



**Patrimoine
canadien**

**Canadian
Heritage**

**ÉVALUATION FORMATIVE CONJOINTE
PRÉSENTATION DES ARTS CANADA,
ESPACES CULTURELS CANADA ET
PROGRAMME DE CONSOLIDATION DES ARTS
ET DU PATRIMOINE CANADIENS**

Rapport final

le 22 octobre 2003

Canada



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1.0 Introduction	1
1.1 But de l'évaluation	1
1.2 Structure du rapport	2
2.0 Profil et méthodologie de l'évaluation	3
2.1 Enjeux de l'évaluation	3
2.2 Méthodologie de l'évaluation	4
2.3 Problèmes de méthodologie	8
2.4 Sommaire de la méthodologie	12
3.0 Profil des programmes	13
3.1 Aperçu des objectifs stratégiques ministériels	13
3.2 Évolution des programmes	13
3.3 Aperçu des programmes évalués	19
3.4 Résumé	28
4.0 Constatations de l'évaluation	29
4.1 Raison d'être	29
4.2 Pertinence de la conception des programmes	30
4.3 Pertinence de l'exécution des programmes	34
4.4 État d'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus	61
4.5 Pertinence de l'évaluation du rendement et des rapports	74
5.0 Conclusions et recommandations	85
5.1 Conclusions	85
5.2 Recommandations	92



SOMMAIRE

Introduction

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) a entrepris une évaluation formative « conjointe » de trois programmes conçus pour permettre à la population canadienne d'avoir plus de choix en matière de culture, d'arts et de patrimoine : Présentation des arts Canada (PAC), Espaces culturels Canada (ECC) et le Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens (PCAPC).

En 1999, des consultations nationales ont eu lieu pour déterminer quels étaient les programmes les mieux en mesure de répondre aux besoins des organismes à vocation artistique, culturelle et patrimoniale, et définir les niveaux de financement nécessaires et les critères d'admissibilité. De plus, *Un cadre de politique pour les arts* (2001) a confirmé l'orientation adoptée par l'évaluation du Programme d'initiatives culturelles (PIC) (voir la section 3.2.2).

Ces programmes ont émergé de l'examen de 2001 relatif à la politique des arts (que l'on abordera plus en détails ci-dessous) où le Ministère a établi une vision générale en ce qui concerne l'appui fédéral à accorder aux arts et au patrimoine afin :

- ▶ d'accroître la création et la production artistiques (Conseil des Arts du Canada);
- ▶ d'élargir l'accès (PAC, ECC);
- ▶ d'aider à améliorer la capacité organisationnelle (PCAPC).

Objectif de l'évaluation

Dans le cadre de l'évaluation formative, les questions suivantes ont été examinées :

- ▶ la pertinence de la conception de chacun des programmes;
- ▶ dans quelle mesure la mise en œuvre des programmes se déroule bien;
- ▶ l'état d'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus;
- ▶ dans quelle mesure on recueille des renseignements liés au rendement et on utilise à cette fin des systèmes et des méthodes pertinents.

Méthodologie de l'évaluation

Plusieurs méthodes ont été utilisées au cours de l'évaluation formative conjointe pour réunir de multiples sources de données, mentionnons entre autres :

- ▶ l'examen des dossiers et des documents;
- ▶ des entrevues menées auprès des principaux intervenants;



- ▶ des enquêtes auprès des candidats qui présentent des demandes aux programmes;
- ▶ une enquête auprès des donateurs des fonds de dotation;
- ▶ un questionnaire écrit à l'intention des régions pour évaluer les activités visant à rejoindre les populations cibles;
- ▶ des études de cas de projets sélectionnés.

Enjeux de l'évaluation

Après avoir examiné diverses options pour déterminer s'il était préférable d'effectuer des évaluations distinctes des trois programmes ou bien de les réunir en une seule évaluation, on a décidé de mener une évaluation formative conjointe puisque les objectifs des programmes en question ont tendance à se compléter et à viser la même clientèle. La direction a donc décidé de mettre les ressources en commun et d'entreprendre une évaluation formative conjointe. Il était inévitable d'en arriver à un compromis dans la mesure où l'attention était dirigée sur les points communs des programmes, plutôt que sur la conception, l'exécution et la mise en œuvre propres à chacun d'entre eux. Cependant, cette démarche a permis un regroupement d'idées et de renseignements, qui sert actuellement à améliorer la structure d'exécution de chaque programme.

Dans le cadre de la présente évaluation, trois programmes distincts mais complémentaires sont examinés. Ces programmes comportent des volets conçus pour appuyer des aspects spécifiquement liés à l'amélioration de l'accès, des infrastructures et de la viabilité organisationnelle. Les modalités de demande varient selon les programmes et leurs volets, mais en même temps, ces derniers sont, dans l'ensemble, exécutés de façon similaire. Ils utilisent tous un processus de subventions et contributions.

Ces programmes sont relativement récents. Les gestionnaires et ceux qui présentent des demandes de subvention ont eu peu de temps pour acquérir de l'expérience quant à leur mode de fonctionnement. En général, il est sans doute trop tôt pour évaluer les résultats de ces programmes, bien que les rapports de certains projets soient déjà en mesure de rendre compte des extrants et des résultats à court terme obtenus grâce au financement.

Le principal problème rencontré provient du fait que l'information recueillie n'a pas permis d'établir une certaine distinction entre les programmes et leurs volets, simplement parce que les répondants ne connaissaient que quelques détails pertinents sur certains programmes spécifiques et refusaient d'émettre des hypothèses. Les gestionnaires et les participants devront mieux connaître les programmes et leurs volets pour qu'il soit possible d'obtenir plus de précisions permettant de les « différencier » les uns des autres.



Profils des programmes

PCH vise quatre objectifs stratégiques auxquels tous les programmes, politiques et initiatives du Ministère devraient contribuer. Les deux premiers objectifs sont particulièrement pertinents en ce qui concerne les trois programmes évalués :

- ▶ *Contenu canadien* : Favoriser la création, la diffusion et la préservation de divers œuvres, histoires et symboles culturels canadiens qui reflètent notre passé et qui soient l'expression de nos valeurs et de nos aspirations.
- ▶ *Participation et engagement dans le domaine culturel* : Favoriser l'accès et la participation des Canadiens et des Canadiennes à la vie culturelle de notre pays.

Évolution des programmes

Le gouvernement fournit une aide qui demeure essentielle à la survie de nombreux établissements et industries culturels au Canada, bien que ce soit à des degrés divers. Le gouvernement fédéral a joué, et joue encore, un rôle important quand il s'agit d'appuyer les arts et la culture au pays. Même si le gouvernement continue d'offrir de l'aide à la collectivité culturelle, celle-ci a ressenti les effets des réductions budgétaires subies dans l'ensemble de l'administration fédérale, surtout au cours des années 1990.

