



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Gouvernement du Canada
Renouvellement de la publicité

Février 2003

Canada

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

INTRODUCTION	3
OBJECTIFS.....	4
ENJEUX.....	4
CONTENU CANADIEN	4
CHOIX DE L'AGENCE	6
RÉMUNÉRATION DE L'AGENCE	9
AGENCE DE COORDINATION.....	10
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DU GOUVERNEMENT ET DE LA TRANSPARENCE..	12
PROCHAINES ÉTAPES.....	13
PRÉSENTATION DES COMMENTAIRES.....	13

INTRODUCTION

En mai 2002, le Premier ministre a demandé à la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Lucienne Robillard, de formuler des recommandations sur la façon dont le gouvernement du Canada pourrait mieux gérer les commandes, la publicité et la recherche sur l'opinion publique afin d'assurer le retour sur l'investissement. Cet examen était centré sur quatre grands objectifs : un cadre stratégique renforcé, des outils d'approvisionnement renouvelés, une meilleure capacité de gestion au sein du gouvernement, une responsabilisation et une transparence accrues.

En conformité avec ces objectifs, l'honorable Ralph Goodale, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et ministre responsable de Communication Canada, a amorcé des discussions informelles avec l'industrie de la publicité à travers le pays afin d'obtenir des points de vue sur la façon dont le gouvernement pourrait optimiser la crédibilité et la valeur de ses activités publicitaires.

Le 17 décembre 2002, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il apporterait des changements à son processus de gestion de la publicité. L'objectif général des changements est de créer une concurrence plus vive quant aux activités publicitaires du gouvernement et d'accroître la valeur de ce que le gouvernement reçoit en retour de ses investissements en publicité. Des modifications ont été apportées aux politiques, y compris ce qui suit :

- élimination de la pratique consistant à assigner une agence de publicité par ministère;
- élimination de l'exigence obligatoire relative à une agence de coordination unique pour les activités de placement média;
- élimination de l'exigence selon laquelle les agences de publicité faisant affaire avec le gouvernement du Canada doivent appartenir à des intérêts 100 % canadiens;
- exigence relative à la réalisation d'une vérification interne exhaustive en 2005.

Au moment de l'annonce, le ministre Goodale s'est engagé à consulter des intervenants de l'industrie sur la façon de mettre en œuvre les changements proposés en respectant un processus transparent, juste et axé sur le retour sur l'investissement du point de vue de la qualité et des coûts.

Fondé sur les discussions préliminaires, le présent document vise à recueillir des idées, des points de vue et des préoccupations de l'industrie de la publicité, des

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

ministères et d'autres parties intéressées sur les questions suivantes : contenu canadien, choix de l'agence, rémunération de l'agence, agence de coordination ainsi que renforcement des capacités du gouvernement et de la transparence. L'objectif consiste à entreprendre le processus de mise en œuvre des changements en avril 2003.

OBJECTIFS

Les objectifs du processus de renouvellement de la publicité sont les suivants :

- accroître le retour sur investissement pour ce qui est des dépenses du gouvernement dans le secteur de la publicité;
- s'assurer que le processus d'approvisionnement en services de publicité est ouvert, transparent et équitable et est reconnu comme tel;
- favoriser la concurrence grâce à un large éventail de fournisseurs qualifiés;
- offrir aux ministères de nombreuses options relativement à l'approvisionnement afin de répondre à leurs besoins;
- élaborer un nouveau cadre de gestion de la publicité qui définit clairement les rôles et la reddition de comptes;
- renforcer les capacités au sein de Communication Canada et des directions générales ministérielles responsables des communications lorsqu'il s'agit de gérer le dossier de la publicité à un niveau professionnel en respectant les normes et les tendances de l'industrie;
- mettre en oeuvre des mesures précises en vue d'accroître la reddition de comptes et la transparence.

ENJEUX

Contenu canadien

Par le passé, la gestion des activités de publicité était régie par l'Annexe Q de la Politique sur les marchés du gouvernement, qui précisait les parties admissibles aux concours se rapportant aux activités de publicité du gouvernement et la méthode de sélection de fournisseurs qualifiés. L'Annexe Q englobait une exigence selon laquelle les agences de publicité devaient appartenir à des intérêts canadiens pour avoir le droit de faire des affaires avec le gouvernement du Canada. L'importance de la propriété canadienne n'était pas indiquée dans la politique, mais, en pratique, elle était établie à 100 %. En raison de cette exigence, seul un nombre relativement faible d'agences exploitées au Canada pouvaient se faire concurrence quant aux affaires gouvernementales. On estime qu'environ 80 % des agences de publicité établies au Canada sont associées,

Gouvernement du Canada – Renouveau de la publicité

en raison d'un droit de propriété, avec des entreprises multinationales. internationale.

