



Patrimoine
canadien Canadian
Heritage

Canada



Vérification interne du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition

Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation
Direction des services de vérification et d'assurance
Juin 2008



Table des matières

Sommaire	i
1. Introduction	1
1.1 Approbation du projet	1
1.2 Contexte	1
2. Objectifs de la vérification	2
3. Portée	2
4. Perspective et méthode	2
5. Observations et recommandations	3
5.1 Contrôles de la gestion financière – délégations ministérielles	3
5.2 Contrôles de la gestion financière – engagements financiers	4
5.3 Contrôles de la gestion financière – délégation des pouvoirs financiers – article 34	4
5.4 Détermination des risques liés au Programme	5
5.5 Surveillance	6
5.6 Gouvernance	8
5.7 Rapidité du processus d’approbation de la demande de financement	9
ANNEXE A: Critères de vérification et conclusion	A

Sommaire

Introduction

Durant la période couverte par la vérification, le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) avait pour objectif d'assurer l'accès à une variété d'ouvrages d'auteurs canadiens qui reflètent la diversité culturelle et la dualité linguistique du Canada tant au pays qu'à l'étranger. Le PADIE vise à atteindre cet objectif en favorisant une industrie canadienne du livre solide et viable qui publie des livres d'auteurs canadiens et en fait la promotion. Le PADIE est administré par la Direction générale des industries culturelles du Secteur des affaires culturelles du ministère du Patrimoine canadien (PCH). Les modalités ainsi que les objectifs du programme ont été revus en 2006.¹

Les activités du programme sont réalisées dans le cadre d'accords de contribution ou de subvention conclus avec les bénéficiaires, qui doivent être des organisations appartenant à des intérêts canadiens et contrôlées par des Canadiens des secteurs de l'édition, de la distribution, de la rédaction et de la vente de livres en gros ou au détail. Une attention spéciale est accordée aux projets issus des communautés autochtones ou de langue officielle minoritaire ou qui proviennent de demandeurs admissibles qui se consacrent à des activités culturelles spécialisées et à portée réduite. Le PADIE compte quatre volets ayant chacun des objectifs propres : Aide aux éditeurs (AE) (26,2 M \$), Projet de la chaîne d'approvisionnement (PCA) (3,3 M \$), Initiatives collectives (IC) (3,2 M \$) et Aide à la commercialisation internationale (ACI) (4,8 M \$), le dernier étant administré par l'Association pour l'exportation du livre canadien (AELC).²

Objectifs de la vérification

La vérification a pour but de fournir au Ministère la certitude :

- que les mécanismes de contrôle de gestion, les cadres de gestion des risques et la structure de gouvernance globale sont suffisants et efficaces;
- qu'il existe des mesures de contrôle permettant de s'assurer de l'exactitude des renseignements financiers et opérationnels.

Mécanisme de contrôle bien conçus

L'équipe de vérification a constaté que plusieurs mécanismes de contrôle étaient bien conçus et correctement appliqués au sein du PADIE. Voici les éléments dignes de mention :

¹ Le nouvel objectif est d'« assurer un accès accru à une grande diversité de livres d'auteurs canadiens au pays et à l'étranger ». Les nouvelles conditions et le nouvel objectif sont entrés en vigueur en octobre 2006, après la période couverte par la vérification.

² Les sommes indiquées pour chaque volet représentent le niveau de référence annuel approximatif. Données fournies par le Programme et par la Direction générale de la gestion financière pour la période allant du 1^{er} avril 2003 au 30 septembre 2006.

- Dans l'ensemble, les agents et gestionnaires de programmes mettent au point avec diligence des accords de contribution satisfaisants, cohérents et complets qui sont examinés et approuvés de façon appropriée par les gestionnaires. Des montants exacts sont versés conformément à ces accords de contribution. Les agents de programmes s'assurent avec diligence que les exigences en matière de déclaration sont satisfaites avant de recommander que le paiement soit fait.
- L'admissibilité des bénéficiaires est évaluée selon des critères établis reposant sur les conditions du Programme.
- Les décisions en matière de financement sont équitables, transparentes, impartiales et fondées sur les modalités du Programme.

En 2003, l'équipe qui a procédé à la vérification du PADIE a fait six recommandations portant sur la gestion par le PADIE de sa relation avec l'Association pour l'exportation du livre canadien. Pendant la vérification, nous avons pu confirmer que le PADIE avait appliqué les six recommandations. Toutefois, en ce qui concerne la recommandation d'élaborer un plan de mesure du rendement pour saisir l'information sur le rendement du bénéficiaire du Programme et en faire une synthèse, même si des progrès ont été réalisés, d'autres clarifications doivent être apportées en matière d'analyse des données et de présentation au temps opportun de l'information par le bénéficiaire.

Opinion de l'équipe de vérification

Sur la base des travaux effectués, l'équipe de vérification a conclu que le PADIE est dans l'ensemble bien contrôlé, mais que des améliorations doivent être apportées dans les domaines de la gestion financière, de la gouvernance et de la surveillance. L'équipe a constaté des problèmes d'importance moyenne en ce qui concerne les mécanismes de contrôle de gestion, les cadres de gestion des risques et/ou les processus du Programme. Des améliorations importantes doivent être apportées en matière de surveillance. L'examen des dossiers de demande du PADIE nous a permis d'établir que, pour la majorité des projets, toute la documentation nécessaire était présente et que le PADIE a exercé une diligence raisonnable en ce qui concerne la recommandation des projets, l'analyse des rapports provisoires et finaux et l'approbation des paiements.

