



**Patrimoine
canadien** **Canadian
Heritage**

MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN

RAPPORT FINAL

VÉRIFICATION DU PROGRAMME DE CONSOLIDATION DES ARTS ET DU PATRIMOINE CANADIENS (PCAPC)

Le 24 février 2005

Canada



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Résumé

1.0	Contexte	1
2.0	Objectifs et portée de la vérification	2
3.0	Méthodologie	2
4.0	Conclusion	5
5.0	Constatations et recommandations	5
5.1	Documentation des dossiers	5
5.2	Établissement des modalités des accords	8

Annexe A - Critères de vérification



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Résumé

Le Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens (PCAPC) a pour but d'offrir aux Canadiens la possibilité de découvrir des activités culturelles de grande qualité en assurant la croissance et la survie à long terme des organismes voués aux arts et au patrimoine. Le PCAPC vise à améliorer et à consolider la situation organisationnelle, administrative et financière des organismes sans but lucratif du secteur des arts et du patrimoine. Deux méthodes de financement sont utilisées : les contributions et les « subventions de catégorie ».

La vérification du PCAPC visait à fournir à la direction du Programme l'assurance que les processus sont valides et à cerner les pratiques de gestion pouvant être renforcées. Effectuée conformément au plan de vérification et d'évaluation de Patrimoine canadien (PCH) pour 2003-2004, la vérification a porté sur les exercices 2001-2002 et 2002-2003.

Les conclusions de l'équipe de vérification reposent sur l'évaluation des faits par rapport à des critères préétablis et témoignent du travail de vérification effectué entre le 27 août 2003 et le 20 janvier 2004. L'équipe de vérification est d'avis que le travail qu'elle a effectué et que les éléments de preuve qu'elle a rassemblés sont suffisants pour étayer les conclusions qu'elle formule dans le présent rapport de vérification.

Dans l'ensemble, l'équipe de vérification a constaté que :

- le cadre de contrôle de la gestion est adéquat pour assurer la conformité, l'efficacité du Programme et l'intégrité financière;
- l'information utilisée pour la prise de décisions et l'établissement de rapports est disponible en temps utile, pertinente et fiable;
- les stratégies et les pratiques de gestion des risques sont adéquates, et elles donnent les résultats attendus;
- la conception et la mise en œuvre du Programme sont conformes aux objectifs de PCH, tels qu'ils sont indiqués dans la documentation d'approbation du programme.

Cependant, l'équipe de vérification a déterminé certains secteurs où les pratiques de gestion et la conformité peuvent être renforcées. Nos recommandations à l'intention du Ministère se résument ainsi :

- 1. La direction du PCAPC devrait collaborer avec la Direction générale de la gestion financière pour s'assurer que les dossiers du Programme contiennent des renseignements détaillés sur les transferts de crédits votés de subventions et contributions.**



**Patrimoine
canadien**

**Canadian
Heritage**

Canada

- 2. La direction du PCAPC devrait veiller à ce que tous les changements relatifs au Programme soient documentés de manière appropriée. Il faudrait inclure une description des changements apportés au Programme, indiquer la justification de ces changements et, le cas échéant, démontrer que l'autorisation voulue a été accordée.**

- 3. La direction du PCAPC devrait faire en sorte qu'une liste de vérification du fichier maître, précisant le type de documents à rassembler et à tenir à jour depuis le début du projet jusqu'à son évaluation finale, soit élaborée.**

- 4. La direction du PCAPC devrait adopter un processus garantissant que des accords types sont utilisés et que, lorsque des changements sont apportés, ils sont approuvés et documentés comme il se doit.**



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

1.0 Contexte

Le Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens (PCAPC) a pour but d'offrir aux Canadiens la possibilité de découvrir des activités culturelles de grande qualité en assurant la croissance et la survie à long terme des organismes voués aux arts et au patrimoine. Le PCAPC vise à améliorer et à consolider la situation organisationnelle, administrative et financière des organismes sans but lucratif du secteur des arts et du patrimoine.

