

Examen de la publicité gouvernementale

INTRODUCTION

Décembre 2010 marque le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), qui exige du vérificateur général qu'il détermine si les publicités gouvernementales respectent certaines normes. Je crois qu'en exerçant cette fonction, mon Bureau aide à honorer l'engagement pris par le ministre des Services gouvernementaux alors en poste au moment de l'entrée en vigueur de la Loi le 30 janvier 2006 : « La publicité gouvernementale ne sera plus utilisée pour promouvoir les intérêts d'hommes ou de partis politiques ou pour attaquer des groupes critiques du gouvernement. »

Ce chapitre, qui répond aux exigences de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur le vérificateur général* en ce qui concerne les rapports annuels à présenter à l'Assemblée législative, donne plus de détails sur la fonction d'examen de la publicité et résume le travail que nous avons effectué au cours de l'année écoulée pour continuer de faire respecter le principe de la publicité gouvernementale non partisane.

HISTORIQUE

La Loi remonte au milieu des années 1990, lorsque des législateurs ont exprimé des préoccupations concernant des publicités financées par les fonds publics qui semblaient promouvoir les intérêts partisans du gouvernement. La plupart des

gens reconnaissent que les politiciens et les partis politiques ont le droit d'avoir recours à la publicité pour transmettre leur message, à condition d'utiliser leurs propres fonds. Cependant, aucun gouvernement ne devrait tirer un avantage injuste de sa position au pouvoir et des importantes ressources financières à sa disposition pour faire passer son propre message partisan à travers des publicités payées avec l'argent des contribuables.

Notre *Rapport annuel 1999* faisait état de préoccupations concernant la publicité gouvernementale partisane et demandait s'il était approprié pour le gouvernement au pouvoir d'utiliser des fonds publics pour certaines campagnes de publicité et de communications. Le rapport indiquait qu'il n'y avait pas de critère « permettant d'établir une distinction entre la publicité gouvernementale informative et la publicité d'un parti politique » et recommandait au gouvernement d'envisager « l'établissement de principes, de lignes directrices et de critères qui définissent clairement la nature et les caractéristiques de la publicité financée par les contribuables ».

Entre 1999 et 2003, quatre députés ont présenté des projets de loi visant à définir un cadre législatif pour la publicité gouvernementale. À la fin de 2003, le gouvernement a déposé le projet de loi 25, qui allait devenir la *Loi sur la publicité gouvernementale*. Cette Loi a été adoptée en 2004 et, après une courte période de transition commençant en décembre 2005, est entrée pleinement en vigueur en janvier 2006.

La Loi vise principalement à interdire la publicité gouvernementale qui pourrait être perçue comme faisant la promotion des intérêts politiques du parti au pouvoir en donnant une impression favorable du gouvernement ou une impression défavorable de tout groupe ou toute personne qui critique le gouvernement. Elle prescrit les normes que chaque annonce doit respecter et favorise la transparence en exigeant que l'annonce contienne une déclaration indiquant clairement qu'elle a été payée par le gouvernement de l'Ontario.

En vertu de la Loi, accessible à www.e-laws.gov.on.ca, la plupart des annonces proposées par le gouvernement doivent être examinées et approuvées par le vérificateur général avant d'être utilisées.

Vue d'ensemble de la fonction d'examen de la publicité

En vertu de la Loi, le vérificateur général doit examiner certains types de publicité gouvernementale pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites et, par-dessus tout, que leur contenu n'est pas de nature principalement partisane et qu'il ne peut pas être perçu comme tel. La Loi définit différentes normes que chaque annonce doit respecter et stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ». La Loi permet également au vérificateur général de tenir compte de facteurs additionnels lorsqu'il décide si un document a pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir (voir la section intitulée Autres facteurs plus loin dans ce chapitre).

PORTÉE DE LA LOI

La Loi s'applique actuellement aux annonces autorisées par un bureau gouvernemental, qui peut être un ministère, le Bureau du Conseil des ministres ou le Cabinet du Premier ministre. Ces bureaux doivent soumettre toute publicité proposée visée par la Loi à l'examen et l'approbation de mon Bureau avant de pouvoir l'utiliser.

La Loi s'applique aux annonces qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un panneau ou de faire diffuser à la radio ou à la télévision; ainsi qu'aux imprimés qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire distribuer à des ménages en Ontario par courrier en vrac ou par une autre méthode de livraison en vrac. Les annonces répondant à l'une ou l'autre de ces définitions — en anglais, en français et/ou dans d'autres langues — sont « sujettes à examen ».

La Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces portant sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant une question urgente de santé ou de sécurité publiques.

Les documents suivants ne sont pas expressément exclus par la Loi, mais nous avons convenu avec le gouvernement qu'ils n'y étaient pas assujettis :

- les annonces publicitaires électroniques affichées sur des sites Web du gouvernement ou sur d'autres sites Web, sauf les pages Web identifiées et promues comme étant sujettes à examen (voir la sous-section Sites Web, plus loin dans ce chapitre);
- les brochures, les dépliants, les bulletins, les communiqués, les documents de consultation, les rapports et autres imprimés ou publications similaires.

SOUSSION ET UTILISATION DES DOCUMENTS PUBLICITAIRES

Les articles 2, 3, 4 et 8 de la Loi exigent des bureaux gouvernementaux qu'ils soumettent toute annonce sujette à examen au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen. Le bureau gouvernemental ne peut pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que le chef du bureau (c'est-à-dire le sous-ministre) soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que l'annonce a été approuvée.