Depuis septembre 2006, qui est la fin de la période faisant l'objet de la vérification, le PADIE a pris certaines mesures en vue d'améliorer la gestion globale du Programme. L'équipe de vérification a également constaté la présence au sein du PADIE d'un engagement soutenu envers l'amélioration continue du Programme.

Recommandations

Voici les recommandations ayant trait aux problèmes constatés où les mécanismes de contrôle pourraient être améliorés.

Nous recommandons les mesures suivantes :

1. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait s'assurer que le rapprochement des rapports de la DGIC et du système financier (SAP) soit consigné de façon adéquate et fasse l'objet d'une validation indépendante.
2. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait s'assurer que la délégation de pouvoirs (incluant les dates de début et de fin de la délégation) soit clairement communiquée au personnel du Programme et à la Direction générale de la gestion financière de PCH, que les fiches d'autorisation générale soient examinées chaque année et que les résultats de cet examen soient clairement indiqués.

3. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait envisager d'élaborer, dans le cadre de la stratégie de gestion des risques intégrée, un plan d'urgence en cas de non-disponibilité d'un bénéficiaire indispensable à la prestation du Programme.
4. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait établir un processus fondé sur le risque plus rigoureux et plus formel pour déterminer la fréquence et la nature des visites de surveillance et pour sélectionner les bénéficiaires qui feront l'objet de vérifications de conformité, et veiller à ce que toutes les activités de surveillance soient appuyées par des documents suffisants.
5. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait revoir l'accord de contribution de l'AELC dans les buts suivants :
 - a. veiller à ce que l'AELC comprenne bien les exigences en matière de déclaration;
 - b. simplifier et clarifier certaines clauses de l'accord;
 - c. inclure dans l'accord des dispositions établissant l'obligation de l'AELC de veiller à ce que les accords de contribution passés avec les bénéficiaires finaux permettent à l'AELC de se conformer aux conditions de PCH et de faire rapport à PCH en temps opportun;
 - d. inclure dans l'accord d'autres mécanismes appropriés permettant de corriger la situation dans l'éventualité où l'AELC ne respecterait pas ses obligations en matière de déclaration.
6. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait documenter les réunions de gestion, les résultats de ces réunions et les décisions touchant à la gestion du Programme.
7. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait établir un processus formel au niveau du Programme et/ou un rapport de gestion en vue de suivre l'état des grands objectifs, des indicateurs de rendement et des initiatives clés du Programme.
8. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait envisager de faire nommer au conseil de l'AELC un(e) représentant(e) de PCH qui ne participe pas au processus de décision de cette composante du Programme.
9. La directrice du Centre d'expertise des subventions et des contributions de la Direction générale de la gestion financière devrait diffuser une directive ministérielle au sujet de la représentation de PCH au sein des conseils de gouvernance des bénéficiaires et des autres tiers partenaires.
10. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait faire enquête et mettre en place les mesures appropriées afin d'améliorer le calendrier de dépôt et d'approbation des demandes de financement, en particulier pour les volets IC et PCA, afin de garantir que l'approbation des accords de financement survienne avant le début de la période d'admissibilité du projet.

1. Introduction

1.1 Approbation du projet

La vérification a été exécutée conformément au plan de vérification axée sur les risques du ministère du Patrimoine canadien pour 2006 2007, approuvé par le Comité de vérification et d'évaluation du ministère.

1.2 Contexte

Durant la période couverte par la vérification, le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) avait pour principal objectif d'assurer l'accès à une variété d'ouvrages d'auteurs canadiens, qui reflètent la diversité culturelle et la dualité linguistique du Canada tant au pays qu'à l'étranger. Le PADIE vise à atteindre cet objectif en favorisant une industrie canadienne du livre solide et viable qui publie des livres d'auteurs canadiens et en fait la promotion. Les conditions du programme ont été revues en 2006.³

Le PADIE compte quatre volets ayant chacun des objectifs propres : Aide aux éditeurs (AE), Projet de la chaîne d'approvisionnement (PCA), Initiatives collectives (IC) et Aide à la commercialisation internationale (ACI). L'ACI est administrée pour le compte de Patrimoine canadien par l'Association pour l'exportation du livre canadien (AELC), tandis que les volets AE, PCA et IC sont administrés par le personnel de Patrimoine canadien. Les activités du programme sont financées dans le cadre d'accords de contribution ou de subvention conclus avec les bénéficiaires, qui doivent être des organisations appartenant à des intérêts canadiens et contrôlées par des Canadiens des secteurs de l'édition, de la distribution, de la rédaction et de la vente de livres en gros ou au détail.

Les priorités du PADIE sont les suivantes :

- Assurer la production de livres d'auteurs canadiens : le volet AE vient en aide aux éditeurs canadiens, assure la production continue de livres qui expriment les perspectives et les récits du Canada et perpétue l'excellence en matière de création pour laquelle est reconnue l'industrie.
- Développer la capacité de l'industrie : les volets IC et PCA appuient le renforcement de l'infrastructure de l'industrie de l'édition canadienne.
- Faire connaître les livres et les auteurs canadiens : les volets IC et ACI appuient la promotion des livres d'auteurs canadiens ainsi que les auteurs canadiens, aident à renforcer le lien entre les lecteurs canadiens et les livres canadiens et à faire connaître les livres canadiens partout dans le monde.

