

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

EXAMEN DE LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE

(RAPPORT ANNUEL 2016 DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE
L'ONTARIO, CHAPITRE 5)

3^e session, 41^e législature
67 Elizabeth II

ISBN 978-1-4868-1777-1 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-1779-5 [Anglais] (PDF)
ISBN 978-1-4868-1781-8 [Français] (PDF)
ISBN 978-1-4868-1778-8 [Anglais] (HTML)
ISBN 978-1-4868-1780-1 [Français] (HTML)

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Dave Levac
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Ernie Hardeman

Queen's Park
Mai 2018

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LISTE DES MEMBRES

3^e session, 41^e législature

ERNIE HARDEMAN
Président

LISA MACLEOD
Vice-présidente

BOB DELANEY

PERCY HATFIELD

VIC DHILLON

RANDY HILLIER

HAN DONG

*LIZ SANDALS

JOHN FRASER

*MONTE KWINTER a été remplacé par LIZ SANDALS le 20 février 2018.

KATCH KOCH
Greffier du comité

ERICA SIMMONS
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION	1
REMERCIEMENTS	1
CONTEXTE	1
EXAMEN DE LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE 2016	2
Publicité numérique	2
Sociétés d'État	2
Publicité électorale	3
PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE ET AUPRÈS DU COMITÉ	3
ANNEXE : OPINION DISSENTE DES DÉPUTÉS DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR	7

PRÉSENTATION

Le 15 novembre 2017, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques sur l'« Examen de la publicité gouvernementale » (chapitre 5 du *Rapport annuel* 2016 de la vérificatrice générale).

Le Comité avale les observations de la vérificatrice générale et présente ses propres constats et points de vue dans le présent rapport.

REMERCIEMENTS

Le Comité tient à remercier les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il remercie également le Bureau de la vérificatrice générale, le greffier du Comité et le personnel du Service de recherche de l'Assemblée législative pour leur contribution aux audiences et à la rédaction du présent rapport.

CONTEXTE

La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* oblige les bureaux gouvernementaux à présenter au Bureau de la vérificatrice générale la plupart des publicités à caractère public qu'ils projettent de financer pour qu'il soit déterminé si celles-ci respectent divers principes, dont celui de la non-partisanerie.

En 2015, la Loi a subi des modifications qui ont notamment étendu sa portée aux publicités numériques, entre autres; défini le terme « partisan » dans le contexte de la publicité gouvernementale; établi des règles encadrant celle-ci en période électorale; et introduit l'obligation pour le gouvernement de soumettre une version préliminaire de certaines publicités à l'examen du Bureau de la vérificatrice générale.

Ces modifications ont par ailleurs retiré à la vérificatrice générale son pouvoir de déterminer à sa discrétion si une publicité est partisane en définissant et en limitant les critères de ce jugement. Ainsi, la vérificatrice générale doit désormais se baser sur la définition au paragraphe 6(2) de la Loi révisée, ainsi libellée :

Un document est partisan s'il répond à au moins un des critères suivants :

- a) il comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée, sauf si le document s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario;
- b) il comprend le nom ou le logo d'un parti reconnu au sens du paragraphe 62(5) de la *Loi sur l'Assemblée législative*;
- c) il fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement;

d) il comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir, sous réserve du paragraphe (4).

EXAMEN DE LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE 2016

Dans son « examen de la publicité gouvernementale » de 2016, la vérificatrice générale a exprimé des réserves, s'inquiétant que la perte de son pouvoir discrétionnaire pourrait avoir l'effet « [d'affaiblir la Loi] et d'ouvrir la voie à des publicités gouvernementales partisans et complaisantes, payées à même les fonds publics ». Elle indique avoir avisé le gouvernement que ces modifications allaient « miner la crédibilité » de son Bureau en l'associant à des publicités pouvant être perçues comme partisans.

La vérificatrice générale a constaté dans son examen que pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2016, le gouvernement avait dépensé 49,9 millions de dollars en publicité, comparativement à 30 millions pour l'exercice précédent. Elle ajoute à ce propos :

La forte augmentation que l'on observe par rapport à l'exercice précédent est attribuable en partie au fait que notre mandat d'examen englobe maintenant certains types d'annonces numériques, mais la raison en est probablement surtout qu'il y a eu diffusion d'un plus grand nombre d'annonces qui n'auraient pas été approuvées par notre bureau aux termes de la Loi sous sa forme antérieure.

La vérificatrice générale s'est aussi intéressée à divers autres points dans son examen, notamment les suivants :

Publicité numérique

Bien que la Loi modifiée habilite désormais son Bureau à examiner la publicité numérique, la vérificatrice générale fait remarquer que le nouveau règlement sur le sujet « exclut toutefois les sites de médias sociaux, comme Facebook, Twitter et Instagram, ainsi que les annonces numériques affichées sur un site Web par des services de marketing par moteur de recherche tel que Google AdWords ». De fait, à l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2016, le gouvernement a affecté un peu plus de 3,78 millions de dollars à des annonces numériques qui n'étaient pas sujettes à examen.