Le PCAPC comporte deux orientations complémentaires :

1. Soutien aux projets communautaires.
2. Soutien aux projets institutionnels.

Le 8 novembre 2001, la mise en œuvre du PCAPC a été approuvée, et le financement de ce Programme s'établit à 78 000 000 \$ pour une période de trois ans.

Volets du Programme

Deux nouvelles catégories de subventions ont été créées :

Subventions aux Fonds de stabilisation, qui servent à mettre en place des mécanismes de soutien visant à aider les organismes à vocation artistique et patrimoniale à mieux se gérer, à établir des bases financières plus solides et des liens avec leurs collectivités.

Subventions aux organisations artistiques pour des fins de dotation, qui encouragent le secteur privé à contribuer aux fonds de dotation des organismes voués aux arts.

Et de deux nouvelles catégories de contributions :

Contributions aux organismes des arts et du patrimoine pour des projets de mise en valeur du potentiel, qui aident les organismes à vocation artistique et patrimoniale qui n'ont pas accès à un fonds de stabilisation à réaliser des projets liés à la gestion et à la régie interne.

Contributions aux collectivités culturelles canadiennes, qui favorisent l'intégration des questions culturelles aux priorités municipales et offrent la possibilité aux municipalités d'être nommées « capitales culturelles ».



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

2.0 Objectifs et portée de la vérification

La vérification visait à fournir à la direction du Programme l'assurance raisonnable que le déroulement de ses opérations est rigoureux et à circonscrire les possibilités de renforcer les pratiques de gestion. Nos objectifs étaient donc les suivants :

Premier objectif : Cadre de contrôle de la gestion et diligence raisonnable

Le cadre de contrôle de la gestion (systèmes, procédures, mécanismes de contrôle et ressources) et les pratiques de gestion permettent effectivement de garantir intégrité financière et conformité.

Deuxième objectif : Information utilisée pour la prise de décisions

L'information utilisée pour la prise de décisions et l'établissement de rapports est disponible en temps utile, pertinente et fiable.

Troisième objectif : Stratégies et pratiques de gestion des risque

Les stratégies et les pratiques de gestion des risques sont appropriées et produisent les résultats attendus.

Quatrième objectif : Conception et mise en œuvre du Programme

La conception et la mise en œuvre du Programme sont conformes aux objectifs de PCH, tels qu'ils sont indiqués dans la documentation d'approbation du programme.

La vérification portait sur les exercices 2001-2002 et 2002-2003.

3.0 Stratégie de vérification

La vérification a été menée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et aux normes et exigences énoncées dans la Politique sur la vérification interne du SCT.

Les activités de vérification ont été les suivantes :

- entrevues avec la direction et le personnel du PCAPC;
- entrevues avec des représentants de la Direction générale des finances de PCH;
- examen de la documentation relative au Programme.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

L'équipe de vérification a examiné un échantillon de 30 dossiers de demandeurs qui contenaient divers types de documents : demandes, pièces justificatives, recommandations concernant l'approbation et les paiements, accords relatifs à la contribution ou à la subvention. La répartition de l'échantillon discrétionnaire de dossiers entre les différents volets du Programme s'établissait ainsi :

2001-2002 (nota : seul le volet Incitatifs aux fonds de dotation était actif)

Volet	Nombre de dossiers examinés	Nombre total de dossiers dont l'approbation a été recommandée	% des dossiers examinés	Valeur totale des dossiers examinés ('000)	Valeur totale des dossiers dont l'approbation a été recommandée ('000)	% de la valeur examinée
Incitatifs aux fonds de dotation	2	33	6 %	1 107 \$	3 178 \$	35 %

2002-2003

Volet	Nombre de dossiers examinés	Nombre total de dossiers dont l'approbation a été recommandée	% des dossiers examinés	Valeur des dossiers examinés ('000)	Valeur totale des dossiers dont l'approbation a été recommandée ('000)	% de la valeur examinée
Stabilisation	2	4	50 %	1 580 \$	2 245 \$	70 %
Incitatifs aux fonds de dotation	3	37	8 %	2 148 \$	8 280 \$	26 %
Développement des compétences (arts)	13	196	7 %	732 \$	5 724 \$	13 %



