

Jonathan Rose, Université Queen's
Réflexions supplémentaires présentées au Comité permanent des opérations
gouvernementales et des prévisions budgétaires, Ottawa, 28 septembre

Ayant travaillé dans ce secteur depuis un certain temps, je dois admettre que, dans l'ensemble, ces modifications sont bienvenues. Elles visent à couper court à l'impulsion des gouvernements de toute allégeance politique d'utiliser l'argent des contribuables pour acheter la faveur des électeurs. Elles accordent également l'attribution des marchés de publicité à une tierce partie, qui, en tant qu'entité indépendante, assure la légitimité des décisions. Cela dit, je crois tout de même que certains secteurs peuvent être améliorés.

Trois secteurs doivent être revus. Premièrement, la définition de « partisanerie »; deuxièmement, la définition restrictive de la publicité; troisièmement, les questions entourant l'interdiction de 90 jours avant le bref et finalement, l'entité appropriée pour examiner la publicité du gouvernement.

Tous les gouvernements devraient avoir comme objectif de limiter ou d'interdire les communications gouvernementales partisans et le gouvernement du Canada a fait beaucoup de chemin depuis l'époque de Clifford Sifton, le ministre de l'Immigration du gouvernement Laurier, alors que ce dernier avait utilisé la publicité pour décrire, par euphémisme, l'hiver canadien comme « fortifiant » et « revigorant ». Avant le référendum du Québec de 1980, le gouvernement fédéral, par l'entremise du Centre d'information sur l'unité canadienne, avait vanté les vertus d'un fédéralisme fort dans le cadre d'importantes campagnes publicitaires au Québec. Les publicités du ministère de la Santé et du Bien-être social qui avaient succinctement exhorté les lecteurs à « dire non au tabagisme » représentaient une allusion pas très subtile à la position fédérale dans ce référendum.

Il n'est guère surprenant que, pendant des années, le gouvernement du Canada a fait partie des 10 principaux annonceurs au pays et qu'il a dépensé plus par habitant que presque tous les autres gouvernements démocratiques. Heureusement, les temps ont changé.

Comment définir la partisanerie?

Le plus important changement apporté à la nouvelle politique porte principalement sur l'interdiction de l'esprit partisan dans les communications gouvernementales. Dans la politique, la communication non partisane est définie comme l'information qui est « objective, factuelle et explicative », « exempte de slogans, d'images, d'identifiants de parti politique, de préférences, de désignation ou d'affiliation », n'utilise pas une couleur associée au parti au pouvoir et ne doit

pas comprendre la voix, le nom ou le visage d'un ministre ou d'un député. Ce sont tous des points sur lesquels les gens raisonnables peuvent s'entendre. Ce qui est étonnant, c'est qu'à part une exception (objective, factuelle et explicative), la partisanerie est définie par l'absence de choses (ne peut pas contenir de slogans ou de couleurs d'un parti ni faire appel à des députés).

Peut-être que cette définition négative est attribuable à l'incapacité de clairement définir le terme « partisan ». Ceci a été mentionné de façon mémorable par Potter Stewart, juge de la Cour suprême des États-Unis, lorsqu'il a affirmé au sujet de la pornographie : « I know it when I see it » (je la reconnais quand je la vois).

Ce qui pourrait renforcer la politique serait une définition qui présenterait des normes positives auxquelles la publicité gouvernementale doit adhérer et offrirait une plus grande latitude à l'entité d'examen indépendante, le Conseil des normes publicitaires, pour faire preuve de discrétion dans l'application du test sur la partisanerie.

L'exemple idéal, selon moi, est la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* du gouvernement de l'Ontario. Dans sa version originale, avant d'être modifiée en 2015, la *Loi sur la publicité gouvernementale* rend le gouvernement responsable de son utilisation de la publicité. En d'autres mots, les publicités devaient :

- informer le public des politiques ou des services;
- informer le public des droits;
- encourager ou décourager un comportement social dans l'intérêt public.

Ces objectifs explicites tenaient le gouvernement responsable de démontrer le besoin d'une campagne publicitaire en plus de justifier qu'elle n'est pas partisane.

Plus important encore, une norme imposée était que le premier objectif de la publicité ne doit pas être de transmettre une impression positive du parti au pouvoir ni une impression négative d'une personne ou d'une entité critique à l'égard du gouvernement.

Les publicités optimistes qui ne servent aucun objectif de politique publique, sans doute comme les publicités du 150^e anniversaire du Canada ou celles du Plan d'action économique, pourraient relever de cette catégorie.

Le groupe d'examen de la publicité du vérificateur général de la province, dont je faisais partie, avait le pouvoir de déterminer si une publicité était partisane ou non.

Avant d'être modifiée en 2015, la *Loi* permettait aussi au bureau du vérificateur général de la province de déterminer le contexte de la publicité ou de la campagne publicitaire. Le contexte a une importance puisque, parfois, une publicité gouvernementale parfaitement appropriée peut être complétée par la publicité d'un parti qui communique le même message. Dans ces cas, la publicité du gouvernement se veut une tentative légèrement déguisée de favoriser un parti par l'entremise de la publicité gouvernementale.

Ce fut le cas de la campagne publicitaire gouvernementale du régime de retraite de l'Ontario en 2015 qui respectait les normes et qui a été diffusée peu avant une campagne très semblable financée par le Parti libéral. Malheureusement, les changements apportés à la *Loi* en 2015 permettent cette manœuvre et l'évaluation en fonction du contexte n'est plus admise.

Cette tactique serait également permise en vertu des nouvelles réglementations fédérales. Il pourrait s'agir d'un point dont le comité pourrait souhaiter tenir compte.

Quelle est la portée de la publicité?