Sociétés d'État

Sous le régime de la Loi, les organismes et sociétés d'État de la province sont exonérés de l'examen de la vérificatrice générale, laquelle considère « que cette situation peut permettre au gouvernement de bénéficier de publicités favorables de ces entités exemptées ».

Publicité électorale

Dans son rapport, la vérificatrice générale s'inquiète que, si ses pouvoirs discrétionnaires au sens de l'ancienne Loi ne lui sont pas restitués, le parti au pouvoir puisse diffuser des publicités partisans pendant les périodes électorales et préélectorales. (Depuis la publication du rapport de la vérificatrice générale, une loi de réforme du financement électoral encadre la publicité préélectorale du gouvernement : celui-ci ne peut diffuser aucune annonce ni dans les 60 jours précédant un décret de convocation à une élection, ni pendant la campagne électorale, sauf si l'annonce se rapporte à une activité productive de recettes, revêt un caractère urgent ou remplit un autre critère prescrit.)

PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE ET AUPRÈS DU COMITÉ

Des problèmes importants ressortent de l'examen de la vérificatrice générale et des séances du Comité. Le Comité estime que les questions suivantes sont particulièrement préoccupantes.

Des représentants ont expliqué que la surveillance des dépenses gouvernementales fait partie du mandat du Conseil du Trésor. En 2015, ce dernier a aussi reçu la charge – qui incombait auparavant au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs – d'administrer la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* et ses règlements, en plus du programme Achat groupé de services médiatiques (un fonds centralisé du gouvernement) dont il s'occupait déjà sous le régime de la *Loi sur l'administration financière*. Les représentants ont toutefois précisé que les annonces et campagnes particulières des ministères n'étaient pas du ressort du Conseil du Trésor.

Le Comité a appris que lorsqu'un ministère estime qu'il a besoin de mener une campagne publicitaire, celui-ci demande le concours du Bureau du Conseil des ministres pour élaborer une stratégie et obtenir un financement au titre du programme d'achat groupé. Il s'adresse ensuite à la Commission de révision de la publicité pour trouver le fournisseur qui créera la campagne, après quoi les annonces ainsi produites sont présentées au Bureau de la vérificatrice générale.

Le Conseil du Trésor étudie les demandes des ministères à la lumière de certaines lois en vigueur, en particulier de la *Loi sur l'administration financière*. (Il ne vérifie pas si elles respectent la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.)

L'explication fournie est qu'en plus de travailler avec le Bureau du Conseil des ministres sur la campagne, le ministère suit un processus de certificat de conformité par lequel il donne l'assurance (de son directeur, de son sous-ministre adjoint et de son sous-ministre) qu'il respecte l'ensemble des lois, directives et politiques régissant la publicité.

Le Comité s'est enquis des motifs du retrait, dans la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, du pouvoir qu'avait la vérificatrice générale de déterminer selon son jugement si une publicité est partisane, et a demandé si la Loi s'en trouvait ainsi renforcée. Les représentants du Conseil du Trésor ont dit croire que c'était le cas, les modifications l'ayant doté d'une définition exacte et objective de la notion de « partisan » et ayant étendu le mandat de la vérificatrice générale à l'examen de certains types de publicités numériques et en ligne.

Le personnel ministériel a fait la remarque que la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* modifiée présentait (à son paragraphe 1.1(2)) des exemples de buts dans lesquels un bureau gouvernemental serait parfaitement en droit de produire de la publicité, par exemple :

- a) informer le public de programmes, plans, politiques ou services gouvernementaux existants, nouveaux ou proposés, notamment des politiques budgétaires comme celles relatives aux pensions ou aux impôts;
- b) informer le public de modifications apportées ou proposées à des programmes, plans, politiques ou services gouvernementaux existants;
- c) informer le public des buts et objectifs d'une question visée à l'alinéa a) ou b), des résultats obtenus ou attendus à son égard ou de sa raison d'être;
- d) informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
- e) encourager ou décourager un comportement social spécifique dans l'intérêt public;
- f) 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;
- g) promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario ou les plans du gouvernement visant à soutenir cette activité ou ce secteur de l'économie;
- h) informer le public des relations qu'entretient l'Ontario avec d'autres gouvernements canadiens, notamment promouvoir les intérêts de l'Ontario dans le contexte de ses rapports avec ces gouvernements.

Le Comité s'est enquis du fait, relevé par la vérificatrice générale, que les dépenses gouvernementales en publicité avaient grimpé d'environ 20 millions de dollars en 2015-2016. Le personnel du Conseil du Trésor a expliqué que c'était le résultat du regroupement, dans le fonds du programme Achat groupé de services médiatiques, de dépenses qui étaient auparavant divisées entre près de 20 ministères pour leurs campagnes individuelles. Auraient aussi contribué à la hausse les coûts de l'utilisation accrue de plateformes numériques ainsi que la traduction, étant donné que plusieurs campagnes sont maintenant menées dans d'autres langues en plus de l'anglais et du français.