Pendant la vérification, les fonds alloués aux quatre volets pour les subventions et contributions s'établissaient approximativement comme suit : Aide aux éditeurs (AE) (26,2 M \$), Projet de la chaîne d'approvisionnement (PCA) (3,3 M \$), Initiatives collectives (IC) (3,2 M \$) et Aide à la commercialisation internationale (ACI) (4,8 M \$), ce dernier étant administré par l'Association pour l'exportation du livre canadien (AELC). De plus, les coûts de fonctionnement et de maintenance du PADIE s'élevaient à 1,36 M \$⁴.

³ Le nouvel objectif est d'« assurer un accès accru à une grande diversité de livres d'auteurs canadiens au pays et à l'étranger ». Les nouvelles conditions et le nouvel objectif sont entrés en vigueur en octobre 2006, après la période couverte par la vérification.

⁴ Source : Mise à jour annuelle des niveaux de référence; données fournies par le Programme et par la Direction générale de la gestion financière

La vérification interne du PADIE complétée en mai 2003 indiquait que le cadre de contrôle de la gestion, l'information utilisée pour la prise de décisions et pour satisfaire aux exigences de déclaration, ainsi que la stratégie de gestion des risques du PADIE étaient appropriés. La vérification interne précédente avait identifié certains secteurs où les pratiques et les processus de gestion pouvaient être renforcés. Les mesures proposées portaient notamment sur la mise en place d'une retenue dans le volet AE, l'élaboration d'un plan de mesure du rendement pour le PADIE et l'amélioration du cadre de gestion et de comptabilité utilisé par le PADIE dans le cadre de ses rapports avec l'Association pour l'exportation du livre canadien (AELC).

2. Objectifs de la vérification

La vérification a pour but de fournir au Ministère la certitude :

- que les mécanismes de contrôle de gestion, les cadres de gestion des risques et la structure de gouvernance globale sont suffisants et efficaces;
- qu'il existe des mesures de contrôle permettant de s'assurer de l'exactitude des renseignements financiers et opérationnels.

3. Portée

La présente vérification avait trait aux mécanismes de contrôle de gestion, aux cadres de gestion des risques, aux structures de gouvernance et aux politiques et procédures du PADIE. Elle portait sur la période du 1^{er} avril 2003 au 30 septembre 2006.

La vérification a porté uniquement sur les activités du PADIE. Il n'y a pas été question des activités et responsabilités d'autres fonctions accomplies à l'extérieur du ministère du Patrimoine canadien (c.-à-d. à l'AELC, qui administre le volet ACI pour le compte de PCH). Au moment de la vérification, le PADIE a procédé à une vérification de la conformité de l'AELC. Par conséquent, les observations faites par les vérificateurs du PADIE au sujet de la gestion et de la surveillance du programme ont été insérées dans ce rapport.

4. Perspective et méthode

La vérification du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition été exécutée conformément aux *Standards for the Professional Practices of Internal Auditing* (normes pour les pratiques professionnelles de vérification interne) de l'Institut des vérificateurs internes (IVI) et à la Politique de vérification interne du gouvernement fédéral.

Des procédures de vérification suffisantes et adaptées ont été appliquées et des données ont été recueillies à l'appui de l'opinion fournie et contenue dans ce rapport.

Principales techniques de vérification :

- Entrevues avec des cadres et des employés du Programme.
- Examen de documents utiles et de la conformité du Programme avec les politiques, les lignes directrices et les procédures prévues par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Ministère.
- Évaluation du système de contrôles internes du Programme.
- Examen détaillé d'un échantillon de dossiers de projet (subventions et contributions) pour en vérifier la conformité avec les exigences de Patrimoine canadien et du SCT.

Compte tenu des objectifs de la vérification, nous avons choisi les critères en fonction desquels ont été tirées des observations, des évaluations et des conclusions. Ces critères et les champs d'enquête sont énumérés à l'annexe A.

L'équipe de vérification a examiné 86 dossiers pour la période de 2003-2004 à 2006-2007 provenant des quatre volets du programme.

Le travail sur le terrain s'est déroulé de juin à décembre 2007.

5. Observations et recommandations

Compte tenu des données recueillies grâce à l'examen et l'analyse de documents et aux entrevues, l'équipe de vérification a évalué la situation en fonction des critères de vérification et a tiré ses conclusions. Elle a jugé que le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition est un programme bien contrôlé, mais elle a circonscrit certains secteurs où les mécanismes de contrôle de gestion gagneraient à être améliorés. Ces observations sont décrites plus en détails dans la prochaine section et résumées à l'annexe A.

5.1 Contrôles de la gestion financière – délégations ministérielles

Le critère applicable était qu'il existe des procédures d'examen et d'approbation des demandes de contribution, conformément aux pouvoirs financiers délégués, et qu'elles soient respectées.

Dans le cadre de nos activités visant à garantir que des mécanismes de contrôle financier sont bien en place, nous avons examiné un échantillon de transactions pour vérifier les autorisations accordées en vertu des articles 32 et 34, conformément à la Charte de délégation des pouvoirs de signature en matière financière (CDPSF) de PCH.

Nous comptons trouver une délégation du pouvoir de signer en vertu de l'article 32 à l'intention du personnel du programme, comme l'indique la CDPSF. Les tests de vérification effectués ont révélé que seule la ministre a l'autorité de signer une délégation de pouvoir en vertu de l'article 32 de la LGFP pour toutes les subventions et contributions, exception faite des subventions de Canada en Fête jusqu'à concurrence de 3 000 dollars et du programme d'aide aux athlètes, ce qui est différent de ce qui est indiqué sur la charte.