La définition de la publicité représente une autre préoccupation. Selon Louise Baird qui a témoigné devant ce comité le 15 juin, une vidéo produite et diffusée sur notre site ministériel... [n'est] pas considérée comme une publicité en vertu de la politique. La question a été tranchée clairement dans la Politique sur les communications et l'image de marque qui stipule que la publicité gouvernementale « est définie comme tout message... payé par le gouvernement pour un placement dans des médias ».

Dans l'impossibilité de scruter tous les sites Internet du gouvernement, il se peut que du contenu élogieux, mais qui ne fournit aucune information, soit diffusé, un peu comme la campagne 24/7 du Cabinet du premier ministre précédent. Le principe ici est simple : des mesures doivent être prises pour que le gouvernement soit tenu responsable en cas de faute de jugement.

De 2012 à 2015-2016¹, la dernière année que les données sont disponibles, la publicité du gouvernement sur Internet a affiché une croissance de 126 %. Pratiquement toutes les publicités des médias traditionnels comme la radio, la télévision et les imprimés sont liées aux sites Web des gouvernements.

Si ces sites Web ne sont pas pris en compte dans les modifications, la publicité examinée ne pourrait servir qu'à diriger les internautes vers un site Web gouvernemental qui ne respecte pas les critères du Conseil des normes

¹ Rapport annuel sur les dépenses publicitaires du gouvernement du Canada, 2012-2013 et 2015-2016, lorsque la publicité sur Internet est passée de 15 à 34 % de toute la publicité.

publicitaires. En Ontario, le vérificateur général a conclu un accord avec le gouvernement provincial reconnaissant que le lien représente un prolongement de la publicité. Ainsi, le site Web ou le premier clic (s'il s'agit d'une page de renvoi) pouvait également faire l'objet d'un examen pour prévenir que des publicités gouvernementales inoffensives servent d'accroche pour les publicités partisans non assujetties aux examens.

Au sujet de l'interdiction de publicité de 90 jours

Cette mesure représente une amélioration par rapport à la pratique précédente, mais une étude a démontré que les gouvernements dépensent plus d'argent en publicité l'année précédant une élection que les années antérieures, donc je ne crois pas que l'interdiction de 90 jours puisse avoir un grand effet.

De plus, l'interdiction de 90 jours avant l'élection générale n'empêchera pas les gouvernements de diffuser de la publicité durant les élections partielles. Si nous suivons le principe que la publicité exerce une influence indue pendant une élection, évidemment, la même logique devrait s'appliquer pendant une élection partielle. En raison de la nature des communications numériques, l'interdiction de la publicité dans la circonscription où a lieu l'élection partielle ne préviendra pas le débordement certain de la publicité provenant des circonscriptions voisines. Les gouvernements reconnaissent que le fait de restreindre la publicité durant les élections à des annonces sur les services de santé d'urgence et l'emploi aurait un faible effet débilisant sur le fonctionnement de l'État, la même logique serait valable au cours des élections partielles. Pendant les 15 élections partielles du 41^e parlement (2011-2015), elles étaient regroupées autour de quatre dates durant les quatre années – ce qui représente difficilement une contrainte pour les annonceurs.

Ce comité devrait s'informer sur la législation concernant la limitation de la publicité du gouvernement et les pratiques adoptées par deux provinces.

Le Manitoba a également adopté une règle de 90 jours, qui s'applique aussi durant les élections partielles.

La Saskatchewan est plus nuancée. La publicité est interdite durant la période électorale (27 jours). De plus, durant les 30 jours précédant la période d'élection, la province interdit aux ministères du gouvernement de présenter leurs activités par voie publicitaire.

Durant les 90 jours précédant la période d'élection, la province permet au gouvernement de diffuser des publicités qui visent seulement à informer le public des programmes et des services du gouvernement.

Durant les 120 jours précédant la période d'élection, aucun ministère du gouvernement n'est autorisé à dépenser davantage pour la publicité que ce qu'il a dépensé durant la même période au cours de l'année précédente. Comme au Manitoba, la publicité est interdite durant les élections partielles.

Je demanderais au comité de réfléchir à la possibilité d'interdire la publicité durant les élections partielles. Au Canada, la durée moyenne d'une campagne est de 50 jours (de 1872 à 2015), mais de 45 jours si nous excluons la campagne inhabituellement longue de 78 jours en 2015. Ceci signifie que l'interdiction réelle est de seulement 40 jours, en moyenne, avant la date de l'élection, et si la prochaine campagne est aussi longue que la précédente, le gouvernement pourrait produire de la publicité jusqu'à deux semaines précédant l'élection. Ce qui procure une grande liberté aux publicités gouvernementales pour courtiser les électeurs.

Commissaire de la publicité

De plus, bien que la Commission sur les normes publicitaires soit une organisation respectée ayant une expertise sur le sujet, elle n'offre pas le même caractère légitime qu'un agent du Parlement qui sert le Parlement dans son entier. Le fait d'avoir un petit bureau pour le commissaire de la publicité permettrait d'assurer que l'entité dispose d'une autonomie, mais aussi qu'elle a le pouvoir et les moyens d'appliquer la loi. Elle pourrait également servir à se prononcer sur d'autres questions liées à la publicité comme les dépenses ou le moment des campagnes publicitaires. À l'heure actuelle, Services publics et Approvisionnement Canada produit un rapport annuel sur la publicité gouvernementale. Il est souvent publié longtemps après l'exercice financier du gouvernement, rendant la responsabilisation plus difficile. Par exemple, le rapport 2016-2017 sur la publicité gouvernementale sera publié en janvier 2018, soit 10 mois après l'année de référence. La présence d'un commissaire de la publicité permettrait également d'assurer la présentation plus rapide du rapport sur la publicité gouvernementale.