Concernant l'analyse du caractère convenable de la publicité, [M. Marland](#) a suggéré que le gouvernement se fonde sur la notion de « politique ». [Il](#) a donné un exemple : des annonces gouvernementales d'utilité publique diffusées en période de pandémie ont manifestement pour but d'informer la population, alors que d'autres types de publicités, par exemple pour faire connaître une politique gouvernementale, pourraient être vus comme répondant essentiellement à des considérations d'ordre politique. Pour sa part, [M. Rose](#) estime que, dans ces cas, c'est aux députés et à d'autres personnes, et non au gouvernement, qu'il appartient de persuader les citoyens des bienfaits ou des inconvénients d'une politique.

---

39 [Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale, L.O. 2004, chap. 20.](#)

40 Alexander J. Marland, *Brand Command*, UBC Press, Vancouver, 2016, p. 370 [TRADUCTION].



[M. Marland](#) estime que l'argent des contribuables ou des donateurs privés ne devrait pas servir à financer des publicités de dénigrement de l'image, ce qu'on appelle de la publicité négative, « sans que les gens [soient informés explicitement] du fait que de l'argent est utilisé à cette fin ». Il a précisé dans *Brand Command* que « [l']excès de négativité et de dénigrement de l'image nuit au discours civique et à la participation de la population dans une démocratie<sup>41</sup> ». [Il](#) se préoccupe du fait que l'argent dépensé en publicité durant une campagne électorale « vient des poches des contribuables, essentiellement. Il peut s'agir de dons déductibles d'impôt à des partis politiques ou de remboursements, puisqu'une partie des dépenses est remboursée après coup, tant que le parti respecte certains paramètres. » C'est pourquoi il conseille dans son livre que les dons politiques ne bénéficient plus d'un régime fiscal aussi généreux<sup>42</sup>. À propos de la publicité négative, [M. Rose](#) a fait savoir au Comité que « selon des études réalisées aux États-Unis, il y aurait plus d'information dans les publicités négatives que dans les publicités positives. Il y aurait plus de mensonges dans les publicités positives que dans les publicités négatives. »

Pour finir, [M. Marland](#) prône la mise en place et le maintien d'une liste de vérification par une tierce partie dont on se servirait pour juger du caractère convenable et de l'impartialité de la publicité gouvernementale. À son avis, une telle liste de vérification permettrait aux Canadiens de voir facilement si la publicité gouvernementale est politique ou partisane. Elle jetterait aussi les fondements pour un cadre réglementaire simple ressemblant à celui de la *Loi sur la publicité gouvernementale* de l'Ontario. Tant [M. Marland](#) que [M. Rose](#) ont affirmé que cette liste de vérification aiderait les gens à se former une opinion éclairée si bien que le gouvernement fédéral serait incité à s'autoréglementer, selon [M. Marland](#).

## 4.2 Interdiction de la publicité gouvernementale durant les campagnes électorales

Aux termes du paragraphe 6.45 de la Directive sur la gestion des communications, les chefs des communications sont chargés de « suspendre les activités publicitaires 90 jours précédant la date d'une élection fédérale générale fixe ». La directive définit le terme « activités de publicité » comme des « [a]ctivités relatives à la production et au placement publicitaires, ce qui comprend la planification de campagne, la création du matériel publicitaire, la mise à l'essai, la production, la planification médiatique, le placement et l'évaluation ».

---

41 *Ibid.*, p. 371.

42 *Ibid.*

[M. Rose](#) a précisé que l'interdiction de la publicité gouvernementale ne vise pas les offres d'emploi, les appels d'offres, ni les messages au public concernant des questions urgentes de santé et de sécurité publiques.

Au sujet de l'interdiction de 90 jours, [M. Rose](#) a dit qu'il s'agit d'une importante amélioration. Il a souligné que par contre, selon ses recherches, les gouvernements ont tendance à dépenser davantage en publicité au cours de l'année préélectorale, si bien que l'interdiction a probablement peu d'effets. Il a ajouté qu'aucune règle ne vise la publicité gouvernementale durant des élections partielles. À son sens, le même raisonnement vaut tant pour les élections générales que pour les élections partielles. Il presse donc le gouvernement de songer à interdire la publicité gouvernementale pendant les élections partielles. Dans son [mémoire](#) au Comité, M. Rose explique que les 15 élections partielles tenues durant la 41<sup>e</sup> législature – qui s'est déroulée de juin 2011 à août 2015 – étaient regroupées autour de 4 dates.