Dans le cadre de la procédure d'approbation des subventions et contributions, les agents de programme doivent inscrire l'engagement dans le SAP avant que la ministre signe l'approbation en vertu de l'article 32. Le fait d'inscrire ces montants dans le système comptable signifie que les fonds sont réservés pour les subventions et contributions avant leur approbation. La CDPSF n'indique

pas quelle personne au ministère a le pouvoir de garantir que les fonds sont disponibles avant qu'on ait obtenu une approbation en vertu de l'article 32.

Évaluation des risques

Il n'y a pas de distinction entre la mise à jour de l'engagement et l'engagement qui est en fait approuvé par la ministre. Si la ministre décidait de ne pas approuver l'engagement ou de le modifier, cela pourrait alors créer une divergence entre les sommes engagées inscrites dans la base de données et les sommes approuvées.

Recommandation

Comme cette observation déborde le champ du Programme, la question sera portée à l'attention de la Direction générale de la gestion financière du Ministère.

Aucune recommandation.

5.2 Contrôles de la gestion financière – engagements financiers

À tous les mois, un agent de projet subalterne rapproche les engagements et les paiements qui figurent dans le rapport budgétaire de projet du PADIE avec les données enregistrées dans le système financier (SAP) afin de confirmer la disponibilité des fonds. L'équipe de vérification a cependant constaté que ces rapprochements ne sont ni consignés par écrit, ni validés par une autre personne du Programme.

Évaluation des risques

Sans rapprochement consigné ni validation indépendante des sommes entrées dans le système financier et le rapport budgétaire des projets, il pourrait se produire des écarts entre les paiements et les engagements qui passeraient inaperçus et qui fausseraient le solde courant.

Recommandation

Il est recommandé que :

1. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait s'assurer que le rapprochement des rapports de la DGIC et du système financier (SAP) soit consigné de façon adéquate et fasse l'objet d'une validation indépendante.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

5.3 Contrôles de la gestion financière – délégation des pouvoirs financiers – article 34

Un autre critère applicable était que les paiements doivent être traités conformément à l'article 34 de la LGFP pour assurer que les fonds sont utilisés aux fins convenues et que les sommes dues au gouvernement sont recouvrées. L'article 34 de la LGFP stipule qu'il faut vérifier que les biens et services prévus ont bien été reçus. Selon les entrevues réalisées, les documents examinés et les échantillons de projet examinés, la délégation de pouvoirs en vertu de l'article 34 de la LGFP n'était pas toujours claire. Lors d'entrevues réalisées avec la direction du PADIE, il a été signalé que seul le directeur du PADIE était autorisé à certifier la conformité avec les conditions des accords de contribution. L'examen des fiches d'autorisation de signature du PADIE a permis de constater que

les gestionnaires du PADIE possédaient les mêmes pouvoirs en vertu de l'article 34 en matière d'exécution des accords de contribution et qu'ils avaient la même limite de dépense que le directeur. Au cours des entrevues, nous avons constaté que le mécanisme de la délégation des pouvoirs n'était pas bien compris.

Nous avons aussi constaté que, en l'absence du directeur, la pratique appliquée au PADIE pour assigner l'autorisation déléguée aux gestionnaires de programme consistait à utiliser des fiches d'autorisation générale (qui établissent une date de début et de fin de la délégation intérimaire) et d'informer par courrier électronique le personnel du PADIE de la délégation de pouvoir qui avait été effectuée. Selon la politique financière de PCH, il faut aussi envoyer un courrier électronique à la Direction générale de la gestion financière de PCH afin d'activer la fiche d'autorisation générale et remplir et faire approuver un formulaire indiquant les dates de début et de fin de la délégation intérimaire. L'équipe de vérification a constaté que le PADIE n'a pas informé systématiquement la Direction générale de la gestion financière des changements apportés en matière de délégation de pouvoirs et n'a pas conservé systématiquement la trace des courriers électroniques envoyés à la Direction générale de la gestion financière à cet égard. En outre, en examinant les fiches d'autorisation générale, nous avons constaté que certaines fiches étaient incomplètes (dates de début ou de fin manquantes, cases appropriées non cochées). À cet égard, le PADIE nous a informé avoir connu un important roulement d'adjoints administratifs, qui ont la charge d'envoyer les courriers électroniques au personnel du PADIE et à la Direction générale de la gestion financière pour les cas de délégations de pouvoirs temporaires.

Évaluation des risques

Si la délégation de pouvoirs en vertu de l'article 34 n'est pas attestée de façon appropriée, communiquée selon les règles et bien comprise, il existe un risque accru de non-conformité des approbations et de non-respect de la LGFP et des politiques internes de PCH qui pourrait échapper à la détection.

Recommandation

Il est recommandé que :

2. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait s'assurer que la délégation de pouvoirs (incluant les dates de début et de fin de la délégation) soit clairement communiquée au personnel du Programme et à la Direction générale de la gestion financière de PCH, que les fiches d'autorisation générale soient examinées chaque année et que cet examen soit clairement indiqué.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

5.4 Détermination des risques liés au Programme

L'équipe de vérification a constaté que le PADIE utilisait une méthodologie définie pour évaluer les risques globaux du Programme à l'aide de son cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) / cadre de vérification axé sur le risque (CVAR). Toutefois, les méthodes utilisées par le PADIE pour évaluer les risques (c.-à-d. les fiches IC/PCA d'évaluation des demandes) n'étaient pas appliquées systématiquement. Nous n'avons trouvé aucun plan de surveillance fondé sur le risque formel et attesté qui aurait été employé pour déterminer la nature et la fréquence des activités de surveillance. Bien que les vérifications de bénéficiaires étaient déterminées à l'aide d'une méthode d'évaluation des risques, le processus de sélection du bénéficiaire effectué par le gestionnaire du programme n'était pas consigné systématiquement. Le

PADIE a indiqué à l'équipe de vérification ne pas avoir en place de plans ou de processus immédiats qui permettraient de réévaluer les risques déterminés au moyen de CGRR / CVAR.

