

2005



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 5
Le soutien accordé aux industries culturelles



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants, huit chapitres ainsi que des annexes. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/2-5F
ISBN 0-662-70547-5



Chapitre

5

Le soutien accordé aux
industries culturelles

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Les industries culturelles jouent un rôle important dans la promotion du contenu culturel canadien	5
Plusieurs organismes fédéraux soutiennent le contenu culturel canadien	7
Objet de la vérification	9
Observations et recommandations	10
Gestion stratégique	10
Une gestion stratégique du soutien aux industries culturelles qui exigera des efforts soutenus et cohérents	11
Gérer de façon horizontale	12
Renforcer certains mécanismes de gestion du Ministère	14
Cadre de gouvernance	16
Une régie en partenariat qui pourrait être mieux définie	17
La gouvernance du Fonds canadien de télévision est d'une grande complexité	17
L'administration du programme du Fonds canadien de télévision demeure lourde	21
Inquiétudes quant à l'autonomie de Téléfilm Canada et à la réalisation de son nouveau mandat	24
Application des contrôles	27
Un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel	29
L'application des contrôles n'est pas suffisamment rigoureuse	29
L'efficacité de l'ensemble des contrôles n'est pas optimisée	40
Mesure et communication des résultats	43
Les instruments de mesure des résultats et des progrès accomplis ne sont pas satisfaisants	43
Nécessité d'améliorer le rapport sur le rendement du Ministère	46
Conclusion	48
À propos de la vérification	49
Annexes	
A. Structure de financement du programme du Fonds canadien de télévision, 2004–2005	52
B. Tableau des recommandations	53



Le soutien accordé aux industries culturelles

Points saillants

Objet Patrimoine canadien soutient les industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias afin de les inciter à créer, réaliser et diffuser du contenu culturel canadien. L'appui que le Ministère offre comprend des mesures telles que des subventions et des contributions ainsi que des règles sur la propriété canadienne des entreprises culturelles et des dispositions législatives sur le droit d'auteur. Le gouvernement soutient aussi l'industrie audiovisuelle à l'aide de crédits d'impôt.

Nous avons examiné les mécanismes d'orientation stratégique, de gouvernance, de suivi, de contrôle et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour administrer ses mesures de soutien aux industries culturelles. Nous avons également examiné de quelle manière le Ministère et d'autres organismes qui soutiennent les industries culturelles se sont assurés que les producteurs de longs métrages et d'émissions télévisuelles auxquels ils octroient une aide financière ont respecté les exigences relatives au contenu canadien et à l'admissibilité des dépenses.

Pertinence Patrimoine canadien et d'autres organismes tels que Téléfilm Canada, la Société du Fonds canadien de télévision (FCT) et l'Agence du revenu du Canada octroient environ 800 millions de dollars par année en investissements, subventions, contributions et crédits d'impôt aux industries culturelles. Cet appui à la création et à la production de contenu canadien a pour but d'aider au développement du sentiment d'appartenance des Canadiennes et des Canadiens et à la constitution de l'identité nationale du pays.

Statistique Canada rapporte que les industries culturelles, dans leur ensemble, emploient annuellement, au Canada, environ 600 000 personnes — écrivains, musiciens, éditeurs, acteurs, producteurs et spécialistes techniques. En soutenant ces industries, Patrimoine canadien leur permet de faire face à la concurrence étrangère et contribue à la vitalité culturelle et économique du Canada.

Constatations

- Patrimoine canadien vient de se doter d'un premier plan stratégique dans le Secteur des affaires culturelles. Cependant, le Ministère n'a pas encore clairement défini sa vision d'ensemble des résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en soutenant les industries culturelles. En l'absence d'une stratégie bien articulée pour l'ensemble du secteur culturel, chacune des directions générales de ce secteur du Ministère risque d'élaborer ses propres plans, priorités et calendriers de production pour son propre secteur de compétences, indépendamment des autres. Le Secteur dispose de peu de mécanismes de gestion horizontale qui permettraient aux directions générales de partager leur expérience, leurs connaissances et les meilleures pratiques. Dans l'ensemble, le Ministère ne s'est pas doté de cibles de rendement; ainsi, il est incapable de fournir au Parlement une image claire des résultats qu'il vise, des résultats qu'il a atteints et des progrès accomplis en investissant dans les industries culturelles.
- Patrimoine canadien exerce une influence considérable sur la gouvernance du Fonds canadien de télévision et sur celle de Téléfilm Canada par les accords de contribution qu'il a conclus avec ces deux organismes.
- Malgré les efforts déployés pour améliorer la situation, la gouvernance du Fonds canadien de télévision demeure complexe. Elle fait intervenir les conseils d'administration du Fonds canadien de télévision (FCT) et de Téléfilm Canada dans son processus de décision. Les objectifs du programme du FCT sont larges et manquent de précision. Ils ne fournissent pas une direction précise aux administrateurs dans la prise de décision stratégique. La composition du conseil d'administration du FCT constitue une source potentielle de conflits d'intérêt et les lignes directrices à cet égard ne sont pas appliquées rigoureusement. Les arrangements actuels alourdissent l'administration du Programme du FCT – par exemple, un producteur qui obtient du financement des deux volets du programme du FCT est tenu de signer des contrats distincts avec chacune des sociétés.
- Les accords de contribution que Téléfilm Canada a conclus avec Patrimoine canadien lui laissent peu de latitude quant à l'interprétation de son mandat et à la meilleure façon de le réaliser. Parmi les sociétés d'État, ce niveau d'encadrement est unique. De plus, une proposition visant à modifier la structure de gouvernance du Fonds canadien de télévision pourrait grandement limiter le rôle de Téléfilm Canada dans le développement de l'industrie télévisuelle et sa capacité de rendre compte au Parlement de cet aspect de son mandat élargi.

- Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision et l'Agence du revenu du Canada ont mis en place un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel. Cependant, Patrimoine canadien et Téléfilm Canada n'appliquent pas assez rigoureusement leurs contrôles pour s'assurer que les exigences de contenu canadien sont respectées, que les projets sont choisis en conformité avec les critères de sélection et que seulement les dépenses admissibles sont remboursées. L'Agence du revenu du Canada n'applique pas ses contrôles assez rigoureusement pour s'assurer que les crédits d'impôt sont accordés seulement pour des dépenses admissibles. Des lacunes dans le partage de l'information entre les organismes participants, y compris le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), limitent aussi l'efficacité des contrôles.

Réaction des entités. Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision, l'Agence du revenu du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications ont accepté nos recommandations. Leurs réponses détaillées suivent chacune de nos observations mentionnées dans le chapitre.

Introduction

Les industries culturelles jouent un rôle important dans la promotion du contenu culturel canadien

5.1 Depuis des décennies, le gouvernement fédéral soutient la culture au moyen de nombreuses institutions culturelles, de lois et règlements et de divers programmes d'aide. Il estime que les biens et services culturels contribuent au développement du sentiment d'appartenance des Canadiennes et des Canadiens et à la constitution de l'identité nationale du pays. Il souhaite aussi favoriser le développement des entreprises culturelles canadiennes dans un marché restreint et dominé par les entreprises multinationales.

5.2 Les industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, des nouveaux médias et de l'enregistrement sonore jouent un rôle important dans le processus de création, de production et de diffusion d'œuvres et de spectacles canadiens. Elles peuvent mobiliser les créateurs (écrivains, artistes, compositeurs, scénaristes, réalisateurs), les éditeurs, les producteurs et les distributeurs afin d'offrir aux Canadiens des biens et services culturels qui leur sont propres.

5.3 Patrimoine canadien soutient les industries culturelles afin de les inciter à créer, réaliser et diffuser des produits culturels canadiens. L'appui du Ministère prend différentes formes : contributions aux producteurs de films et d'émissions de télévision, aux éditeurs et aux producteurs de musique, règles sur la propriété canadienne des entreprises culturelles et dispositions législatives sur le droit d'auteur. De plus, le gouvernement accorde une aide financière à l'industrie audiovisuelle par le biais de deux programmes de crédit d'impôt : l'un pour les productions audiovisuelles canadiennes et l'autre pour les services de production de films ou de vidéo offerts au Canada (productions dont le contenu canadien ne satisfait pas aux critères de crédit d'impôt pour une production canadienne). Le Ministère fait appel à de nombreux organismes pour la mise en œuvre de ses mesures de soutien. Dans la pièce 5.1, le lecteur trouvera une liste des principales mesures d'aide financière liées aux programmes du Ministère pour l'année financière 2004-2005 et des organismes responsables de leur mise en œuvre.

Pièce 5.1 Mesures d'aide financière liées aux programmes de Patrimoine canadien et organismes responsables de leur mise en œuvre, 2004–2005

Secteurs culturels	Mesures d'aide financière liées aux programmes	Ressources financières ¹ (en milliers)	Organismes responsables de la livraison des mesures ²
Film, vidéo et télévision	Politique canadienne du long métrage		Téléfilm Canada, Conseil des arts du Canada, Bibliothèque et Archives Canada, AV trust pour la préservation, Fonds canadien du film et de la vidéo indépendant
	• Fonds du long métrage	84 355 \$	
	• Appui à la politique	1 550 \$	
	• Programme national de formation dans les secteurs du film et de la vidéo	2 550 \$	
	Programme du Fonds canadien de télévision		
Programme de participation au capital	114 000 \$	Téléfilm Canada	
Programme des droits de diffusion	161 000 \$ ³	Fonds canadien de télévision	
Crédit d'impôt pour les productions audiovisuelles canadiennes	196 000 \$	Administré en collaboration : Bureau de certification des produits audiovisuels du Canada (BCPAC) et Agence du revenu du Canada	
Crédit d'impôt pour services de production	106 000 \$	Administré en collaboration : Bureau de certification des produits audiovisuels du Canada (BCPAC) et Agence du revenu du Canada	
Édition	Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition	38 743 \$	Patrimoine canadien, Association des exportateurs de livres du Canada (AELC)
	Programme d'aide aux publications	49 400 \$	Société des postes du Canada
	Fonds du Canada pour le Magazine	21 000 \$	Patrimoine canadien
Nouveaux médias	Culture canadienne en ligne	7 500 \$ ⁴	Patrimoine Canadien
	Fonds de droit d'auteur électronique	1 500 \$	
	Programme de recherche appliquée en nouveaux médias	1 000 \$	CANARIE
	Fonds des nouveaux médias du Canada	8 150 \$	Téléfilm Canada
Enregistrement sonore	Fonds de la musique du Canada	24 354 \$	FACTOR, Musicaction, AV trust pour la préservation, Bibliothèque et Archives Canada, Fondation SOCAN, Téléfilm Canada, Conseil des arts du Canada
Total des mesures financières		817 102 \$	

¹Budget des dépenses 2004-2005, parties I et II, et Budgets supplémentaires A et B; Agence du revenu du Canada, Fonds canadien de télévision²C'est par voie de protocoles d'entente et d'accords de contribution avec Patrimoine canadien que la plupart de ces organismes livrent les programmes³Comprend les contributions de 125 millions de dollars des industries de distribution par câble et par satellite⁴Comprend des contributions de 5 millions de dollars versées à des organismes communautaires sans but lucratif pour donner accès à du contenu culturel canadien sur Internet

Plusieurs organismes fédéraux soutiennent le contenu culturel canadien

5.4 L'élaboration de politiques et de programmes de soutien aux industries culturelles doit tenir compte des actions de l'ensemble des organismes fédéraux en matière culturelle. La pièce 5.2 est une liste des principaux organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien à la création, à la production et à la distribution ou diffusion de biens culturels canadiens. Par exemple, le CRTC contribue à la demande de création et de production de contenu canadien :

- lorsqu'il impose aux radiodiffuseurs publics et privés de diffuser des émissions canadiennes aux heures de grande écoute;
- lorsqu'il permet la création de 49 canaux de télévision spécialisés numérisés;
- lorsqu'il oblige les entreprises de distribution par câble ou par satellite à contribuer au financement de la production d'émissions canadiennes;
- lorsqu'il propose des mesures incitatives propres à la production de dramatiques anglaises.

La Société Radio-Canada et l'Office national du film exercent aussi une influence sur la production et la diffusion de contenu canadien grâce à leurs émissions de télévision, documentaires et films d'animation. Le ministère des Affaires étrangères fait la promotion des créateurs canadiens à l'étranger.

5.5 Statistique Canada estime que le gouvernement fédéral a consacré environ 2,2 milliards de dollars en 2002-2003 au soutien des industries culturelles, dont 1,6 milliard à la radiodiffusion et à la télévision. Ce montant inclurait un crédit parlementaire de 1,0 milliard de dollars accordé à la Société Radio-Canada en 2002-2003, mais il n'inclut pas les crédits d'impôt versés aux producteurs d'audiovisuel ou les contributions des industries de distribution par câble ou par satellite (environ 400 millions de dollars).

5.6 Certains gouvernements provinciaux ont eux aussi mis en place des programmes de soutien aux industries culturelles sous forme de crédits d'impôt, de subventions et de contributions; c'est le cas notamment du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Selon Statistique Canada, les industries culturelles dans leur ensemble emploient environ 600 000 personnes au Canada.

5.7 Chacune des industries culturelles possède des caractéristiques (taille, croissance, rentabilité) particulières, est confrontée à des enjeux qui lui sont propres et éprouve des besoins de soutien différents.

Pièce 5.2 Rôles et responsabilités des organismes fédéraux qui appuient la création et la production de contenu culturel canadien

Organisme	Rôles et responsabilités
Patrimoine canadien et son Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens	<p>Élaborer et évaluer les politiques de soutien aux industries culturelles et mettre en œuvre des programmes de soutien.</p> <p>Administrer, de concert avec l'Agence du revenu du Canada, le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne et le Crédit d'impôt pour services de production cinématographique ou magnétoscopique.</p> <p>Certifier qu'une production est canadienne.</p>
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	<p>Réglementer et encadrer les industries de la radiodiffusion et des télécommunications.</p> <p>Veiller à accroître la disponibilité de contenu canadien et à obtenir une programmation qui reflète le talent créatif des Canadiens, la dualité linguistique, la diversité culturelle et les valeurs sociales du Canada de même que ses spécificités nationales, régionales et communautaires.</p>
Téléfilm Canada	<p>Développer et faire la promotion de l'industrie de l'audiovisuel en offrant un appui financier et stratégique à la production d'œuvres de qualité telles que des longs métrages, des documentaires, des dramatiques, des émissions pour enfants.</p> <p>Administrer le programme de participation au capital en long métrage et télévision.</p>
Office national du film	<p>Produire et distribuer des œuvres audiovisuelles distinctives et audacieuses qui reflètent la diversité culturelle et qui présentent au Canada et au reste du monde un point de vue authentiquement canadien.</p>
Société Radio-Canada	<p>En tant qu'entreprise publique, offrir des services de radio et de télévision qui comportent une très large programmation canadienne qui renseigne, éclaire et divertit dans les deux langues officielles.</p>
Société des postes du Canada	<p>Assurer la distribution des magazines canadiens au Canada.</p>
Société du Fonds canadien de télévision*	<p>Superviser le programme du Fonds canadien de télévision dont l'objectif est de soutenir la production et la diffusion d'émissions de télévision de grande qualité, au contenu distinctement canadien.</p> <p>Administrer le programme des droits de diffusion.</p>
Agence du revenu du Canada	<p>Administrer, de concert avec le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens, le Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne et le Crédit d'impôt pour services de production cinématographique ou magnétoscopique.</p> <p>Traiter les demandes des deux programmes de crédit d'impôt.</p>
Conseil des Arts du Canada	<p>Favoriser et promouvoir l'étude et la diffusion des arts et la production d'œuvres d'art.</p>
Ministère des Affaires étrangères du Canada	<p>Soutenir la promotion des valeurs et de la culture canadiennes à l'étranger dans le cadre de divers programmes.</p>
Centre national des arts	<p>Développer les arts d'interprétation dans la région de la capitale nationale et aider le Conseil des Arts du Canada à développer ceux-ci ailleurs au Canada.</p>

* La Société du Fonds canadien de télévision est une société privée.

Chacune possède un degré de maturité différent. Ainsi, les besoins de l'industrie des nouveaux médias, une industrie naissante, diffèrent grandement de ceux de l'industrie de l'édition, une industrie centenaire. La nature et le niveau de soutien accordé par Patrimoine canadien doivent donc tenir compte de ces caractéristiques.