Depuis un certain nombre d'années, PCH a appuyé les diffuseurs artistiques et les organismes patrimoniaux au moyen du Programme d'aide aux musées (PAM), établi en 1972, et grâce à l'ancien Programme d'initiatives culturelles (PIC), établi en 1985. Le PIC comportait trois volets principaux : le *Volet I - Aide au développement stratégique* pour améliorer la viabilité et l'efficacité des organismes culturels; le *Volet II - Aide à l'immobilisation* pour permettre au public d'accéder davantage aux arts de la scène, aux arts visuels professionnels et aux collections patrimoniales par le biais d'un réseau d'installations culturelles; le *Volet III - Festivals et événements artistiques spéciaux* pour donner l'occasion au public canadien d'apprécier les réalisations d'artistes professionnels canadiens, en provenance d'autres provinces et territoires.

En mai 2001, le premier ministre a annoncé un important investissement de plus de 500 millions de dollars pour favoriser la croissance et le développement de la culture canadienne. Cet investissement est réparti sur une période de trois ans et ses objectifs sont les suivants :

- ▶ favoriser la croissance, le développement et la diversité de la création au Canada;
- ▶ offrir aux Canadiens et Canadiennes les moyens de protéger leur patrimoine bâti;
- ▶ accroître la production de contenu canadien pour l'Internet;
- ▶ faire en sorte que les industries culturelles canadiennes puissent réussir dans la nouvelle économie numérique et protéger une voix canadienne dynamique et originale;
- ▶ favoriser l'exportation de produits et de services culturels.



Tous les programmes qui reçoivent des fonds additionnels sont gérés par PCH, à l'exception des fonds versés au Conseil des Arts du Canada. Le Ministère a lancé de nombreux programmes : il a, entre autres, élaboré PAC pour cibler la programmation, ECC pour s'occuper des infrastructures physiques et le PCAPC pour faire en sorte d'assurer la viabilité du milieu des arts et du patrimoine.

Présentation des arts Canada

Présentation des arts Canada (PAC), qui a été lancé en juillet 2001, remplace le volet Festivals et événements artistiques spéciaux du PIC. Il est constitué d'un fonds¹ de 72 millions de dollars répartis sur trois ans. Dans le cadre de ce programme, les diffuseurs artistiques peuvent recevoir une aide financière pour accroître et diversifier la programmation offerte dans les collectivités, organiser le développement de leurs auditoires et des activités de sensibilisation. Les diffuseurs qui présentent des festivals artistiques et des séries sur les arts de la scène, qu'il s'agisse d'événements multidisciplinaires d'envergure ou d'activités toutes simples dont la portée est bien précise, sont admissibles. Le programme est conçu pour contribuer à la réalisation des objectifs ministériels en matière d'accès et de diversité.

PAC comporte les trois volets suivants :

- ▶ Le volet *Soutien à la programmation* offre une aide financière, sous forme de contributions annuelles ou pluriannuelles, aux diffuseurs artistiques qui présentent un festival artistique ou une série sur les arts de la scène dans le cadre de leur programmation et d'autres initiatives dont les objectifs sont similaires à ceux du PAC.
- ▶ Le volet *Soutien aux projets* appuie des projets non récurrents, qui s'ajoutent aux activités régulières des organismes artistiques et patrimoniaux admissibles ou les diversifient (par exemple, du perfectionnement professionnel spécial ou une initiative de réseautage).
- ▶ Le volet *Soutien au développement* vient en aide aux organismes tiers qui versent des subventions et fournissent des conseils et des services à de nouveaux organismes qui présentent une demande. L'objectif de ce volet est d'assurer la croissance future du milieu et du réseau des diffuseurs, et de favoriser les partenariats avec d'autres gouvernements et bailleurs de fonds.

¹ Les fonds comprennent les salaires et les coûts de fonctionnement et d'entretien.



Espaces culturels Canada

Espaces culturels Canada (ECC) remplace le volet du PIC lié à l'infrastructure et appuie l'amélioration, la rénovation et la construction d'installations à vocation artistique et patrimoniale, et l'achat d'équipement spécialisé². De 2001 à 2004, ce programme vise à accorder 80 millions de dollars à des organismes voués aux arts et au patrimoine; on accordera une attention particulière aux organismes qui sont au service de collectivités moins bien desservies, aux jeunes, aux minorités de langue officielle, aux communautés autochtones et d'origine culturelle diverse, ou dont les disciplines sont moins bien connues. Les organismes autochtones et sans but lucratif à vocation artistique et patrimoniale, ainsi que les administrations régionales et municipales et les gouvernements provinciaux et territoriaux, sont admissibles.

Le programme ECC, de façon similaire à PAC, est coordonné par l'administration centrale de PCH et géré par le biais des cinq bureaux régionaux du Ministère, avec l'appui des bureaux de district. Dans les régions, des consultations sont tenues sur une base régulière avec les responsables du programme Infrastructures Canada (IC) pour que les mesures prises soient complémentaires. Le Conseil des Arts du Canada et IC ont un observateur qui fait partie du Comité d'examen national du programme Espaces culturels Canada. Les responsables du programme consultent également leurs collègues provinciaux et territoriaux pour que les projets se complètent.

Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens

Le Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens (PCAPC) comprend les cinq volets suivants³ :

- ▶ Le volet *Projets de stabilisation* appuie les organismes à vocation artistique et patrimoniale pour leur permettre de mieux se gérer, d'établir des bases financières plus solides et des liens avec leurs collectivités.
- ▶ Le volet *Développement des compétences* apporte une aide financière à des organismes à vocation artistique et patrimoniale qui n'ont pas accès à un fonds de stabilisation pour des projets visant à développer leurs compétences en matière de gestion et de régie interne.
- ▶ Le volet *Capitales culturelles du Canada* favorise l'intégration des questions culturelles aux priorités municipales et offre la possibilité aux municipalités d'être

² Patrimoine canadien (2002), *Espaces culturels Canada*.
http://www.pch.gc.ca/progs/ecc-csp/index_f.cfm

³ Cependant, dans le cadre de cette évaluation, seuls deux volets ont été examinés : Développement des compétences et Incitatifs aux fonds de dotation.



nommées « capitales culturelles ». Les municipalités sont encouragées à jouer un rôle central dans le développement culturel de leur collectivité par la détermination et la mise en œuvre de politiques culturelles et de plans d'action.

- ▶ Le volet *Incitatifs aux fonds de dotation* s'efforce d'encourager le secteur privé à contribuer aux fonds de dotation des organismes voués aux arts et au patrimoine; il fournit des fonds de contrepartie (jusqu'à 1:1) pour chaque dollar obtenu et consacré aux fonds de dotation des organismes.
- ▶ Le volet *Projet de réseautage* apporte des contributions stratégiques aux projets de réseaux nationaux qui développent, améliorent et consolident le milieu dans lequel évoluent les arts et le patrimoine au Canada.

Constatations

Les quatre principales questions examinées dans le cadre de l'évaluation ont orienté les recherches et la présentation des constatations.