Le règlement donne sept jours ouvrables au Bureau du vérificateur général pour rendre sa décision. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes prescrites par la Loi et il peut faire passer l'annonce.

Si nous avisons un bureau gouvernemental que le document ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi, le document en question ne peut pas être utilisé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée de l'annonce rejetée aux fins d'un nouvel examen. Comme dans le cas de l'examen initial, mon Bureau doit aviser le bureau gouvernemental des résultats de son examen dans les sept jours ouvrables suivant la réception du document révisé.

Une fois qu'un document a été approuvé, le bureau gouvernemental peut l'utiliser au cours des 12 prochains mois. Toutes les décisions du vérificateur général sont définitives en vertu de la Loi.

NORMES APPLICABLES AUX ANNONCES PROPOSÉES

Le Bureau du vérificateur général doit d'abord déterminer si l'annonce proposée est sujette à examen et si elle satisfait aux normes qu'exige la Loi, comme suit :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- informer le public des politiques, des programmes ou des services gouvernementaux existants ou proposés;
- informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
- encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
- promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou qu'il fait bon visiter ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Il doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif (Conseil des ministres) ou d'un député à l'Assemblée législative (sauf si le public cible primaire se trouve hors de l'Ontario, auquel cas l'annonce est exemptée de l'exigence).
- Il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de donner une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.

Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire que, de l'avis du vérificateur général, il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

AUTRES FACTEURS

Outre les normes décrites plus haut, la Loi permet au vérificateur général de tenir compte de facteurs additionnels lorsqu'il décide si un document a pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir [paragraphe 6(4)]. En général, les facteurs additionnels que nous examinons se rapportent à l'impression générale produite par le message et sa réception ou perception probable. Pour déterminer si un document publicitaire peut être perçu comme partisan, nous vérifions s'il présente certaines

caractéristiques souhaitables et évite certaines caractéristiques peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
 - traiter d'un sujet ayant un rapport avec les responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que le gouvernement devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);
 - présenter l'information objectivement, sur le double plan du ton et du contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
 - mettre l'accent sur les faits et les explications, et non sur les mérites politiques des propositions;
 - permettre au public de distinguer les faits des commentaires, opinions ou analyses.
- Le document ne doit pas :
 - utiliser des couleurs, logos ou slogans généralement associés à un parti politique reconnu à l'Assemblée législative de l'Ontario;
 - personnaliser de façon inappropriée (par exemple en attaquant des adversaires ou des critiques);
 - attaquer, tourner en ridicule ou critiquer, directement ou indirectement, les vues, politiques ou actions de ceux qui critiquent le gouvernement;
 - viser principalement à réfuter les arguments d'autrui;
 - promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (le vérificateur général examine également d'autres facteurs tels que le moment de la diffusion, le public ciblé et l'environnement global dans lequel le message doit être diffusé);
 - communiquer des messages mettant un parti politique en valeur ou renforçant son image;
 - traiter de questions (comme une politique proposée) qui n'ont pas encore été décidées, sauf pour fournir une explication équilibrée des avantages et des coûts;

- présenter des politiques, activités, produits ou services existants comme s'ils étaient nouveaux;
- citer une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web accessible au premier clic de souris dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir la sous-section Sites Web).

AUTRES PROTOCOLES D'EXAMEN

Depuis qu'il a assumé la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, mon Bureau s'est engagé à clarifier, en collaboration avec les bureaux gouvernementaux, les points non couverts par la Loi. Les sections qui suivent exposent brièvement les principaux points clarifiés au fil des ans.

Sites Web

La loi ne spécifie pas si les sites Web sont sujets à examen. Nous sommes néanmoins d'avis qu'un site Web mentionné dans une annonce vient compléter cette annonce. Nous avons discuté de la question avec le gouvernement et convenu avec lui que seule la première page affichée au premier clic de souris à l'adresse URL d'un document sujet à examen serait incluse dans notre examen. Nous avons convenu de ne pas tenir compte des pages Web accessibles au-delà du premier clic, sauf si le premier clic sert uniquement à choisir la langue d'affichage. Nous examinons alors la page à laquelle mène la page de choix de langue. Nous examinons la page Web affichée au premier clic pour déterminer si elle contient des renseignements ou messages qui pourraient ne pas satisfaire aux normes de la Loi. Par exemple, la page Web affichée au premier clic ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un ministre, ni communiquer des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur, qui renforcent son image ou qui attaquent les politiques, opinions ou actions d'autrui.

Publicités dans les programmes d'activités et de conférences et paiements en nature

Des annonces gouvernementales apparaissent parfois dans des programmes ou d'autres documents distribués dans le cadre d'activités publiques telles que des conférences, des foires commerciales et des expositions. En ce qui concerne les annonces de ce genre, nous avons conclu qu'elles devraient être assujetties à la Loi étant donné que ces programmes suivent généralement le même format que les magazines et autres imprimés et qu'ils sont utilisés à des fins similaires (c'est-à-dire que la publicité est intercalée dans le contenu rédactionnel).