Nous avons aussi constaté que parmi les risques déterminés au moyen de CGRR / CVAR, le risque qu'un partenaire clé (c.-à-d. AELC) quitte le Programme n'avait pas été pris en compte. De plus, le PADIE n'a pas songé à élaborer une stratégie de réduction des risques ou un plan d'urgence tenant compte la non-disponibilité d'un bénéficiaire essentiel à la prestation du Programme (l'AELC).

Évaluation des risques

Vu l'absence d'évaluations des risques des bénéficiaires consignées, le Programme peut difficilement justifier toute activité spéciale de surveillance et de vérification.

Bien que le PADIE ait élaboré un cadre de responsabilisation axé sur le risque qui intègre une stratégie de gestion des risques, l'inexistence d'un plan d'urgence en cas de perte d'un partenaire indispensable accroît le risque d'incapacité de fournir les services prévus.

Il existe également un risque associé au fait de n'utiliser qu'un seul bénéficiaire pour la prestation du Programme pour le compte de PCH.

Recommandation

Il est recommandé que :

3. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait envisager d'élaborer, dans le cadre de la stratégie de gestion des risques intégrée, un plan d'urgence en cas de non-disponibilité d'un bénéficiaire indispensable à la prestation du Programme.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

5.5 Surveillance

Depuis la dernière vérification, des améliorations ont été apportées à l'accord de contribution de l'AELC. Les points soulevés ici prennent appui sur le travail effectué jusqu'ici et formulent d'autres exigences concernant les relations avec les bénéficiaires finaux⁵.

L'un des critères applicables était qu'il doit y avoir des activités continues de surveillance pour vérifier la conformité aux conditions du Programme (et de l'accord de financement) et pour fournir un retour d'information sur les éléments à améliorer. Un processus formel de gestion des risques aiderait à définir l'étendue, le calendrier et la fréquence des activités de surveillance.

Selon la politique du CT⁶, et en conformité avec l'élévation générale des attentes en matière de responsabilité au sein du gouvernement du Canada, on s'attend à ce que les agents de programmes surveillent régulièrement les progrès et les activités des bénéficiaires et consignent ces activités de surveillance de façon appropriée. La fréquence des examens et des mesures de surveillance devrait varier en fonction de la nature des risques courus et des connaissances accumulées sur les bénéficiaires.

⁵ Les « bénéficiaires finaux » reçoivent leurs fonds par l'entremise de l'AELC.

⁶ Politique sur les paiements de transfert du CT : paragraphes 7.1.1 et 8.3.1.

Chaque volet du PADIE possède sa propre méthode d'évaluation des risques et plusieurs activités de surveillance différentes sont effectuées pendant l'année, dont des appels téléphoniques, des réunions avec les bénéficiaires, la participation aux événements organisés par le bénéficiaire ⁷ et, de façon plus officielle, les vérifications de bénéficiaires. Les gestionnaires de programme reçoivent pour évaluation une liste qualitative des critères de risque (qualité des déclarations, importance des contributions, financement en double, etc.) qu'ils utilisent pour sélectionner les bénéficiaires qui feront l'objet d'une vérification.

L'équipe de vérification a constaté que les visites et les appels téléphoniques sont portés au dossier du bénéficiaire uniquement si des problèmes ont été constatés. Quand sont prises des décisions qui pourraient avoir des répercussions sur un programme, il faudrait aussi l'inscrire dans le dossier.

L'équipe de vérification a également constaté qu'un bénéficiaire majeur, l'AELC, ne remettait pas l'information nécessaire au PADIE en temps opportun. Ce problème a été attribué à une mauvaise compréhension de certaines clauses contenues dans l'accord de contribution liant PCH et l'AELC et portant sur les exigences de déclaration et le rôle de chaque organisation, ce qui a été signalé lors de la vérification de conformité dont a récemment fait l'objet l'AELC, ainsi qu'à l'absence d'activités de surveillance de ce bénéficiaire, comme nous l'avons constaté durant notre vérification.

Par ailleurs, pour étoffer cette observation, nous avons examiné l'accord de contribution liant l'AELC et PCH. La complexité de cet accord et des accords liant l'AELC avec ses bénéficiaires finaux rend la surveillance plus complexe. Le personnel de l'AELC doit bien comprendre l'accord de contribution pour mieux évaluer les objectifs, les indicateurs de rendement et les initiatives clés qui touchent l'AELC et, en bout de ligne, le PADIE.

Évaluation des risques

L'omission d'effectuer les visites de surveillance de façon appropriée présente le risque que le Programme ne puisse pas observer directement la qualité des activités prévues et qu'il ne reçoive pas de confirmation adéquate que les bénéficiaires utilisent les fonds aux fins prévues dans la demande de financement. L'omission de consigner correctement les visites de surveillance dans les dossiers de projet présente le risque que les mesures de suivi requises par les gestionnaires du Programme ne soient pas mises en œuvre. D'autre part, si les décisions prises ne sont pas entrées dans les dossiers, les personnes appelées à examiner les documents ne pourront comprendre la justification de ces décisions.

La complexité de certaines clauses de l'accord de contribution de l'AELC peut nuire au respect des délais et miner la qualité de l'information fournie par l'AELC au PADIE et celle des réponses fournies à l'AELC par les bénéficiaires finaux.