Appuyant la suggestion, [M. Marland](#) a néanmoins signalé l'utilité de mener une analyse coûts-avantages des campagnes publicitaires, car l'efficacité de celles-ci est toujours inconnue. Il ajoute que les élections partielles sont souvent indépendantes de la volonté du gouvernement et que ce dernier pourrait envisager d'établir un plafond d'élections partielles simultanées ou tenues durant un laps de temps donné au-delà duquel la publicité gouvernementale serait interdite. [M. Rose](#) a par contre soutenu que le gouvernement peut modifier sa façon de faire et regrouper les élections partielles pour échapper au plafond.

[M. Rose](#) a indiqué au Comité que le Manitoba et la Saskatchewan restreignent la publicité gouvernementale durant les élections partielles. Le Manitoba l'interdit à partir de 90 jours avant une élection partielle. La Saskatchewan interdit la publicité gouvernementale durant les 30 jours qui précèdent la campagne électorale et durant les 27 jours de celle-ci. La publicité gouvernementale est par ailleurs limitée pendant les 90 jours précédant la campagne électorale de sorte que seule la publicité gouvernementale sur les programmes et services du gouvernement est autorisée. Pour finir, durant les 120 jours qui précèdent la campagne électorale, le gouvernement de la Saskatchewan n'est pas autorisé à faire des dépenses en publicité qui dépassent le montant des dépenses faites à la même période l'année précédente.

[M. Rose](#) a également expliqué que les communications modernes franchissent les frontières des circonscriptions. Il est ainsi inutile de limiter la publicité gouvernementale dans la circonscription où une élection partielle se tient et dans les circonscriptions avoisinantes. [Il](#) a ajouté que, selon une étude sur la publicité gouvernementale, les dépenses en publicité du gouvernement atteignent des sommets l'année précédant les élections. L'étude montre aussi que la publicité partisane durant la campagne électorale



est surtout à court terme et qu'elle vise généralement à confirmer plutôt qu'à infirmer des croyances existantes.

### 4.3 Observations et recommandations du Comité

Le Comité est heureux de constater la présence d'une définition des « communications non partisans » dans la Politique sur les communications et l'image de marque. Il estime que cette définition doit être examinée périodiquement pour en assurer la pertinence et l'actualité. Il souscrit au principe de l'impartialité de toutes les communications gouvernementales, y compris les discours et vidéos des ministres, car le parti au pouvoir ne doit pas, selon lui, se servir des ressources publiques et de l'argent des contribuables pour faire la promotion de son programme politique.

Le Comité est conscient que les couleurs du Canada sont utilisées depuis des décennies par les partis politiques de tous les ordres de gouvernement et qu'elles ne peuvent être modifiées dans la publicité gouvernementale, car elles font partie intrinsèque d'éléments importants de l'image du gouvernement fédéral. Le Comité estime, comme les témoins, que l'on doit donc composer avec cet enjeu et qu'il faut prêter une attention particulière à l'utilisation des couleurs lors de l'élaboration et de l'examen de toute la publicité gouvernementale pour en confirmer un usage adéquat et justifié.

Concernant les élections partielles, le Comité croit qu'en raison de leur fréquence, il serait difficile de les traiter de la même manière que les élections générales et d'interdire la publicité pendant 90 jours dans les circonscriptions où elles se tiennent et dans les régions avoisinantes. Il estime cependant que le gouvernement devrait faire preuve de la plus grande prudence à l'égard de ses campagnes publicitaires durant les élections partielles et recourir à un mécanisme de surveillance indépendant pour sa publicité au cours de ces périodes.

Par conséquent, le Comité recommande :

#### **Recommandation 5**

**Que le gouvernement du Canada évalue et examine périodiquement la définition du terme « communications non partisans » et qu'il la mette à jour, au besoin.**

#### **Recommandation 6**

**Que le gouvernement du Canada exige, lorsque c'est possible, que toutes les campagnes publicitaires qui coïncident avec une élection partielle soient examinées par un tiers pour veiller à ce que les publicités soient non partisans.**



## CHAPITRE 5

# GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE DANS LES COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT

---

*“ [N]ous devrions voir les communications de la même façon que nous voyons l'éthique. Ce que je veux dire, c'est qu'une situation est rarement claire et nette; ce n'est pas comme si quelqu'un avait nécessairement toujours tort ou toujours raison. Les situations évoluent constamment, et nous devrions nous dire que c'est en grande partie une question d'opinion.”*

Alex Marland,

*Professeur, Département de science politique,  
Université Memorial de Terre-Neuve, à titre personnel*