Pour ce qui est du paiement des annonces, il arrive souvent aux bureaux gouvernementaux de contribuer financièrement ou autrement à un événement, par exemple en le commanditant et en recevant de l'espace publicitaire en retour. Nous considérons que l'espace publicitaire « gratuit » a été indirectement payé, car il n'aurait généralement pas été fourni si le bureau gouvernemental n'avait pas commandité l'événement ou s'il n'y avait pas contribué financièrement. Les représentants du gouvernement étaient d'accord avec nous pour les annonces dans les programmes distribués lors d'activités publiques. Les documents figurant dans ces programmes doivent donc être soumis à notre examen. Nous avons décidé d'appliquer le même raisonnement à d'autres types de publicité gouvernementale, où l'annonce a été diffusée à la télévision ou à la radio ou est apparue dans des imprimés ou sur une affiche en conséquence d'un type quelconque de soutien financier ou d'un paiement en nature.

Publicité par un tiers

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

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds qui sont censés couvrir, en tout ou en partie, les coûts associés à la publication, l'affichage, la diffusion ou la distribution du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Annonces d'emploi du gouvernement

Comme il est mentionné plus haut, la Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi. Nous avons interprété cette exemption comme s'appliquant aux annonces visant des emplois gouvernementaux précis, mais non aux campagnes de recrutement générales de vaste portée, comme les annonces visant à attirer des professionnels de la santé en Ontario. Le gouvernement s'est dit d'accord avec notre interprétation. Les campagnes de recrutement générales doivent donc être soumises à l'examen de mon Bureau.

Avis d'évaluation environnementale

La Loi exclut de l'examen les avis gouvernementaux exigés par la Loi. Le ministère des Richesses naturelles avait cependant l'habitude de faire examiner et approuver les annonces pour certaines catégories d'avis d'évaluation environnementale pour des parcs et des réserves de protection de la nature de l'Ontario. Nous avons discuté de la question avec des représentants du Ministère et convenu avec eux que, vu la nature obligatoire de ces annonces, elles n'ont pas à être approuvées par le Bureau.

Examens préalables et consultations

Un examen préalable est proposé aux bureaux gouvernementaux qui désirent faire examiner la version provisoire d'un document. Cette version peut être un scénario, à condition de refléter de

façon raisonnablement exacte le document tel qu'il est censé apparaître une fois terminé. Les examens préalables aident à limiter le temps et l'argent investis dans l'élaboration de documents dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi.

Si le document soumis aux fins de l'examen préalable semble enfreindre la Loi, nous expliquons pourquoi au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous en avisons le bureau gouvernemental. Cependant, avant que le document puisse être publié, affiché, diffusé, imprimé ou distribué d'une autre façon, le bureau gouvernemental doit en soumettre la version définitive aux fins d'examen pour s'assurer qu'elle satisfait toujours aux normes prescrites par la Loi.

L'examen préalable est strictement volontaire de notre part et soustrait aux exigences de la Loi.

Conseillers externes

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Jusqu'ici cependant, mon Bureau a pu compter sur l'expertise de conseillers externes qui lui ont fourni aide et conseils dans l'examen continu des documents soumis. Les conseillers suivants ont été engagés par le Bureau à différents moments de l'exercice 2009-2010 :

- Rafe Engle est un avocat de Toronto qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, des communications et du divertissement. Il est aussi conseiller juridique externe des Normes canadiennes de la publicité. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias et des communications en travaillant dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé en science politique à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Il est

l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage que les partis politiques et les gouvernements font de la publicité.

- Joel Ruimy est un expert-conseil en communication de Toronto, qui a couvert la politique ontarienne durant de nombreuses années dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.
- John Sciarra occupait auparavant le poste de directeur des opérations dans mon Bureau. Il a aidé à diriger la mise en œuvre de notre fonction d'examen de la publicité et à rédiger les lignes directrices que nous avons distribuées aux ministères pour les aider à se conformer aux exigences de la Loi.

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

Activité d'examen de la publicité 2009-2010

En 2009-2010, nous avons examiné 159 soumissions portant sur 600 documents publicitaires, dont la valeur totale dépassait 40 millions de dollars. Dans tous les cas sauf un, nous avons rendu notre décision dans le délai prescrit de sept jours (l'exception était attribuable à une erreur administrative de notre part). Le temps requis pour examiner un document et prendre une décision varie selon la complexité du message et les autres priorités de notre comité d'examen de la publicité. Le délai de traitement moyen des documents soumis au cours de l'exercice écoulé était néanmoins de 3,3 jours ouvrables.

Deux des soumissions finales examinées, comportant huit versions finales des annonces concernant des modifications proposées au régime fiscal dont la nouvelle taxe de vente harmonisée (TVH), ont été rejetées parce qu'elles étaient réputées avoir

enfreint la disposition 6(1)5 de la Loi. En effet, le comité d'examen de la publicité était d'avis que les annonces visaient principalement à persuader la population ontarienne des avantages des modifications proposées au régime fiscal, plutôt qu'à l'informer des modifications et de leurs répercussions, et qu'elles promouvaient donc les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

Nous avons également relevé deux annonces qui contrevenaient à la Loi parce qu'elles avaient été diffusées sans avoir été soumis à notre examen ou avant d'avoir été approuvées :

- Le ministère du Revenu nous a demandé d'examiner une série d'annonces sur les modifications fiscales, dont la TVH, mais certaines de ces annonces ont paru dans des journaux multiculturels avant que nous ayons terminé notre examen et signifié notre approbation (les annonces étaient des versions traduites d'une annonce en anglais qui avait déjà été approuvée). Des représentants du Ministère ont indiqué qu'il s'agissait d'une erreur administrative et qu'ils prendraient des mesures pour sensibiliser le personnel et les agences de publicité du Ministère aux exigences du processus d'approbation.
- La Police provinciale de l'Ontario (OPP), qui relève du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, a fait passer deux annonces à la radio et une autre dans la presse avant de les soumettre à l'examen de notre Bureau. L'OPP a attribué cette omission à son manque de familiarité avec les exigences de la Loi et promis de prendre des mesures pour sensibiliser son personnel à ces exigences. Nous avons déterminé que, si les annonces en question avaient été soumises à notre examen, elles auraient été approuvées.