Recommandations

Il est recommandé que :

4. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait établir un processus fondé sur le risque plus rigoureux et plus formel pour déterminer la fréquence et la nature des visites de surveillance et pour sélectionner les bénéficiaires qui feront l'objet de vérifications de conformité, et veiller à ce que toutes les activités de surveillance soient appuyées par des documents suffisants.

⁷ Le PADIE a signalé que le pourcentage des événements auxquels assistent les agents dans le cadre de leurs visites de surveillance s'élève à 5 % à 7 %.

5. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait revoir l'accord de contribution de l'AELC dans les buts suivants :
 - a. veiller à ce que l'AELC comprenne bien les exigences en matière de déclaration;
 - b. simplifier et clarifier certaines clauses de l'accord;
 - c. inclure dans l'accord des dispositions établissant l'obligation de l'AELC de veiller à ce que les accords de contribution passés avec les bénéficiaires finaux permettent à l'AELC de se conformer aux conditions de PCH et de faire rapport à PCH en temps opportun,
 - d. inclure dans l'accord d'autres mécanismes appropriés permettant de corriger la situation dans l'éventualité où l'AELC ne respecterait pas ses obligations en matière de déclaration.

Réponse de la direction

Recommandations acceptées.

5.6 Gouvernance

L'un des critères d'évaluation dans le champ d'application de cette vérification était la nécessité de mettre en place un processus de gouvernance approprié pour la gestion du PADIE. Ce processus de gouvernance comprend le suivi continu au moyen de rapports de rendement et de rapports financiers ponctuels et précis afin de s'assurer que les résultats et les dépenses liés aux activités du programme sont conformes au mandat et aux plans opérationnels du programme.

Afin de démontrer que les gestionnaires font preuve de diligence raisonnable dans la gestion courante du programme, des preuves écrites des réunions des gestionnaires, et plus particulièrement, des preuves concernant les décisions prises, doivent être documentées et conservées. Bien que le PADIE tienne des réunions régulières pour discuter des questions, des activités et des priorités actuelles, l'équipe de vérification a constaté que les preuves écrites de ces réunions des gestionnaires (p. ex. ordre du jour, procès-verbaux, décisions prises) n'étaient pas suffisamment bien documentées et conservées par le programme.

Il convient de remarquer que le PADIE formule des commentaires dans une vaste gamme d'initiatives de planification et de présentation de rapports périodiques, dont le plan d'activités de la Direction générale des industries culturelles et le Rapport ministériel sur le rendement, et produit divers rapports de nature statistique (p. ex. le rapport annuel). Cependant, l'équipe de vérification n'a pas trouvé de système formalisé au niveau du programme pour produire des rapports de gestion ni de processus existant pour suivre le statut des principaux objectifs, des indicateurs de rendement (tels que définis dans le CGRR/CVAR), et des initiatives de programme clés afin de déterminer et de démontrer comment les objectifs du PADIE seront réalisés. D'autre part, l'équipe n'a trouvé aucun rapport de gestion qui compare les dépenses réelles totales du PADIE par rapport aux engagements prévus et fournit aux gestionnaires une analyse de variance par rapport au budget pour le PADIE.

Il a également été observé que la directrice générale adjointe, Industries culturelles, qui est une représentante de PCH, siège au conseil d'administration de l'AELC en qualité d'observatrice. Lors de l'Assemblée générale annuelle de juin 2007, les membres de l'AELC ont voté pour modifier l'adhésion et les droits de vote de PCH tels qu'ils sont définis dans les règlements administratifs de la société afin d'adopter le statut d'observateur. Le Secrétariat de l'AELC a subséquemment soumis les règlements administratifs révisés à Industrie Canada et attend l'approbation finale, qui devrait être accordée en 2008.

Évaluation des risques

Bien que l'équipe de gestion du PADIE se réunisse à intervalles réguliers pour discuter des questions, des activités et des priorités courantes, le fait de ne pas documenter correctement la fréquence et les résultats des réunions des gestionnaires présente un risque accru que les gestionnaires ne puissent pas démontrer la diligence raisonnable entreprise dans la gestion courante du programme.

En l'absence d'un processus formalisé au niveau du programme pour effectuer le suivi à intervalles réguliers des objectifs clés, des indicateurs de rendement et des initiatives clés, le programme risque de ne pas pouvoir démontrer facilement comment les résultats ont été ou seront obtenus.

La présence d'un représentant de PCH au sein du conseil de l'AELC s'accompagne d'un risque, réel ou perçu, de conflit d'intérêt. L'adoption du statut d'observateur est positive et peut écarter le risque réel de conflit d'intérêt. Toutefois, il n'est pas certain que cette mesure suffise à éliminer le risque de conflit d'intérêt perçu.

Recommandations

Il est recommandé que :

6. La directrice générale adjointe de la Direction générale des industries culturelles devrait documenter les réunions de gestion, les résultats de ces réunions et les décisions touchant à la gestion du Programme.
7. La directrice générale adjointe, Industries culturelles, établisse un processus formalisé au niveau du programme et/ou un rapport de gestion pour le suivi à intervalles réguliers des objectifs clés, des indicateurs de rendement et des initiatives clés.
8. La directrice générale adjointe, Industries culturelles, envisage de faire siéger un représentant de PCH au sein du conseil de l'AELC qui ne fasse pas partie du processus décisionnel de cette composante du programme.
9. Le directeur, Centre d'expertise sur les subventions et les contributions, Direction générale des finances, émette une directive ministérielle au sujet de la représentation de PCH au sein des conseils de gouvernance des bénéficiaires et d'autres partenaires indépendants.