L'exigence relative à la propriété canadienne quant aux services de publicité contrastait avec d'autres dispositions de la Politique sur les marchés, qui demandaient un contenu canadien plutôt qu'une propriété canadienne. En pratique, l'exigence sur le contenu canadien signifie qu'un certain pourcentage de la main-d'œuvre, des services et des biens utilisés pour effectuer le travail doivent être canadiens.

À l'intérieur de son examen des activités de publicité, le Conseil du Trésor a recommandé que l'Annexe Q de la Politique sur les marchés soit éliminée et que les exigences sur la passation de contrat pour des activités de publicité soient incluses dans la principale Politique sur les marchés. Ce changement a été apporté en décembre 2002. Depuis le 1^{er} janvier 2003, l'exigence sur la propriété canadienne des agences de publicité n'existe plus; à l'avenir, l'admissibilité sera établie en fonction du contenu canadien. On s'attend à ce que le fait de passer d'une exigence sur la propriété canadienne à une exigence sur le contenu canadien augmente la participation aux concours de la part d'agences qualifiées de partout au pays.

Conformément à ce qui a déjà été précisé, l'exigence sur le contenu canadien signifie que le travail doit être effectué par une entreprise canadienne, établie au Canada, faisant appel au moins à un pourcentage donné de main-d'œuvre, de biens et de services canadiens. L'établissement du pourcentage fait partie des questions clés. Pour d'autres genres de contrats de services qui ne sont pas assujettis à des accords commerciaux (OMC, ALÉNA et Accord sur le commerce intérieur), la pratique gouvernementale consiste à recourir à une exigence sur le contenu canadien de 80 %.

Questions possibles

De quelle façon le gouvernement devrait-il en arriver à une définition appropriée de ce qui constitue un contenu canadien aux fins de l'achat de services de publicité?

Quel devrait être le pourcentage de contenu canadien pour les services de publicité?

Quelle pourrait être l'incidence de ce changement sur la structure de l'industrie de la publicité au Canada?

Gouvernement du Canada – Renouveau de la publicité

Devrait-on prévoir des exceptions à la règle sur le contenu canadien, comme pour les campagnes dans les marchés étrangers ou lorsque le savoir-faire exigé risque de ne pas être disponible au Canada?

Choix de l'agence

En vertu des dispositions de l'Annexe Q de la politique sur les marchés, qui est désormais éliminée, la pratique gouvernementale consistait à choisir et à assigner une agence de publicité par ministère pour une période allant de trois à cinq ans. Cette pratique s'appliquait aux ministères sans égard à leur niveau de besoin en publicité. Plutôt qu'utiliser une approche unique et arbitraire pour tous les ministères, le gouvernement croit qu'il serait préférable d'offrir plusieurs options sur mesure aux ministères lorsqu'il s'agit de retenir les services d'une agence de publicité, comme dans le cas d'autres secteurs d'activité.

Par conséquent, le Conseil du Trésor a recommandé que diverses options en matière d'approvisionnement et de passation de contrat soient offertes aux ministères. Par ce changement, on veut accroître et élargir la concurrence relativement aux affaires gouvernementales liées à la publicité :

- en offrant un plus grand nombre de possibilités d'appels d'offres;
- en ouvrant les appels d'offres à un plus grand nombre de fournisseurs;
- en offrant aux ministères plus de flexibilité quant au recours à une variété de fournisseurs.

Pour atteindre ces objectifs, on peut notamment élaborer des outils de passation de contrat qui seraient mis à la disposition des ministères en se fondant sur la valeur des travaux qu'ils doivent réaliser. Les éléments suivants pourraient faire partie d'une telle approche.

Campagnes de faible valeur – Offres à commandes

Les offres à commandes sont utilisées pour acheter des services à des prix convenus selon des modalités préétablies, pendant une période définie, au fur et à mesure que le besoin se fait sentir.