Nous avons avisé le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure qu'il pourrait avoir enfreint la Loi en préparant des modèles de panneaux d'affichage et en donnant pour directive à tous les bénéficiaires ontariens du programme d'infrastructure fédéral-provincial de placer ces panneaux sur les lieux des

projets. Ces panneaux contenaient des messages promotionnels du gouvernement de l'Ontario. Nous n'avons pas compté le nombre exact de panneaux érigés, mais il y avait plus de 2 500 projets d'infrastructure en cours dans la province. Nous étions d'avis que ces panneaux d'affichage constituaient une forme de publicité et que les modèles de panneaux auraient dû être soumis à notre examen. Cependant, le gouvernement s'est d'abord opposé à notre position, et la question est examinée plus en détail dans la section Panneaux d'affichage des projets d'infrastructure, qui figure plus loin dans ce chapitre.

Nous avons également examiné 16 demandes d'examen préalable pour 51 documents qui en étaient à un stade préliminaire d'élaboration. Comme les examens préalables sont strictement volontaires de notre part et soustraits aux exigences de la Loi, la priorité est accordée à l'examen des documents en format définitif. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens préalables dans un délai raisonnable, le temps de traitement moyen ayant été d'environ 5,4 jours ouvrables en 2009-2010.

De toutes les activités de publicité gouvernementale entreprises en 2009-2010, trois campagnes demandent un coup d'œil plus approfondi sur notre rôle d'examen : la pandémie de grippe H1N1, la TVH et les projets d'infrastructure.

EXCLUSION DE LA PUBLICITÉ SUR LA GRIPPE H1N1

La Loi soustrait notamment à notre examen tout avis « qui concerne une question urgente de santé ou de sécurité publiques ». Cette disposition doit permettre au gouvernement de communiquer rapidement avec le public en cas d'urgence, sans avoir à attendre les résultats du processus d'examen, qui peut prendre jusqu'à sept jours ouvrables. En 2009-2010, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le gouvernement a invoqué l'aspect urgent de la question pour demander que la campagne publicitaire du ministère de la Santé

et des Soins de longue durée sur la grippe H1N1 soit exclue de notre examen. Au printemps 2009, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée nous a informés qu'il comptait invoquer cet article de la Loi pour faire passer des annonces concernant la grippe H1N1 sans les soumettre à l'examen de notre Bureau. Nous avons alors reconnu que l'écllosion de grippe pouvait être considérée comme une question urgente. Au cours de l'année, le Ministère a préparé et fait paraître un certain nombre d'annonces concernant la grippe H1N1 dans différents médias sans avoir à les soumettre à l'examen de notre Bureau (une publicité imprimée et un message télévisé préparés à la fin de l'été en prévision de la saison de la grippe ont toutefois été soumis à notre examen et approuvés).

Nous avons cependant noté qu'avec le temps, certaines parties de la campagne H1N1 commençaient à ressembler à une campagne publicitaire typique, coordonnée et de longue durée (avec différentes étapes et une présence soutenue dans la presse parlée et écrite). Nous avons donc attendu la fin du programme d'inoculation massive de la province en janvier 2010 pour contacter des représentants du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et leur demander d'expliquer les critères employés pour déterminer la nature « urgente » de la campagne H1N1. Les représentants du Ministère ont répondu qu'ils avaient consulté et qu'ils continueraient de consulter leurs experts en santé publique à intervalles périodiques, afin de déterminer si la campagne pouvait encore être considérée comme une « question urgente ». Ils nous ont assuré que, dès que la question ne serait plus jugée urgente, le Ministère soumettrait toutes les nouvelles annonces H1N1 proposées à notre examen.

En août 2010, l'Organisation mondiale de la santé a déclaré la fin de la pandémie de grippe H1N1, et nous avons écrit au Ministère pour l'informer qu'à notre avis, la situation n'était plus urgente et qu'il devait soumettre toutes les futures annonces H1N1 à notre examen. Nous avons ajouté que, si d'autres questions « urgentes » de santé se présentaient dans l'avenir, nous demanderions à la

province de nous en aviser de manière plus formelle et, si possible, de fournir une preuve que la question a été jugée urgente par une autorité compétente (comme le médecin hygiéniste en chef).

CAMPAGNE DE PROMOTION DE LA TVH

Beaucoup d'encre a coulé au cours de l'année au sujet de la publicité prévue par le gouvernement sur la transition à la taxe de vente harmonisée (TVH). Je voudrais aborder brièvement cette question parce qu'elle me semble illustrer une loi qui fonctionne comme prévu au moment de son adoption par l'Assemblée législative.