5.8 Les progrès de la technologie influencent fortement le développement des industries culturelles et soulèvent des questions d'intérêt commun. Plusieurs entreprises, autrefois spécialisées en télévision ou en long métrage, ont maintenant des activités dans les deux secteurs. La conception des jeux vidéo éducatifs, faite auparavant par des programmeurs et des graphistes, relève maintenant de programmeurs, graphistes, compositeurs et réalisateurs. Dans le domaine de l'enregistrement sonore, les méthodes de production et de distribution de disques ont subi des changements profonds au cours des dernières années, comme le démontre le téléchargement de fichiers de musique par Internet.

5.9 D'autres questions, telles que la diversité culturelle, la cohésion sociale et le commerce international, exercent une pression constante sur le Ministère qui doit adapter ses politiques et ses mesures de soutien en conséquence. Depuis quelques années, le Canada et plusieurs autres pays, sous l'égide de l'UNESCO, travaillent à élaborer une convention sur la protection de la diversité culturelle. Une telle convention permettrait aux pays signataires d'établir et de maintenir des politiques culturelles visant, entre autres, à soutenir les industries culturelles nationales, tout en évitant de provoquer des litiges commerciaux.

Objet de la vérification

5.10 Nous avons examiné les mécanismes d'orientation stratégique, de gouvernance, de contrôle et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour gérer le soutien aux industries culturelles du film, de la télévision, de l'édition, des nouveaux médias et de l'enregistrement sonore. Nous avons également examiné les contrôles que Patrimoine canadien et les autres organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien avaient mis en place pour s'assurer que les fonds accordés aux producteurs de longs métrages et d'émissions télévisuelles ont respecté les exigences relatives au contenu canadien et à l'admissibilité des dépenses.

5.11 Le chapitre 4 de ce rapport, intitulé « La gestion des initiatives horizontales », souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes

efficaces de gouvernance et traite du rôle des organismes centraux dans la gestion des initiatives horizontales.

5.12 La section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de vérification.

Observations et recommandations

Gestion stratégique

5.13 Au cours des cinq dernières années, Patrimoine canadien a repensé plusieurs politiques et programmes d'appui aux industries culturelles. En matière de longs métrages, il a lancé en octobre 2000 une nouvelle politique « Du scénario à l'écran » qui avait pour but, notamment, de faire passer de 2,3 p. 100 à 5 p. 100 du marché canadien la part des auditoires de films canadiens sur une période de cinq ans. En matière de télévision, le Ministère a renouvelé son engagement financier envers le programme du Fonds canadien de télévision. Grâce à l'initiative « Un avenir en art », il a élargi la portée de ses programmes de soutien à l'industrie de l'édition et des périodiques et à celle de l'enregistrement sonore tout en ciblant davantage ses mesures d'intervention. Enfin, il a mis en œuvre l'initiative « Culture canadienne en ligne » afin d'appuyer la production et la disponibilité de contenu culturel numérisé canadien. Patrimoine canadien a aussi apporté son appui aux travaux du Comité permanent du patrimoine canadien dans le domaine de l'édition, du droit d'auteur et de la radiodiffusion.

5.14 Au cours des prochaines années, le Ministère devra recommander au gouvernement de reconduire ou non plusieurs programmes de soutien aux industries culturelles. Il devra également mettre en œuvre les mesures proposées dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent du patrimoine canadien « Notre souveraineté culturelle, le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne », déposé en juin 2003, et élaborer une nouvelle politique de l'audiovisuel.

5.15 Étant donné la complexité qu'il y a à instaurer des politiques et des programmes de soutien aux industries culturelles qui répondent bien aux demandes du public, de l'industrie et des parlementaires, et les ressources limitées du Ministère, nous nous serions attendus à ce que celui-ci ait adopté une orientation stratégique pour le guider dans la gestion du soutien qu'il accorde aux industries culturelles.

Nous nous serions attendus aussi à ce qu'il ait établi des priorités et élaboré des plans d'action.

5.16 Nous avons examiné les plans et les mécanismes de coordination du Ministère pour le soutien aux industries culturelles. Nous avons également examiné, en tant qu'études de cas, de quelle manière le Ministère avait traité les questions suivantes : consultation, distribution, technologie et collecte de données. Nous avons choisi ces questions parce qu'elles représentent des enjeux communs liés à la capacité du Ministère de soutenir les industries culturelles.

Une gestion stratégique du soutien aux industries culturelles qui exigera des efforts soutenus et cohérents

5.17 Au Ministère, le Secteur des affaires culturelles est chargé des politiques et des programmes de soutien aux industries culturelles. Sept directions générales se partagent la responsabilité de l'élaboration et du suivi des politiques et des programmes dans les domaines du film, de la vidéo et de l'enregistrement sonore, de la télévision et de la radiodiffusion, de l'édition, des nouveaux médias, du droit d'auteur, des investissements étrangers et des arts. Une huitième direction générale est chargée de la planification stratégique et de la coordination du Secteur.

5.18 Depuis novembre 2004, le Secteur des affaires culturelles de Patrimoine canadien travaille activement à se doter du cadre de gestion nécessaire à l'élaboration d'un plan et d'une approche de travail stratégiques. Il a renforcé sa capacité de planification et de coordination et il a élaboré un premier plan stratégique sectoriel qui fait le lien avec la nouvelle Architecture des activités de programme du Ministère. Cette architecture lie les objectifs stratégiques d'une organisation à ses activités et à ses structures organisationnelles. Le Ministère travaille aussi à mettre au point une stratégie de recherche. Ces initiatives témoignent de l'engagement et de la volonté du Secteur d'améliorer ses pratiques de gestion.

5.19 Cependant, il y a encore plusieurs étapes à franchir avant que le Secteur en arrive à une véritable culture de gestion stratégique et à un changement de fonctionnement réel. Le Secteur devra définir sa vision d'ensemble, préciser son plan stratégique afin d'indiquer comment ses priorités et ses stratégies contribuent à l'atteinte de ses objectifs et établir des indicateurs de rendement. Le plan stratégique actuel comporte quatre priorités que le Secteur compte réaliser au moyen de 45 activités ou projets qu'il appelle « stratégies ». De plus, on y retrouve un autre bloc de plus de 50 « stratégies » liées à d'autres

activités comme la gestion des ressources humaines, financières et technologiques. Les 45 « stratégies » liées aux priorités devront être précisées, car elles en disent peu sur les résultats visés, les ressources requises et le calendrier d'achèvement. Par exemple, les documents que nous avons consultés ne précisent pas la stratégie qui servira à l'élaboration d'une nouvelle politique de l'audiovisuel pour le 21^e siècle. Le Ministère n'a pas défini les travaux de recherche à effectuer, ni les consultations à mener, ni les dates cibles à respecter.

Gérer de façon horizontale

5.20 L'absence d'une vision d'ensemble pour le Secteur des affaires culturelles affecte la façon dont celui-ci traite les enjeux communs aux industries culturelles. L'élaboration ou le renforcement de mécanismes de gestion horizontale pourrait l'aider à travailler plus stratégiquement. La pièce 5.3 présente une liste partielle des enjeux communs aux industries culturelles, qui pourraient être traités de façon horizontale par le Secteur des affaires culturelles et par le Ministère dans son ensemble.

5.21 Même si toutes les directions générales du Secteur portent une attention à ces enjeux importants, nous avons noté que le Secteur ne possédait pas de mécanismes de gestion horizontale qui auraient permis de mettre en commun des ressources et de partager les leçons apprises dans le traitement de dossiers particuliers. Chacune des directions générales exerçait sensiblement les mêmes fonctions de recherche, d'élaboration de politiques et de gestion de programmes. Cependant, chacune traitait à sa façon ces enjeux communs et élaborait ses plans, fixait ses priorités et déterminait ses besoins d'information et de consultation ainsi que ses calendriers de production de manière

Pièce 5.3 Enjeux communs aux industries culturelles qui pourraient être traités horizontalement

Enjeux	Défis à relever
Distribution des produits culturels	Examiner ce qu'il advient des biens culturels une fois qu'ils ont été produits.
Nouvelles technologies	Favoriser la transition vers la technologie numérique qui permet aux créateurs de communiquer et d'interagir directement avec leur auditoire.
Mécanismes de livraison	Instaurer un cadre de décision pour choisir le meilleur mécanisme de livraison.
Consultation	Établir un cadre de gestion et de prise de décision.
Information stratégique	Définir une stratégie et des priorités pour obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des politiques.
Élaboration de mesures de rendement	Définir les indicateurs de rendement à court, moyen et long terme.

autonome. Si cette approche par programme a permis à chaque direction générale de se spécialiser dans son domaine, de bien comprendre les défis de l'industrie dont elle s'occupe et d'adopter des mesures en conséquence, elle n'a pas favorisé une gestion horizontale des questions d'intérêt commun. L'examen des études de cas a révélé des lacunes à cet égard. Nous en présentons deux exemples.

5.22 Activités de consultation. Le Secteur des affaires culturelles du Ministère accorde beaucoup d'importance à la consultation, qui est essentielle à l'élaboration des politiques et des programmes. Cependant, il ne disposait pas, pour ses consultations, d'un cadre de gestion qui, d'une part, aurait défini le type de consultations à mener, le moment de les effectuer, les motifs pour y recourir et les interlocuteurs à consulter et, d'autre part, aurait permis de choisir les meilleures méthodes pour atteindre les résultats visés. Un tel cadre de gestion pourrait, entre autres, mieux tenir compte des organismes responsables de la mise en œuvre des programmes de soutien, organismes qui sont des acteurs essentiels dans cette mise en œuvre. Ces organismes ont, au fil des ans, acquis expérience et savoir-faire et jouissent d'un accès direct aux producteurs. Ils jouent un rôle de premier plan dans l'atteinte des objectifs du Ministère. Il est donc important que leur point de vue soit sollicité régulièrement.

5.23 Il n'y avait pas de mécanismes en place pour favoriser une utilisation plus généralisée des résultats et le partage des bonnes pratiques. La plupart des consultations étaient ponctuelles, portaient sur des points particuliers et étaient réalisées pour une seule direction générale.

5.24 Activités de collecte de données. La disponibilité de données statistiques à jour est essentielle à la conception et à l'évaluation des politiques et des programmes de soutien aux industries culturelles du Ministère. Le Secteur s'est doté de mécanismes de collecte de données pour répondre à ses besoins les plus urgents et pour combler certains retards dans la tenue d'enquêtes de Statistique Canada dans les domaines du film, de la vidéo, de l'édition et de l'enregistrement sonore. Cependant, d'autres besoins doivent être comblés et des ressources financières importantes doivent être consenties à cet effet.

5.25 Nous avons constaté que ni le Secteur des affaires culturelles, ni le Ministère dans son ensemble n'avaient défini leurs priorités d'information ou établi de stratégie pour obtenir l'information et les données dont ils ont besoin pour faire leur travail. Une telle planification serait très utile dans un contexte où les ressources sont limitées et où le développement et l'obtention de données demandent

beaucoup de temps et de ressources. Patrimoine canadien doit faire des choix afin de disposer en temps opportun de l'information nécessaire à ses analyses, à ses choix stratégiques et à la mesure du rendement.

5.26 En ne déterminant pas clairement là où il veut aller au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles, et les résultats qu'il veut atteindre, le Ministère risque de ne pas être en mesure de répondre efficacement aux demandes et aux pressions constantes dans le domaine; de ne pas obtenir l'information dont il a besoin pour adapter ses politiques et ses programmes à un environnement où la technologie et la concurrence prennent de plus en plus d'importance; et de perdre des occasions d'améliorer son efficacité en ne coordonnant pas ses efforts et en ne profitant pas des leçons apprises.

Renforcer certains mécanismes de gestion du Ministère

5.27 Le Secteur des affaires culturelles ne peut passer à une approche stratégique sans l'encadrement et l'appui du Ministère. Il peut faire preuve de leadership, mais il doit pouvoir compter sur des mécanismes ministériels éprouvés : planification stratégique, cadre intégré de gestion du risque et évaluation de programme. Aux termes de notre examen, nous avons constaté que le Ministère aurait avantage à renforcer les mécanismes suivants :

- **Architecture des activités de programme.** En 2005, le Ministère s'est doté d'une Architecture des activités de programme qui actualise le lien entre ses objectifs stratégiques et ses activités et qui guidera ses efforts de planification et de mesure du rendement au cours des prochaines années. Le Ministère nous a informés qu'il avait déjà commencé à définir des indicateurs et des cibles de rendement afin de les intégrer dans son Architecture des activités de programme. Il devra aussi définir sa stratégie de mesure de rendement, de recherche et de collecte de données afin de soutenir la mise en œuvre d'une planification stratégique.
- **Cadre intégré de gestion du risque.** Le Ministère ne s'est pas encore doté d'un cadre intégré de gestion du risque comme l'exigent les directives d'avril 2001 du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Ministère a bien sûr mis en place certains éléments de gestion du risque : Centre d'expertise en gestion de subventions et de contributions, système intégré de planification et de rapport, analyse de l'environnement et plan de vérification interne axé sur les risques. Il n'a toutefois pas encore intégré toutes ces mesures

en un tout cohérent et n'a pas établi de stratégie de mise en œuvre.

- **Évaluation de programme.** Le Ministère administre une soixantaine de programmes dans les domaines des arts, des industries culturelles, du patrimoine, de la citoyenneté, des sports et des langues officielles. La politique des paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor exige que chaque programme soit évalué tous les cinq ans. Le nombre et la diversité des programmes posent donc au Ministère le défi de se doter d'une stratégie d'évaluation qui lui permette d'évaluer de façon horizontale les résultats de plusieurs programmes qui ont des objectifs communs ou semblables. Le Ministère a reconnu qu'il aurait avantage à cerner les possibilités d'évaluations communes. Il a d'ailleurs récemment lancé un projet pilote en ce sens.

5.28 **Recommandation.** Patrimoine canadien devrait :

- déterminer les résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles;
- mettre en œuvre des mécanismes de gestion horizontale des enjeux communs qu'il aura retenus en matière de soutien aux industries culturelles;
- renforcer ses mécanismes de planification stratégique, de gestion du risque et d'évaluation de programme.

Réponse de Patrimoine canadien. L'Architecture des activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel.

De plus, le Secteur des affaires culturelles a procédé à des améliorations pour son approche de gestion stratégique depuis novembre 2004. Le Secteur a adopté une approche entièrement intégrée pour la gestion de ses fonctions principales et a commencé à déterminer des mécanismes supplémentaires de gestion horizontale pour que cette approche soit plus stratégique. Ces mécanismes comprennent, par exemple, des tables rondes avec des cadres pour

discuter de façon intégrée de questions horizontales liées aux politiques et à la gestion.

Le Ministère en est aux dernières étapes de la mise en place d'un cadre ministériel de planification et d'établissement de rapports qui intégrera une planification stratégique et opérationnelle avec mesure du rendement et préparation de rapports. Ce cadre, approuvé par le comité exécutif du Ministère en septembre 2003, a été communiqué au BVG. Le Ministère a une politique de cadre intégré de gestion du risque approuvé et a entrepris des étapes pour intégrer des pratiques clés de gestion du risque dans ses processus de planification stratégique et opérationnelle (p. ex. profil du risque ministériel, évaluation du risque juridique, certains accords de responsabilisation et vérification axée sur le risque, ainsi que planification de l'évaluation). Plus récemment, le Ministère a établi un point central pour la gestion intégrée du risque, indépendant de la vérification interne, pour intégrer entièrement la gestion du risque dans le cadre de la culture de gestion et de ses processus.

À la suite d'un travail intensif d'évaluation lié au renouvellement de programmes au cours de la dernière année et demie, travail conforme aux exigences stratégiques du SCT en matière de paiement de transfert, le Ministère a approuvé un plan de vérification et d'évaluation pour 2005-2006 qui comprend un nombre d'évaluations de programme horizontales. Cela permettra de mesurer la possibilité d'évaluer l'Architecture des activités de programme comme outil permettant de fournir des données pertinentes sur le rendement. Au même moment, du travail est en cours pour que les vérifications et les évaluations permettent de donner plus d'information au cadre de responsabilisation de la gestion. Le Ministère a également lancé une évaluation de sa fonction d'évaluation de programmes dans le but d'améliorer ses contributions à la gestion stratégique.

Cadre de gouvernance

5.29 Le cadre de régie qui gouverne les rapports entre le Ministère et les organismes chargés d'administrer les programmes est énoncé dans une série de quatre protocoles d'entente et de seize accords de contribution. Nous avons examiné les protocoles d'entente et les accords de contribution d'une valeur de plus de 3,5 millions de dollars par année conclus entre le Ministère et les organismes responsables de la mise en œuvre des programmes de soutien au long métrage, à la télévision, à l'enregistrement sonore, à l'édition et aux nouveaux médias. Nous avons aussi examiné comment et dans quelle mesure Patrimoine canadien s'est assuré de leur mise en œuvre.