Développement des compétences (patrimoine)	7	66	11 %	659 \$	3 338 \$	20 %
Réseautage ¹	1	1	100 %	250 \$	250 \$	100 %
Capitales culturelles du Canada ¹	2	5	40 %	926 \$	2 500 \$	37 %
Total	28	309	9 %	6 295 \$	22 337 \$	28 %

Compte tenu des objectifs de la vérification, nous avons établi des critères en fonction desquels nous avons formulé des observations, procédé à des évaluations et dégagé des conclusions. L'Annexe A du rapport contient la liste des critères.

4.0 Conclusion

Les conclusions de l'équipe de vérification reposent sur l'évaluation des faits constatés par rapport aux critères préétablis définis à l'Annexe A et témoignent du travail de vérification exécuté entre le 27 août 2003 et le 20 janvier 2004. L'équipe de vérification est d'avis que le travail qu'elle a effectué et que les éléments de preuve qu'elle a rassemblés sont suffisants pour étayer les conclusions qu'elle formule dans le présent rapport.

Dans l'ensemble, l'équipe de vérification a constaté que :

- le cadre de contrôle de la gestion et les pratiques de gestion permettent effectivement de garantir intégrité financière et conformité;
- l'information utilisée pour la prise de décisions et l'établissement de rapports est disponible en temps utile, pertinente et fiable;
- les stratégies et les pratiques de gestion des risques sont adéquates, et elles donnent les résultats attendus;
- la conception et la mise en œuvre du Programme sont conformes aux objectifs de PCH, tels qu'ils sont indiqués dans la documentation d'approbation du programme.

Cependant, l'équipe de vérification a déterminé certains secteurs où les pratiques de gestion et la conformité doivent être renforcées. Les constatations et les recommandations

¹Réseautage et Capitales culturelles du Canada sont les deux sous-volets créés pour remplacer le volet Villes canadiennes de la culture.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

qui suivent portent sur ces secteurs.

5.0 Constatations et recommandations

5.1 Documentation des dossiers

Constatations

Transfert de fonds

Étant donné que les documents (formulaires de demande, lignes directrices, etc.) relatifs aux volets Stabilisation, Développement des compétences et Villes canadiennes de la culture du PCAPC n'étaient pas tout à fait au point, aucun fonds n'a été accordé en 2001-2002. Par conséquent, la direction du PCAPC a transféré 1 536 128 \$ de fonds de subventions et de contributions du PCAPC à trois autres programmes, relevant ou non du Ministère (822 428 \$ à Parcs Canada, 650 000 \$ au Programme Espaces culturels Canada et 63 700 \$ au Conseil des Arts du Canada).

Une opération semblable s'est déroulée en 2002-2003 lorsque le PCAPC a transféré 874 635 \$ de fonds de subventions et de contributions à d'autres programmes (474 635 \$ au Programme national de formation dans le secteur des arts et 400 000 \$ au Programme Espaces culturels Canada).

Il a été difficile de retrouver les documents relatifs aux transferts. La direction du Programme a eu du mal à fournir des renseignements détaillés sur les différents transferts intervenus pendant la période visée par la vérification.

Changements apportés aux volets du Programme

La documentation de Programme concernant le PCAPC décrivait de façon détaillée les fonds destinés aux subventions et contributions ainsi qu'au fonctionnement et à l'entretien (F & E) des quatre volets du Programme (Stabilisation, Développement des compétences, Incitatifs aux fonds de dotation et Villes canadiennes de la culture). En 2002-2003, la direction du PCAPC a scindé le volet Villes canadiennes de la culture en deux sous-volets nommés Capitales culturelles du Canada et Réseautage.