En 2009-2010, le gouvernement nous a soumis certaines annonces proposées au sujet de sa modification à la politique fiscale — dont beaucoup en étaient à l'étape de l'examen préalable tandis que d'autres étaient arrivées à l'étape du scénario ou de la version finale. Le comité d'examen de la publicité a examiné attentivement toutes les annonces proposées et déterminé que certaines d'entre elles ne satisfaisaient pas aux normes prescrites par la Loi, généralement parce qu'elles visaient à convaincre la population ontarienne des mérites de la politique (dans certains cas, avant l'adoption du projet de loi par l'Assemblée législative) plutôt qu'à lui fournir des renseignements objectifs et utiles. Nous avons toutefois reconnu la nécessité d'informer le public de la nouvelle politique fiscale et saisi toutes les occasions d'exprimer nos préoccupations. Dans certains cas, nous avons rencontré de hauts fonctionnaires du gouvernement (d'abord au ministère des Finances, puis au ministère du Revenu, qui a fini par assumer la responsabilité de la campagne publicitaire) pour discuter de nos préoccupations plus en détail.

Nous croyons que ce dialogue soutenu a contribué à la création d'annonces sur la modification fiscale qui étaient conformes à la Loi et que nous avons pu approuver. La décision du Bureau de permettre des examens préalables, qui ne sont pas prévus dans la Loi mais que nous avons intégrés à notre processus, a donné une certaine marge de

manœuvre au gouvernement en lui permettant de travailler à différentes approches avec ses agences de publicité sans avoir à engager des coûts substantiels. Nous avons conclu que les activités entourant cette campagne montrent que la Loi fonctionne comme prévu, car elle permet de s'assurer que la publicité gouvernementale respecte les normes et qu'elle n'est pas partisane.

Il faut toutefois noter que, dans le cas de la publicité sur la TVH, nous avons observé quelques exemples démontrant les limitations de la Loi. Par exemple, nous avons conclu qu'une annonce soumise à notre examen en avril 2009 ne satisfaisait pas aux normes établies, alors qu'une annonce semblable était déjà diffusée sur le Web. Par ailleurs, un encart d'une page du gouvernement de l'Ontario rédigé dans le langage promotionnel typique des textes publicitaires avait été joint au chèque de remboursement fiscal que le gouvernement fédéral a posté aux Ontariens durant l'été 2010. Ces

cas n'allaient pas à l'encontre de la Loi, mais ils faisaient ressortir des points non couverts par celle-ci.

PANNEAUX D'AFFICHAGE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Au printemps 2010, nous avons remarqué que certains panneaux d'affichage qui s'apparentaient à une publicité commanditée par le gouvernement n'avaient pas été soumis à notre examen. Ces panneaux d'affichage apparaissaient sur les lieux des projets entrepris dans le cadre du programme fédéral-provincial d'infrastructure et de stimulation économique, dont les bénéficiaires devaient ériger des panneaux d'affichage conformément aux ententes de financement. La photo de la Figure 1 montre un panneau d'affichage de ce genre.

Le 29 juin 2010, nous avons écrit à un haut fonctionnaire du gouvernement pour exprimer nos préoccupations concernant le fait que ces

Figure 1 : Exemple de panneaux d'affichage signalant des projets d'infrastructure financés par le gouvernement

Photo : Bureau du vérificateur général de l'Ontario



panneaux d'affichage n'avaient pas été soumis à notre examen. Le gouvernement était d'avis qu'il s'agissait plutôt de panneaux de « signalisation » et qu'ils n'étaient donc pas assujettis à la Loi, que les panneaux « signalant » des projets d'infrastructure étaient utilisés depuis plusieurs années et qu'ils contenaient des « renseignements » plutôt qu'un message publicitaire. Il a ajouté que les panneaux avaient été installés par des organismes qui n'ont pas l'habitude de vendre de l'espace publicitaire et qu'ils ne tombaient donc pas sous la Loi.

Nous avons ensuite discuté de nos vues respectives avec différents représentants du gouvernement. La position du gouvernement était que les panneaux d'affichage n'étaient pas visés par la Loi « du point de vue de l'esprit ou de la portée ». Mon Bureau reste toutefois d'avis — et nous avons consulté un avocat à ce sujet — que les panneaux « signalant » des projets d'infrastructure correspondaient en tous points à la définition d'un panneau d'affichage. Par exemple, en diffusant un message tel que « Créer des emplois. Bâtir l'Ontario », le gouvernement communique plus que l'information simple et objective qui figure généralement sur les panneaux de signalisation et, comme on peut y voir des symboles ou logos du gouvernement de l'Ontario, il s'agit clairement d'un message du gouvernement au public. De plus, les panneaux sont placés dans des lieux très visibles afin de retenir l'attention du plus grand nombre possible de passants, et ils s'inscrivent dans une vaste campagne coordonnée à l'échelle de la province. Enfin, tous ces panneaux d'affichage répondent aux critères établis dans la Loi ou les lignes directrices connexes sur les documents à faire examiner par mon Bureau — c'est-à-dire toute annonce publicitaire que le gouvernement a l'intention, moyennant paiement, de faire afficher, que ce paiement soit versé directement ou indirectement, par exemple par la voie d'un financement de commandite, et que l'annonceur soit le gouvernement ou un tiers (voir la section Publicité par un tiers, qui figure plus haut dans ce chapitre).