### 5.1 Rôle des Normes canadiennes de la publicité

NCP est un organisme sans but lucratif qui examine la publicité canadienne au regard des exigences législatives et réglementaires et qui administre le *Code canadien des normes de la publicité*. La présidente et directrice générale de l'organisme, Jani Yates, a précisé que NCP

veill[e] à ce que les publicités dans cinq catégories réglementées [la publicité destinée aux enfants, la publicité sur les boissons alcoolisées, la publicité sur les aliments et les boissons non alcoolisées, la publicité sur les cosmétiques et la publicité sur les médicaments vendus sans ordonnance] respectent les exigences du gouvernement en matière de publicité, ainsi que les codes et lignes directrices de l'industrie.

En ce qui a trait aux campagnes publicitaires gouvernementales ayant une valeur de plus de 500 000 \$, NCP examine, au moyen des critères établis pour les communications non partisans, tous les éléments créatifs, en anglais et en français, avant la diffusion, l'affichage ou la publication des annonces<sup>43</sup>. En réponse à une question d'un membre du Comité, M<sup>me</sup> Baird a expliqué que, l'examen obligatoire étant mené en fonction du budget total des campagnes gouvernementales, il est donc impossible de séparer les dépenses qui se rapportent à une même campagne pour s'y soustraire.

---

43 Gouvernement du Canada, Mécanisme de surveillance de la publicité.



Les campagnes publicitaires d'une valeur inférieure à 500 000 \$ ne font pas l'objet d'un examen non partisan obligatoire par NCP. Toutefois, elles peuvent être soumises pour approbation à titre volontaire. À une question d'un membre du Comité, [M<sup>me</sup> Baird](#) a répondu que, à ce jour, deux campagnes assorties d'un budget inférieur à 500 000 \$ ont été volontairement présentées à NCP aux fins d'examen.

[M<sup>me</sup> Baird](#) a expliqué que le seuil a été fixé à 500 000 \$ parce qu'environ 90 % des campagnes publicitaires du gouvernement étaient assorties d'un budget supérieur durant les trois années qui ont servi de référence. Elle n'a toutefois pas indiqué de quelles années il s'agissait. À [son avis](#), le seuil permet de « concilier l'application du mécanisme de surveillance indépendant à autant de campagnes que possible et le fait de tenir compte du coût, du volume et du travail ». Elle a ajouté que « [l]es campagnes numériques font partie de celles qui coûtent le moins cher parce que ce mode publicitaire est moins coûteux. Souvent, elles utilisent plusieurs créatifs parce qu'elles sont de différentes tailles et recourent à différents placements, ce qui fait que le volume est assez élevé pour un créatif similaire. » À ce sujet, [M. Saint-Pierre](#) a affirmé qu'il y a deux ans, le gouvernement fédéral avait dépensé entre 4 et 5 millions de dollars en avis publics, pour annoncer la fermeture temporaire d'un pont, par exemple, qui coûtaient moins de 2 000 \$ chacun dans la plupart des cas. En réponse à une question d'un membre du Comité, [M<sup>me</sup> Baird](#) a déclaré qu'environ 50 campagnes publicitaires, c'est-à-dire moins de 20 % des campagnes publicitaires, n'ont pas fait l'objet d'un examen par NPC en 2016–2017.

Au sujet du seuil de 500 000 \$, [M. Rose](#) a indiqué que 500 000 \$ représente un montant raisonnable pour des médias traditionnels, mais que la présence croissante des médias numériques et les coûts inférieurs qui y sont associés portent à réflexion. Il a proposé deux solutions : opérer un changement de culture dans les ministères et organismes de sorte que tous soumettent volontairement leurs campagnes publicitaires à l'examen de NCP ou revoir le seuil de manière à tenir compte du plus grand recours au marketing numérique et à d'autres moyens, notamment les médias ethniques.

Les résultats d'examens et les décisions de NCP sont publiés sur le [site Web du gouvernement du Canada](#). Toutefois, les publicités à vocation administrative ou opérationnelle – comme celles qui annoncent des audiences publiques, des offres d'emploi, des consultations publiques, des appels d'offres, des modifications des heures d'ouverture de bureaux et celles qui contiennent des messages destinés au public sur des questions urgentes ayant une incidence sur la santé et la sécurité publiques ou l'environnement – ne font pas l'objet d'un examen<sup>44</sup>.

---

44 *Ibid.*

M<sup>me</sup> Baird a indiqué que les examens de NCP sont menés « en deux étapes.