Une régie en partenariat qui pourrait être mieux définie

5.30 Dans l'ensemble, les accords que nous avons examinés respectaient la majorité des exigences indiquées dans le chapitre 23 de notre rapport déposé au Parlement en novembre 1999, intitulé « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée ». Nous avons cependant constaté que les objectifs à atteindre et les attentes en matière de rendement n'étaient pas clairement définis; il est donc difficile de mesurer les résultats obtenus, ce qui affaiblit la crédibilité des rapports de rendement. De plus, les accords de contribution examinés comportaient des exigences de rapports et de reddition de comptes qui ne correspondaient pas nécessairement à l'importance des projets financés; ainsi, on exigeait souvent les mêmes rapports, que les projets soient importants ou de moindre envergure. Exiger des rapports sans tenir compte des risques augmente indûment les frais d'administration et de conception des systèmes d'information des organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien.

5.31 Le Ministère a suivi la mise en œuvre des accords grâce aux rapports fournis par les organismes de livraison et aux vérifications internes. Il a donné suite aux questions soulevées dans les rapports de vérification et en a tenu compte dans ses décisions.

La gouvernance du Fonds canadien de télévision est d'une grande complexité

5.32 Nous abordons de façon plus détaillée ci-après nos préoccupations relatives aux accords conclus avec le Fonds canadien de télévision et Téléfilm Canada.

5.33 Le Fonds canadien de télévision : la société et le programme. La Société du Fonds canadien de télévision est une société sans but lucratif formée initialement en 1994 sous le nom de « The Cable Production Fund/Le Fonds de Production des câblodistributeurs ». La Société était alors responsable de l'administration des contributions que l'industrie de la câblodistribution lui versait en vertu des directives du CRTC. Dans le présent chapitre, la Société du Fonds canadien de télévision est identifiée comme le « FCT » ou le « Fonds canadien de télévision ».

5.34 En 1996, le gouvernement a créé le programme du Fonds canadien de télévision (le programme du FCT). Il le fit en regroupant le programme administré par le Fonds de production des câblodistributeurs et un autre programme, le Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision, qui était administré par Téléfilm Canada depuis 1983.

5.35 La création du programme du FCT, un partenariat public-privé, s'est accompagnée d'un financement additionnel de 100 millions de dollars par année du gouvernement fédéral, financement assorti de conditions qui ont transformé les deux programmes originaux en un seul programme composé de deux volets :

- le programme des droits de diffusion, un mécanisme de financement qui permet de verser à un producteur un supplément aux droits de diffusion payés par les télédiffuseurs,
- le programme de participation au capital, un mécanisme de financement qui permet à Téléfilm d'investir directement dans la production d'une émission ou d'une série télévisée.

En vertu des accords de contribution avec Patrimoine canadien, le programme des droits de diffusion relève du FCT et le programme de participation au capital, de Téléfilm Canada.

5.36 L'accord de contribution avec le FCT établit aussi que ce dernier supervise les politiques, les objectifs et les lignes directrices des deux programmes et l'ensemble de ses activités. Toutefois, comme nous le précisons au paragraphe 5.40, le conseil de Téléfilm doit quand même approuver, notamment, les principes directeurs du programme du FCT en raison de sa responsabilité relative au programme de participation au capital.

5.37 Les objectifs du programme du FCT sont d'aider à la création et à la diffusion d'émissions de télévision ayant un contenu culturel canadien de grande qualité, aux heures de grande écoute, dans les deux langues officielles, dans les quatre genres suivants : dramatiques, documentaires, émissions pour jeunes et enfants, et variétés et arts de la scène. Ce programme doit aussi appuyer les productions en langue autochtone, attribuer un tiers des fonds aux productions en langue française et favoriser les productions régionales dans les deux langues officielles. De 1999-2000 à 2003-2004, le FCT a subventionné près de 2 400 productions représentant 12 000 heures d'émissions de télévision, notamment *Newsroom*, *Cold Squad*, *Infoman*, *Annie et ses hommes*.

5.38 En 2004-2005, le FCT disposait d'un budget de 275 millions de dollars, dont 39 millions provenaient du crédit parlementaire de Téléfilm Canada, 11 millions de retours d'investissements de Téléfilm Canada, 100 millions de contributions de Patrimoine canadien et 125 millions des câblodistributeurs et des distributeurs par satellite. (Voir l'annexe A sur la structure de financement du programme du FCT.)

5.39 Au cours des dernières années, Patrimoine canadien, Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision ont pris plusieurs mesures pour améliorer, notamment, la transparence et la reddition de comptes du FCT. Cependant, des problèmes de gouvernance et de gestion opérationnelle demeurent.

5.40 Deux conseils d'administration. Deux conseils interviennent dans l'administration du programme du FCT : selon leurs responsabilités respectives, énoncées dans leur accord de contribution avec le Ministère, les conseils d'administration de Téléfilm Canada et du FCT doivent approuver le plan d'affaires et le budget administratif du programme de participation au capital et les principes directeurs du programme du FCT. Le FCT et Téléfilm Canada nous ont fait part du manque d'efficacité entraîné par ces exigences et par le fait que la mise au point de propositions acceptables à deux conseils d'administration a parfois demandé beaucoup de temps. Il n'est pas toujours facile, pour deux conseils d'administration avec des mandats différents et des préoccupations parfois divergentes, d'arriver à une interprétation commune des objectifs du programme.

5.41 Les directives du FCT sur les conflits d'intérêts, la confidentialité et l'indépendance ne sont pas appliquées rigoureusement. Le conseil d'administration du Fonds canadien de télévision se compose de 20 administrateurs, dont 5 sont nommés par le gouvernement et 14 par des associations de l'industrie audiovisuelle. Le 20^e administrateur, le président, est choisi soit à l'extérieur, soit au sein même du conseil, puis élu par les autres administrateurs. La représentation de l'industrie au conseil d'administration permet à celui-ci de disposer d'expertise dans le domaine audiovisuel, mais ouvre aussi la porte à des conflits d'intérêts possibles, car la majorité des administrateurs du conseil sont nommés par des associations dont les membres sont les bénéficiaires du programme du FCT ou ont des intérêts directs et indirects dans la radiodiffusion ou la production d'émissions de télévision.

5.42 La présence au conseil d'administration d'un représentant de Patrimoine canadien et du président du conseil de Téléfilm Canada constitue une autre possibilité de conflit d'intérêts. Même si ces administrateurs ont une obligation fiduciaire et un devoir de loyauté envers le FCT, ils peuvent considérer qu'ils représentent le sous-ministre de Patrimoine canadien et le conseil de Téléfilm Canada à qui ils doivent respectivement rendre compte. Il pourrait y avoir conflits entre leurs responsabilités de représentants et celles d'administrateurs du FCT.

5.43 Nous avons examiné les mécanismes que le FCT a mis en place pour gérer les possibilités de conflits d'intérêts au sein du conseil d'administration. Le FCT a adopté des directives et des procédures dans ce but, d'abord en 1998, puis en 2002 et en 2004. En 2001, il a formé un comité pour en assurer l'application.

5.44 Les directives et procédures du FCT sur les conflits d'intérêts portent sur les conflits d'intérêts personnels, c'est-à-dire les cas où les administrateurs peuvent avoir des intérêts directs ou indirects dans des projets financés par le FCT. Les directives ne portent pas sur les intérêts sectoriels, c'est-à-dire les intérêts du groupe qui a nommé l'administrateur.

5.45 Le Conseil établit les Principes directeurs du programme du FCT régissant le financement des émissions de télévision. Ces principes directeurs déterminent l'admissibilité et l'attribution des fonds du programme du FCT selon les types d'émissions. En vertu de ces directives, il revient en principe au personnel du FCT et non au conseil d'administration de prendre les décisions relatives à chacun des contrats, projets et demandes.

5.46 Les directives sur les conflits d'intérêts établissent que si le conseil doit se pencher sur un projet financé par le FCT, les administrateurs devront divulguer tout intérêt de ce genre, éviter de participer à la discussion, à moins que le président de la réunion détermine que cette participation est appropriée, et s'abstenir de voter sur la question. Le procès-verbal devra indiquer si cela a été fait.

5.47 Nous avons observé que ces directives et procédures ne sont pas rigoureusement appliquées. Même si les comptes rendus des réunions du conseil rapportent des occasions où des administrateurs ont déclaré des conflits d'intérêts avant la discussion et se sont abstenus de voter, ils ne permettaient pas toujours d'évaluer si les directives avaient été respectées. Par exemple, à une occasion, la discussion a eu lieu avant qu'on demande aux administrateurs s'ils étaient en conflit d'intérêts. Même si certains d'entre eux ont finalement été exclus du vote, le conseil au complet a discuté du sujet en question avant le vote, contrairement aux directives sur les conflits d'intérêts. De plus, nous avons noté que les comptes rendus n'indiquaient pas toujours les raisons pour lesquelles les administrateurs avaient un conflit d'intérêts relativement à un sujet particulier, pas plus qu'ils n'indiquaient s'ils s'étaient abstenus de participer à la discussion.

5.48 Le FCT a aussi un « protocole » concernant la communication de renseignements confidentiels à des personnes non autorisées.

Les documents du FCT que nous avons consultés indiquent qu'en 2004-2005 certains administrateurs n'avaient pas respecté ce protocole, sans toutefois préciser de quelle manière ils ne l'avaient pas fait.

5.49 En 2004, le FCT a désigné cinq postes du conseil, dont celui du président, qui doivent être occupés par des personnes « indépendantes », c'est-à-dire, sans intérêt financier direct ou indirect dans l'allocation des ressources du FCT et sans intérêt sectoriel important dans le résultat des délibérations du conseil relativement aux Principes directeurs du FCT. Le rôle de ces personnes au sein du « comité indépendant » est, notamment, de s'acquitter de certaines responsabilités ayant trait aux directives sur les conflits d'intérêts. Le conseil d'administration doit déterminer une fois par année si les administrateurs « indépendants » satisfont aux exigences du FCT contenues dans la « politique sur l'indépendance des administrateurs ». Nous avons constaté que cela a été fait. Cependant, l'information fournie par les administrateurs au conseil pour déterminer leur indépendance n'a pas été consignée en dossier. Il y aurait lieu d'évaluer la possibilité de clarifier la politique pour faire en sorte que cette information soit dorénavant versée aux dossiers.

5.50 Manque de clarté des objectifs du programme du FCT. Dans un contexte de partenariat public-privé, où les priorités peuvent parfois se heurter, il est important de pouvoir s'appuyer sur des objectifs clairs pour fournir une direction précise aux administrateurs dans la prise de décisions stratégiques. Or, nous avons constaté que les objectifs du programme du FCT sont larges et manquent de précision. Par exemple, il n'est pas facile de savoir clairement si une production régionale est une production qui est réalisée en région ou qui reflète une région. Les objectifs ne précisent pas non plus ce qu'est une production en langue autochtone : doit-elle être produite par des personnes autochtones ou parler de la culture autochtone? De plus, il peut être difficile de concilier l'objectif de financer des émissions de grande qualité avec l'objectif de soutenir des productions autochtones ou régionales parce que l'atteinte du deuxième objectif peut exiger de financer des projets de producteurs inexpérimentés dans le but d'accroître la représentation des communautés sous-représentées. Le conseil doit trouver un juste équilibre entre ces objectifs parfois conflictuels.

L'administration du programme du Fonds canadien de télévision demeure lourde

5.51 Jusqu'en 2004, les producteurs d'émissions de télévision qui désiraient obtenir du financement aux termes des deux programmes devaient soumettre une demande à Téléfilm Canada et une autre au

Fonds canadien de télévision. À la suite du rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur Patrimoine canadien, en juin 2003, qui recommandait, entre autres choses, de simplifier les opérations et la structure du programme du FCT, les deux sociétés ont créé un guichet unique pour les producteurs désireux d'obtenir du financement en vertu des deux programmes. Le FCT a aussi créé du même coup trois volets distincts, chacun s'alimentant aux sources de fonds des deux programmes : le volet des dramatiques de langue anglaise, celui de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur (dramatiques françaises, documentaires, émissions pour enfants et arts et variétés de la scène) et celui des initiatives spéciales. La mise en œuvre du guichet unique et des trois volets de financement a nécessité un protocole administratif entre Téléfilm Canada et le FCT. En vertu de ce protocole, Téléfilm Canada gère le volet des dramatiques de langue anglaise et celui des initiatives spéciales et le FCT gère le volet de l'enveloppe de rendement du télédiffuseur.

5.52 Grâce au guichet unique, il y a eu réduction du fardeau administratif pour les producteurs et du chevauchement de certaines opérations dans les deux organisations. Cependant, les exigences contenues dans les accords de contribution, qui compartimentent toujours de la même manière les responsabilités de Téléfilm et du FCT, ont limité les efforts de simplification. Ainsi, le producteur qui a présenté sa demande à un guichet unique, s'il reçoit des fonds des deux programmes, ce qui se produit dans 58 p.100 des cas, doit signer deux contrats pour la même production, l'un avec Téléfilm Canada et l'autre avec le FCT. Le traitement de la demande exige donc un va-et-vient de dossiers et d'analyses entre les deux organisations pour les approbations, les signatures et les paiements, ce qui réduit l'efficacité opérationnelle des deux entités. De plus, la préparation d'états financiers intégrés pour le programme du FCT a été une source continue de difficultés pour les deux entités en raison des différences entre les méthodes comptables utilisées par Téléfilm et par le FCT.

5.53 Nous avons constaté que, depuis sa création en 1996, le programme du FCT a connu de nombreux changements qui visaient à simplifier sa structure et son fonctionnement mais qui, dix ans plus tard, malgré des améliorations certaines, n'ont pas suffisamment allégé la complexité de la structure de gouvernance du FCT ni réglé d'importantes questions d'efficacité opérationnelle. La structure de gestion actuelle du programme du FCT limite les améliorations possibles.

5.54 Proposition de changement de gouvernance. En juin 2005, Patrimoine canadien a communiqué son intention de simplifier la

structure de gouvernance et les opérations du FCT. Selon sa proposition, il n'y aurait qu'un seul conseil d'administration responsable du programme, soit celui du FCT, et la gouvernance, la gestion et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne les ressources et la programmation de la production télévisuelle lui reviendrait. Téléfilm Canada deviendrait un fournisseur de services. En vertu d'une entente de services avec le FCT, Téléfilm Canada aurait la tâche d'administrer le processus de sélection de projets et d'informer le FCT de ses décisions de financement de projets. Au moment de notre examen, Patrimoine canadien n'avait pas encore soumis cette proposition à l'approbation du gouvernement.

5.55 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- simplifier la structure de gestion du programme du Fonds canadien de télévision;
- préciser les objectifs du programme du Fonds canadien de télévision.

Réponse de Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation de préciser les objectifs et les résultats du programme du Fonds canadien de télévision. Des consultations ont déjà eu lieu dans le but d'améliorer la gouvernance de ce partenariat public-privé.

5.56 Recommandation. Le Fonds canadien de télévision devrait appliquer rigoureusement ses directives et procédures sur les « conflits d'intérêts, confidentialité et comité indépendant » et consigner en dossier l'information à l'appui des décisions de son conseil d'administration.

Réponse du Fonds canadien de télévision. Dans le *Rapport du Comité indépendant de 2004-2005* en date du 21 juillet 2005, le Comité indépendant a annoncé qu'il prendrait les mesures nécessaires pour s'assurer que tous les membres du conseil d'administration du FCT soient avisés de leur obligation de *ne pas* divulguer d'« informations confidentielles » sur le FCT ou ses programmes, sauf lorsque cela est permis en vertu du *Protocole de partage des renseignements confidentiels* et que les informations confidentielles se rattachant aux principes directeurs des programmes du FCT et à diverses autres questions ne seront transmises qu'aux personnes désignées, et sous réserve que celles-ci donnent au FCT un engagement de non-divulgaration sous la forme prescrite.

Conformément aux recommandations du *Rapport du Comité indépendant*, le conseil d'administration du FCT exige dorénavant que

les procès-verbaux des réunions appropriées consignent les raisons des déclarations faites ou des décisions prises lorsqu'un administrateur déclare être en conflit d'intérêts réel ou apparent ou que le Comité indépendant signale qu'un ou plusieurs administrateurs sont en conflit d'intérêts dans une affaire donnée.

Les personnes nommées administrateurs « indépendants » devront désormais remettre par écrit tout renseignement en rapport avec les critères de la *Politique sur l'indépendance des administrateurs* du FCT avant la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle celui-ci devra décider si ces personnes sont « indépendantes » en vertu de cette politique. Ces renseignements seront communiqués aux membres du conseil d'administration.