Pertinence de la conception des programmes

Les programmes en question ont vu le jour à la suite d'un processus d'examen réalisé en 2001. Ils ont été établis à titre de portefeuille d'aide complémentaire destinée aux organismes à vocation artistique et patrimoniale. Ils avaient également pour objectif de redresser ce qui avait été une période de financement instable dans le cadre des programmes précédents. Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) a offert des programmes d'aide pour améliorer et accroître les espaces culturels, stabiliser les organismes et promouvoir la création de nouveaux événements, dans l'espoir d'inciter de nouveaux auditoires à prendre part aux activités artistiques et patrimoniales.

PCH a choisi d'utiliser un processus de subventions et contributions pour assurer un maximum de souplesse aux régions et aux organismes. Les principaux intervenants et les répondants qui ont participé à l'enquête n'ont pu identifier de problèmes majeurs liés à la conception des programmes. Dans l'ensemble, les trois programmes et leurs volets forment un portefeuille rationnel d'aide aux organismes à vocation artistique et patrimoniale.

Mise en œuvre



Au départ, la mise en œuvre de chacun des programmes a connu certains délais entraînant une recrudescence d'activités une fois le financement global approuvé. Les principaux intervenants ont signalé qu'à l'heure actuelle, tout fonctionne bien et comme prévu.

En général, les processus utilisés pour administrer les programmes semblent efficaces et efficaces; des vérifications internes sont néanmoins en cours pour le confirmer.

Le PCAPC comporte également un volet d'exécution par une tierce partie qui a fait ses preuves. On dispose cependant de très peu de renseignements sur ce mode d'exécution, les principaux intervenants consultés étant seulement capables de communiquer des impressions. Là encore, les vérifications internes permettront de répondre à cette question.

Les candidats qui présentent des demandes sont généralement satisfaits de l'appui offert par le personnel de PCH. Ceux dont la demande a été rejetée pensent qu'on devrait leur donner plus d'explications sur les raisons du refus.

Deux questions administratives particulières ont été soulevées :

- ▶ On a l'impression qu'il est difficile et coûteux de présenter une demande.
- ▶ Les délais relatifs aux décisions de financement sont jugés excessifs et, dans le cas de certains organismes, financièrement dommageables.

Pour juger le taux de réussite, il faudrait un élément de comparaison. Lors de l'évaluation sommative, il pourrait s'avérer utile de disposer de données historiques et de référence sur chacun des programmes et leurs volets afin de déterminer leur taux de réussite au fil du temps. Pour que ce soit une mesure significative, il sera important de contrôler la perception qu'on a de la qualité des demandes pour établir si les collectivités vouées aux arts et au patrimoine sont en mesure de présenter des projets valables. C'est une question complexe qui doit être abordée dans le cadre de l'évaluation sommative. À l'exception des retards initiaux liés à la mise en œuvre et des délais dans la prise de décisions, les programmes n'ont pas connu de difficultés inhabituelles.

Les programmes coûtent de 2 à 25 cents pour chaque dollar octroyé. Pour évaluer si ce coût est élevé ou bas, il faut prendre en considération le soutien offert aux demandeurs de fonds et le développement des capacités qui en découle. La méthode d'exécution reste viable, mais il serait raisonnable que les programmes lient les processus de traitement des demandes et les processus de sélection aux trois facteurs suivants :

- ▶ montant de l'aide financière (importance);
- ▶ expérience du demandeur (risque);
- ▶ profil du projet (caractère délicat).

Les responsables des programmes pourraient ainsi établir un équilibre entre les coûts des ressources administratives et le risque associé à un programme de subventions et contributions.



État d'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus

Les rapports de projets comportent certaines mesures de résultats, comme une croissance de l'auditoire et une augmentation des revenus pour des événements et des infrastructures spécifiques financés par les programmes. En général, les rapports portent sur les activités et les extrants, essentiellement parce que les programmes doivent être plus spécifiques sur la manière de mesurer les résultats.

Le temps que les cadres supérieurs prennent pour rendre une décision est frustrant pour les demandeurs, et certains d'entre eux ont signalé que cela leur avait causé des difficultés financières et avait retardé la possibilité, dans le cas de certains projets, de présenter des résultats à un stade aussi précoce. Rien n'indique qu'il y a eu des résultats inattendus, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Des trois programmes, PAC est celui qui a eu le plus de succès à atteindre les auditoires cibles. La plupart des répondants conviennent qu'il reste encore des progrès à faire dans ce domaine mais ont également soutenu qu'on peut s'attendre à des améliorations au fur et à mesure que les programmes seront mieux connus.

Renseignements sur le rendement et systèmes et méthodes de mesure

Deux questions doivent être prises en considération pour améliorer les rapports sur les résultats de ces programmes :

- ▶ La première et la plus importante est que les responsables des programmes doivent traduire les résultats attendus de leur programme sous forme de mesures de résultats concrètes, immédiates, intermédiaires et à long terme. Les cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) établis pour ces programmes présentent une information générale et ne précisent ni les mesures ni la façon dont les données devraient être recueillies.

Les CGRR des trois programmes doivent également comprendre un plan d'évaluation plus détaillé, incluant un nombre limité de mesures de suivi, et prévoir l'allocation de ressources pour créer des données de référence et assurer la mesure continue du rendement. Une exigence principale des CGRR est de démontrer comment les résultats découlant des projets s'alignent aux résultats du programme et, finalement, contribuent aux objectifs stratégiques du Ministère.

- ▶ Deuxièmement, il faut informer les bénéficiaires des programmes des attentes en matière de résultats qu'on exigera dans les rapports. Cela peut signifier entre autres :
 - préparer un guide sur la mesure des résultats (et organiser des ateliers);



- préciser les résultats qui doivent être mesurés dans le cadre du financement du projet;
- créer un gabarit pour faire rapport.

Les programmes n'ont pas de données de référence précises, sauf en ce qui concerne des mesures de l'environnement en général (sondage Décima et répertoire des espaces culturels). Ces mesures relatives aux changements en matière d'objectifs stratégiques sont utiles, mais il faut établir le lien entre les résultats : projet-programme-Ministère.

D'après nos constatations, les projets financés par ces programmes n'ont pas produit de résultats ou d'effets inattendus. Cependant, l'information quant aux résultats obtenus est faible. Cela peut s'expliquer par le besoin de mettre en place une structure opérationnelle pour ces programmes à la suite des annonces hâtives de financement. Il n'est donc pas surprenant que les spécifications relatives à la mesure des résultats et à la collecte de données pour mesurer le rendement soient déficientes. Le besoin de surveillance doit prendre en considération la capacité des organismes de produire des rapports, surtout en ce qui a trait aux petits organismes qui reçoivent de modestes sommes et pour lesquels les coûts liés à la reddition de comptes peuvent atteindre la valeur du projet.