Lorsque nous avons examiné la question et les arguments contraires du gouvernement, nous avons également essayé de tenir compte des dispositions de la Loi et de la perception présumée du public. Nous restons convaincus que la plupart des passants voient ces panneaux d'affichage non seulement comme une source d'information mais aussi comme un outil de promotion d'un programme gouvernemental, au même titre que d'autres formes de publicité gouvernementale. Enfin, durant nos discussions avec des porte-parole du gouvernement, nous avons essayé de dissiper toute crainte concernant la difficulté potentielle de faire approuver un si grand nombre de panneaux d'affichage en même temps en leur rappelant que nous avons pour pratique d'examiner des modèles de publicités (le gouvernement soumet une annonce type dans laquelle certains champs d'information peuvent changer selon la date, l'emplacement ou le nom du projet, mais où le message clé reste le même), et que notre processus d'examen et d'approbation a toujours été rapide et efficace.

Le 28 septembre 2010, j'ai écrit de nouveau aux représentants du gouvernement dans l'espoir de régler le problème. Le 6 octobre 2010, ceux-ci nous ont informés qu'ils désiraient discuter avec nous d'une procédure à suivre pour soumettre les panneaux à l'examen de mon Bureau en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*. Cette solution, si elle se prête à une mise en œuvre relativement rapide, nous semble acceptable.

Dépenses engagées au titre des annonces publicitaires et des imprimés

La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il présente des rapports annuels à l'Assemblée législative sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, imprimés et

messages sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.

La Figure 2 contient des données détaillées sur les dépenses associées aux campagnes de publicité déclarées par chaque ministère pour les achats médias, les services d'agences de création, les services de production, d'interprétation et de distribution par des tiers, et d'autres services fournis par des tiers comme la traduction.

Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses publicitaires déclarées, mon Bureau a

examiné un échantillon aléatoire de paiements aux fournisseurs de services de publicité et de création et de pièces à l'appui dans des ministères choisis. Nous avons aussi appliqué certains procédés de vérification de la conformité aux articles 2, 3, 4 et 8 de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, qui précisent les exigences en matière de soumission et interdisent d'utiliser les annonces avant notification des résultats de l'examen par le vérificateur général. Notre examen n'a révélé aucune préoccupation.

Figure 2 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1^{er} avril 2009 – 31 mars 2010

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

Ministère/ Titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence (\$)	Coûts de tiers (\$)			
				Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Affaires autochtones							
Jeunes autochtones	1	1	–	–	–	–	55
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales							
Développement des entreprises	1	1	–	–	–	–	–
Programme d'activités	5	6	–	–	–	–	–
Ontario, terre nourricière	1	4	120 540	533 813	12 000	–	–
Ontario, terre nourricière ¹	–	–	–	–	20 000	–	–
Ontario, terre nourricière ²	1	3	–	–	–	–	–
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario	5	15	58 881	122 830	32 870	–	–
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario ¹	–	–	–	–	68 110	–	–
Procureur général							
Recrutement	1	1	–	–	–	–	–
Services aux enfants et aux jeunes (Condition féminine)							
Prestation ontarienne pour enfants	2	19	55 400	26 550	12 400	–	2 300
Prestation ontarienne pour enfants ¹	–	–	–	–	–	–	–
Affaires civiques et Immigration							
Cérémonie du jour J	1	2	650	75	–	–	902
Expérience Globale Ontario	1	1	–	800	–	–	–
Cérémonie du jour du Souvenir	1	2	253	45	–	–	–
Services sociaux et communautaires (Affaires francophones)							
Divulgence des renseignements sur les adoptions	1	2	127 525	58 069	–	–	–
Divulgence des renseignements sur les adoptions ¹	–	–	–	–	–	–	–
Profil des francophones	1	1	–	945	–	–	–

1. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) en 2009-2010

2. publicité soumise en 2009-2010, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2010-2011

Coûts médias (\$)								
Achat médias à l'interne	Services d'achat médias				Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)		
	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*				
–	–	–	–	–	1 500	1 555		
6 400	–	–	12 610	–	–	19 010		
1 590	–	–	–	–	6 870	8 460		
–	–	–	–	–	–	666 353		
–	2 330 310	525 968	–	28 780	–	2 905 058		
–	–	–	–	–	–	–		
–	533 427	590 312	109 427	219 572	–	1 667 319		
–	1 352 548	–	–	–	–	1 420 658		
–	–	–	–	–	2 500	2 500		
–	–	54 429	269 576	–	–	420 655		
–	–	–	–	5 828	–	5 828		
–	–	–	26 808	–	–	28 435		
–	–	–	–	–	–	800		
–	–	–	27 986	–	–	28 284		
–	–	–	1 756 761	–	–	1 942 355		
–	–	–	720 079	–	–	720 079		
5 500	–	–	–	–	–	6 445		