Une liste de 15 à 30 entreprises de diverses tailles de partout au Canada serait dressée à l'occasion; les agences seraient « assignées » à des campagnes lorsque des besoins sont ciblés. Généralement, les campagnes seraient relativement petites, de nature ponctuelle ou de portée régionale; des contrats pourraient également être accordés pour des services précis tels que la planification stratégique et les services de production seulement. En ce qui a trait

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

à la définition de « faible valeur », on pourrait opter pour un montant n'excédant pas 50 000 \$ ou 100 000 \$.

Campagnes de valeur moyenne – Arrangements en matière d'approvisionnement

Les arrangements en matière d'approvisionnement permettent l'établissement d'une liste de fournisseurs pré qualifiés. Les concours visant l'attribution de contrats se déroulent alors parmi les agences pré qualifiées.

Une liste de 10 à 20 agences de tailles diverses de partout au Canada serait dressée. Ces agences seraient toutes invitées à se faire concurrence dans le cadre de campagnes de valeur moyenne. On pourrait opter pour une définition de la « valeur moyenne » correspondant à des contrats de moins de 1 million de dollars.

Les campagnes se rapportant à cette catégorie seraient de portée nationale; on pourrait exiger dans bien des cas que les agences aient fait état de leur expérience dans des domaines tels que le marketing social ou dans des thèmes particuliers comme les sciences et la technologie, les finances ou les questions autochtones. Les arrangements en matière d'approvisionnement pourraient également être utilisés pour attribuer des contrats en vue de répondre à des besoins imprévus ou de réaliser des campagnes devant être mises en œuvre dans un court délai.

Campagnes de grande valeur – Demande de proposition

Les demandes de proposition sont des appels d'offres publics et complets. À ce niveau, les contrats viseraient normalement des campagnes pluriannuelles ou thématiques ou des campagnes annuelles répétées pour lesquelles il serait profitable d'établir une relation client-agence à long terme (p. ex. : campagnes de recrutement de la Défense nationale et campagnes anti-tabac de Santé Canada). On pourrait opter pour une définition des campagnes de « grande valeur » correspondant à des contrats de plus de 1 million de dollars.

Les activités associées à ces trois composants pourraient être publiées dans le MERX, le système d'appels d'offres électroniques du gouvernement.

Questions possibles

De quelle façon le gouvernement peut-il garantir la mise en œuvre de processus de sélection généraux plus ouverts et plus concurrentiels?

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

De quelle façon le gouvernement peut-il encourager une plus grande participation d'entreprises de partout au pays?

À quel point est-il important d'atteindre l'inclusion et l'équité régionales?

Devrait-on établir d'autres mécanismes de passation de contrat?

Quelles devraient être les valeurs établies pour les campagnes de faible valeur, de valeur moyenne et de grande valeur?

À quelle fréquence devrait-on mettre à jour la liste d'offres à commandes et la liste de fournisseurs pré qualifiés?

Comment devrait-on choisir les agences à partir de la liste d'offres à commandes?

Comment devrait-on choisir les agences à partir de la liste d'arrangements en matière d'approvisionnement?

Processus de sélection

L'élaboration de nouveaux outils de passation de contrat nécessitera la mise en place de processus de sélection transparents, justes et équitables pour choisir les divers fournisseurs. Les étapes suivantes font normalement partie des processus de ce genre :

- TPSGC, Communication Canada et les ministères clients définissent l'énoncé de travail et les critères de sélection;
- l'énoncé de travail et les critères de sélection sont publiés dans le service MERX et, si besoin est, dans des médias généraux et spécialisés;
- des comités de sélection sont formés en vue d'évaluer et de choisir des fournisseurs en fonction des critères déjà établis; ces comités seraient présidés par TPSGC et seraient composés de deux représentants de Communication Canada ayant droit de vote, , des ministères clients et d'une liste de représentants du secteur privé (p. ex. : représentants de l'Association canadienne des annonceurs (ACA) et de l'Institut des communications et de la publicité (ICP), des universitaires, des professionnels à la retraite et des spécialistes ne faisant pas affaire avec le gouvernement);
- TPSGC a le dernier mot quant aux résultats de tous les concours.

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

Questions possibles

Quelle information devrait-on exiger des entreprises concurrentes en vue de dresser une liste restreinte? Quels autres renseignements devrait-on demander pour terminer l'évaluation?

Comment le gouvernement peut-il prouver et assurer une vraie concurrence équitable, la transparence et l'objectivité dans le cadre des processus de sélection?