Il apparaît clair des études de cas que nous sommes en mesure de discerner des résultats qui sont consistants avec les résultats attendus. Dans certains cas, les auditoires et les revenus au guichet ont augmenté (p. ex., Vancouver Playhouse) et, dans d'autres cas, on a attiré de nouveaux auditoires (West End Cultural Centre, à Winnipeg).

De plus, les études de cas démontrent également un lien plausible entre l'attribution de fonds publics et les résultats des projets. Le problème est qu'il *n'est pas* possible d'attribuer ces résultats à l'aide financière accordée par PCH parce que tous les projets disposent de multiples sources de financement. Les partenaires d'exécution (les provinces, les territoires, les municipalités) et les donateurs du secteur privé ne font pas partie du circuit de mesure des résultats.

Recommandations

Les recommandations suivantes découlent des conclusions de l'évaluation :

1. À l'heure actuelle, les responsables des programmes exigent qu'on leur fournisse le même niveau de détails qu'il s'agisse de projets modestes ou d'envergure. Pour établir un équilibre entre l'accès aux programmes et les coûts administratifs, une démarche intégrée de la gestion du risque devrait être mise en œuvre, liant les processus de traitement des demandes et de sélection au montant de l'aide financière (importance), à l'expérience du demandeur (risque) et au profil du projet (caractère délicat). Les responsables des programmes devraient songer à accorder des subventions lorsque le financement demandé est modeste.



Recommandation acceptée en principe.

La gestion examinera les possibilités d'établir un équilibre entre l'accès aux programmes et la diligence en élaborant une démarche intégrée de la gestion du risque, tout en accordant l'intérêt voulu à l'examen des modalités actuelles du Conseil du Trésor.

Calendrier d'exécution : Printemps et été 2004

2. Le temps accordé pour traiter les demandes dans le cadre de ces programmes correspond aux normes des autres programmes de subventions et contributions de PCH. Cependant, le délai est considéré comme excessif et dommageable financièrement pour certains organismes. Par conséquent, les responsables des programmes devraient collaborer avec les intervenants du Centre d'expertise des subventions et des contributions du Ministère pour optimiser les processus administratifs, tout en respectant les exigences liées à la reddition de comptes.

Recommandation acceptée.

La gestion a déjà instauré des pratiques pour donner suite à cette recommandation et continuera de collaborer avec le Centre d'expertise pour chercher des moyens d'optimiser les processus administratifs tout en respectant les exigences liées à la reddition de comptes et en accordant l'intérêt voulu à l'examen des modalités actuelles du Conseil du Trésor.

Calendrier d'exécution : Printemps 2004

3. Pour éviter de rejeter un grand nombre de demandes et créer de la frustration dans la collectivité, les responsables du programme Espaces culturels Canada devraient considérer établir des dates limites de réception des candidatures.

Recommandation acceptée en principe.

Les gestionnaires du programme Espaces culturels Canada chercheront d'autres moyens de réduire le nombre élevé de demandes rejetées et le degré de frustration au sein de la collectivité en ce qui a trait à la méthode actuelle. Une consultation sera menée auprès du groupe de travail des agents de programme régionaux d'ECC dans le but de trouver de nouvelles méthodes et de les mettre en œuvre.

Calendrier d'exécution : Printemps 2004 (en attendant le renouvellement des programmes)

4. Les volets qui exigent que les demandeurs investissent des ressources significatives, par exemple pour la réalisation d'études architecturales, devraient envisager un processus en deux étapes où une petite subvention pourrait être versée pour permettre aux demandeurs de formuler des propositions complètes.



Recommandation rejetée.

Selon les modalités actuelles des programmes, les demandeurs sont tenus d'avoir effectué un premier investissement dans leur projet. En outre, les coûts associés à l'élaboration d'une proposition deviennent admissibles si le financement d'un projet est recommandé. De plus, le programme finance déjà des études de faisabilité. Cependant, les gestionnaires chercheront à trouver d'autres moyens d'aider les demandeurs à formuler des propositions complètes pour des projets de grande envergure.

Calendrier d'exécution : S/O

5. Des barrières systémiques continuent d'exclure les Autochtones et des groupes diversifiés sur le plan culturel d'avoir accès au programme Espaces culturels Canada et au Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens. Les responsables des programmes devraient examiner leurs processus de traitement des demandes pour déterminer s'ils sont trop rigoureux et surveiller la qualité et la gamme des demandes pour assurer un certain équilibre entre l'accessibilité et la valeur réelle des projets.

Recommandation acceptée.

La gestion continuera de chercher des façons de réduire les obstacles inhérents au système auxquels se bute la clientèle cible en examinant la conception et les processus de ses programmes. Des consultations seront menées auprès de la clientèle pour discuter des possibilités soulevées.

Calendrier d'exécution : Printemps 2004

6. Différents niveaux de gouvernement desservent souvent la même clientèle, parfois pour les mêmes activités. Compte tenu du succès des conseils des arts à atteindre les populations cibles, à mettre en œuvre des activités de sensibilisation et à traiter, à moindre coût, les demandes de financement, on devrait s'efforcer d'apprendre des réussites de ces organismes. Une démarche concertée entre différents niveaux de gouvernement devrait être favorisée lorsqu'il y a convergence en matière de résultats entre les programmes.

Recommandation acceptée en principe.

Les gestionnaires privilégieront en permanence une démarche concertée avec les conseils des arts ainsi qu'avec d'autres ordres de gouvernement et leurs organismes, démarche qui sera fondée sur le respect du domaine de compétence et des priorités des partenaires participants. Le bureau national cherchera à simplifier les procédures administratives, à raccourcir les délais d'exécution et à mettre en place un processus de traitement des demandes plus économique, et les bureaux régionaux s'efforceront de maintenir une présence active dans la collectivité.



Calendrier d'exécution : En permanence

7. Il faut renforcer la capacité de tous les programmes de rendre compte du rendement :
- a) révisant le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et le Cadre de vérification fondé sur les résultats (CVR) pour chacun des programmes. Les responsables des programmes devraient traduire les résultats attendus de leur programme sous forme de mesures concrètes des résultats, identifier un nombre limité de mesures de suivi et s'engager à recueillir des données de référence.

Recommandation acceptée.

Un examen du CGRR et du CVR de chaque programme sera effectué pour veiller à ce que les résultats prévus soient traduits sous forme de mesures d'impact concrètes et que des mesures moins rigides soit mises en place. Les responsables des programmes étudieront les moyens les plus efficaces de procéder à la collecte de données de référence dans un avenir raisonnable.

Calendrier d'exécution : Printemps 2004

- b) informant les bénéficiaires des attentes en matière d'information sur le rendement dans les rapports et en fournissant des outils comme des guides et des gabarits pour leur simplifier la tâche et développer leur capacité.

Recommandation acceptée.

De l'information et des outils tels que des guides et des modèles liés à l'établissement de rapports sur le rendement seront mis à la disposition des clients à la suite de l'examen du CGRR et du CVR.