Une première évaluation est faite à l'étape de la planification. Elle inclut l'analyse des concepts et des scénarios. Un examen final est complété par la suite avant que la publicité ne soit diffusée au public. » Elle a ajouté que les résultats de tous les rapports d'examen sont affichés sur le site Web du gouvernement du Canada. Pendant le processus d'examen, « en cas de désaccord, la question est portée à l'attention [du] secrétaire du Conseil du Trésor pour trouver une solution. À ce jour, aucun examen n'a fait l'objet d'un désaccord. » Pour finir, elle a déclaré au Comité que NCP mène ces examens sous le régime d'un contrat avec le gouvernement fédéral, et que le SCT rencontre régulièrement les représentants de NCP et de SPAC pour discuter du processus d'examen et de questions opérationnelles.

M<sup>me</sup> Yates a souligné que le gouvernement fédéral a demandé à NCP en 2016 d'examiner sa publicité et que NCP a conduit 1 800 examens la première année. Elle a ajouté que NCP a signé un contrat dernièrement avec le gouvernement fédéral pour une deuxième année qui prendra fin le 31 mars 2018. En réponse à une question d'un membre du Comité, M<sup>me</sup> Baird a précisé que le contrat pour la première année avait une valeur de 65 000 \$, plus la taxe de vente harmonisée (TVH), et que celui pour la deuxième année s'élevait à 73 000 \$.

M. Rose a fait observer que NCP a beau être un excellent organisme pour la surveillance et la réglementation des publicités commerciales, bon nombre des 14 critères du *Code* qu'elle administre ne s'appliquent pas à la publicité gouvernementale; c'est le cas par exemple des dispositions qui portent sur la discrimination par les prix ou sur la publicité-leurre. Il a également déploré le champ d'action limité de NCP, prônant plutôt la création d'un mécanisme de surveillance indépendant doté d'une plus grande marge de manœuvre et des pouvoirs nécessaires pour exiger des comptes du gouvernement<sup>45</sup>.

Il a également proposé que le gouvernement du Canada s'inspire du gouvernement de l'Ontario et considère que le document (page Web) auquel mène le « premier clic » – le premier document auquel mène un hyperlien figurant dans une publicité numérique et, dans les médias traditionnels (radio, presse écrite et télévision), une adresse Internet figurant dans le texte – comme faisant partie de la publicité, de manière à ce que ce document soit lui aussi visé par l'examen de NCP. D'après M. Rose, les pages Web auxquelles on accède par ces liens qui ne seraient pas examinées pourraient « servir à nous diriger vers un site Web gouvernemental qui ne respecte pas les critères [de non-partisanerie] ».

---

45 OGGO, *Témoignages*, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> Législature, 28 septembre 2017, 1105 et 1125 (Jonathan Rose).



### 5.1.1 Procédure de traitement des plaintes

NCP administre la procédure de traitement des plaintes par laquelle les consommateurs lui demandent d'examiner une publicité qui, à leurs yeux, ne respecte pas le *Code canadien des normes de la publicité*. Une fois la plainte reçue, l'organisme procède à un examen préliminaire en fonction des dispositions du *Code* pour savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est fondée, puis accuse réception de la plainte<sup>46</sup>.

Ensuite, NCP renvoie l'affaire soit au Conseil canadien des normes<sup>47</sup> soit au Conseil des normes au Québec. Les deux conseils composés de représentants du milieu et du public sont certes soutenus et coordonnés par NPC, mais ils agissent de manière indépendante<sup>48</sup>.

Si, pendant que la plainte est traitée et avant que le Conseil ne rende sa décision, NCP ou le Conseil venait à croire que la plainte ne provient pas d'un consommateur, mais bien d'un annonceur ou d'un groupe d'intérêt particulier, la procédure s'interrompt<sup>49</sup>.

---

46 Normes de la publicité [Normes canadiennes de la publicité (NCP)], [Le Code canadien des normes de la publicité](#), « Procédure de traitement des plaintes des consommateurs ».

47 Le Conseil canadien des normes est une société d'État fédérale dont le mandat est de promouvoir une normalisation efficiente et efficace au Canada pour les produits, les services et les systèmes. Il se compose de représentants des régions de l'Ouest, du Centre et de l'Atlantique du Canada. Voir Conseil canadien des normes, [Notre organisme](#).