De quelle façon devrait-on choisir des représentants du secteur privé afin qu'ils fassent partie de la liste du comité de sélection?

Rémunération de l'agence

La pratique gouvernementale consistait à verser un taux horaire pour la planification, le développement créatif et la production interne ainsi qu'une commission de 11,75 % sur le plan média et de 17,65 % sur le travail de production donné en sous-traitance à l'extérieur de l'entreprise. Le Conseil du Trésor a recommandé que l'on utilise de meilleurs modes de paiement, y compris des approches axées sur le rendement.

Depuis quelques années, l'industrie de la publicité s'ouvre à l'utilisation de taux horaires plutôt qu'au versement de commissions. Les taux horaires fixes peuvent aussi constituer une option si toutes les parties comprennent et acceptent la règle d'établissement des coûts. Voici d'autres options : le versement de commissions à échelle mobile et la rémunération au rendement.

Il pourrait être utile de recourir à des méthodes différentes de rémunération des agences pour chacun des trois outils d'approvisionnement décrits précédemment, c'est-à-dire utiliser une méthode pour les offres à commandes, une autre pour les arrangements en matière d'approvisionnement et d'autres options pour les campagnes de grande valeur qui font l'objet de concours précis. On pourrait peut-être ainsi obtenir une certaine flexibilité et tirer le maximum des investissements provenant des ministères clients.

Questions possibles

Quels critères devrait-on utiliser pour définir la meilleure méthode de rémunération?

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

Quelles sont les méthodes de rémunération les plus appropriées si l'on tient compte de l'environnement au sein duquel les activités de publicité du secteur public se déroulent?

Quelles sont certaines des lacunes associées aux autres méthodes de rémunération?

Les commissions représentent-elles une base valide pour ce qui est de la rémunération?

Agence de coordination

Le gouvernement a recours aux services d'une agence de coordination pour acheter de l'espace et du temps dans les médias à des fins de publicité gouvernementale. En 2001-2002, le gouvernement a acheté l'équivalent d'environ 125 millions de dollars d'espace et de temps dans les médias. En vertu du contrat en vigueur, l'agence de coordination reçoit une commission de 3,25 % sur la valeur des achats et des placements dans les médias effectués par l'intermédiaire de ses services. Les principales fonctions assumées par l'agence de coordination sont les suivantes : négocier les prix, effectuer la « réservation » détaillée du temps et de l'espace et vérifier que le temps et l'espace ont été fournis selon ce qui avait été convenu. De plus, l'agence de coordination fournit au gouvernement toutes les données (par ministère, par média, par campagne, par région, etc.) associées au placement de publicités gouvernementales.

Le pouvoir de demander à l'agence de coordination d'acheter de l'espace et du temps dans les médias fait partie des quelques points de contrôle centralisé du processus de publicité décentralisé du gouvernement. Tous les ministères et les entreprises doivent obtenir un numéro d'inscription auprès de Communication Canada avant de pouvoir passer un contrat avec l'agence de coordination pour le placement de matériel.

Le Conseil du Trésor a recommandé d'éliminer de la politique l'exigence obligatoire relative à l'agence de coordination et de réexaminer le rôle de l'agence de coordination en tant que pratique d'affaires.

L'Association canadienne des annonceurs a été désignée mandataire pour réaliser une étude indépendante et impartiale des exigences gouvernementales associées à l'utilisation d'une agence de coordination. Dans le cadre de l'étude, on tenait compte des responsabilités de l'agence de coordination et de la relation de cette dernière avec

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

les ministères, d'autres agences et les médias. L'analyse englobait l'évaluation des accords en vigueur et de ceux conclus par le passé, des pratiques de l'industrie, des exigences ministérielles et des recommandations sur les rôles et les responsabilités de l'agence de coordination.

L'étude de l'ACA a permis de conclure que le gouvernement devrait :

- s'assurer les services d'une agence de coordination;
- mieux définir la portée des services de l'agence de coordination;
- effectuer un examen des coûts et du barème relatif aux tarifs et à la rémunération pour l'agence de coordination;

- réaliser des évaluations formelles sur le rendement pour tout nouvel entrepreneur;
- renforcer les capacités en matière de développement de plans médias au sein du gouvernement.