Calendrier d'exécution : Printemps 2004 (ou à l'échéance des programmes en 2004-2005)



1.0 Introduction

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) a entrepris une évaluation formative « conjointe » de trois programmes conçus pour permettre à la population canadienne d'avoir plus de choix en matière de culture, d'arts et de patrimoine : Présentation des arts Canada (PAC), Espaces culturels Canada (ECC) et le Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens (PCAPC). Ces programmes ont émergé de consultations nationales en 1999 et du *Cadre de politique pour les arts* (2001) (que l'on abordera plus en détails ci-dessous) où le Ministère a établi une vision générale en ce qui concerne l'appui fédéral à accorder aux arts et au patrimoine afin :

- ▶ d'accroître la création et la production artistiques (Conseil des Arts du Canada);
- ▶ d'élargir l'accès (PAC, ECC);
- ▶ d'aider à améliorer la capacité organisationnelle (PCAPC).

1.1 But de l'évaluation

L'évaluation, qui est de nature formative, examine trois programmes relatifs aux arts et au patrimoine. Elle se concentre sur la conception et l'exécution des programmes et relève toute preuve révélant que les programmes produisent les résultats attendus.

La présente évaluation formative conjointe de trois programmes relatifs aux arts et au patrimoine aideront les gestionnaires à déterminer :

- ▶ les faiblesses de conception et de mise en œuvre des programmes;
- ▶ la mesure dans laquelle les objectifs et les résultats attendus sont réalisés;
- ▶ les possibilités d'amélioration (p. ex., fonctionnement, systèmes de mesure du rendement).

PCH a également préparé un cadre de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) pour chacun des trois programmes. L'évaluation et la collecte des données constitutives appuient la mesure du rendement établie pour chacun des CGRR.

La Direction générale des examens ministériels de PCH, en collaboration avec un groupe de travail responsable de l'évaluation (composé de représentants de chacun des trois programmes évalués et d'un représentant du groupe de planification du secteur),



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

a supervisé l'évaluation et les travaux effectués par Prairie
Research Associates (PRA) Inc.

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport d'évaluation comporte cinq sections, y compris l'introduction. La section 2 présente les méthodes d'évaluation utilisées, et la section 3 décrit les programmes évalués. La section 4 résume les constatations de l'évaluation, tandis que la section 5 présente les conclusions et les recommandations concernant l'amélioration opérationnelle des programmes. Comme il s'agit d'une évaluation formative, aucune recommandation n'a été faite sur la raison d'être des programmes, leur nécessité, des solutions de rechange ou leur rentabilité.



2.0 Profil et méthodologie de l'évaluation

La présente section présente l'approche et la méthodologie utilisées lors de l'évaluation.

2.1 Enjeux de l'évaluation

Dans le cadre de l'évaluation formative, les questions suivantes ont été examinées :

- ▶ la pertinence de la conception de chacun des programmes;
- ▶ la mesure dans laquelle la mise en œuvre des programmes se déroule bien;
- ▶ l'état d'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus;
- ▶ la mesure dans laquelle on recueille des renseignements liés au rendement et on utilise à cette fin des systèmes et des méthodes pertinents.

La cadre d'évaluation décrit en détail les enjeux et les questions sur lesquels porte le présent rapport.

L'évaluation souligne également les rajustements nécessaires. Le tableau 1 présente les questions et les enjeux sur lesquels se concentre l'évaluation.

Tableau 1 : Enjeux de l'évaluation	
Enjeu	Question
Pertinence de la conception des programmes	1. Quels étaient les éléments moteurs de la conception des programmes (p. ex., les objectifs et les résultats attendus du programme, les critères d'admissibilité et les priorités, la structure de l'administration, les voies de communication et la méthode d'exécution par une tierce partie)?
	2. Y a-t-il certains aspects de la conception des programmes qui sont nuisibles? Dans l'affirmative, lesquels?
Pertinence de l'exécution des programmes	3. Le programme est-il mis en œuvre comme prévu? Dans la négative, pourquoi?
	4. La mise en œuvre du programme a-t-elle été retardée par des problèmes ou des obstacles internes ou externes? Dans l'affirmative, quels sont-ils et quels changements devraient être apportés?
	5. Le programme est-il exécuté de la façon la plus efficace, efficiente et économique possible pour atteindre les objectifs? Le temps écoulé entre la réception des demandes et la prise de décisions est-il approprié? Existe-t-il d'autres façons de faire qui amélioreraient l'exécution des programmes?
	6. S'il y a lieu, dans quelle mesure le programme est-il bien exécuté par une tierce partie? Est-ce que cette méthode d'exécution offre du bon service à la clientèle cible?
	7. Dans quelle mesure les ententes de financement d'une tierce partie conviennent-elles en ce qui concerne la mesure du rendement, les rapports sur les résultats ainsi que les rôles et responsabilités?
	8. Les intervenants (clients, personnel, gestionnaires des programmes) sont-ils satisfaits : <ul style="list-style-type: none"> ▶ du soutien et/ou des services offerts par le programme? ▶ des procédures administratives menant aux recommandations qui sont faites? ▶ du temps nécessaire à la prise des décisions? ▶ du taux de réussite?



Tableau 1 : Enjeux de l'évaluation	
Enjeu	Question
	9. Quelles sont les difficultés rencontrées?
	10. Quels sont les coûts d'exécution des programmes (frais d'administration)?
	11. La méthode d'exécution des programmes est-elle la plus appropriée? Serait-il préférable de choisir un autre centre de responsabilité?
État d'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus	12. Quel progrès vérifiable a-t-on réalisé pour atteindre les résultats préliminaires?
	13. Quelles sont les activités actuelles qui permettent au programme d'atteindre ses objectifs?
	14. Existe-t-il des contraintes qui affectent la capacité du programme d'atteindre ses objectifs? Dans l'affirmative, quelles sont-elles?
	15. Y a-t-il des signes que le programme ou les projets qu'il appuie pourraient avoir des répercussions positives et/ou négatives imprévues (p. ex., niveaux d'endettement, dédoublement)? Dans l'affirmative, quels sont-ils?
Pertinence de l'évaluation du rendement	16. Quelles procédures de surveillance et de contrôle ont été mises sur pied pour mesurer le rendement de façon efficace et continue? Les renseignements liés au rendement sont-ils recueillis de façon systématique?
	17. A-t-on recueilli suffisamment de renseignements de base pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus? Dans la négative, quels changements devraient être apportés?
	18. Les procédures du programme permettent-elles de mesurer les répercussions du projet et le rendement global du programme? Dans la négative, quels changements devraient être apportés?
	19. Les partenaires et les bénéficiaires du financement présentent-ils des rapports sur les extrants et les résultats attendus? Dans la négative, quelles étapes devraient être prises pour corriger cette situation?