Le conseil d'administration et le Comité indépendant du FCT continueront à gérer les conflits d'intérêts conformément aux *Principes directeurs régissant les conflits d'intérêts* du FCT.

Inquiétudes quant à l'autonomie de Téléfilm Canada et à la réalisation de son nouveau mandat

5.57 Téléfilm Canada est une société d'État dont le mandat, actualisé en mars 2005, est de favoriser et d'encourager le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada et d'agir dans le cadre d'accords conclus avec le ministère du Patrimoine canadien.

5.58 En plus de ses activités liées au long métrage, Téléfilm Canada administre aussi, pour le compte de Patrimoine canadien, des programmes de soutien aux industries culturelles de la télévision, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias. Des protocoles d'entente et des accords de contribution entre ces deux organisations régissent l'administration de ces programmes. Ceux qui ont été conclus au sujet du programme du Fonds canadien de télévision datent de 1996, alors que les accords conclus dans les secteurs de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias datent de 2001. Un protocole d'entente en long métrage a aussi été ratifié en 2001. Les protocoles d'entente et les accords de contribution ont été conclus à une époque où le mandat de Téléfilm Canada ne portait que sur le long métrage. Ils permettaient à Patrimoine canadien de mettre en œuvre ses programmes et de rendre compte de l'utilisation des fonds reçus pour soutenir les industries culturelles.

5.59 Téléfilm Canada reçoit environ 200 millions de dollars par année pour réaliser son mandat et mettre en œuvre les protocoles d'entente et les accords de contribution. De ce montant, environ 130 millions de dollars proviennent de son crédit parlementaire et 70 millions de

dollars proviennent de Patrimoine canadien par le biais des accords de contribution. Les protocoles d'entente en matière de long métrage et de télévision engagent Téléfilm Canada à satisfaire à plusieurs conditions, dont celle d'allouer des sommes précises de son crédit parlementaire au Fonds du long métrage du Canada et au programme du FCT.

5.60 L'absence d'un mandat clair en audiovisuel et l'ampleur des activités de Téléfilm Canada en matière de télévision, d'enregistrement sonore et de nouveaux médias nous avaient amenés à émettre une opinion avec réserve sur les états financiers de Téléfilm Canada et à faire une observation à ce sujet dans notre rapport déposé au Parlement en novembre 2004. Par la suite, le gouvernement a régularisé cette situation et, en mars 2005, le Parlement élargissait le mandat de la société d'État pour y inclure ces secteurs d'activités. Aujourd'hui, compte tenu de ce nouveau mandat et des propositions du gouvernement en matière de gouvernance des sociétés d'État, nous nous demandons s'il est toujours pertinent pour Patrimoine canadien de maintenir, dans leur forme actuelle, les protocoles d'entente et les accords de contribution conclus avec Téléfilm Canada.

5.61 Ces protocoles et accords contiennent des dispositions détaillées qui exigent que Téléfilm Canada :

- prépare des plans d'affaires annuels et des états financiers vérifiés distincts pour les programmes financés par accord de contribution. Cette tâche s'ajoute aux obligations de la Société de préparer un plan d'affaires et des états financiers vérifiés corporatifs et nécessite des modifications à sa structure organisationnelle et à ses systèmes de comptabilité et de gestion en vue de satisfaire aux exigences;
- se soumette à des vérifications et des évaluations de la part de Patrimoine canadien;
- rende compte de ses activités au Ministère et au FCT, un organisme privé, en plus de rendre compte au Parlement, comme l'exige son statut de société d'État.

5.62 Autonomie du conseil de Téléfilm Canada. Le conseil d'administration d'une société d'État est chargé de surveiller la gestion des activités de la société. Le conseil doit, entre autres, approuver l'orientation stratégique de la société, contrôler les résultats et être responsable en dernier ressort devant le Parlement, par l'intermédiaire du ministre de tutelle. Des administrateurs de Téléfilm Canada nous ont indiqué que le niveau d'encadrement dont ils font l'objet laisse très

peu de latitude au conseil d'administration pour ce qui est d'interpréter son mandat et de déterminer la meilleure façon de le réaliser. Aucune des huit autres sociétés d'État du portefeuille de Patrimoine canadien ne fait l'objet d'un tel encadrement et d'une telle surveillance. De plus, aucune autre société d'État fédérale n'est vérifiée ou évaluée de la sorte par un ministère. Il s'agit là d'une situation unique.

5.63 Cadre de gouvernance des sociétés d'État. À notre avis, l'importance relative du financement par voie d'accords de contribution et l'encadrement dont fait l'objet Téléfilm ne respectent pas l'esprit du cadre de gouvernance des sociétés d'État du gouvernement fédéral qui prévoit normalement un financement direct de la part du Parlement et une grande autonomie sur le plan de la gestion des activités. De plus, il est difficile de concilier un tel encadrement avec la volonté du Parlement d'accorder une autonomie accrue aux sociétés d'État à vocation culturelle, dont Téléfilm Canada, pour protéger la création de contenu canadien de toute ingérence politique.

5.64 Efficience des entités. Un tel encadrement réduit l'efficience globale de Patrimoine canadien et de Téléfilm Canada. D'une part, le Ministère doit consacrer des ressources à l'établissement de mécanismes de suivi et à l'analyse des opérations de la société d'État. D'autre part, les exigences de mise en œuvre des protocoles d'entente et accords de contribution et de surveillance de Patrimoine canadien augmentent la charge de travail de Téléfilm Canada.

5.65 Capacité de Téléfilm Canada de réaliser son mandat. À notre avis, Patrimoine canadien doit évaluer rigoureusement l'impact de la proposition de juin 2005, soit de simplifier la structure de gouvernance et les opérations du FCT, sur la capacité de Téléfilm Canada de mettre en œuvre la décision du Parlement prise en mars 2005 de confier à Téléfilm Canada le mandat de favoriser et d'encourager le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada. Selon cette proposition (voir le paragraphe 5.54), le FCT deviendrait l'unique responsable de la mise en œuvre du programme du FCT — le principal instrument de soutien de la télévision. Téléfilm Canada deviendrait un organisme d'exécution du FCT et son rôle se limiterait à la sélection et à l'administration de projets en fonction des critères établis par le FCT. En conséquence, Téléfilm Canada aurait très peu d'influence sur la conception et l'orientation des programmes de soutien de la télévision. Nous reconnaissons que cette proposition pourrait résoudre en partie le problème de l'encadrement de Téléfilm Canada que nous avons mentionné précédemment. Cependant, en l'absence d'autres responsabilités en matière de télévision, la mise en œuvre de la

proposition pourrait grandement limiter le rôle de Téléfilm Canada dans le développement de l'industrie télévisuelle et sa capacité de rendre compte au Parlement sur cet aspect de son mandat élargi.

5.66 Il sera important de s'assurer que les ententes entre Patrimoine canadien, Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision dans le domaine audiovisuel respectent à la fois le mandat de Patrimoine canadien d'élaborer des politiques dans le domaine de l'audiovisuel et la capacité de Téléfilm Canada de réaliser son mandat de développer l'industrie audiovisuelle au Canada.

5.67 Recommandation. Patrimoine canadien devrait revoir et simplifier la structure de gouvernance et de mise en œuvre des programmes de soutien à l'industrie audiovisuelle (long métrage, télévision et nouveaux médias) de façon à respecter le mandat et l'obligation de rendre compte du Ministère et de Téléfilm Canada.

Réponse de Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère assume un leadership dans le domaine des politiques publiques en ce qui concerne le secteur de l'audiovisuel. Dans ce contexte, le Ministère fera des propositions pour améliorer la gouvernance du Fonds canadien de télévision en tant que partenariat public-privé et y clarifier le rôle de Téléfilm Canada.

Téléfilm continuera à jouer un rôle clé pour favoriser et promouvoir le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada, y compris les industries de la télévision, du long métrage et des nouveaux médias. Conformément à son mandat, lequel s'exerce dans le contexte plus vaste des politiques culturelles du gouvernement du Canada, Téléfilm appuie le développement, la production et la distribution de projets audiovisuels; soutient le perfectionnement professionnel dans l'industrie de l'audiovisuel; soutient une présence canadienne dans les marchés et les festivals audiovisuels au Canada et à l'étranger et administre des ententes de coproductions audiovisuelles internationales.

Application des contrôles

5.68 Ce qu'on entend par « contenu canadien » en audiovisuel.

Au Canada, le financement des productions audiovisuelles est directement lié à des exigences sur le « contenu canadien ». Ce concept large englobe l'attribution de fonctions de création clés à des personnes possédant la citoyenneté canadienne, ou le statut d'immigrant reçu, pour des productions dont le contrôle est effectivement entre les mains de producteurs canadiens et qui sont distribuées au Canada par des distributeurs ou télédiffuseurs canadiens. Les exigences relatives à l'emploi de personnel clé de création canadien varient (voir la

pièce 5.4) selon qu'il s'agit d'une demande de crédit d'impôt ou du financement de longs métrages ou d'émissions de télévision.

5.69 En 2004-2005, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 650 millions de dollars en contributions et crédits d'impôt pour soutenir la production de longs métrages et d'émissions de télévision.

5.70 Nous avons examiné les contrôles que Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision (FCT) avaient mis en place pour s'assurer que les productions qu'ils financent répondent aux exigences de contenu canadien et que seules les dépenses admissibles étaient remboursées aux producteurs de Patrimoine canadien. Au Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) de Patrimoine canadien et à l'Agence du revenu du Canada (ARC), nous avons examiné les contrôles en place pour donner l'assurance que les crédits d'impôts sont octroyés pour des dépenses admissibles, engagées par des entreprises canadiennes pour des productions à contenu canadien. Au CRTC, nous avons analysé les contrôles exercés sur le versement des contributions des entreprises de distribution par câble ou par satellite au Fonds canadien de télévision. Nous avons testé l'application de ces contrôles par l'examen de processus et de dossiers et des rencontres avec des analystes et des gestionnaires.

Pièce 5.4 Système de points applicable aux fonctions de création clés d'une production audiovisuelle canadienne*

Fonctions de création clés	Points
Réalisateur	2 points
Scénariste	2 points
Premier rôle	1 point
Deuxième rôle	1 point
Directeur de la photographie	1 point
Directeur artistique	1 point
Compositeur de la musique	1 point
Monteur de l'image	1 point

Une production doit accumuler un minimum de :

- 6 points pour être admissible au crédit d'impôt (BCPAC)
- 8 points pour être admissible au financement de longs métrages (Téléfilm Canada)
- 10 points pour être admissible au financement d'émissions de télévision (FCT et Téléfilm Canada)

*Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC) et CRTC

5.71 Dans le domaine de la production audiovisuelle, les risques les plus importants pour Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision sont de financer des productions non canadiennes et de rembourser des dépenses de production non admissibles. Un autre risque pour Téléfilm Canada est d'investir dans des productions sans perspectives de succès auprès du public. Les risques les plus importants pour le BCPAC et l'ARC sont que des crédits d'impôt soient octroyés à des productions qui ne sont pas canadiennes ou qui, ayant un financement étranger important, ne sont pas réellement sous le contrôle de Canadiens.

Un cadre de contrôle adapté à la nature des opérations dans le domaine audiovisuel

5.72 Le BCPAC, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision et l'Agence du revenu du Canada avaient, pour traiter les demandes de financement ou de crédit d'impôt, des processus, directives et politiques administratives qui s'appuyaient notamment sur ce qui suit :

- La documentation fournie par les producteurs : par exemple, le synopsis du projet, la liste des personnes qui participeront à la production, la chaîne des titres, le budget de production, la structure financière du projet, les accords de distribution, l'état final vérifié des coûts de production, une déclaration de revenus, des états financiers vérifiés. La documentation fournie est de plus accompagnée, lors du dépôt de la demande, d'une déclaration signée par le producteur attestant la validité des documents et la conformité aux exigences de financement;
- Une analyse des renseignements fournis par les producteurs;
- Des vérifications et des exercices de contrôle de la qualité dans certaines entités.

L'application des contrôles n'est pas suffisamment rigoureuse

5.73 Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens. Ce Bureau de Patrimoine canadien a pour fonction de certifier qu'une production est canadienne et qu'elle est donc admissible au programme de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique. Une production est certifiée canadienne par le BCPAC si elle satisfait aux critères énoncés dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et son *Règlement*, notamment un fort pourcentage des dépenses effectuées au Canada et versées à des Canadiens. L'émission du certificat donnant droit au crédit d'impôt se fait en deux temps :

- le certificat A (temporaire) est émis avant ou pendant la production, après analyse des documents soumis par le producteur en fonction des critères de contenu canadien dont ceux qui sont énoncés dans la grille de la pièce 5.4;
- le certificat B (à l'achèvement) est émis une fois la production terminée, sur la base de documents reflétant les coûts réels engagés et le respect des exigences de contenu canadien. L'absence d'un certificat B exclut la production du programme de crédit d'impôt.

5.74 Notre examen des contrôles et des processus d'affaires du BCPAC a révélé que celui-ci a recensé des risques, mais ne s'est pas doté de processus formels de contrôle et d'outils d'analyse. Ainsi, le BCPAC nous a informés qu'il trie les dossiers selon sa perception des risques et qu'il confie les dossiers les plus à risque à des analystes d'expérience, mais la pratique suivie n'est pas écrite. Il a aussi formé un comité pour étudier les cas jugés problématiques; en 2001, il a conçu un manuel pour la formation de son personnel. Cependant, ces mécanismes ne fournissent pas d'instruments aux analystes pour repérer et évaluer les risques, appliquer systématiquement les contrôles exigés et documenter leur analyse.

5.75 Le BCPAC n'a pas de mécanisme indépendant de contrôle de la qualité. Même si Patrimoine canadien l'a inclus dans son « examen des pratiques de gestion des divers mécanismes fédéraux qui appuient la production cinématographique et télévisuelle » en 1999 et dans un suivi en 2000, le Bureau n'a jamais fait l'objet d'une vérification interne de Patrimoine canadien. Le Ministère ne possède donc pas de données récentes sur le niveau de risque que présentent les opérations de son Bureau de certification.

5.76 Le BCPAC ne demande jamais de documents probants à l'appui de la déclaration de citoyenneté ou du statut d'immigrant reçu des détenteurs de postes clés de création, et ce, même s'il en a le droit. Il se fie essentiellement à la bonne foi des demandeurs pour une exigence fondamentale de la certification.

5.77 Depuis septembre 2001, le BCPAC retient les services de l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour la vérification de dossiers qu'il juge plus à risque. Entre 2002 et la fin de 2004, le Bureau a soumis à l'Agence 210 dossiers dans lesquels il mettait en doute le contrôle par un producteur canadien et le pourcentage des dépenses de production faites au Canada. L'Agence a émis des réserves pouvant mener à la révocation du certificat de production canadienne dans huit de ces dossiers. Le BCPAC n'était pas d'accord avec les conclusions de

l'Agence du revenu dans quatre cas. Les représentants du BCPAC nous ont expliqué que, dans ces cas, l'Agence n'avait pas, selon eux, apporté d'éléments nouveaux justifiant une révocation du certificat. Le BCPAC n'informait pas l'Agence du revenu du Canada lorsqu'il n'était pas d'accord avec ses conclusions de vérification et qu'il n'y donnait pas suite.

5.78 Nous avons constaté que l'échange d'information entre le BCPAC et l'Agence du revenu a connu des ratés : de 2002 à 2005, le BCPAC ne transmettait pas la liste des productions certifiées à l'Agence du revenu du Canada, ni ne l'avisait systématiquement de la révocation d'un certificat. Durant ces années, l'Agence s'appuyait sur le certificat A reçu par télécopieur du producteur avec sa déclaration de revenus sans pouvoir en contre-vérifier la validité. Quant au certificat B, émis après le remboursement des crédits d'impôt, il n'était que très rarement transmis à l'Agence par le producteur.

5.79 En l'absence de communication entre le BCPAC et l'Agence du revenu du Canada sur l'émission des certificats ou leur révocation, l'Agence ne pouvait donc pas avoir l'assurance que tous les crédits d'impôt qu'elle accordait l'étaient pour des productions admissibles en vertu du contenu canadien. Or, ces contrôles sont très importants puisque le BCPAC a déterminé que la mainmise étrangère sur les productions canadiennes est un risque majeur. Au début de 2005, le BCPAC a repris une pratique interrompue en 2002, soit celle de fournir à l'Agence du revenu une liste mensuelle tirée de sa base de données pour indiquer le statut de certification des productions. Cependant, des employés de l'Agence du revenu nous ont fait savoir que ces listes qui leur sont destinées ont besoin d'être améliorées afin qu'ils puissent trouver rapidement si une production a été certifiée ou révoquée.