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, souvent lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/ Titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence (\$)	Coûts de tiers (\$)			
				Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Sécurité communautaire et Services correctionnels							
Arrivez sain et sauf	1	1	—	—	—	—	—
Anniversaire de l'OPP ³	—	—	—	—	—	—	—
Avis public ²	1	2	—	—	—	—	269
RIDE	1	8	—	7 976	6 764	—	—
Développement économique et Commerce							
Immigration des gens d'affaires	3	24	15 895	6 903	—	—	2 912
InvestiNord - GO	6	22	143 268	65 250	—	—	10 772
Commerce international	3	5	30 388	10 807	—	—	4 524
Investissement Ontario	19	77	1 349 424	717 672	17 388	—	59 946
Investissement Ontario ²	2	6	—	—	—	—	—
Investissement Ontario/ InvestiNord - GO ¹	—	—	—	—	—	—	—
Éducation							
Kidstreet	1	1	—	—	—	—	—
Énergie et Infrastructure							
Économies d'énergie/ Gestion des périodes de pointe	2	10	139 357	395 309	38 432	—	4 000
Infrastructure	2	8	153 079	680 482	29 546	—	—
Programme d'économies d'énergie domiciliaire de l'Ontario	2	23	41 840	86 084	12 733	—	393
Environnement							
Toutcompte	2	3	10 390	—	—	—	—
Toutcompte ¹	—	—	10 390	—	—	—	—
Programme d'activités	1	1	—	—	—	—	—
<i>Loi sur l'énergie verte</i>	1	1	—	387	—	—	—
Séance d'information publique	3	3	—	673	—	—	—
<i>Loi sur le réacheminement des déchets</i> ⁴	1	1	—	400	—	—	—
Finances							
Réforme fiscale globale ⁵	1	6	147 479	—	—	—	—
Obligations d'épargne de l'Ontario	2	29	334 425	496 526	21 371	—	13 425

1. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) en 2009-2010

2. publicité soumise en 2009-2010, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2010-2011

3. contravention – la publicité n'a pas été soumise à examen

4. la publicité a été annulée ou n'a pas été utilisée

5. violation – la publicité a été examinée et ne satisfaisait pas aux normes établies

Coûts médias (\$)							
Achat médias à l'interne	Services d'achat médias				Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)	
	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*			
1 620	—	—	—	—	—	1 620	
966	—	—	—	—	—	966	
—	—	—	—	—	—	269	
—	292 231	—	—	—	—	306 971	
11 607	—	—	138 205	—	—	175 522	
—	—	—	850 965	—	—	1 070 255	
—	—	—	35 080	—	5 000	85 799	
—	3 695 437	—	3 372 902	1 097 407	15 338	10 325 514	
—	—	—	—	—	—	—	
—	—	—	89 203	—	3 450	92 653	
1 100	—	—	—	—	—	1 100	
—	1 070 981	—	—	—	—	1 648 079	
—	1 150 145	—	—	764 397	—	2 777 649	
—	—	429 821	162 949	—	—	733 820	
40 042	—	—	—	—	500	50 932	
40 042	—	—	—	—	—	50 432	
—	—	—	—	—	300	300	
—	—	—	13 610	—	—	13 997	
—	—	—	3 502	—	—	4 175	
—	—	—	—	—	—	400	
—	—	—	—	—	—	147 479	
—	768 828	220 922	460 562	165 552	—	2 481 611	

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, souvent lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/ Titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence (\$)	Coûts de tiers (\$)			
				Production	Interprétation	Courier en vrac	Autre
Services gouvernementaux							
Avis de service	6	40	—	—	—	—	522
ServiceOntario ¹	—	—	—	—	—	—	—
ServiceOntario ²	3	19	—	4 550	—	—	439
Vignette d'immatriculation	1	3	8 240	9 500	—	—	68
Santé et Soins de longue durée							
ContrôleCancerColorectal	1	1	7 551	1 153	8 723	—	145
Équipes Santé familiale	2	4	—	10 970	—	2 091	—
H1N1	5	24	112 606	388 539	38 719	470 318	18 091
Options de soins de santé	5	10	50 445	413 135	1 239	33 001	98
Options de soins de santé ¹	—	—	176 601	839	47 019	—	—
ProfessionsSantéOntario	2	7	—	—	—	—	—
VPH	2	3	61 070	21 779	8 597	—	116
Avis public ²	1	2	—	—	—	—	—
Promotion de la santé							
Prévention du diabète ¹	—	—	—	—	—	—	—
Saine alimentation Ontario	4	38	6 985	110 561	—	—	—
Saine alimentation Ontario ¹	—	—	13 551	—	—	—	—
Saine alimentation Ontario ²	2	2	—	—	—	—	—
Championnat mondial de hockey junior - Commandite ¹	—	—	—	—	—	—	—
Travail							
Salaire minimum	1	12	4 488	—	—	—	6 000
Sécurité au travail Ontario	1	1	—	—	—	—	—
Sécurité au travail Ontario ¹	—	—	—	—	—	—	—
Affaires municipales et Logement							
Consultations sur la Stratégie de logement abordable	1	2	—	6 791	—	—	75
Conférence des municipalités de l'Ouest de l'Ontario	1	1	—	—	—	—	—

1. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) en 2009-2010

2. publicité soumise en 2009-2010, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2010-2011

Coûts médias (\$)							
Achat médias à l'interne	Services d'achat médias				Valeur de la publicité† (\$)	Coût total de la campagne (\$)	
	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*			
–	–	–	57 535	–	–	58 057	
–	–	–	1 305	–	–	1 305	
–	–	–	19 951	–	–	24 940	
–	–	–	21 252	–	–	39 060	
–	495 413	–	–	–	–	512 985	
–	–	–	296 145	–	–	309 206	
–	683 219	–	–	–	–	1 711 492	
–	–	–	389 278	127 190	–	1 014 386	
–	2 466 536	–	–	–	–	2 690 995	
–	29 863	–	198 240	–	–	228 103	
–	–	–	112 505	–	–	204 067	
–	–	–	–	–	–	–	
–	–	–	424 849	–	–	424 849	
–	–	–	636 731	255 794	–	1 010 071	
–	145 143	–	–	–	–	158 694	
–	–	–	55 023	–	–	55 023	
–	–	–	–	–	50 000	50 000	
–	–	–	146 314	–	–	156 802	
–	–	–	–	–	1 895	1 895	
–	–	–	–	–	4 000	4 000	
–	–	–	50 296	–	–	57 162	
–	–	–	–	–	1 195	1 195	