2.2 Méthodologie de l'évaluation

Plusieurs méthodes ont été utilisées au cours de l'évaluation formative conjointe pour réunir de multiples sources de données, mentionnons entre autres :

- ▶ l'examen des dossiers et des documents;
- ▶ des entrevues menées auprès des principaux intervenants;
- ▶ des enquêtes auprès des candidats qui présentent des demandes aux programmes;
- ▶ une enquête auprès des donateurs de fonds de dotation;
- ▶ un questionnaire écrit à l'intention des régions pour évaluer les activités visant à rejoindre les populations cibles;
- ▶ des études de cas de projets sélectionnés.

Le tableau 2 décrit en détail chaque méthode.



Tableau 2 : Méthodologie - Évaluation formative conjointe de PAC, d'ECC et du PCAPC

Méthode	Description
Examen des dossiers et des documents	<p>L'examen portait sur des documents et le dossier de chacun des trois programmes, de la Direction générale des examens ministériels et, dans certains cas, d'organismes externes que PRA a interrogés. L'examen (terminé en février 2003) comprenait notamment ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none">▸ évaluation antérieure du Programme d'initiatives culturelles▸ CGRR pour chacun des trois programmes▸ lignes directrices et modalités des programmes▸ exposés et documents d'information décrivant le programme▸ rapports contextuels et descriptifs fournis par les organismes participants▸ études et recherches effectuées par les programmes PAC et ECC.
Entrevues menées auprès des principaux intervenants	<p>L'évaluation comprenait des entrevues menées auprès des principaux intervenants appartenant à plusieurs groupes intéressés. PRA a réalisé 44 entrevues au total, en personne et par téléphone, entre mars et mai 2003 :</p> <ul style="list-style-type: none">▸ cadres supérieurs du Ministère (3)▸ gestionnaires de programme du Ministère à l'administration centrale et aux bureaux régionaux (14)▸ représentants d'organismes de financement fédéraux comme le Conseil des Arts du Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (3)▸ analyste du SCT (1)▸ représentants d'organismes provinciaux, territoriaux et municipaux qui collaborent avec des organismes voués aux arts et au patrimoine et leur fournissent du financement (14)▸ représentants d'organismes voués aux arts et au patrimoine qui collaborent avec des organismes qui présentent une demande aux programmes (9).
Enquêtes auprès des candidats ayant obtenu ou non du financement	<p>On a recueilli des renseignements à l'aide de deux questionnaires écrits auprès :</p> <ul style="list-style-type: none">▸ des candidats ayant obtenu du financement de l'un des trois programmes▸ des candidats dont la demande de financement a été refusée. <p>Dans les deux cas, on a posté un questionnaire (dans les deux langues officielles) aux organismes qui ont présenté une demande à l'un des trois programmes. Par la suite, PRA a communiqué avec les organismes par téléphone pour vérifier leurs coordonnées et annoncer l'enquête. Les candidats avaient trois semaines pour répondre au questionnaire et le retourner par télécopieur à l'aide d'un numéro sans frais. Soulignons que dans certains cas, PRA n'a pu confirmer l'identité de la principale personne-ressource ou encore le numéro et l'adresse du télécopieur. Les organismes non gouvernementaux et sans but lucratif peuvent subir un roulement de personnel important en peu de temps.</p> <p>Candidats ayant obtenu du financement</p> <p>Les gestionnaires de programme ont fourni à PRA une liste des candidats ayant obtenu du financement de PAC et d'ECC (financement approuvé en 2001-2002 et en 2002-2003) et des candidats ayant obtenu des fonds du PCAPC destinés au renforcement de la capacité et à la stabilisation (financement approuvé en avril 2002, dont le versement a commencé plus tard). Dans tous les cas, l'enquête visait des candidats qui avaient des projets bien entamés ou terminés afin qu'ils puissent faire part de leurs commentaires sur leur interaction avec le personnel de PCH et signaler les progrès qu'ils ont réalisés pour atteindre les résultats attendus. PRA a créé un échantillon au hasard pour obtenir le taux de réponse indiqué ci-dessous, selon un taux de réponse recherché de 40 %. En raison du peu de temps dont on disposait pour obtenir les réponses, on ne pouvait rappeler les candidats qu'une seule fois pour obtenir leur réponse.</p>



Tableau 2 : Méthodologie - Évaluation formative conjointe de PAC, d'ECC et du PCAPC

Méthode	Description																																								
Enquêtes auprès des candidats dont la demande de financement a été acceptée ou refusée (suite)	<p>Candidats dont la demande de financement a été refusée</p> <p>Les gestionnaires de programme ont fourni une liste des candidats dont la demande de financement à chacun des trois programmes a été refusée. Ces candidats ont présenté une demande en 2001-2002 et en 2002-2003. Ils n'ont présenté aucune demande pour l'année en cours. L'enquête a été effectuée parallèlement à celle menée auprès des candidats ayant obtenu du financement, mais à l'aide d'un questionnaire plus court portant sur les procédures de présentation de la demande et de notification.</p> <p>Examen préalable des questionnaires</p> <p>Au début d'avril 2003, PRA a effectué un examen préalable des deux questionnaires auprès de 16 répondants. Selon les commentaires obtenus, les outils modifiés permettaient aux organismes de faire des commentaires plus représentatifs de l'ensemble des projets financés par chacun des programmes évalués.</p> <p>Chiffres de l'examen préalable</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>PAC</th> <th>ECC</th> <th>PCAPC</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Candidats ayant obtenu du financement (anglophones)</td> <td>2</td> <td>2</td> <td>1</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Candidats dont la demande a été refusée (anglophones)</td> <td>2</td> <td>2</td> <td>1</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Candidats ayant obtenu du financement (francophones)</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Candidats dont la demande a été refusée (francophones)</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>6</td> <td>6</td> <td>4</td> <td>16</td> </tr> </tbody> </table>		PAC	ECC	PCAPC	Total	Candidats ayant obtenu du financement (anglophones)	2	2	1	5	Candidats dont la demande a été refusée (anglophones)	2	2	1	5	Candidats ayant obtenu du financement (francophones)	1	1	1	3	Candidats dont la demande a été refusée (francophones)	1	1	1	3	Total	6	6	4	16										
		PAC	ECC	PCAPC	Total																																				
	Candidats ayant obtenu du financement (anglophones)	2	2	1	5																																				
	Candidats dont la demande a été refusée (anglophones)	2	2	1	5																																				
	Candidats ayant obtenu du financement (francophones)	1	1	1	3																																				
	Candidats dont la demande a été refusée (francophones)	1	1	1	3																																				
	Total	6	6	4	16																																				
	<p>Réponses de l'enquête</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="3"></th> <th colspan="2">PAC</th> <th colspan="2">ECC</th> <th colspan="2">PCAPC</th> </tr> <tr> <th colspan="6">nombre d'enquêtes</th> </tr> <tr> <th>Envoyées</th> <th>Reçues</th> <th>Envoyées</th> <th>Reçues</th> <th>Envoyées</th> <th>Reçues</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Candidats ayant obtenu du financement</td> <td>115</td> <td>37</td> <td>115</td> <td>43</td> <td>49</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>Candidats dont la demande a été refusée</td> <td>36</td> <td>10</td> <td>35</td> <td>13</td> <td>15</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>151</td> <td>45 (30 %)</td> <td>150</td> <td>56 (37 %)</td> <td>64</td> <td>21 (33 %)</td> </tr> </tbody> </table> <p>PRA a posté 365 questionnaires au cours de l'avant-dernière semaine d'avril 2003 : 279 ont été envoyés aux candidats ayant obtenu du financement et 86, aux candidats dont la demande a été refusée. Des 365 candidats, PRA a réussi à rejoindre 72 % d'entre eux par téléphone pour les informer de l'enquête et vérifier leurs coordonnées. Des 365 questionnaires, 122 ont été retournés à PRA, pour un taux de réponse de 33 %. De plus, une personne ayant reçu le questionnaire à l'intention des candidats ayant obtenu du financement a indiqué qu'elle n'avait jamais reçu le financement d'un projet et deux autres personnes qui ont reçu le questionnaire destiné aux candidats dont la demande a été refusée ont indiqué que leur financement n'avait jamais été refusé. Soulignons que dans tous les sondages, des répondants sont inclus par erreur dans une base de données ou ne se souviennent tout simplement pas de leur interaction avec le programme.</p>		PAC		ECC		PCAPC		nombre d'enquêtes						Envoyées	Reçues	Envoyées	Reçues	Envoyées	Reçues	Candidats ayant obtenu du financement	115	37	115	43	49	16	Candidats dont la demande a été refusée	36	10	35	13	15	5	Total	151	45 (30 %)	150	56 (37 %)	64	21 (33 %)
			PAC		ECC		PCAPC																																		
			nombre d'enquêtes																																						
Envoyées		Reçues	Envoyées	Reçues	Envoyées	Reçues																																			
Candidats ayant obtenu du financement	115	37	115	43	49	16																																			
Candidats dont la demande a été refusée	36	10	35	13	15	5																																			
Total	151	45 (30 %)	150	56 (37 %)	64	21 (33 %)																																			
Enquête auprès des	PRA a posté un bref questionnaire à 52 donateurs qui ont versé des fonds à des organismes voués aux arts et au																																								