48 NCP, [Le Code canadien des normes de la publicité](#), « Procédure de traitement des plaintes des consommateurs ».

49 Le [Code canadien des normes de la publicité](#) établit que « NCP ou le Conseil refusera d'accepter ou de continuer à traiter une plainte ou une partie de ladite plainte, lorsqu'il estime que :

- a. la(les) publicité(s) spécifique(s) au sujet de la(es)quelle(s) un(e) plaignant(e) invoque un manquement au *Code* n'a (ont) pas été identifiée(s);
- b. l'évaluation préliminaire de la plainte, à la lumière des dispositions du *Code*, permet d'établir que la plainte ne repose sur aucun fondement réel;
- c. la publicité en question ou la partie de la publicité visée par la plainte :
  - i. fait également, de façon importante, l'objet d'un litige ou d'une autre action en justice déjà entreprise au Canada; ou
  - ii. fait l'objet d'un examen ou d'une ordonnance de la part d'une cour canadienne, d'un agent ou d'une agence (ou toute autre entité comparable) du gouvernement canadien; ou
  - iii. est généralement conforme aux normes publicitaires énumérées dans les règlements, les lignes directrices ou autres par une agence (ou toute autre entité comparable) du gouvernement canadien ou d'un gouvernement provincial quant à des produits ou des services qui sont essentiellement comparables aux produits et services annoncés dans la publicité visée par la plainte – ou les excède ou ne les contredit pas; ou
  - iv. a été expressément approuvée par une agence (ou toute autre entité comparable) du gouvernement canadien; ou

Le plaignant est alors avisé qu'il doit invoquer, pour le traitement de sa plainte, la Procédure en matière de différends publicitaires de NCP pour les plaintes entre annonceurs, ou la Procédure de traitement des plaintes des groupes d'intérêt particulier pour les plaintes déposées par les groupes d'intérêt particulier.

En réponse à une question d'un membre du Comité, [Janet Feasby](#), vice-présidente aux Normes à NCP, a précisé que NCP examine toutes les plaintes, qu'il s'agisse d'une publicité gouvernementale ou privée, à la lumière du *Code*. Elle a ajouté que « [s]i une plainte a trait à une campagne publicitaire permanente assujettie au [C]ode, [l']examen [de NCP] se fondera sur l'un de ses 14 articles. Par contre, si les allégations sont liées à la partisanerie d'une annonce publicitaire, [NCP] les rapporter[a] au gouvernement pour qu'il corrige la situation. »

## 5.2 Mécanismes de surveillance et transparence adéquats

*“ [P]ar défaut, le gouvernement, peu importe le parti au pouvoir – et il peut s'agir aussi d'une province ou d'un territoire – devrait faire preuve de transparence. Plus encore, par défaut, il devrait également faire de la divulgation proactive, de sorte que l'information est accessible avant que les gens ne la demandent.”*

[Alex Marland](#),

Professeur, Département de science politique,  
Université Memorial de Terre-Neuve, à titre personnel

[M<sup>me</sup> Baird](#) a indiqué au Comité que le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a été chargé « d'effectuer un audit du mécanisme et des critères d'examen [du gouvernement fédéral] pour évaluer l'efficacité du processus » et qu'il « confirmera la portée et l'échéancier de l'audit ». Dans une lettre au Comité, le BVG a confirmé qu'il effectuera un audit du nouveau mécanisme de surveillance de la publicité du gouvernement fédéral en 2018 et qu'il compte présenter son rapport au Parlement au

---

d. la publicité en question outrepassa la portée du *Code*, ou si de l'avis de NCP, la plainte ne peut, en raison des ressources et des pouvoirs dont il dispose, être résolue efficacement, raisonnablement et de manière concluante en vertu de la présente *Procédure*; ou si le problème avec la publicité en question a été identifié par une autorité compétente, telle qu'une agence (ou toute autre entité comparable) du gouvernement canadien ou d'un gouvernement provincial, comme n'étant pas du ressort de NCP; ou

e. le plaignant abuse de la *Procédure de traitement des plaintes des consommateurs*.



printemps 2019. Il a aussi souligné la pertinence de sa fonction dans ce nouveau mécanisme, car il ne prend pas part aux décisions sur la publicité<sup>50</sup>.

M<sup>me</sup> Fox a précisé que le mécanisme de surveillance auquel participe NCP « demeurera en place jusqu'à ce qu'un mécanisme de suivi permanent soit instauré par voie législative ». Au sujet de cette loi éventuelle, M<sup>me</sup> Baird a indiqué que le SCT entend rédiger une loi pour instaurer de manière permanente un mécanisme de surveillance indépendant.