Le Comité s'est renseigné au sujet du processus garantissant le respect par les ministères des périodes légales pour certains types de publicités gouvernementales en période préélectorale. Le personnel du Conseil du Trésor l'a renvoyé aux modifications à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, qui clarifient et confirment les restrictions s'appliquant à la période précédant une élection générale. Il a aussi pointé les modifications apportées vers la fin de 2016 à la *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne le financement électoral* afin d'également restreindre la publicité pendant 60 jours avant le décret de

convocation d'une élection générale. (Ainsi, relativement à l'élection générale du 7 juin 2018, le gouvernement a mis fin à la plupart de ses démarches publicitaires depuis le 10 mars 2018.)

**ANNEXE : OPINION DISSENTE DES DÉPUTÉS DU PARTI
PROGRESSISTE-CONSERVATEUR**

Opinion dissidente des députés du Parti progressiste-conservateur

Il est certes très rare qu'une opinion dissidente soit jointe à un rapport majoritaire du Comité des comptes publics.

La rareté de ce phénomène s'explique par deux principes fondamentaux qu'il importe de respecter absolument pour que les travaux du Comité concourent à l'intérêt supérieur du contribuable et de l'Assemblée législative. Ces deux principes sont, d'abord, celui de la non-partisanerie, en vertu duquel les députés de tous les partis se font un point d'honneur de renoncer à tout parti pris pour travailler de concert et avec ouverture à la recherche de solutions; et celui du respect de l'impartialité de la charge du bureau de la vérificatrice générale, en vertu duquel le Comité considère d'emblée les recommandations et les perspectives de la vérificatrice générale comme importantes, fiables et dignes d'une analyse en bonne et due forme.

Une opinion dissidente résulte d'un manquement à l'un ou l'autre de ces principes par certains membres du Comité.

Or le Comité n'a pas répondu aux inquiétudes exprimées par la vérificatrice générale dans ce rapport, et il y a lieu de souligner que les députés du parti ministériel ont refusé de proposer ou de déposer des recommandations répondant à ces inquiétudes pour le présent rapport. De plus, toutes les recommandations déposées par l'opposition officielle ont été défaites par la majorité ministérielle au sein du Comité, même avec l'appui du troisième parti.

Il était impératif pour les membres du Comité, dans le présent rapport, de tenir compte de la déclaration de la vérificatrice générale quant à l'effet trompeur pour le public des changements législatifs touchant l'intégrité de son rôle de surveillance, or cette question en est cruellement absente. En outre, la déclaration de la vérificatrice générale concernant l'augmentation de la publicité partisane payée à même les deniers publics reste sans réponse.

En ce qui concerne la publicité, la vérificatrice générale a fait valoir plusieurs motifs d'inquiétude qu'elle a assortis de recommandations, principalement dans le but de régler des problèmes mis au jour concernant l'affaiblissement des prérogatives de surveillance du Bureau de la vérificatrice générale à la suite des modifications apportées à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* en 2015, et en raison de lacunes législatives concernant la publicité numérique ou effectuée par l'intermédiaire d'un tiers. Ainsi, le rapport aurait dû comporter des recommandations répondant aux inquiétudes de la vérificatrice générale, par exemple :

- Recommander que le gouvernement rétablisse les prérogatives de la vérificatrice générale quant à la surveillance de la publicité gouvernementale telles qu'elles étaient énoncées dans la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* avant les modifications apportées par le projet de loi 91, *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario (mesures budgétaires)*;
- Recommander que la vérificatrice générale ait la prérogative d'examiner et de désavouer une publicité gouvernementale partisane sur tout support numérique ou électronique, y compris les réseaux sociaux;
- Recommander que la prérogative d'examen et de désaveu de la publicité gouvernementale partisane, attribuée à la vérificatrice générale, s'applique aussi

aux organismes d'État et aux sociétés de la Couronne.

Toutefois, il est apparu clairement aux députés du parti de l'opposition que le parti ministériel n'avait pas l'intention de discuter de façon un tant soit peu réfléchie de ces recommandations, ni d'ailleurs de la publicité gouvernementale en général. Les débats sur cette question ont été escamotés dans un esprit de partisanerie du début à la fin des travaux, et ce, avec des arguments souvent spécieux, sans fondement et entachés d'une confusion notable sur les questions particulières, par exemple les modalités précises d'une éventuelle surveillance de la publicité numérique.

Malheureusement, ce comportement ne nous laisse aucun choix autre que celui de déclarer officiellement que les recommandations proposées en comité par l'opposition officielle ont toutes été rejetées et que, par conséquent, la majorité ministérielle, dans le rapport qui devait traiter de la surveillance de la publicité gouvernementale, a failli à sa responsabilité de formuler des recommandations à l'intention du gouvernement.