Tableau 2 : Méthodologie - Évaluation formative conjointe de PAC, d'ECC et du PCAPC

Méthode	Description
<p>donateurs de fonds de dotation</p>	<p>patrimoine au Canada. PRA a pu communiquer avec la plupart des donateurs pour expliquer l'étude et les aviser de l'enquête. (<i>Nota</i> : des représentants du PCAPC à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux avaient initialement communiqué avec des donateurs pour que PRA puisse communiquer avec eux.) Le questionnaire a permis de recueillir des renseignements sur les facteurs qui ont influencé leur décision de verser des fonds à des organismes voués aux arts et au patrimoine et, surtout, la mesure dans laquelle le financement du volet Incitatifs aux fonds de dotation du PCAPC a influencé leur décision et l'ampleur de leurs dons. PRA a demandé que les donateurs lui retournent le questionnaire à l'aide d'une enveloppe préaffranchie ou d'un numéro de télécopieur sans frais. PRA a reçu au total 35 questionnaires, pour un taux de réponse de 67,3 %, ce qui comprend un refus et deux questionnaires « en retard ».</p>
<p>Questionnaire écrit à l'intention de la gestion régionale pour évaluer les activités visant à rejoindre les populations cibles</p>	<p>Ce questionnaire détermine la mesure dans laquelle les programmes ont rejoint les populations cibles relevées par le Ministère, comme les jeunes, les peuples autochtones, les collectivités linguistiques minoritaires, les collectivités éloignées/rurales et les collectivités multiculturelles. Le questionnaire visait à relever les activités de sensibilisation entreprises par les bureaux régionaux de PCH pour aider les organismes à aider ces populations cibles à avoir accès aux trois programmes.</p> <p>Le questionnaire était exhaustif et visait à relever les activités initiales de chacun des trois programmes et de chacune des populations. PRA a envoyé le questionnaire par télécopieur à plusieurs représentants des cinq régions du Ministère à la fin d'avril 2003. PRA a également envoyé le questionnaire par courrier électronique afin que certains bureaux régionaux puissent imprimer la version PDF au besoin. Les bureaux régionaux avaient presque trois semaines pour remplir le questionnaire, et PRA a reçu les formulaires remplis de tous les bureaux régionaux (9). (Précisons que, dans certains cas, plusieurs répondants ont fourni leurs commentaires à partir d'un même bureau.)</p>
<p>Études de cas de projets sélectionnés</p>	<p>Les études de cas offrent une description détaillée des projets sélectionnés financés dans le cadre de chacun des trois programmes et permettent de mieux comprendre la façon dont les programmes fonctionnent au niveau des projets. PRA, en consultation avec le groupe de travail sur l'évaluation, a sélectionné dix projets au total pour l'étude. Comme critère principal, on s'est fondé sur la représentation au sein des trois programmes. PRA a effectué quatre études de cas financées par PAC, quatre, financées par ECC, et deux, financées par le PCAPC. Les critères de sélection secondaires comprenaient les suivants : les projets devaient être bien entamés ou terminés, la représentation régionale, des projets de tailles différentes, des projets financés par diverses composantes de programmes et les populations cibles.</p> <p>Les études de cas étaient les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Vancouver East Cultural Centre - étude de rénovation et de faisabilité (C.-B.) ▶ The City of St. Albert Arden Theatre - équipement spécialisé de surveillance vidéo et audio (Alb.) ▶ The Foundation for Heritage and the Arts - création d'un programme d'organismes durables (N.-É.) ▶ Le Domaine Forget de Saint-Irénée (Qué.) ▶ The Yukon Arts Centre de Whitehorse (Yn) ▶ The Charles W. Stockey Centre for the Performing Arts et Bobby Orr Hall of Fame in Parry Sound (Ont.) ▶ La création d'un réseau de diffuseurs d'arts de l'Ontario (Ont.) ▶ The Aurora Arts Society - étude de faisabilité (T.N.-O.) ▶ The West End Cultural Centre - séries familiales et création de liens - culture et collectivité (Man.) ▶ The Vancouver Play House - présentation de la pièce de théâtre <i>La face cachée de la lune</i> (C.-B.).



2.3 Problèmes de méthodologie

2.3.1 L'expérience de chaque programme a été difficile à déterminer

L'évaluation des trois programmes en tant que groupe s'est révélée problématique.

Après avoir examiné diverses options pour déterminer s'il était préférable d'effectuer des évaluations distinctes des trois programmes ou bien de les évaluer ensemble, on a décidé de mener une évaluation formative conjointe puisque les objectifs des programmes en question ont tendance à se compléter et à viser la même clientèle. La direction a donc décidé de mettre les ressources en commun et d'entreprendre une évaluation formative conjointe. Il était inévitable d'en arriver à un compromis dans la mesure où on s'est concentré sur les points communs des programmes, plutôt que sur la conception, l'exécution et la mise en œuvre propres à chacun d'entre eux. Cependant, cette démarche a permis un regroupement d'idées et de renseignements qui sert actuellement à améliorer la structure d'exécution de chaque programme.