En réponse à une question d'un membre du Comité, M. Marland a indiqué que l'audit du BVG devrait avoir lieu le plus tôt possible. À ce sujet, M. Rose a fait valoir que le BVG « peut vraiment être utile pour déterminer si les fonds sont utilisés de manière optimale ».

M. Saint-Pierre a expliqué que SPAC publiera en janvier 2018 un rapport annuel offrant de l'information sur « le volume d'activité de toutes les campagnes publicitaires que le gouvernement du Canada a entreprises entre le 1<sup>er</sup> avril 2016 et le 31 mars 2017, y compris toutes les campagnes qui auront été soumises [au] nouve[au processus d']examen ». Il a ajouté que les activités de publicité du gouvernement fédéral « sont [...] soumises à un cadre administratif et à différentes règles afin d'assurer la saine gestion des campagnes publicitaires ». En ce qui concerne les rapports annuels de SPAC, M. Rose a indiqué que, malgré leur utilité, ces documents présentent des données globales plutôt que des renseignements ventilés, comme c'est le cas en Australie, où chaque entreprise dont les services sont retenus par le gouvernement aux fins de publicité figure sur une liste dans le site Web du gouvernement, en plus de détails sur la campagne publicitaire concernée et les fonds versés. Il a ajouté qu'en raison de deux facteurs les députés de l'opposition peinent à exiger des comptes au gouvernement : l'absence de ces données et la publication des rapports annuels de SPAC dix mois après la fin de l'exercice financier.

M. Rose préconise la création d'un poste d'agent du Parlement, un commissaire à la publicité, qui relèverait du Parlement et qui serait responsable de veiller à la transparence des communications et de la publicité gouvernementales par la publication de rapports et de données pertinentes sur ces activités. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, M. Rose explique qu'un tel agent garantirait que l'organe de surveillance détient les moyens et les pouvoirs de faire appliquer les règles. Il a également dit que « [l']organisme Normes canadiennes de la publicité pourrait facilement être transformé en un petit commissariat dirigé par un [agent] du Parlement

---

50 Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, lettre reçue par OGGO, 11 octobre 2017.

qui relèverait du Parlement ». En outre, [il](#) a indiqué que la création de cet agent centraliserait l'endroit où les plaintes et les questions du public et des partis politiques seraient traitées et fournirait une reddition de comptes claire au Parlement. À [son avis](#), la surveillance réalisée par NCP n'inclut pas cette reddition de comptes. Il a ajouté que l'organe de surveillance effectuerait des recherches sur l'opinion publique et évaluerait si la publicité gouvernementale parvient à informer les Canadiens. Pour sa part, [M. Marland](#) a dit craindre que la personne occupant ce poste de commissaire soit « perçue comme liée au parti au pouvoir » et s'est demandé de quelle manière assurer l'indépendance du commissaire par rapport au gouvernement.

M. Marland a également dit prôner une meilleure transparence et une meilleure divulgation proactive au sujet de la publicité gouvernementale ainsi que des activités publiques et médiatiques du gouvernement<sup>51</sup>. Il a par exemple indiqué au Comité qu'il considère les séances de photos comme une forme de publicité et que, par conséquent, le gouvernement devrait publier des rapports sur les ressources publiques utilisées lors de ces séances, comme il le fait pour la publicité et la recherche sur l'opinion publique. Dans le [mémoire](#) qu'il a présenté au Comité, il dit craindre que le gouvernement décide de dépenser moins d'argent en publicité et de planifier davantage de séances de photos si aucune divulgation proactive des ressources utilisées pour ces activités n'est rendue obligatoire.

[M. Marland](#) a également fait valoir que tous les modèles de planification des communications gouvernementales devraient par défaut être accessibles en ligne, notamment les documents de planification pour le traitement des demandes de renseignements des médias et pour les activités.

Enfin, [M. Marland](#) a encouragé le gouvernement fédéral à faire la divulgation proactive des campagnes qu'il entend lancer sur les médias sociaux pour s'assurer que les personnes qui ne sont pas actives sur ces plateformes ont l'occasion d'accéder à l'information diffusée. Il a suggéré au gouvernement du Canada de créer un répertoire public où serait accessible tout le matériel lié aux médias sociaux, une proposition qu'a entièrement appuyée [M. Rose](#).

---

51 OGGO, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 28 septembre 2017, 1100 (Alex Marland, professeur, Science politique, Université Memorial de Terre-Neuve, à titre personnel); et Alex Marland, [Mémoire](#) présenté à OGGO, 12 octobre 2017.