5.80 Recommandation. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien devrait :

- consigner ses processus d'affaires et les risques auxquels il fait face, établir des contrôles en conséquence et mettre sur pied un processus de contrôle de la qualité;
- obtenir des documents à l'appui de la déclaration de citoyenneté ou de résident permanent pour tout personnel clé de création qui participe pour la première fois à une production audiovisuelle et garder ces informations pour référence future;

- clarifier et résoudre ses divergences de vues avec l'Agence du revenu du Canada sur les vérifications de contenu canadien que l'Agence effectue en son nom.

Réponse de Patrimoine canadien. Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens a amorcé des travaux en vue d'améliorer sa stratégie de gestion du risque et ses processus de contrôle de la qualité, y compris les déclarations de citoyenneté pour le personnel clé de création. Cette stratégie comportera notamment le maintien du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien, qui permet de vérifier des certificats sélectionnés en fonction des risques cernés. Les mesures adoptées au terme de cet exercice permettront aux analystes d'être mieux outillés pour cerner et évaluer les risques, et d'appliquer les mesures de contrôle et de documentation de leur analyse.

Le Ministère s'engage également à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'optimiser le partage d'information entre les deux parties et d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens ont convenu d'une stratégie propre à améliorer leurs communications pour dissiper les différences d'opinion.

5.81 Téléfilm Canada. La Société investit dans des projets de longs métrages qui, selon la Politique canadienne du long métrage, doivent atteindre un objectif de recettes guichet. Elle est responsable de la sélection de projets d'émissions de télévision selon les exigences du programme du FCT dans les genres suivants : dramatiques anglaises, productions en langues autochtones et productions en langue française à l'extérieur du Québec. Ces projets ont comme particularité d'être choisis selon un volet sélectif où Téléfilm, en plus de se prononcer sur les aspects financiers et sur le contenu canadien des projets soumis, doit aussi en évaluer le contenu créatif, notamment la qualité du scénario et la vision du réalisateur. Pour ces sélections, Téléfilm a mis sur pied un processus de comparaison nationale qui permet d'évaluer les projets selon une grille de critères communs. Les décisions prises sur une base qualitative doivent pouvoir se défendre, d'autant plus que le nombre de projets refusés excède de beaucoup le nombre de projets qui sont retenus. Il importe donc que les décisions reposent sur un processus rigoureux et qu'elles soient bien justifiées par écrit.

5.82 Au cours des dernières années, Téléfilm a revu en profondeur ses politiques et procédures et a mis en place une bonne infrastructure de contrôle fondée sur les risques. Chaque année, la Société vérifie un échantillon d'une trentaine de dossiers afin de s'assurer que les rapports des producteurs sur les coûts réels engagés sont conformes à ses exigences. Enfin, une firme comptable de l'extérieur agit comme vérificateur interne de la Société pour appliquer son plan de vérification institutionnel fondé sur les risques.

5.83 Notre examen de l'application des contrôles à Téléfilm Canada a révélé les lacunes suivantes :

- La sélection des projets n'était pas toujours justifiée au dossier. Téléfilm n'a pas pu fournir de justification écrite pour la sélection de quelques longs métrages retenus en 2002; au moment de notre examen, la Société avait cependant resserré ses exigences relatives à la justification écrite des décisions;
- Certains dossiers étaient particulièrement désorganisés, ce qui rendait ardue la tâche de déterminer si les procédures avaient été appliquées correctement;
- La vérification de la citoyenneté du personnel clé de création n'était pas effectuée de façon systématique. Téléfilm nous a expliqué qu'elle présumait que ces vérifications étaient effectuées en son nom par le Bureau de certification, ce qui n'est pas le cas (voir le paragraphe 5.76);
- Les contrôles pour l'analyse financière des projets n'étaient pas appliqués uniformément d'un analyste à l'autre; le travail d'analyse des rapports sur les coûts de production était peu documenté. Téléfilm n'avait pas non plus de directives claires et à jour pour guider le travail de son personnel dans ce domaine, ce qui lui laissait trop de latitude. Enfin, les lignes directrices conjointes de Téléfilm et du FCT sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production étaient vagues, en particulier sur les opérations entre apparentés, ce qui, combiné à l'absence de directives claires, augmentait les risques que les surfacturations ne soient pas détectées.

5.84 En 2005, Téléfilm a effectué un exercice de contrôle de la qualité du traitement des demandes relatives aux dramatiques anglaises. Au moment de notre examen, elle avait fait des recommandations pour remédier aux faiblesses relevées et préparait un plan d'action. Elle avait aussi entrepris une analyse de la sélection de certains longs métrages de langue anglaise qui ont été des échecs au guichet, afin d'évaluer la

valeur de l'information sur laquelle elle avait fondé ses décisions de financement.

5.85 Recommandation. Téléfilm devrait :

- s'assurer que ses contrôles sont appliqués de façon rigoureuse, que ses décisions et ses analyses sont bien documentées et que ses dossiers sont organisés de manière uniforme;
- clarifier avec le Fonds canadien de télévision les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui a trait aux opérations entre apparentés, les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes;
- donner suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité qu'elle a effectué en 2005 et veiller à faire de cet exercice un mécanisme permanent de contrôle interne.

Réponse de Téléfilm Canada. De concert avec le Fonds canadien de télévision, Téléfilm Canada a revu et clarifié sa politique sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des rapports de coûts. Cette nouvelle version qui a été présentée aux associations représentant les producteurs fera l'objet de communications structurées auprès des analystes, producteurs et vérificateurs internes.

Téléfilm Canada a déjà donné suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité. Une première version du programme de contrôle de la qualité a été déposée. Le programme de contrôle de la qualité sera mis en place au cours du prochain exercice financier. Ce programme permanent devrait aussi nous assurer que les contrôles sont appliqués rigoureusement, que les analyses sont bien documentées et que les dossiers sont uniformément organisés.

5.86 Le Fonds canadien de télévision. Le FCT doit s'assurer que les projets d'émissions de télévision qu'il finance respectent des exigences fondamentales : ils doivent notamment, pour chaque épisode, refléter des thèmes et des sujets canadiens, être tournés principalement au Canada et avoir obtenu le maximum de 10 points pour les fonctions clés de création. Le personnel du FCT doit aussi veiller à ce que les montants des droits de diffusion versés par les diffuseurs respectent les exigences seuils définies dans les principes directeurs du FCT, selon le genre. Le FCT n'a toutefois pas à juger des éléments créatifs des projets d'émissions de télévision qui lui sont soumis étant donné que ceux-ci

ont déjà l'accord d'un télédiffuseur qui s'est prononcé sur le contenu en s'engageant à diffuser l'émission.

5.87 Nous avons observé que le FCT fournit un bon encadrement à son personnel afin de s'assurer qu'il traite les demandes selon des principes de gestion des risques : les procédures sont écrites, les risques sont recensés et certains contrôles sont instaurés en conséquence. Les analystes disposent d'outils pour les guider dans leurs décisions et leurs examens, notamment l'accès à une base de données indiquant comment les problèmes ont été réglés dans d'autres cas.

5.88 Notre examen a révélé que les contrôles étaient bien appliqués : les dossiers que nous avons examinés contenaient des analyses du bien-fondé des déclarations initiales des producteurs relativement aux exigences fondamentales du FCT, un examen minutieux des budgets et des états des coûts de production finaux, incluant les opérations entre apparentés. Cependant, comme nous l'avons noté au paragraphe 5.83, les lignes directrices de Téléfilm Canada et du FCT sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production étaient vagues. En l'absence de lignes directrices claires, qui définissent notamment les écarts et les éléments inhabituels à expliquer, l'assurance que les coûts payés sont des coûts admissibles demeure limitée.

5.89 Comme mesure de contrôle de la qualité, le FCT revoit un échantillon de dossiers que ses analystes ont traités. Notre examen a révélé qu'il ne tire pas de conclusions des observations qu'il a dégagées de cette revue. Le FCT ne bénéficie donc pas pleinement de ce contrôle et ne peut enrichir ses pratiques en conséquence. Depuis 2002, le FCT a aussi confié annuellement à une firme comptable de l'extérieur l'examen, en moyenne, d'une quarantaine de dossiers jugés plus à risque, dont deux jurivérifications. Le FCT n'avait pas de mécanismes officiels pour informer le conseil d'administration des risques relevés au terme de ces contrôles.

5.90 **Recommandation.** Le Fonds canadien de télévision devrait :

- renforcer son mécanisme de contrôle de la qualité afin de s'assurer qu'il tire de ses revues des dossiers des conclusions qui serviront à améliorer ses pratiques de gestion;
- clarifier, conjointement avec Téléfilm Canada, les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui

touche les opérations entre apparentés, et les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes.

Réponse du Fonds canadien de télévision. Le mécanisme de contrôle de la qualité du FCT se compose de deux volets : 1) une révision interne des dossiers (RID) coordonnée par le chef de la réglementation du FCT; et 2) l'envoi annuel d'une quarantaine de dossiers à un cabinet d'expertise comptable indépendant. Cette démarche vise à s'assurer que les programmes et autres politiques du FCT sont conformes à ses principes directeurs et à évaluer la cohérence de l'interprétation et de la mise en application de ces principes. Le cabinet d'expertise comptable indépendant vérifie les états financiers des productions financées par les programmes du FCT.

- a) *Révision interne des dossiers* — Les critères qui inspirent le choix du chef de la réglementation ne sont pas rigoureusement documentés. Règle générale, celui-ci souhaite s'assurer que les dossiers à réviser représentent un vaste échantillonnage des chargés de projets, de la nature des productions (taille du devis, complexité, etc.), des types d'émissions et des producteurs. Le chef de la réglementation rend compte à la présidente et chef de la direction, et des mesures correctrices sont prises en cas de problème.

La RID respectera à l'avenir la procédure suivante : 1) le chef de la réglementation préparera annuellement un plan de révision de la réglementation qui énoncera les critères de sélection des dossiers à réviser et qui sera soumis pour examen et approbation à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances; 2) à la fin de chaque exercice financier, le chef de la réglementation remettra à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances un rapport écrit qui résumera les résultats de la RID effectuée au cours de l'exercice financier et qui comprendra, le cas échéant, des recommandations de changement ou des mesures correctrices.

- b) *Revue des productions* — Les critères de sélection des productions qui font l'objet d'une revue de la part des experts-comptables indépendants ne sont pas documentés. Le chef de la réglementation sélectionne ces dossiers en se fiant à son évaluation du risque. Ces dernières années, la priorité a été donnée à la vérification des coûts des parties liées.

Une fois la revue des productions d'une année donnée terminée, les experts-comptables indépendants envoient à la présidente et chef de la direction du FCT des rapports individuels de chaque dossier ainsi qu'un rapport d'ensemble qui résume les résultats de

la revue, signale les questions qui posent des problèmes et suggère des pistes de solutions. Le rapport le plus récent a été remis le 28 septembre 2005; il se rapporte à la liste des productions de 2001.

Le cabinet d'expertise comptable indépendant engagé par le FCT a pour mission de l'aider à concevoir des critères clairs de sélection des productions devant faire l'objet d'une revue. Ces critères seront influencés par les risques financiers des productions financées par le FCT et mis en lumière par lui-même en consultation avec le cabinet d'expertise comptable indépendant.

Une fois ce processus achevé, les critères de sélection seront revus et approuvés par le Comité des finances. À l'avenir, le rapport d'ensemble du cabinet d'expertise comptable indépendant (y compris les recommandations de changement) lui sera remis pour révision.

L'année dernière, le FCT et Téléfilm se sont appliqués à réviser leurs politiques relativement aux *Exigences de comptabilité et de rapport*. Afin de respecter leurs pratiques et politiques, cette révision s'est accompagnée de longues consultations avec les associations de producteurs. Une version révisée a été communiquée en août 2005 à l'association des producteurs pour commentaires. La nouvelle version s'inspire des politiques de l'ARC dans la mesure où ces principes sont pertinents et applicables. Les associations de producteurs devraient accepter cette version préliminaire sans grandes modifications. Une fois cette étape franchie, les politiques seront affichées sur le site du FCT. De plus, les organisations de producteurs seront averties à l'avance de la publication des politiques révisées et pourront en aviser leurs membres.

5.91 L'Agence du revenu du Canada. La politique de l'Agence est d'examiner toutes les demandes de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique avant d'octroyer des crédits d'impôt. Selon les résultats de cet examen, les demandes sont acceptées telles quelles ou soumises à une vérification plus détaillée à laquelle sont affectées les ressources nécessaires. Depuis 2001-2002, l'Agence vérifie chaque année environ 60 p. 100 des quelque 1 100 demandes de crédit d'impôt reçues. À la suite de ces vérifications, elle a réduit le montant des crédits d'impôt réclamés d'environ 5 p. 100 chaque année, soit 7 millions de dollars, en plus d'autres redressements.

5.92 L'Agence nous a expliqué que ses superviseurs fondaient leur décision de vérifier une réclamation de crédit d'impôt sur plusieurs

facteurs, notamment : l'importance du montant réclamé et le dossier d'observation du contribuable, et s'il s'agit d'une réclamation d'une nouvelle entreprise. Mais l'Agence n'avait pas consigné ces facteurs de risque dans une directive et se fondait plutôt sur l'expérience de ses superviseurs dans chacun de ses bureaux régionaux pour la sélection des dossiers à vérifier. De plus, l'Agence n'a pas mis en place de contrôles pour revoir les décisions des superviseurs. Compte tenu du rôle du superviseur dans l'importante décision de vérifier ou non une demande de crédit d'impôt, ses décisions devraient faire l'objet d'un contrôle de la qualité. Au milieu de l'année 2005, l'ARC travaillait à l'ébauche d'une politique sur la gestion du risque relatif au traitement des demandes pour les programmes de crédit d'impôt fédéral pour production cinématographique ou magnétoscopique. Cette ébauche de politique jette les bases d'une meilleure identification, consignation et gestion des risques.

5.93 Les dossiers que nous avons consultés ne contenaient pas systématiquement de justification de la décision de vérifier ou non les réclamations. Les décisions de ne pas vérifier une réclamation ne s'appuyaient pas toujours sur les facteurs de risque qu'on nous avait expliqués. Dans un dossier, un crédit d'impôt important a été accordé sans que la réclamation ne fasse l'objet d'une vérification. Le dossier ne contenait pas de justification de la décision de ne pas vérifier, ni d'éléments démontrant qu'une revue préliminaire des informations soumises avait été effectuée. De plus, une note au dossier mentionnait que le crédit devait être octroyé très rapidement. L'Agence nous a expliqué que le producteur avait un urgent besoin de fonds en raison de la fin de l'exercice financier et qu'avant de décider de ne pas vérifier cette réclamation, elle avait effectué une revue préliminaire du dossier prenant en compte plusieurs facteurs de risque. Toutefois, étant donné que rien de tout cela n'a été consigné en dossier, nous avons dû nous appuyer sur une déclaration verbale et nous ne pouvons conclure que les contrôles ont été appliqués.

5.94 Notre examen nous a appris qu'à la suite d'une vérification du même projet, deux ans plus tard, Téléfilm Canada avait repéré une surfacturation importante et avait en conséquence réclamé au producteur une partie de son investissement. Le FCT avait aussi repéré une surfacturation dans ce projet lors de sa première analyse et avait réduit le montant réclamé. Le même rapport de coûts avait été envoyé à Téléfilm Canada, au FCT et à l'Agence du revenu du Canada. Étant donné que les dépenses déclarées par un producteur peuvent avoir une incidence sur le crédit d'impôt réclamé, l'Agence aurait intérêt à

l'avenir à prendre connaissance des analyses de Téléfilm Canada et du FCT, ce que la *Loi de l'impôt sur le revenu* lui permet de faire.

5.95 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait :

- établir un profil des risques relatifs à l'administration du programme de crédit d'impôt pour production cinématographique, ajuster sa stratégie de vérification, instaurer des contrôles en conséquence et les mettre par écrit;
- mettre en place un système de revue de la qualité des décisions des superviseurs;
- établir un mécanisme qui lui permettrait de bénéficier des résultats des analyses de Téléfilm Canada et du Fonds canadien de télévision qui ont permis de repérer des cas de surfacturation.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'ARC est d'accord. Dans le contexte de son cadre d'évaluation du risque et de sa stratégie de vérification, elle a mis en œuvre une politique de gestion du risque pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. Cette politique exhaustive comprend des critères d'évaluation du risque, des lignes directrices et des contrôles clés pour le traitement des demandes. Elle a été mise en œuvre à l'échelle nationale en octobre 2005.