La direction du Programme a discuté de ces changements avec le SCT, qui l'a informée qu'une autorisation n'était pas nécessaire puisque les modalités du Programme demeuraient inchangées. On n'a pas gardé trace de ces discussions dans les dossiers du Programme.

Documentation des dossiers



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Les recherches menées dans les 30 dossiers que nous avons vérifiés nous ont permis de constater que la majorité des renseignements nécessaires s'y trouvaient.

Cependant, en ce qui concerne les dossiers de bénéficiaires, nous n'avons pu constater qu'il y avait des exigences relativement aux renseignements à recueillir, à documenter et à tenir à jour et permettant de justifier les décisions et de fournir une piste de vérification. Par exemple, il n'y avait pas de liste de vérification du fichier maître permettant de s'assurer que tous les renseignements relatifs aux projets étaient versés aux dossiers des bénéficiaires.

Première recommandation

La direction du PCAPC devrait collaborer avec la Direction générale de la gestion financière pour s'assurer que les dossiers du Programme contiennent des renseignements détaillés sur les transferts de crédits votés de subventions et contributions.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

La Direction générale de la politique des arts a mis en œuvre un système de suivi permettant de documenter et de tenir à jour des pistes de vérification concernant les transferts crédits votés de subventions et contributions.

Deuxième recommandation

La direction du PCAPC devrait veiller à ce que tous les changements relatifs au Programme soient documentés de manière appropriée. Il faudrait inclure une description des changements apportés au Programme, indiquer la justification de ces changements et, le cas échéant, démontrer que l'autorisation voulue a été accordée.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

La direction du PCAPC veillera à ce que, à l'avenir, tous les changements apportés au Programme soient documentés de manière appropriée. À la suite du renouvellement s'appliquant à l'exercice 2005-2006, le PCAPC révisé les modalités du Programme ; ces modalités rendront compte fidèlement des programmes tels qu'ils existent. Cet exercice sera terminé en avril 2005.



Troisième recommandation

La direction du PCAPC devrait faire en sorte qu'une liste de vérification du fichier maître, précisant le type de documents à rassembler et à tenir à jour depuis le début du projet jusqu'à son évaluation finale, soit élaborée.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

Le personnel de l'administration centrale du PCAPC, en collaboration avec le Centre d'expertise, a révisé la liste de vérification du fichier maître en juillet 2004.

5.2 Établissement des modalités des accords

La direction du PCAPC a élaboré des accords de contribution types (pour différents niveaux de financement et portant sur une ou plusieurs années) qui intégraient les modalités du programme. L'accord type, faisaient référence à des termes tels que : clauses relatives au cumul, conditions de remboursement tenant compte de l'intérêt calculé sur les comptes en souffrance, montant maximal de la contribution basé sur des conditions préétablies, calendrier et conditions s'appliquant aux paiements anticipés, calendrier et montant maximal de la contribution annuelle dans le cas des accords pluriannuels. Les accords pluriannuels types précisaient la structure de paiement pour chacune des années visées par l'accord.

L'équipe de vérification a examiné un échantillon de 20 accords de contribution afin de déterminer s'ils étaient adéquats.

Les résultats de la vérification indiquent que 10 des 20 accords de contribution signés étaient différents de l'accord type. Par exemple, la disposition interdisant de cumuler l'aide gouvernementale et les dispositions précisant que des intérêts seraient perçus sur les remboursements en souffrance avaient été éliminées dans ces 10 accords.

Sur les 11 accords de contribution pluriannuels qui ont été examinés, on avait utilisé l'accord portant sur une seule année dans 9 cas. La section relative à la structure de paiement pluriannuelle avait donc été éliminée.

Un examen plus poussé des dossiers et les discussions avec la direction nous ont appris qu'il n'y avait pas de processus officiel pour obtenir un examen juridique des changements apportés aux accords et les faire approuver. Les dossiers ne contenaient pas de pièces justificatives indiquant pourquoi les modalités des accords avaient été modifiées.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Quatrième recommandation

La direction du PCAPC devrait adopter un processus garantissant que des accords types sont utilisés et que, lorsque des changements sont apportés, ils sont approuvés et documentés comme il se doit.