Il est probable que le gouvernement acceptera ces recommandations et choisira au cours des prochains mois, par l'intermédiaire d'un concours ouvert, une agence de coordination pour succéder à l'agence de coordination en place présentement. L'appel d'offres sera ouvert et transparent; la portée des travaux sera très détaillée et conforme aux normes de l'industrie. Le comité de sélection de l'agence de coordination sera composé de représentants de TPSGC, de Communication Canada, de ministères et du secteur privé.

Questions possibles

De quelle façon devrait-on rémunérer l'agence de coordination? En quoi consisterait un tarif approprié?

Existe-t-il des incitatifs positifs pouvant être intégrés au mode de rémunération de l'agence de coordination qui pourraient aider le gouvernement à accroître le retour sur ses investissements en temps et en espace dans les médias?

Comment le gouvernement peut-il garantir l'équité et la transparence dans le cadre du processus de sélection?

Que devrait englober la portée des travaux relativement à une nouvelle agence de coordination?

Quels critères de sélection devrait-on définir pour le concours lié à l'agence de coordination?

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

De quelle façon peut-on vérifier et améliorer le rendement de l'agence de coordination?

Renforcement des capacités du gouvernement et de la transparence

Après avoir examiné les pratiques gouvernementales en matière de publicité, le Conseil du Trésor a conclu qu'il est essentiel de se concentrer sur le renforcement de la capacité interne si l'on veut garantir le meilleur retour sur l'investissement.

Plus précisément, il a recommandé que le gouvernement :

- continue de faire progresser les efforts visant à promouvoir une planification et une coordination améliorées;
- élabore des programmes de formation pour le personnel prenant part à des activités de publicité;
- fournisse une trousse d'outils plus détaillée (p. ex. : modèles et listes de vérification types);
- favorise une plus grande utilisation du processus d'évaluation suivant les campagnes.

En vue de renforcer la transparence et l'imputabilité, le Conseil du Trésor a recommandé que l'on considère la publication d'un rapport annuel sur les activités de publicité et que l'on réalise une vérification interne en 2005.

Conformément à la Politique sur les communications du gouvernement, à Communication Canada on travaille au renforcement de la capacité de planification et de coordination dans l'intention de fournir aux ministères et aux organismes centraux un soutien pour la gestion des activités de publicité dans l'ensemble du gouvernement. D'une façon plus précise, la capacité sera renforcée dans les quatre secteurs suivants :

- services de coordination et de planification;
- services consultatifs;
- formation et perfectionnement;
- imputabilité et transparence.

Questions possibles

De quelle façon le gouvernement peut-il améliorer la planification de ses activités de publicité?

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

Comment le gouvernement peut-il améliorer sa capacité d'évaluer l'efficacité de ses campagnes?

Quels autres services pourraient être offerts par un centre d'expertise au sein de Communication Canada?

Quelle formation précise pourrait-on offrir aux fonctionnaires qui administrent des activités ministérielles de publicité?

Serait-il utile de stimuler des échanges entre les cadres supérieurs du gouvernement et ceux du secteur privé?

De quels autres outils le personnel aurait-il besoin pour mieux gérer les activités de publicité?

Quels sont les moyens les plus efficaces d'évaluer les activités de publicité?

Quels mécanismes de présentation de rapports destinés au public devrait-on mettre en place?

De quelle façon pourrait-on accroître la transparence et l'imputabilité?

Prochaines étapes

Communication Canada et TPSGC réaliseront en mars des activités de consultation auprès des ministères et de l'industrie de la publicité sur le renouvellement de la question de la publicité au sein du gouvernement.

On s'attend à ce que des modifications au processus de gestion de la publicité soient annoncées en avril 2003 et à ce que la mise en œuvre des modifications se fasse graduellement tout au long de l'année.

Présentation des commentaires

Les parties intéressées peuvent fournir leurs commentaires :

- en personne (à Toronto le 4 mars; à Winnipeg le 5 mars; à Vancouver le 6 mars; à Halifax le 10 mars et à Montréal le 13 mars);
- par Internet (consultation@communication.gc.ca);
- par la poste (Direction de la coordination de la publicité, Communication Canada, 155, rue Queen, Ottawa, Ontario K1A 1M4).

Gouvernement du Canada – Renouvellement de la publicité

Pour en savoir plus sur le processus de consultation, prière de visiter le site www.communication.gc.ca ou de téléphoner au 1-800 –816-7291.

La période de consultation se terminera le 21mars 2003. Un résumé des commentaires reçus sera affiché dans le site Web de Communication Canada en avril 2003.