L'ARC a finalisé et a mis en œuvre l'utilisation d'une « feuille de contrôle pour l'évaluation du risque » comprise dans la politique de gestion du risque de l'ARC pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. L'information saisie donnera à l'ARC un mécanisme d'examen de la qualité des décisions prises par les superviseurs.

L'Agence déterminera la mesure dans laquelle les données sur la « surfacturation » compilées par Téléfilm et le FCT pourraient lui servir à appliquer le crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. S'il est avantageux de les utiliser, l'ARC créera, de concert avec Téléfilm et le FCT, un mécanisme pour recueillir ces renseignements.

5.96 Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Selon les exigences du CRTC, chaque entreprise de distribution par câble ou par satellite est tenue de réserver 5 p. 100 de ses recettes annuelles brutes provenant des activités de radiodiffusion à la création d'émissions canadiennes. Au moins 80 p. 100 de cette contribution, après déduction de toute contribution à son canal communautaire, doivent être versés au FCT.

5.97 Pour s'assurer de la mise en œuvre de cette exigence, le CRTC oblige chaque société de distribution à lui présenter un rapport annuel vérifié de ses revenus bruts, générés par les activités de radiodiffusion de chacune de ses entreprises, et à indiquer le montant que chaque entreprise a versé au FCT.

5.98 Nous avons observé que le CRTC contre-vérifie de façon rigoureuse les montants que les sociétés de distribution déclarent comme montants à verser au FCT par rapport aux montants qu'elles déclaraient avoir effectivement versés, et que ses analyses sont bien documentées. Cependant, le CRTC n'informe pas le FCT des montants que celui-ci aurait dû recevoir des sociétés. Nous considérons qu'en l'absence d'un rapprochement entre les sommes déclarées et les sommes reçues par le FCT, le CRTC ne peut pas avoir l'assurance que les contributions dues au FCT lui ont été versées, tel que requis. Le FCT nous a expliqué qu'il n'a aucune façon de savoir si les contributions qu'il reçoit sont complètes et conformes aux montants que les sociétés ont déclarés au CRTC.

5.99 Recommandation. Le Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications devrait informer le Fonds canadien de télévision des sommes que les entreprises de distribution par câble et par satellite auraient dû lui verser durant la dernière année et exiger que le Fonds canadien de télévision lui confirme les sommes qu'il a reçues.

Réponse du CRTC. Le CRTC est d'accord avec la recommandation et, dans le cadre de la vérification annuelle des montants que les sociétés de distribution doivent verser au Fonds canadien de télévision (FCT), entreprend, à compter de l'année de radiodiffusion 2005, d'informer le FCT des sommes que celui-ci peut s'attendre de recevoir chaque année. Le CRTC fournira ces renseignements en fonction des licences particulières, en tenant pour acquis que le FCT les gardera confidentiels et ne les partagera pas avec d'autres parties.

Lorsque le FCT confirmera s'il a bien reçu les sommes en question, le CRTC fera au besoin le suivi auprès des sociétés de distribution qui n'ont pas effectué les contributions requises.

L'efficience de l'ensemble des contrôles n'est pas optimisée

5.100 Efficience globale des contrôles. En 1999, à la suite d'un cas de fraude présumée, l'affaire Cinar, Patrimoine canadien a effectué un examen des pratiques de gestion des divers organismes fédéraux qui appuient la production cinématographique et télévisuelle. Cet examen

recommandait que le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC), l'Agence du revenu du Canada (ARC) et les autres organismes puissent partager plus librement leurs renseignements afin de réduire les risques d'abus et de garantir un meilleur contrôle des dépenses.

5.101 En 2001, Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le FCT et l'Agence du revenu du Canada ont mis sur pied un « Conseil du système » afin de pouvoir discuter de sujets d'intérêt commun tels que l'efficacité des contrôles, les renseignements à exiger des producteurs et l'échange d'information.

5.102 Notre examen a révélé que ces discussions ne se sont pas souvent traduites en plans d'action concrets. Elles ont néanmoins permis à Téléfilm Canada et au FCT d'améliorer la coordination, d'harmoniser certaines de leurs politiques et de leurs pratiques de gestion et, avec l'accord des producteurs, d'échanger des informations sur les projets qu'ils financent.

5.103 Cependant, des problèmes de communication et de collaboration entre ces organismes persistent.

- Malgré certaines améliorations en 2005, le Bureau de certification et l'Agence du revenu du Canada, deux organismes du gouvernement qui co-administrent le même programme et les articles de la même *Loi* qui s'y appliquent, travaillent largement indépendamment l'un de l'autre dans des domaines où ils sont interdépendants; ils n'ont d'ailleurs pas de système structuré et soutenu d'échange d'information entre eux. Les contrôles du programme de crédit d'impôt pour la production cinématographique ou magnétoscopique s'en trouvent affaiblis.
- Le ministère des Finances, en collaboration avec Patrimoine canadien, a entrepris depuis 2001 de faire modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'accroître la transparence et de permettre la publication d'éléments clés relatifs à la certification du contenu canadien d'une production y compris les noms des détenteurs de fonctions de création clés pour qui des points ont été alloués. La modification vise aussi à permettre l'échange d'information sur les productions entre Patrimoine canadien, l'Agence du revenu du Canada, Téléfilm Canada et le FCT. Au moment de notre examen, Finances Canada n'avait pas soumis les modifications à la *Loi* au Parlement.
- L'examen de l'état vérifié final des coûts de production est un contrôle important. Il permet de déterminer l'admissibilité des

dépenses et, le cas échéant, de repérer les surfacturations. Comme nous l'avons noté aux paragraphes 5.83 et 5.88, les lignes directrices de Téléfilm Canada et du FCT sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production gagneraient à être clarifiées. Les lignes directrices doivent être resserrées. L'expertise de l'Agence du revenu en ce domaine pourrait être mise à contribution.

- Trois organismes (BCPAC, Téléfilm Canada et le FCT) doivent s'assurer que les projets audiovisuels respectent certaines normes relatives à l'emploi de Canadiens dans les fonctions de création clés (voir la pièce 5.4). Nous avons observé que ces organismes s'appuient essentiellement sur la bonne foi des demandeurs pour confirmer la citoyenneté ou le statut d'immigrant reçu. Seul le BCPAC a les pouvoirs nécessaires en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour obtenir des documents fiables et valider la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent. Une option possible pour améliorer l'efficacité du système et la qualité des contrôles serait qu'un seul organisme s'acquitte de cette tâche au nom des autres.

5.104 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- en collaboration avec l'Agence du revenu du Canada, mettre en place des mécanismes pour l'échange systématique et soutenu de toute l'information nécessaire pour administrer le programme de crédit d'impôt;
- en collaboration avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision, élaborer et adopter pour leur usage respectif, une approche commune, fondée sur une information fiable attestant la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent pour la certification des fonctions clés de création.

Réponse de Patrimoine canadien. Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère poursuivra les travaux entrepris dans le cadre du mandat du Conseil des systèmes pour améliorer (là où il est possible de le faire) les mécanismes de partage d'information entre le Ministère et les organismes et programmes fédéraux. Le Ministère s'engage notamment à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien.

Dans sa deuxième réponse au rapport Lincoln, le gouvernement a indiqué son intention de charger le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de mener à bien tout le travail de certification du contenu canadien au nom des organismes et des programmes fédéraux. Cette mesure permettra la mise en place d'un système unique de validation de la documentation aux fins de la certification du personnel clé de création. Les contraintes juridiques devront être examinées dans la recherche d'une plus grande transparence du système de certification.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens se sont mis d'accord sur un mécanisme d'optimisation du partage des renseignements entre les deux parties. Le Bureau fournira en temps opportun à l'Agence des copies de toutes les lettres de révocation qu'il délivre aux demandeurs.

Mesure et communication des résultats

5.105 Le soutien qu'accorde Patrimoine canadien aux industries culturelles a pour but d'appuyer la création de contenu canadien, d'en favoriser l'accès aux Canadiens et d'encourager la participation de ceux-ci à la vie culturelle du Canada. Le Ministère poursuit ces objectifs depuis plusieurs années.

5.106 Parmi les mécanismes que le Ministère a mis en place pour mesurer ses résultats et les communiquer au Parlement, nous avons examiné, entre autres, les cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats, les évaluations de programmes de soutien des industries culturelles effectuées depuis 2001 et le *Rapport ministériel sur le rendement de 2003-2004*.

Les instruments de mesure des résultats et des progrès accomplis ne sont pas satisfaisants

5.107 La pièce 5.5 indique que le Ministère dispose d'information sur la production et la consommation de contenu canadien, mais qu'il en possède peu sur l'effet de ses mesures de soutien aux industries culturelles. Cette pièce situe cette information dans le temps; elle fait le lien entre, d'une part, les mesures de soutien du Ministère et, d'autre part, les résultats attendus en matière de production (court terme), de consommation de contenu canadien (moyen terme) et les effets (long terme) de cette production et de cette consommation.

5.108 Indicateurs de rendement à élaborer et cibles à fixer. Notre examen des indicateurs de production et de consommation a révélé que le Ministère n'avait pas fixé de cibles à atteindre ou encore

d'échéances à respecter pour l'atteinte de ses objectifs en matière de programmes de soutien à la création, production et diffusion de contenu canadien. Par exemple, la production de contenu canadien peut s'illustrer à partir des résultats suivants :

- le BCPAC a certifié en moyenne 65 longs métrages par année au cours des cinq dernières années;
- le FCT a financé 2 400 heures de télévision en moyenne par année au cours de la même période;
- les maisons d'édition financées par le programme de l'édition ont publié 6 098 nouveaux titres d'auteurs canadiens en 2004-2005;
- les producteurs de disques ont produit 2 059 disques canadiens en 2003.

Ces résultats, si intéressants soient-ils, ne nous renseignent pas beaucoup sur le rendement du Ministère en matière d'appui à la production de contenu canadien et d'accès à celui-ci, ni sur les progrès réalisés grâce à son intervention. En l'absence de cibles, nous ne savons pas comment interpréter ou évaluer ces résultats, ni les progrès accomplis.

5.109 Nous pouvons apprécier l'utilité de cibles dans le domaine du long métrage où le Ministère s'était donné comme objectif en 2000 d'augmenter à 5 p.100 du marché canadien les auditoires de films canadiens en cinq ans. Les chiffres disponibles montrent que l'auditoire des films canadiens a atteint 4,55 p. 100 des recettes guichet

Pièce 5.5 Information sur les résultats

Mesures de soutien aux industries culturelles	Production de contenu canadien (court terme)	Consommation de contenu canadien (moyen terme) Auditoires	Effets des mesures de soutien pour les Canadiennes et les Canadiens (long terme)
Long métrage	●	◐	Peu ou pas de données disponibles
Télévision	●	◐	
Édition — livres	●	◐	
Édition — périodiques	●	●	
Enregistrement sonore	●	●	
Nouveaux médias	●	◐	

● Données disponibles raisonnablement complètes

◐ Données disponibles limitées

des cinémas en 2004. Les cibles guident les administrateurs de programmes dans leur gestion. Elles permettent aussi aux parlementaires d'avoir une base de comparaison et de mieux juger du rendement et des résultats du Ministère compte tenu des ressources financières qui lui sont accordées.

5.110 Par contre, cette mesure de rendement de la politique de long métrage ne vaut que pour le cinéma en salle. Dans un contexte où l'objectif de la politique est d'élargir le public des films canadiens, au Canada et à l'étranger, la mesure des recettes guichet sous-évalue les auditoires d'un film puisqu'elle ne tient pas compte des diffusions par les télédiffuseurs, des recettes générées par la vente et la location de vidéos et de vidéodisques numériques ou par les ventes à l'étranger. De plus, cette mesure ne reflète pas la réalité des deux marchés linguistiques au Canada.

5.111 Cadres de gestion à améliorer. Notre examen des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats a révélé que la définition des résultats à court, moyen et long terme ainsi que celle des indicateurs de rendement n'étaient pas très précises. Nous avons noté que le Secteur des affaires culturelles de Patrimoine canadien avait amélioré la définition des résultats à atteindre et des indicateurs correspondants dans les deux cadres qu'il avait révisés en 2005 (Fonds de la musique du Canada et le programme du FCT). Cependant, il reste encore à fixer des cibles mesurables pour ces programmes.

5.112 Effets à long terme à mesurer. Comme la pièce 5.5 l'indique, le Ministère ne possède pas d'information sur les effets à long terme de ses programmes. Cette information est généralement produite par la fonction d'évaluation de programme d'un ministère.

5.113 Patrimoine canadien a évalué le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition en 2004 et en a présenté les résultats dans son *Rapport sur le rendement de 2003-2004*. En 2005, il a évalué le Programme d'aide aux périodiques. Il termine présentement une évaluation du programme du Fonds canadien de télévision et s'affaire à évaluer la politique en matière de long métrage.

5.114 Notre analyse des deux évaluations complétées révèle que le Ministère a éprouvé beaucoup de difficultés à mesurer le rendement de ces deux programmes parce qu'il ne disposait pas des données nécessaires à ces évaluations. Dans le rapport d'évaluation du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition, on recommandait que le Ministère améliore sa capacité de mesurer les progrès qu'il accomplit par rapport à l'objectif culturel de son

programme. Dans le rapport d'évaluation du Programme d'aide aux périodiques, on faisait état d'un manque de clarté et de cohérence dans les divers énoncés des objectifs du Programme ainsi que d'une absence de données crédibles au moment de l'évaluation.

5.115 Nous reconnaissons qu'il est difficile de mesurer l'effet à long terme des programmes de soutien aux industries culturelles et de savoir dans quelle mesure les progrès observés sont attribuables aux programmes. Cependant, cette difficulté ne diminue pas l'importance de poursuivre les efforts de recherche et d'évaluation, car l'évaluation de programme doit permettre au Ministère d'obtenir une image plus nette de son rendement et des résultats qu'il a atteints et de déterminer les meilleures façons d'améliorer ses programmes.

Nécessité d'améliorer le rapport sur le rendement du Ministère

5.116 Le rapport ministériel sur le rendement constitue un instrument essentiel pour informer le Parlement des résultats obtenus lors de l'exercice terminé. Nous avons évalué la qualité du *Rapport sur le rendement* de Patrimoine canadien pour l'année terminée le 31 mars 2004 en utilisant un outil d'évaluation que nous (le Bureau du vérificateur général) avons élaboré et publié en 2002.

5.117 Nous avons conclu de notre évaluation que le *Rapport sur le rendement* était déficient à plusieurs égards :

- le lien entre les objectifs stratégiques du Ministère, les principaux résultats visés et les résultats atteints n'était pas clairement établi;
- des attentes claires et concrètes n'avaient pas été élaborées pour les résultats recherchés;
- l'information sur les résultats atteints était incomplète, axée sur des mesures de volume et des mesures économiques, et ne renseignait pas beaucoup sur les effets à long terme.

Les lacunes précédentes que nous avons observées dans les instruments de mesure des résultats expliquent en partie cette situation et signifient que Patrimoine canadien n'est pas en mesure de renseigner adéquatement le Parlement sur son rendement. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 5.27, la nouvelle Architecture des activités de programme de Patrimoine canadien pourra servir de base à la révision de son rapport ministériel sur le rendement.

5.118 Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- préciser les objectifs de ses programmes de soutien aux industries culturelles en fonction des objectifs du Ministère;

- élaborer une stratégie de mesure du rendement qui préciserait, entre autres, les indicateurs de rendement et les cibles clés que le Ministère a retenus pour contrôler, évaluer et rendre compte de son rendement au Parlement;
- élaborer les stratégies de collecte de données nécessaires à la mise en œuvre de ces indicateurs de rendement;
- faire état, dans son rapport ministériel sur le rendement, des réalisations, des progrès et des résultats obtenus à l'aide des indicateurs de rendement et des cibles préalablement élaborées.

Réponse de Patrimoine canadien. L'Architecture d'activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel. Une table ronde de cadres a été mise sur pied au sein du Secteur des affaires culturelles pour définir de façon plus précise les résultats, les indicateurs de rendement et les objectifs des programmes qui soutiennent les industries culturelles.