Réponse de la direction

Recommandation acceptée.

Les accords de contribution s'inspirent maintenant des modèles standards élaborés par le Centre d'expertise. Le personnel de l'administration centrale du PCAPC, en collaboration avec le personnel des régions, met au point des annexes plus détaillées qui seront ajoutées à ces accords pour faciliter le suivi du projet, depuis le début jusqu'à son évaluation. Cet exercice sera terminé en avril 2005.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Annexe A

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Critères utilisés pour la vérification :

Cadre de contrôle de la gestion et gestion des risques

Le cadre de contrôle de la gestion doit être complet et fiable afin de garantir que les résultats visés par le programme sont atteints. Les mécanismes de contrôle doivent être conçus de manière à limiter les risques identifiés. La direction du programme doit effectuer un suivi approprié et un examen périodique pour s'assurer de l'efficacité des mécanismes de contrôle dans l'atténuation des conséquences de la réalisation des risques.

Pour l'exécution d'un programme de subventions et de contributions, ces mécanismes de contrôle essentiels doivent être intégrés au cadre de contrôle de la gestion :

Planification du programme - s'assurer de l'efficacité des processus généraux de planification et de prise de décisions :

1. Les objectifs du programme sont clairs et mesurables, et ils sont liés aux objectifs stratégiques ministériels.
2. Les critères d'admissibilité et de sélection sont clairs, et ils sont établis et appliqués de manière à concourir aux objectifs du programme.
3. Les responsabilités sont claires; elles sont comprises et mises en œuvre.

Établissement des modalités - s'assurer que les modalités sont conformes aux politiques et directives du gouvernement et aux objectifs du programme :

4. Les modalités des accords favorisent l'atteinte des objectifs du programme.
5. Les modalités sont conformes aux objectifs et aux directives du Ministère et du gouvernement.
6. Des accords de contribution détaillés et des demandes de subvention servent à documenter les obligations liant le bénéficiaire au Ministère. Un examen juridique de ces accords est effectué si des modifications importantes s'imposent.

Diffusion de l'information - s'assurer que l'information touchant les programmes de subventions et de contributions est accessible à l'ensemble des bénéficiaires éventuels :

7. Il existe un processus de communication qui permet d'informer les bénéficiaires éventuels au sujet du programme et de la possibilité d'y participer.

Examen et approbation des demandes - déterminer si les mécanismes de contrôle nécessaires ont été mis en place pour faire en sorte que les demandes soient examinées et approuvées selon la procédure établie :

8. Des procédures complètes sont établies.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

9. Des mécanismes de contrôle exhaustifs sont en place pour garantir que les autorités appropriées approuvent les demandes.

10. Conservation des documents appropriés permettant d'étayer les décisions et de fournir une piste de vérification.

Suivi - déterminer si les mécanismes de contrôle nécessaires ont été mis en place afin de fournir une assurance raisonnable que les objectifs du programme seront atteints d'une manière efficace et efficiente :

11. Le suivi opérationnel continu est effectué par du personnel qualifié.

12. Suivi (vérification sur place), vérification (vérification comptable) et communication des résultats financiers.

13. Évaluation postérieure au projet effectuée de manière méthodique et présentation d'un rapport sur cette évaluation.

Information utilisée par les gestionnaires pour la prise de décisions

Les gestionnaires du programme sont en mesure de prendre des décisions de gestion avisées en se fondant sur des renseignements financiers et autres qui sont disponibles en temps utile, exacts, exhaustifs et fiables. Ces renseignements peuvent être produits par divers systèmes, qui intègrent les objectifs du programme et les besoins des gestionnaires en matière d'information.

Des systèmes méthodiques sont en place pour garantir que l'information est fiable et qu'elle répond aux besoins de la direction.

Conception et mise en œuvre du programme

La conception et la mise en œuvre du programme doivent être conformes aux objectifs du Ministère et du Secrétariat du Conseil du Trésor.