### 5.3 Observations et recommandations du Comité

Le Comité comprend les préoccupations formulées par certains témoins au sujet du degré acceptable de surveillance et de transparence des activités de communication et de publicité gouvernementales. Il a été heureux d'apprendre qu'un organisme tiers sans but lucratif est responsable de l'examen des campagnes publicitaires du gouvernement. Cependant, le Comité s'inquiète du fait qu'un examen obligatoire est tenu uniquement dans les cas où le budget d'une campagne publicitaire dépasse 500 000 \$. Ce seuil est peut-être adéquat pour les campagnes dans les médias traditionnels, mais n'est peut-être pas approprié pour les campagnes numériques qui sont considérablement moins coûteuses et qui ont le potentiel de joindre un grand nombre de Canadiens. Le Comité a hâte d'examiner les conclusions du vérificateur général du Canada au sujet de son audit du nouveau mécanisme de surveillance de la publicité du gouvernement.

Le Comité reconnaît que la plupart des publicités du gouvernement fédéral, qu'elles paraissent dans les médias traditionnels ou dans les médias numériques, invitent la population à visiter des sites Web du gouvernement pour obtenir plus de renseignements. Le Comité se demande si les politiques et les exigences en matière de publicité, plus particulièrement celles qui comportent des dispositions d'examen et de surveillance, devraient également s'appliquer à la première page Web à laquelle mènent les hyperliens inclus dans les publicités diffusées dans les médias numériques et les adresses Internet mentionnées dans les publicités diffusées dans les médias traditionnels.

Le Comité se demande pourquoi NCP renvoie au gouvernement fédéral les plaintes du public pour publicité gouvernementale partisane. Il encourage le gouvernement fédéral à revoir cette pratique afin d'y inclure un degré satisfaisant de surveillance. En outre, il estime qu'une gouvernance et une surveillance adéquates sont essentielles pour garantir que les fonds publics sont utilisés de manière avisée et non partisane. Par conséquent, le Comité croit qu'il incombe de confier de manière permanente les activités de surveillance à un tiers plutôt que d'octroyer des marchés publics année après année à un organisme de surveillance. Le Comité reconnaît l'importance d'une surveillance indépendante de la publicité gouvernementale et de la politique qui la régit et encourage le gouvernement fédéral à étudier qui serait le mieux placé pour remplir ce rôle – un tiers externe ou un agent du Parlement.

Enfin, le Comité reconnaît que ce ne sont pas tous les Canadiens qui sont actifs sur les médias sociaux ou qui y ont accès et que, par conséquent, certaines personnes ne peuvent pas consulter les campagnes et les activités numériques du gouvernement du Canada.



Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 7**

**Que le gouvernement du Canada révise le seuil de 500 000 \$ au-delà duquel les campagnes publicitaires doivent être évaluées par un tiers de manière à tenir compte du budget moyen des campagnes numériques.**

**Recommandation 8**

**Que le gouvernement du Canada établisse quelles exigences devraient aussi s'appliquer en matière d'examen et de surveillance de la publicité à la première page Web à laquelle mènent les hyperliens figurant dans les publicités diffusées dans les médias numériques et les adresses Internet mentionnées dans les publicités diffusées dans les médias traditionnels.**

**Recommandation 9**

**Que le gouvernement du Canada fasse en sorte qu'une autorité externe compétente continue d'évaluer les campagnes de publicité du gouvernement.**

**Recommandation 10**

**Que le gouvernement du Canada crée un répertoire en ligne de toutes les campagnes et activités publicitaires du gouvernement, y compris celles diffusées sur les médias sociaux, pour que les Canadiens aient accès à ces campagnes et activités.**

## **CONCLUSION**

Il est extrêmement important que les communications et la publicité gouvernementales soient d'une grande efficacité, particulièrement en ce qui concerne les sujets qui touchent directement la population, comme la santé et la sécurité. Le Comité estime que le gouvernement du Canada doit disposer de moyens de communication adéquats et efficaces pour atteindre tous les Canadiens. Le Comité est convaincu que la mise en œuvre des 10 recommandations formulées dans le présent rapport permettra au gouvernement du Canada de garantir aux Canadiens des communications et publicités gouvernementales adaptées, adéquates et non partisans.