En s'inspirant du cadre de mesure du rendement de l'Architecture d'activités de programme, le Ministère élaborera, au cours du présent exercice, une stratégie de mesure du rendement qui spécifiera, entre autres, les indicateurs de rendement, les objectifs et les mécanismes de collecte de données. Cette information améliorera la capacité du Ministère de surveiller et d'évaluer son rendement et de faire rapport sur ses réalisations, ses progrès et ses résultats réels au Parlement dans le rapport ministériel sur le rendement. Au cours des six derniers mois, un travail a été entamé pour élaborer un plan d'acquisition et de développement de données à l'échelle du Ministère avec Statistique Canada dans le domaine des statistiques culturelles. À la demande de Patrimoine canadien, Statistique Canada se penche présentement sur une analyse des écarts entre les données actuellement collectées au nom du Ministère et celles nécessaires dans le cadre de la nouvelle Architecture d'activités de programme. Cela constitue une étape essentielle pour déterminer et mettre en place des indices de rendement appropriés. Un examen ministériel de la recherche sur l'opinion publique de Patrimoine canadien a également été effectué l'an dernier pour mieux cerner la recherche et l'information qui peuvent avoir un lien avec les priorités stratégiques du Ministère. Cette information a également été transmise au BVG. Finalement, un plan de recherche

ministériel a été élaboré et approuvé par le comité exécutif et il intègre toutes les activités de recherche stratégique pour tous les secteurs, notamment pour les programmes qui soutiennent les industries culturelles.

Conclusion

5.119 Nous avons conclu que les mécanismes d'orientation stratégique, de mesure du rendement et de reddition de comptes que Patrimoine canadien a mis en place pour la gestion du soutien aux industries culturelles doivent être renforcés si le Ministère veut améliorer l'efficacité et l'efficacités de ses programmes et de ses opérations. Le Secteur des affaires culturelles du Ministère doit :

- clarifier les résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles;
- définir des cibles de rendement;
- mieux rendre compte de ses réalisations et des résultats obtenus dans son rapport ministériel sur le rendement.

5.120 Patrimoine canadien exerce une influence considérable sur la gouvernance du Fonds canadien de télévision (FCT) et sur celle de Téléfilm Canada par les accords de contribution qu'il a conclus avec ces deux organismes. Ces accords, s'ils répondent à des besoins légitimes du Ministère de rendre compte de ses programmes, rendent complexe la structure de gouvernance du FCT et les rapports entre ces trois organismes et minent sérieusement l'autonomie de Téléfilm Canada et sa capacité de réaliser son mandat.

5.121 Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien, Téléfilm Canada, le Fonds canadien de télévision (FCT) et l'Agence du revenu du Canada ont mis en place un cadre de contrôle adapté à leurs opérations dans le domaine de l'audiovisuel. Cependant, à l'exception du FCT, ils n'appliquent pas assez rigoureusement leurs contrôles. En l'absence d'une approche plus systématique à la gestion des risques et à la consignation aux dossiers de leurs décisions, ces organisations ne peuvent avoir l'assurance que les exigences de contenu canadien sont respectées, que les projets sont choisis en conformité avec les critères de sélection et que seulement les dépenses admissibles sont remboursées ou que les crédits d'impôt sont accordés seulement pour des dépenses admissibles. Des lacunes dans le partage de l'information entre tous ces organismes, y compris le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, limitent aussi l'efficacité des contrôles.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

Déterminer si le ministère du Patrimoine canadien a mis en place des mécanismes appropriés d'orientation stratégique, de gouvernance, de contrôle, de mesure du rendement et de reddition de comptes pour la gestion du soutien aux industries culturelles.

Déterminer si le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien a mis en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir une assurance raisonnable que les projets des producteurs audiovisuels satisfont aux critères de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de contenu canadien.

Déterminer si Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision ont mis en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer qu'ils appliquent correctement les accords de contribution conclus avec Patrimoine canadien.

Déterminer si l'Agence du revenu du Canada a mis en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir une assurance raisonnable que les crédits d'impôt qu'elle accorde pour les productions cinématographiques ou magnétoscopiques canadiennes représentent des dépenses admissibles.

Déterminer si le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a mis en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir une assurance raisonnable que les entreprises de câblodistribution et de distribution par satellite ont versé la quote-part exigée de leurs revenus annuels au Fonds canadien de télévision.

Étendue, méthode et critères

Notre examen a porté sur la gestion du soutien accordé aux industries du film, de la télévision, de l'édition, de l'enregistrement sonore et des nouveaux médias.

Notre travail d'examen s'est déroulé dans les organisations suivantes :

- le ministère du Patrimoine canadien et son Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens;
- l'Agence du revenu du Canada;
- le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes;
- Téléfilm Canada;
- le Fonds canadien de télévision.

Notre méthode de vérification a inclus l'analyse de divers documents et rapports tels que les plans stratégiques, les évaluations de programmes et les accords de contribution conclus entre le Ministère et ses organismes d'exécution, l'analyse de bases de données telles que celle du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens et l'examen de dossiers. Elle a également comporté des rencontres avec

divers représentants des entités vérifiées, de l'industrie, du milieu universitaire ou d'autres personnes œuvrant au soutien des industries culturelles.

Nous n'avons pas vérifié les bénéficiaires (producteurs, éditeurs, scénaristes) des mesures de soutien.

Notre approche visait à obtenir une vue d'ensemble de l'appui accordé aux industries culturelles. Nous avons d'abord mis l'accent sur le Ministère, sur son rôle et ses responsabilités en matière d'élaboration de politiques, de suivi de leur mise en œuvre, de mesure des résultats et de reddition de comptes au Parlement. Ensuite, nous avons fait le lien avec les organismes engagés dans la mise en œuvre des mesures de soutien et la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités. À cet égard, nous avons vérifié certains éléments de la gestion des organismes responsables de la mise en œuvre des mesures de soutien. Nous n'avons pas examiné l'ensemble de la gestion de chacun de ces organismes.

Nous nous attendions à ce que le ministère du Patrimoine canadien,

En ce qui a trait à l'orientation stratégique :

- ait adopté une orientation stratégique pour se guider dans la gestion du soutien qu'il accorde aux industries culturelles;
- ait élaboré des stratégies de mise en œuvre;
- ait fondé son orientation stratégique et ses stratégies de mise en œuvre sur une information et des analyses pertinentes, une consultation auprès des principaux intervenants, y compris les tierces parties, et des mécanismes de coordination efficaces de ses programmes;
- ait fixé des priorités et élaboré des plans d'action.

En ce qui a trait au cadre de gouvernance pour les organismes d'exécution :

- ait établi, pour ses organismes d'exécution, un cadre de régie prévoyant des rapports crédibles, l'établissement de mécanismes redditionnels efficaces, une transparence adéquate et la protection de l'intérêt public, y compris des dispositions concernant les conflits d'intérêts;
- ait mis en place des contrôles pour s'assurer du respect des protocoles d'entente et des accords de contribution;
- se soit assuré que le recours aux protocoles d'entente et aux accords de contribution avec Téléfilm Canada respecte l'autonomie et l'indépendance de la société d'État.

En ce qui a trait au contrôle des fonds versés aux producteurs du secteur audiovisuel :

- se soit assuré que ses organismes d'exécution allouent les fonds en conformité avec les modalités des programmes;
- ait obtenu une assurance raisonnable que les projets de long métrage et d'émissions de télévision ont satisfait aux exigences de contenu canadien, aux critères de sélection de projets et aux règles d'admissibilité des dépenses;
- se soit assuré de l'efficacité du cadre de contrôle mis en place en collaboration avec ses organismes d'exécution.

En ce qui a trait à la mesure du rendement et à la reddition de comptes :

- ait défini des attentes claires et concrètes en matière de rendement pour le soutien accordé aux industries culturelles;
- ait mesuré les résultats et les incidences de ces mesures de soutien;
- ait utilisé l'information sur le rendement pour améliorer ses programmes;
- ait communiqué au Parlement les résultats obtenus et l'incidence des mesures de soutien adoptées.

Nous nous attendions à ce que Téléfilm Canada ait mis en place des contrôles pour s'assurer que les projets de long métrage et d'émissions de télévision que la société finance ont satisfait aux exigences de contenu canadien, aux critères de sélection de projets et aux règles d'admissibilité des dépenses.

Nous nous attendions à ce que le Fonds canadien de télévision ait mis en place des contrôles pour s'assurer que les projets d'émissions de télévision qu'il finance ont satisfait aux exigences de contenu canadien, aux critères de sélection de projets et aux règles d'admissibilité des dépenses.

Nous nous attendions à ce que l'Agence du revenu du Canada ait mis en place un système de contrôles efficace pour évaluer les crédits d'impôt que les producteurs du secteur audiovisuel lui réclament.

Nous nous attendions à ce que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ait mis en place un système de contrôles efficace des sommes que versent les entreprises de câblodistribution et de distribution par satellite au Fonds canadien de télévision.

Ces critères de vérification sont tirés de nos travaux en matière de reddition de comptes, de mesure du rendement et de gestion des subventions et contributions.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole

Directrice principale : Ginette Moreau

Directeur et directrices : Richard Gaudreau, Pascale Legault, Johanne McDuff

Hélène Botelho

Isabelle Dupuis

Susan Gomez

Carlos Modena (Boursier du Brésil)

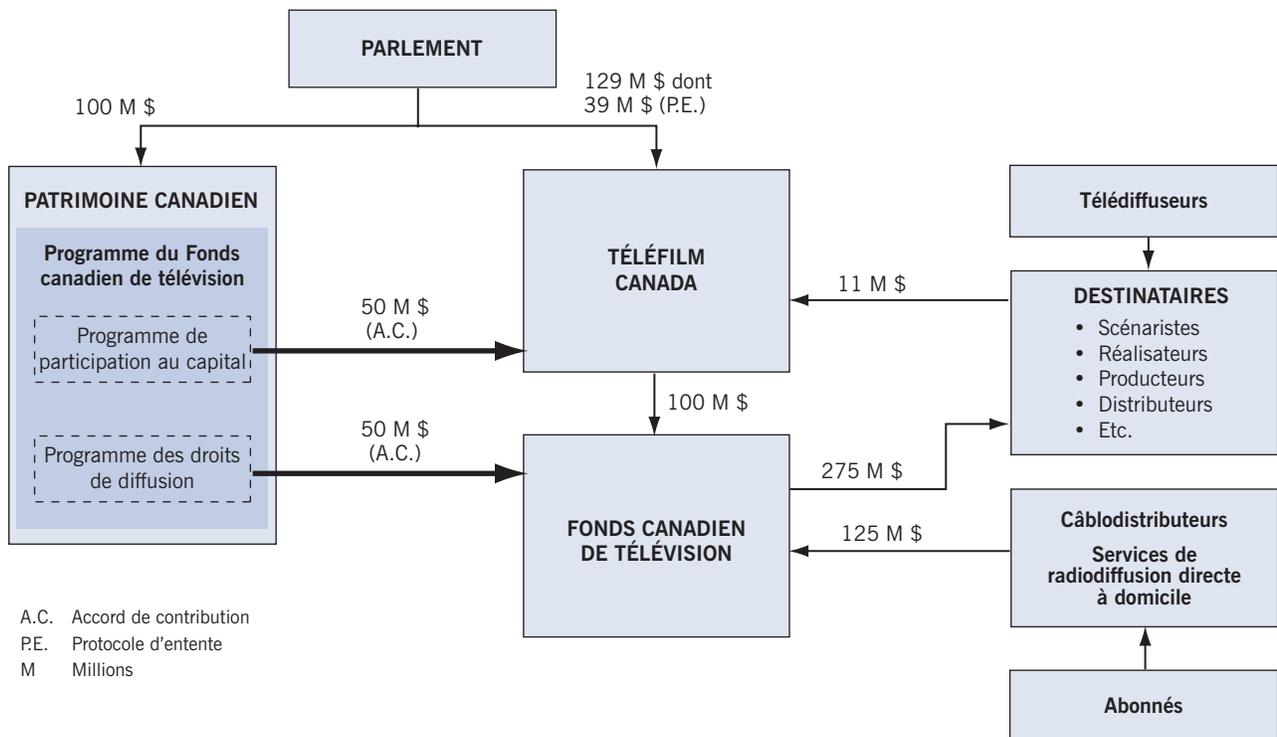
Julie Salois

Arti Sachdev

Mathieu Tremblay

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Structure de financement du programme du Fonds canadien de télévision, 2004–2005



Source : Données obtenues de Patrimoine canadien, Fonds canadien de télévision et Téléfilm Canada.

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse des entités
<p>Gestion stratégique</p> <p>5.28 Patrimoine canadien devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • déterminer les résultats qu'il veut atteindre au cours des prochaines années en matière de soutien aux industries culturelles; • mettre en œuvre des mécanismes de gestion horizontale des enjeux communs qu'il aura retenus en matière de soutien aux industries culturelles; • renforcer ses mécanismes de planification stratégique, de gestion du risque et d'évaluation de programme. <p>(5.27)</p>	<p>L'Architecture des activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel.</p> <p>De plus, le Secteur des affaires culturelles a procédé à des améliorations pour son approche de gestion stratégique depuis novembre 2004. Le Secteur a adopté une approche entièrement intégrée pour la gestion de ses fonctions principales et a commencé à déterminer des mécanismes supplémentaires de gestion horizontale pour que cette approche soit plus stratégique. Ces mécanismes comprennent, par exemple, des tables rondes avec des cadres pour discuter de façon intégrée de questions horizontales liées aux politiques et à la gestion.</p> <p>Le Ministère en est aux dernières étapes de la mise en place d'un cadre ministériel de planification et d'établissement de rapports qui intégrera une planification stratégique et opérationnelle avec mesure du rendement et préparation de rapports. Ce cadre, approuvé par le comité exécutif du Ministère en septembre 2003, a été communiqué au BVG. Le Ministère a une politique de cadre intégré de gestion du risque approuvé et a entrepris des étapes pour intégrer des pratiques clés de gestion du risque dans ses processus de planification stratégique et opérationnelle (p. ex. profil du risque ministériel, évaluation du risque juridique, certains accords de responsabilisation et vérification axée sur le risque, ainsi que planification de l'évaluation). Plus récemment, le Ministère a établi un point central pour la gestion intégrée du risque, indépendant de la vérification interne, pour intégrer entièrement la gestion du risque dans le cadre de la culture de gestion et de ses processus.</p>

Recommandation	Réponse des entités
	<p>À la suite d'un travail intensif d'évaluation lié au renouvellement de programmes au cours de la dernière année et demie, travail conforme aux exigences stratégiques du SCT en matière de paiement de transfert, le Ministère a approuvé un plan de vérification et d'évaluation pour 2005-2006 qui comprend un nombre d'évaluations de programme horizontales. Cela permettra de mesurer la possibilité d'évaluer l'Architecture des activités de programme comme outil permettant de fournir des données pertinentes sur le rendement. Au même moment, du travail est en cours pour que les vérifications et les évaluations permettent de donner plus d'information au cadre de responsabilisation de la gestion. Le Ministère a également lancé une évaluation de sa fonction d'évaluation de programmes dans le but d'améliorer ses contributions à la gestion stratégique.</p>
<p>Cadre de gouvernance</p> <p>5.55 Patrimoine canadien devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • simplifier la structure de gestion du programme du Fonds canadien de télévision; • préciser les objectifs du programme du Fonds canadien de télévision. (5.51-5.54) <p>5.56 Le Fonds canadien de télévision devrait appliquer rigoureusement ses directives et procédures sur les « conflits d'intérêts, confidentialité et comité indépendant » et consigner en dossier l'information à l'appui des décisions de son conseil d'administration. (5.51-5.54)</p>	<p>Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation de préciser les objectifs et les résultats du programme du Fonds canadien de télévision. Des consultations ont déjà eu lieu dans le but d'améliorer la gouvernance de ce partenariat public-privé.</p> <p>Dans le <i>Rapport du Comité indépendant de 2004-2005</i> en date du 21 juillet 2005, le Comité indépendant a annoncé qu'il prendrait les mesures nécessaires pour s'assurer que tous les membres du conseil d'administration du FCT soient avisés de leur obligation de <i>ne pas divulguer</i> d'« informations confidentielles » sur le FCT ou ses programmes, sauf lorsque cela est permis en vertu du <i>Protocole de partage des renseignements confidentiels</i> et que les informations confidentielles se rattachant aux principes directeurs des programmes du FCT et à diverses autres questions ne seront transmises qu'aux personnes désignées, et sous réserve que celles-ci donnent au FCT un engagement de non-divulgateur sous la forme prescrite.</p>