Réponse de la direction

Recommandations acceptées à l'exception de la recommandation numéro 8 qui est acceptée en partie.

5.7 Rapidité du processus d'approbation de la demande de financement

L'un des critères d'évaluation dans le champ d'application de cette vérification était la nécessité de prendre les décisions de financement et de les communiquer aux bénéficiaires dans les plus brefs délais. L'équipe de vérification a constaté que le PADIE a respecté ses échéances pour le processus de la demande de subvention concernant les volets AÉ et ACI.

Les projets PCA et IC suivent un processus d'approbation des demandes différent de celui du programme AÉ. Pour ces projets, le délai visé par le PADIE entre la demande de financement initiale du bénéficiaire et l'approbation accordée par le Ministre est d'environ 3-4 mois. Les guides de présentation des demandes du PADIE aux bénéficiaires potentiels stipulent que toutes les demandes de financement effectuées dans le cadre des volets PCA et IC doivent être déposées au

moins trois mois avant le début du projet. L'équipe de vérification a constaté que pour 16 des 28 projets IC et PCA testés, le processus d'approbation de la demande a pris de plus de quatre mois. Le PADIE a constaté que l'augmentation de la quantité de renseignements exigés des candidats dans le cadre du processus d'évaluation de l'admissibilité a provoqué des retards dans l'obtention de l'information des bénéficiaires concernant leur demande.

Dans tous les dossiers de projets vérifiés, le PADIE a obtenu l'approbation ministérielle avant de conclure une entente de contribution avec un bénéficiaire. Les guides de présentation d'une demande du PADIE stipulent que les dépenses engagées par les bénéficiaires potentiels avant que le programme ait reçu la demande de financement sont inadmissibles et donc non remboursables. L'orientation du SCT est que toute les parties doivent signer une entente de contribution avant la date de début indiquée, et avant que les dépenses admissibles au financement soient engagées. Cependant, l'équipe de vérification a constaté qu'une pratique communément employée au sein du PADIE consistait à entrer une date pour les dépenses admissibles remboursables antérieure de trois à quatre mois à la date de signature de l'entente de contribution formelle.

Évaluation des risques

Lorsqu'une date d'entrée en vigueur pour une entente de contribution précède son exécution formelle, le PADIE risque de ne pas être en conformité avec l'orientation du SCT.

Recommandation

Il est recommandé que :

10. La directrice générale adjointe, Industries culturelles, mène une enquête et prenne les mesures qui s'imposent pour améliorer la rapidité des demandes de financement par les bénéficiaires potentiels et le processus d'approbation du financement, en particulier pour les volets des projets IC et PCA afin d'assurer l'approbation des ententes de financement avant le commencement de la période d'admissibilité du projet.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

ANNEXE A: Critères de vérification et conclusion

Compte tenu des données recueillies grâce à l'examen et l'analyse de documents et aux entrevues, l'équipe de vérification a évalué la situation en fonction des critères de vérification définis ci-dessous et a tiré les conclusions suivantes.

Conclusions relatives aux critères de vérification	Définition de l'opinion
Critère rempli - bien contrôlé	Mécanismes de contrôle bien gérés, sans faiblesses importantes, efficaces et durables.
Critère rempli à quelques exceptions – Contrôlé	Améliorations mineures à apporter.
Critère non rempli -problèmes d'importance modérée	Améliorations à apporter à l'égard de certains rajustements financiers importants. Existence d'un certain degré de risque.
Critère non rempli avec répercussions importantes - Nécessité d'apporter d'importantes améliorations	Améliorations importantes à apporter à l'égard de certains rajustements financiers importants. Existence d'un degré de risque important.

Voici les critères de vérification employés et un résumé des données en fonction desquelles l'équipe de vérification a tiré ses conclusions. Dans les cas où des améliorations importantes ou des problèmes modérés ont été observés, ceux-ci ont été consignés dans le rapport de vérification.

Premier objectif de vérification : Les mécanismes de contrôle de gestion, les cadres de gestion des risques et la structure de gouvernance globale sont suffisants et efficaces

Critères de vérification	Conclusion	Preuves/Observations clés
Les risques associés à la réalisation des objectifs du programme sont identifiés.	Problèmes d'importance modérée	Le cadre global de gestion et de responsabilisation fondé sur les résultats et de vérification axé sur les risques (CGRR/CVAR) est en place et satisfaisant. En revanche, il n'y a pas de plan d'urgence pour la prestation des programmes de tierces parties (entretiens, analyse des dossiers pertinents)
Un processus de gestion du risque formel qui prévoit la communication de l'information sur les risques et les contrôles aux secteurs concernés est mis en place.	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> • CGRR/CVAR en place et satisfaisant. • Cependant, il n'existe pas de processus de gestion du risque rigoureux et formel (Entretiens, examen de l'évaluation du risque, examen des dossiers)
Les politiques et procédures et les fonctions et responsabilités sont élaborées et communiquées pour garantir l'application uniforme du programme selon les modalités approuvées et les exigences pertinentes de la politique.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Guide de présentation de la demande • Modèle d'évaluation de la viabilité financière • Documents sur les procédures du programme • Site Web externe
Des niveaux de ressources suffisants sont fournis et les ressources disposent des capacités nécessaires.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de formation et budget de formation • Formation du Centre d'expertise
Les plans de rendement et les plans financiers sont préparés pour démontrer comment les objectifs du programme seront réalisés.	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'évaluation du rendement en place • Pas de plan financier adéquat pour tous les volets du programme (Entretiens, examen des dossiers pertinents)
Les mesures de rendement du programme, les activités associées et les résultats désirés sont clairement définis, mesurables et réalisables.	Contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • CGRR/CVAR • Les indicateurs du CGRR n'ont pas d'objectifs mesurables précis
Le processus de gouvernance qui sous-tend la gestion du programme et par le biais duquel les valeurs et les objectifs sont établis, communiqués et suivis, est satisfaisant	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions des gestionnaires non documentées • Pas de rapports de gestion formels (entretiens)
Des activités de suivi permanentes sont	Problèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Les réunions des