Le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait s'efforcer d'atteindre efficacement le plus grand nombre possible de Canadiens tout en veillant à ce que les ressources publiques soient utilisées d'une manière éthique et qu'elles ne soient pas



employées pour servir des intérêts politiques. Pour ce faire, les communications et la publicité gouvernementales doivent être améliorées, et, à cet égard, il importerait :

- de mettre à jour régulièrement la politique et la directive du gouvernement sur les communications et la publicité gouvernementales;
- d'encourager le gouvernement du Canada à veiller à ce que toutes les campagnes publicitaires, qu'elles soient diffusées dans les médias traditionnels ou les médias numériques, soient assorties d'indicateurs de rendement permettant d'en évaluer l'efficacité;
- d'évaluer et d'examiner régulièrement les règles d'impartialité de la publicité du gouvernement du Canada en vue de les modifier, au besoin;
- de demander au gouvernement du Canada d'envisager d'autres solutions pour garantir une surveillance adéquate des communications et de la publicité gouvernementales;
- de diffuser de l'information sur les campagnes et les activités publicitaires numériques du gouvernement, y compris celles menées dans les médias sociaux, et ce, de manière à ce que cette information soit accessible aux Canadiens.

## ANNEXE A

### LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Bureau du Conseil privé</b> Christiane Fox, sous-ministre Affaires intergouvernementales et de la jeunesse Stéphane Lévesque, directeur général des opérations Communications et consultations	2017/06/15	94
<b>Les normes canadiennes de la publicité</b> Janet Feasby, vice-présidente Normes Jani Yates, présidente et directrice générale		
<b>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</b> Caroline Mitchell, directrice Coordination de la publicité et des partenariats Marc Saint-Pierre, directeur général Secteur des services d'information du Gouvernement		
<b>Secrétariat du Conseil du Trésor</b> Louise Baird, secrétaire adjointe Communications stratégiques et affaires ministérielles		
<b>À titre personnel</b> Alex Marland, professeur Département de science politique, Memorial University of Newfoundland Jonathan Rose, professeur agrégé Département d'études politiques, Queen's University	2017/09/28	97
<b>Alberta Weekly Newspapers Association</b> Duff Jamison, président Affaires gouvernementales Dennis Merrell, directeur exécutif	2017/10/03	98

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Conseil national de la presse et des médias ethniques du Canada</b> Thomas S. Saras, président et directeur général	2017/10/03	98
<b>Magazines Canada</b> Matthew Holmes, président et directeur général		
<b>Médias d'Info Canada</b> John Hinds, président et directeur général		

## ANNEXE B

### LISTE DES MÉMOIRES

---

#### Organismes et individus

---

Marland, Alex

Rose, Jonathan



# 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<sup>os</sup> 94, 97 à 99, 103, 108 et 109) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
Tom Lukiwski





## **Opinion complémentaire du Parti conservateur du Canada**

Les membres conservateurs du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes (le Comité) tiennent à remercier tous les témoins qui ont présenté leurs points de vue au Comité tout au long de l'étude. Si le rapport résume bien les témoignages présentés au Comité, il reste que ses recommandations ne réussissent pas à garantir que les communications du gouvernement seront exemptes de toute influence partisane.

Au cours de l'étude, nous avons appris que les bureaux et les employés des ministres sont en mesure d'accéder aux données, au contenu analytique et aux renseignements obtenus de la publicité dans les médias sociaux. Il est certes important que les ministres et leurs employés soient pleinement informés des opinions des Canadiens, mais les députés du gouvernement seraient injustement avantagés si le personnel avait entièrement accès à de tels renseignements détaillés financés par les contribuables. Aucun témoin n'a indiqué pourquoi ce genre de renseignements ne devrait pas être confié aux fonctionnaires plutôt qu'au personnel ministériel, compte tenu du fait que la prestation de conseils éclairés au ministre fait justement partie du mandat des fonctionnaires.

**Recommandation 1 :** Que le gouvernement du Canada fasse immédiatement cesser l'accès du personnel politique du ministre au contenu publicitaire analytique afin de préserver la nature non partisane de la publicité gouvernementale.

Le Comité a également appris que le gouvernement ne connaît pas l'identité des véritables propriétaires des données recueillies par la publicité auprès de Facebook et Google. Les membres conservateurs sont d'avis qu'il serait tout à fait inacceptable que des entreprises de technologie de l'information américaines possèdent des analyses statistiques et des renseignements recueillis par le gouvernement du Canada. Les témoignages que nous avons entendus n'ont pas réussi à nous rassurer quant à la possibilité que les données des Canadiens soient vulnérables à de l'ingérence étrangère, particulièrement en périodes électorales.

**Recommandation 2 :** Que le gouvernement précise la propriété des données et des renseignements recueillis par la publicité achetée à des entreprises étrangères, et veille à ce que les Canadiens conservent la propriété de tous renseignements de nature délicate.