Recommandation	Réponse des entités
<p>5.67 Patrimoine canadien devrait revoir et simplifier la structure de gouvernance et de mise en œuvre des programmes de soutien à l'industrie audiovisuelle (long métrage, télévision et nouveaux médias) de façon à respecter le mandat et l'obligation de rendre compte du Ministère et de Téléfilm Canada. (5.57-5.66)</p>	<p>Conformément aux recommandations du <i>Rapport du Comité indépendant</i>, le conseil d'administration du FCT exige dorénavant que les procès-verbaux des réunions appropriées consignent les raisons des déclarations faites ou des décisions prises lorsqu'un administrateur déclare être en conflit d'intérêts réel ou apparent ou que le Comité indépendant signale qu'un ou plusieurs administrateurs sont en conflit d'intérêts dans une affaire donnée.</p> <p>Les personnes nommées administrateurs « indépendants » devront désormais remettre par écrit tout renseignement en rapport avec les critères de la <i>Politique sur l'indépendance des administrateurs</i> du FCT avant la réunion du conseil d'administration au cours de laquelle celui-ci devra décider si ces personnes sont « indépendantes » en vertu de cette politique. Ces renseignements seront communiqués aux membres du conseil d'administration.</p> <p>Le conseil d'administration et le Comité indépendant du FCT continueront à gérer les conflits d'intérêts conformément aux <i>Principes directeurs régissant les conflits d'intérêts</i> du FCT.</p> <p>Le ministère du Patrimoine canadien est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère assume un leadership dans le domaine des politiques publiques en ce qui concerne le secteur de l'audiovisuel. Dans ce contexte, le Ministère fera des propositions pour améliorer la gouvernance du Fonds canadien de télévision en tant que partenariat public-privé et y clarifier le rôle de Téléfilm Canada.</p> <p>Téléfilm continuera à jouer un rôle clé pour favoriser et promouvoir le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada, y compris les industries de la télévision, du long métrage et des nouveaux médias. Conformément à son mandat, lequel s'exerce dans le contexte plus vaste des politiques culturelles du gouvernement du Canada, Téléfilm appuie le développement, la production et la distribution de projets audiovisuels; soutient le perfectionnement professionnel dans l'industrie de l'audiovisuel; soutient une présence canadienne dans les marchés et les festivals audiovisuels au Canada et à l'étranger et administre des ententes de coproductions audiovisuelles internationales.</p>

Recommandation	Réponse des entités
<p>Application des contrôles</p> <p>5.80 Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de Patrimoine canadien devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • consigner ses processus d'affaires et les risques auxquels il fait face, établir des contrôles en conséquence et mettre sur pied un processus de contrôle de la qualité; • obtenir des documents à l'appui de la déclaration de citoyenneté ou de résident permanent pour tout personnel clé de création qui participe pour la première fois à une production audiovisuelle et garder ces informations pour référence future; • clarifier et résoudre ses divergences de vues avec l'Agence du revenu du Canada sur les vérifications de contenu canadien que l'Agence effectue en son nom. (5.73-5.79) <p>5.85 Téléfilm devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'assurer que ses contrôles sont appliqués de façon rigoureuse, que ses décisions et ses analyses sont bien documentées et que ses dossiers sont organisés de manière uniforme; • clarifier avec le Fonds canadien de télévision les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui a trait aux opérations entre apparentés, les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes; 	<p>Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens a amorcé des travaux en vue d'améliorer sa stratégie de gestion du risque et ses processus de contrôle de la qualité, y compris les déclarations de citoyenneté pour le personnel clé de création. Cette stratégie comportera notamment le maintien du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien, qui permet de vérifier des certificats sélectionnés en fonction des risques cernés. Les mesures adoptées au terme de cet exercice permettront aux analystes d'être mieux outillés pour cerner et évaluer les risques, et d'appliquer les mesures de contrôle et de documentation de leur analyse.</p> <p>Le Ministère s'engage également à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'optimiser le partage d'information entre les deux parties et d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien.</p> <p>L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens ont convenu d'une stratégie propre à améliorer leurs communications pour dissiper les différences d'opinion.</p> <p>De concert avec le Fonds canadien de télévision, Téléfilm Canada a revu et clarifié sa politique sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des rapports de coûts. Cette nouvelle version qui a été présentée aux associations représentant les producteurs fera l'objet de communications structurées auprès des analystes, producteurs et vérificateurs internes.</p> <p>Téléfilm Canada a déjà donné suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité. Une première version du programme de contrôle de la qualité a été déposée. Le programme de contrôle de la qualité sera mis en place au cours du prochain exercice financier. Ce programme permanent devrait aussi nous assurer que les contrôles sont appliqués rigoureusement, que les analyses sont bien documentées et que les dossiers sont uniformément organisés.</p>

Recommandation	Réponse des entités
<ul style="list-style-type: none"> • donner suite aux recommandations issues de l'exercice de contrôle de la qualité qu'elle a effectué en 2005 et veiller à faire de cet exercice un mécanisme permanent de contrôle interne. (5.81-5.84) <p>5.90 Le Fonds canadien de télévision devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • renforcer son mécanisme de contrôle de la qualité afin de s'assurer qu'il tire de ses revues des dossiers des conclusions qui serviront à améliorer ses pratiques de gestion; • clarifier, conjointement avec Téléfilm Canada, les lignes directrices sur les exigences en matière de comptabilisation et de présentation des coûts de production; préciser ce qui est acceptable en termes de coûts, plus particulièrement en ce qui touche les opérations entre apparentés, et les communiquer à ses analystes, aux producteurs et à leurs vérificateurs externes. (5.86-5.89) 	<p>Le mécanisme de contrôle de la qualité du FCT se compose de deux volets : 1) une révision interne des dossiers (RID) coordonnée par le chef de la réglementation du FCT; et 2) l'envoi annuel d'une quarantaine de dossiers à un cabinet d'expertise comptable indépendant. Cette démarche vise à s'assurer que les programmes et autres politiques du FCT sont conformes à ses principes directeurs et à évaluer la cohérence de l'interprétation et de la mise en application de ces principes. Le cabinet d'expertise comptable indépendant vérifie les états financiers des productions financées par les programmes du FCT.</p> <p>a) <i>Révision interne des dossiers</i> — Les critères qui inspirent le choix du chef de la réglementation ne sont pas rigoureusement documentés. Règle générale, celui-ci souhaite s'assurer que les dossiers à réviser représentent un vaste échantillonnage des chargés de projets, de la nature des productions (taille du devis, complexité, etc.), des types d'émissions et des producteurs. Le chef de la réglementation rend compte à la présidente et chef de la direction, et des mesures correctrices sont prises en cas de problème.</p> <p>La RID respectera à l'avenir la procédure suivante : 1) le chef de la réglementation préparera annuellement un plan de révision de la réglementation qui énoncera les critères de sélection des dossiers à réviser et qui sera soumis pour examen et approbation à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances; 2) à la fin de chaque exercice financier, le chef de la réglementation remettra à la présidente et chef de la direction et au Comité des finances un rapport écrit qui résumera les résultats de la RID effectuée au cours de l'exercice financier et qui comprendra, le cas échéant, des recommandations de changement ou des mesures correctrices.</p>

Recommandation	Réponse des entités
	<p>b) <i>Revue des productions</i> — Les critères de sélection des productions qui font l'objet d'une revue de la part des experts-comptables indépendants ne sont pas documentés. Le chef de la réglementation sélectionne ces dossiers en se fiant à son évaluation du risque. Ces dernières années, la priorité a été donnée à la vérification des coûts des parties liées.</p> <p>Une fois la revue des productions d'une année donnée terminée, les experts-comptables indépendants envoient à la présidente et chef de la direction du FCT des rapports individuels de chaque dossier ainsi qu'un rapport d'ensemble qui résume les résultats de la revue, signale les questions qui posent des problèmes et suggère des pistes de solutions. Le rapport le plus récent a été remis le 28 septembre 2005; il se rapporte à la liste des productions de 2001.</p> <p>Le cabinet d'expertise comptable indépendant engagé par le FCT a pour mission de l'aider à concevoir des critères clairs de sélection des productions devant faire l'objet d'une revue. Ces critères seront influencés par les risques financiers des productions financées par le FCT et mis en lumière par lui-même en consultation avec le cabinet d'expertise comptable indépendant.</p> <p>Une fois ce processus achevé, les critères de sélection seront revus et approuvés par le Comité des finances. À l'avenir, le rapport d'ensemble du cabinet d'expertise comptable indépendant (y compris les recommandations de changement) lui sera remis pour révision.</p> <p>L'année dernière, le FCT et Téléfilm se sont appliqués à réviser leurs politiques relativement aux <i>Exigences de comptabilité et de rapport</i>. Afin de respecter leurs pratiques et politiques, cette révision s'est accompagnée de longues consultations avec les associations de producteurs. Une version révisée a été communiquée en août 2005 à l'association des producteurs pour commentaires. La nouvelle version s'inspire des politiques de l'ARC dans la mesure où ces principes sont pertinents et applicables. Les associations de producteurs devraient accepter cette version préliminaire sans grandes modifications. Une fois cette étape franchie, les politiques seront affichées sur le site du FCT. De plus, les organisations de producteurs seront averties à l'avance de la publication des politiques révisées et pourront en aviser leurs membres.</p>

Recommandation	Réponse des entités
<p>5.95 L'Agence du revenu du Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établir un profil des risques relatifs à l'administration du programme de crédit d'impôt pour production cinématographique, ajuster sa stratégie de vérification, instaurer des contrôles en conséquence et les mettre par écrit; • mettre en place un système de revue de la qualité des décisions des superviseurs; • établir un mécanisme qui lui permettrait de bénéficier des résultats des analyses de Téléfilm Canada et du Fonds canadien de télévision qui ont permis de repérer des cas de surfacturation. <p>(5.91-5.94)</p>	<p>L'ARC est d'accord. Dans le contexte de son cadre d'évaluation du risque et de sa stratégie de vérification, elle a mis en œuvre une politique de gestion du risque pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. Cette politique exhaustive comprend des critères d'évaluation du risque, des lignes directrices et des contrôles clés pour le traitement des demandes. Elle a été mise en œuvre à l'échelle nationale en octobre 2005.</p> <p>L'ARC a finalisé et a mis en œuvre l'utilisation d'une « feuille de contrôle pour l'évaluation du risque » comprise dans la politique de gestion du risque de l'ARC pour les programmes fédéraux de crédits d'impôt pour production cinématographique. L'information saisie donnera à l'ARC un mécanisme d'examen de la qualité des décisions prises par les superviseurs.</p> <p>L'Agence déterminera la mesure dans laquelle les données sur la « surfacturation » compilées par Téléfilm et le FCT pourraient lui servir à appliquer le crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne. S'il est avantageux de les utiliser, l'ARC créera, de concert avec Téléfilm et le FCT, un mécanisme pour recueillir ces renseignements.</p>
<p>5.99 Le Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications devrait informer le Fonds canadien de télévision des sommes que les entreprises de distribution par câble et par satellite auraient dû lui verser durant la dernière année et exiger que le Fonds canadien de télévision lui confirme les sommes qu'il a reçues.</p> <p>(5.96-5.98)</p>	<p>Le CRTC est d'accord avec la recommandation et, dans le cadre de la vérification annuelle des montants que les sociétés de distribution doivent verser au Fonds canadien de télévision (FCT), entreprend, à compter de l'année de radiodiffusion 2005, d'informer le FCT des sommes que celui-ci peut s'attendre de recevoir chaque année. Le CRTC fournira ces renseignements en fonction des licences particulières, en tenant pour acquis que le FCT les gardera confidentiels et ne les partagera pas avec d'autres parties.</p> <p>Lorsque le FCT confirmera s'il a bien reçu les sommes en question, le CRTC fera au besoin le suivi auprès des sociétés de distribution qui n'ont pas effectué les contributions requises.</p>

Recommandation	Réponse des entités
<p>5.104 Patrimoine canadien devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en collaboration avec l'Agence du revenu du Canada, mettre en place des mécanismes pour l'échange systématique et soutenu de toute l'information nécessaire pour administrer le programme de crédit d'impôt; • en collaboration avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision, élaborer et adopter pour leur usage respectif, une approche commune, fondée sur une information fiable attestant la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent pour la certification des fonctions clés de création. (5.100-5.103) 	<p>Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère poursuivra les travaux entrepris dans le cadre du mandat du Conseil des systèmes pour améliorer (là où il est possible de le faire) les mécanismes de partage d'information entre le Ministère et les organismes et programmes fédéraux. Le Ministère s'engage notamment à rehausser l'efficacité des relations d'affaires du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens avec l'Agence du revenu du Canada afin d'assurer une interprétation cohérente des politiques du Bureau dans le cadre du Programme de vérification de l'attestation du contenu canadien.</p> <p>Dans sa deuxième réponse au rapport Lincoln, le gouvernement a indiqué son intention de charger le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens de mener à bien tout le travail de certification du contenu canadien au nom des organismes et des programmes fédéraux. Cette mesure permettra la mise en place d'un système unique de validation de la documentation aux fins de la certification du personnel clé de création. Les contraintes juridiques devront être examinées dans la recherche d'une plus grande transparence du système de certification.</p> <p>L'Agence du revenu du Canada et le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens se sont mis d'accord sur un mécanisme d'optimisation du partage des renseignements entre les deux parties. Le Bureau fournira en temps opportun à l'Agence des copies de toutes les lettres de révocation qu'il délivre aux demandeurs.</p>
Mesure et communication des résultats	
<p>5.118 Patrimoine canadien devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préciser les objectifs de ses programmes de soutien aux industries culturelles en fonction des objectifs du Ministère; <p>élaborer une stratégie de mesure du rendement qui préciserait, entre autres, les indicateurs de rendement et les cibles clés que le Ministère a retenus pour contrôler, évaluer et rendre compte de son rendement au Parlement;</p>	<p>L'Architecture d'activités de programme du Ministère, telle qu'elle est décrite dans le Rapport sur les plans et priorités 2005-2006, détermine les résultats stratégiques de Patrimoine canadien et définit les résultats attendus de toutes les activités liées aux programmes, notamment celles liées aux industries culturelles. Le Ministère reconnaît la nécessité de clarifier davantage les énoncés de résultats et les indicateurs de rendement connexes pour son soutien aux industries culturelles et entend le faire au cours de l'exercice financier actuel. Une table ronde de cadres a été mise sur pied au sein du Secteur des affaires culturelles pour définir de façon plus précise les résultats, les indicateurs de rendement et les objectifs des programmes qui soutiennent les industries culturelles.</p>

Recommandation	Réponse des entités
<ul style="list-style-type: none"> • élaborer les stratégies de collecte de données nécessaires à la mise en œuvre de ces indicateurs de rendement; • faire état, dans son rapport ministériel sur le rendement, des réalisations, des progrès et des résultats obtenus à l'aide des indicateurs de rendement et des cibles préalablement élaborées. (5.116-5.117) 	<p>En s'inspirant du cadre de mesure du rendement de l'Architecture d'activités de programme, le Ministère élaborera, au cours du présent exercice, une stratégie de mesure du rendement qui spécifiera, entre autres, les indicateurs de rendement, les objectifs et les mécanismes de collecte de données. Cette information améliorera la capacité du Ministère de surveiller et d'évaluer son rendement et de faire rapport sur ses réalisations, ses progrès et ses résultats réels au Parlement dans le rapport ministériel sur le rendement. Au cours des six derniers mois, un travail a été entamé pour élaborer un plan d'acquisition et de développement de données à l'échelle du Ministère avec Statistique Canada dans le domaine des statistiques culturelles. À la demande de Patrimoine canadien, Statistique Canada se penche présentement sur une analyse des écarts entre les données actuellement collectées au nom du Ministère et celles nécessaires dans le cadre de la nouvelle Architecture d'activités de programme. Cela constitue une étape essentielle pour déterminer et mettre en place des indices de rendement appropriés. Un examen ministériel de la recherche sur l'opinion publique de Patrimoine canadien a également été effectué l'an dernier pour mieux cerner la recherche et l'information qui peuvent avoir un lien avec les priorités stratégiques du Ministère. Cette information a également été transmise au BVG. Finalement, un plan de recherche ministériel a été élaboré et approuvé par le comité exécutif et il intègre toutes les activités de recherche stratégique pour tous les secteurs, notamment pour les programmes qui soutiennent les industries culturelles.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2005

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2005
	Points saillants — Chapitres 1 à 8
Chapitre 1	Gendarmerie royale du Canada — Les services de police à contrat
Chapitre 2	La qualité et la communication des résultats des sondages
Chapitre 3	Agence du revenu du Canada — La vérification des déclarations de revenus des particuliers et des fiducies
Chapitre 4	La gestion des initiatives horizontales
Chapitre 5	Le soutien accordé aux industries culturelles
Chapitre 6	Élections Canada — L'administration du processus électoral fédéral
Chapitre 7	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