Critères de vérification	Conclusion	Preuves/Observations clés
effectuées pour s'assurer que les activités du programme donnent des résultats satisfaisants et des dépenses appropriées en conformité avec les plans stratégiques et annuels du programme.	d'importance modérée	<p>gestionnaires ne sont pas documentées</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pas de rapports de gestion formels • Pas de suivi adéquat du budget et des dépenses (entretiens, examen des activités pertinentes)
Des rapports de rendement et des rapports financiers ponctuels et précis sont utilisés par les gestionnaires du programme.	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> • Des rapports statistiques et des rapports sommaires sont produits par le programme • Pas de trousse de rapports de gestion formels sur les activités régulières en place (Entretiens, examen des activités pertinentes)
Les résultats sont communiqués aux parties concernées pour les fonds du programme et démontrent des progrès vers la réalisation des objectifs.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données sur les rapports de rendement • Rapports sur les plans et les priorités/Rapport ministériel sur le rendement (RPP/RMR)
Les problèmes associés au programme et au projet sont rapidement résolus. Les enseignements tirés des activités de suivi du programme sont incorporés aux pratiques de gestion du programme.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorations du programme indiqué dans la documentation

Deuxième objectif de vérification : Les mécanismes de contrôle sont en place et efficaces pour garantir l'exactitude des données financières et opérationnelles.

Critères de vérification	Conclusion	Preuves/Observations clés
L'admissibilité des bénéficiaires est évaluée à l'aide de critères établis qui sont fondés sur les modalités du programme.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation de l'admissibilité Formulaires de demande normalisés
Les décisions de financement sont justes, transparentes, objectives et fondées sur les modalités du programme. Les projets plus dignes d'intérêt sont subventionnés à un niveau approprié.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> Recommandation pour le formulaire d'autorisation Examen et approbation par les gestionnaires Lettre ministérielle
Les décisions de financement sont prises et communiquées rapidement aux bénéficiaires.	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> Processus d'approbation plus long que prévu Le programme rembourse pour les activités rétroactives (examen des dossiers)
Les engagements financiers découlant d'ententes individuelles ne dépassent pas les fonds/le budget disponibles du programme (certification en vertu de l'article 32 de la LGFP)	Améliorations importantes (en partie prises en compte à la DGGF.)	<ul style="list-style-type: none"> Fonds engagés avant l'autorisation en vertu de l'article 32 Rapprochement non documenté et absence de validation indépendante dans SAP (entretiens, examen des documents pertinents)
Les ententes sont pertinentes, complètes et compatibles avec les modalités du programme et les gabarits ministériels et correspondent aux exigences et aux autorisations de la LGFP et du SCT.	Contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> Des ententes types sont utilisées Problèmes mineurs constatés concernant les exigences de résultats quantitatives/les rapports et des résultats prévus plus précis
Les ententes de financement sont examinées, approuvées et exécutées de dans des délais rapides. Des niveaux d'approbation appropriés sont obtenus.	Contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> L'approbation ministérielle a été correctement obtenue et doit être consignée dans le dossier. Veiller à ce que tous les documents requis sont conservés dans les dossiers.
Les paiements versés aux bénéficiaires correspondent exactement aux ententes de financement et sont conformes à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> Le calendrier de paiement est inclus dans les ententes Retenues
Le rapport de rendement et financier du	Bien contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> Rapports provisoires

Critères de vérification	Conclusion	Preuves/Observations clés
bénéficiaire est conforme à l'entente de financement et contient l'information nécessaire.		<ul style="list-style-type: none"> • Rapports finals • Analyse des rapports
Les paiements sont traités en conformité avec les exigences de la LGFP (article 34) pour s'assurer que le financement est bien utilisé aux fins convenues et que les sommes dues au gouvernement sont collectées.	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert des autorités de l'article 34 n'est pas correctement documenté, communiqué et activé selon les exigences de la Direction générale des finances (test de cheminement, examen des dossiers)
Les activités de suivi continues sont menées afin de déterminer la conformité avec les modalités du programme et le financement et fournir de la rétroaction aux bénéficiaires concernant les occasions d'amélioration.	Nécessité d'apporter d'importantes améliorations	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de suivi conduites, mais pas correctement documentées • Pas de plan de suivi fondé sur le risque formel (entretien, examen des fichiers)
Les systèmes de rapport et autres outils de soutien fournissent aux gestionnaires des informations précises, ponctuelles et utiles et garantissent des processus et des procédures uniformes et efficaces.	Contrôlé	<ul style="list-style-type: none"> • Base de données sur les rapports de rendement • Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions (SGISC)
L'information est ponctuelle, précise et complète pour assurer une bonne prise de décision et les résultats des ententes de financement sont communiqués de façon appropriée.	Problèmes d'importance modérée	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures du rendement incluses dans les ententes • Les rapports sectoriels sont préparés • Les réunions de gestionnaires ne sont pas documentées • Absence de plan financier approprié qui pourrait servir au suivi des progrès et à l'exécution du programme (entretien, examen des dossiers)