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, souvent lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/ Titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence (\$)	Coûts de tiers (\$)			
				Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Richesses naturelles							
Programme 50 millions d'arbres	5	8	—	5 539	—	—	227
Attention : Ours ²	1	9	—	4 800	—	—	—
Maladie débilite chronique	1	1	—	378	—	—	—
Membres des comités	1	1	—	—	—	—	—
Membres des comités ¹	—	—	—	—	—	—	—
Point de contrôle des chevreuils	1	1	—	—	—	—	—
Programme d'activité	1	1	—	342	—	—	—
Décompte automnal de prises de dorés au filet	1	1	—	—	—	—	—
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu	1	14	—	1 167	—	—	—
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu ²	1	2	—	—	—	—	—
Concours d'illustration du permis de jeune pêcheur	1	1	—	181	—	—	—
Gestion des terres	1	1	—	—	—	—	—
Gestion des terres ²	1	1	—	—	—	—	—
Parcs Ontario	12	13	—	—	—	—	—
Parcs Ontario ¹	—	—	—	116	—	—	—
Parcs Ontario ²	4	4	—	—	—	—	—
Renouvellement de la Carte Plein air	1	1	—	227	—	—	—
Location saisonnière de terrains de camping ¹	—	—	—	—	—	—	58
Zones vacantes de gestion de l'ours	1	1	—	—	—	—	—
Plan de gestion de l'eau	1	1	—	—	—	—	—
Développement du Nord, Mines et Forêts							
Modifications à la <i>Loi sur les mines</i>	1	1	—	—	—	—	—
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	1	2	—	—	—	—	—
Avis public	1	2	—	—	—	—	—
Recherche et Innovation							
Investissement Ontario ⁶	—	—	—	—	—	—	—

1. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) en 2009-2010

2. publicité soumise en 2009-2010, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2010-2011

6. publicité élaborée par un autre ministère, mais utilisée ici

Coûts médias (\$)								
Achat médias à l'interne	Services d'achat médias				Valeur de la publicité [†] (\$)	Coût total de la campagne (\$)		
	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*				
37 562	—	—	—	—	—	43 328		
7 864	—	—	139 438	—	—	152 102		
—	—	—	—	—	7 500	7 878		
—	—	—	949	—	—	949		
—	—	—	347	—	—	347		
—	—	—	382	—	—	382		
—	—	—	—	—	8 795	9 137		
—	—	—	289	—	—	289		
900	—	—	613	—	—	2 680		
—	—	—	—	—	—	—		
—	—	—	—	—	7 500	7 681		
—	—	—	338	—	—	338		
—	—	—	—	—	—	—		
22 690	—	—	1 848	—	5 175	29 713		
359	—	—	—	—	325	800		
—	—	—	—	—	—	—		
—	—	—	—	—	7 500	7 727		
—	—	—	1 944	—	—	2 002		
—	—	—	667	—	—	667		
—	—	—	1 575	—	—	1 575		
—	—	—	13 795	—	—	13 795		
—	—	—	—	—	11 779	11 779		
—	—	—	21 290	—	—	21 290		
5 900	—	—	—	—	16 000	21 900		

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, souvent lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/ Titre de la campagne	Nbre de soumissions	Nbre de documents	Coûts d'agence (\$)	Coûts de tiers (\$)			
				Production	Interprétation	Courrier en vrac	Autre
Revenu							
Réforme fiscale globale	2	48	70 186	16 400	9 800	—	17 500
Réforme fiscale globale ²	2	6	—	—	—	—	—
Réforme fiscale globale ⁵	1	2	—	—	—	—	—
Réforme fiscale globale ⁷	1	19	139 404	13 499	3 550	—	10 998
Formation et Collèges et Universités							
Emploi Ontario	1	1	—	—	—	—	—
Emploi Ontario ¹	—	—	—	—	—	—	—
Total	159	600	3 390 311	4 222 062	389 261	505 410	153 835

1. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) en 2009-2010

2. publicité soumise en 2009-2010, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2010-2011

5. violation – la publicité a été examinée et ne satisfaisait pas aux normes établies

7. contravention – les publicités ont été soumises à examen, mais ont été diffusées avant d'avoir été approuvées

Coûts médias (\$)								
Achat médias à l'interne	Services d'achat médias				Valeur de la publicité [†] (\$)	Coût total de la campagne (\$)		
	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*				
–	–	–	1 010 057	–	–	1 123 943		
–	–	–	–	–	–	–		
–	–	–	–	–	–	–		
–	–	–	–	–	–	167 451		
–	–	–	–	–	25 000	25 000		
–	–	–	–	–	8 501	8 501		
184 142	15 014 081	1 821 452	11 653 181	2 664 520	190 623	40 188 878		

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

† La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, souvent lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.