En plus du fait que, sur le plan conceptuel, l'évaluation se concentre sur les programmes en général, des problèmes méthodologiques précis limitent la capacité de rendre des constatations distinctes pour chaque programme :

- ▶ Les répondants de l'enquête peuvent avoir présenté une demande (qu'ils aient ou non obtenu du financement) à plusieurs programmes, mais ont été interrogés au sujet de la demande ou du projet le plus récent posant problème. Bon nombre d'entre eux ont probablement donné une réponse générale plutôt que mentionné un programme précis.
- ▶ L'échantillon de candidats ayant obtenu du financement est trop petit (70) pour appuyer l'idée implicite, contrairement à une évaluation sommative effectuée sur plusieurs années, car les résultats et les différences de perception des programmes seront appuyés de meilleures données statistiques.
- ▶ Les principaux intervenants ont également préféré parler du programme qu'ils connaissent le mieux; la plupart des cadres supérieurs ont parlé de façon générale, probablement parce qu'ils disposaient de peu de détails leur permettant de comparer les trois programmes ou parce que



des comparaisons détaillées auraient supposé de longues entrevues.

- ▶ Il est également important de souligner que les trois programmes sont nouveaux et à peu près au même stade (le PCAPC est un peu plus récent, car il a commencé un peu plus tard), et ils ont tous connu des problèmes de mise en œuvre semblables.
- ▶ Les outils utilisés peuvent saisir le caractère unique de chaque programme jusqu'à un certain point, mais pas de la même façon que si l'on avait effectué trois évaluations distinctes. Les organismes peuvent demander du financement à plusieurs programmes, et, même si les outils utilisés sont conçus pour saisir des renseignements sur chaque programme, ils ne peuvent pas toujours le faire.
- ▶ Chaque programme comporte des volets, mais en raison du faible échantillonnage et des connaissances des principaux intervenants, il n'a pas été possible de fournir des renseignements détaillés sur les volets. Encore une fois, les solutions au problème que comportent les volets sont difficiles à saisir avec un outil général servant à évaluer trois programmes, et, dans le cas des nouveaux programmes, l'expérience des gestionnaires et des participants est insuffisante et trop générale.

L'enquête menée auprès des donateurs de fonds fait exception, car elle fournit une rétroaction directe sur un important volet du PCAPC.

2.3.2 Entrevues menées auprès des principaux intervenants

Les entrevues menées auprès des principaux intervenants visaient le personnel des programmes à l'administration centrale et aux bureaux régionaux de PCH ainsi que les représentants des organismes bénéficiaires. Comme il s'agit d'une évaluation formative, qui met l'accent sur la conception et l'exécution des programmes, l'étude ne comprend pas d'entrevues auprès d'experts à qui l'on aurait pu demander d'examiner le bien-fondé et la nécessité des programmes.



Le principal problème rencontré provient du fait que l'information recueillie n'a pas permis d'établir une certaine distinction entre les programmes et leurs volets parce que les répondants ne connaissaient que quelques détails pertinents sur certains programmes spécifiques et refusaient d'émettre des hypothèses.

Les enquêtes menées auprès des candidats dont la demande a été refusée ont donné un aperçu du soutien offert par PCH et de la complexité perçue du processus de présentation des demandes.

2.3.3 Enquêtes menées auprès des candidats (ayant reçu ou non du financement)

Les questionnaires remis aux candidats ayant obtenu du financement et à ceux dont la demande a été refusée posaient notamment les problèmes suivants :

- ▶ L'utilisation d'un seul questionnaire pour recueillir des renseignements sur trois programmes différents et leurs divers volets peut porter à confusion, particulièrement si l'organisme a demandé plus d'un type de financement. De plus, pour que l'on puisse créer des questions uniques, il faut que la base de données différencie les requérants et les programmes et crée des liens entre eux, ce qui est difficile à faire compte tenu du fait que les organismes demandent et reçoivent du financement auprès de plusieurs programmes. Dans le questionnaire, on demandait aux répondants de songer au projet financé le plus récent. Si un questionnaire distinct avait été créé pour chaque projet, un organisme (particulièrement le gestionnaire) aurait pu se retrouver avec plusieurs formulaires à remplir, ce qui aurait été un fardeau beaucoup trop grand. L'ambiguïté possible qui en résulte est un compromis inévitable entre la précision et le fardeau imposé aux répondants.
- ▶ Les projets d'un programme (p. ex., ECC) peuvent aller de la petite étude de faisabilité au grand projet de construction d'immobilisations valant des millions de dollars. Le questionnaire permettait aux répondants de faire part de leurs commentaires par écrit; ils peuvent avoir eu du mal à répondre aux questions plus générales en ce qui concerne le dernier projet pour lequel ils ont reçu du financement. De plus, les répondants devraient naturellement se rappeler du plus imposant projet financé dans le cadre de l'un des ces programmes, ce qui peut encore une fois ajouter de l'ambiguïté à leurs réponses.
- ▶ Les trois programmes sont nouveaux. Même si la recherche a tenté de déterminer les bénéficiaires qui ont reçu du

Les enquêtes menées auprès des candidats ont donné un aperçu important de l'incidence de la conception et de l'exécution des programmes.



financement au tout début des programmes pour tenter d'obtenir leurs commentaires sur les projets les plus avancés (ceux qui sont le plus susceptible de donner des résultats), bon nombre de répondants ne pouvaient parler que de projets qui venaient tout juste d'obtenir du financement.

- ▶ Inévitablement, l'échantillon comprenait des organismes qui avaient obtenu du financement de plusieurs programmes (et probablement reçu du financement pour plusieurs projets dans le cadre d'un seul programme). On s'attendait à ce qu'ils fassent part de leurs commentaires sur le programme le plus récent auquel ils ont participé, mais ce n'était pas toujours le cas. Certains ont choisi des projets qui ont été approuvés, mais qui n'étaient pas nécessairement bien entamés. Certaines parties de l'enquête sont donc à l'occasion demeurées incomplètes. Le tableau 3 indique le nombre de répondants qui ont donné leurs commentaires sur le programme que PRA a sélectionné pour eux.

Tableau 3 : Répondants qui ont donné leurs commentaires sur le programme que PRA a sélectionné pour eux		
Programme sélectionné	Nombre de répondants	Pourcentage de répondants
Candidats ayant obtenu du financement		
PAC	52	54,2 %
ECC	45	46,9 %
PCAPC	29	30,2 %
Candidats dont la demande a été refusée		
PAC	10	38,5 %
ECC	15	57,7 %
PCAPC	10	38,5 %
<i>Nota : Les répondants peuvent avoir donné plusieurs réponses. Les totaux peuvent dépasser 100 %.</i>		

2.3.4 Enjeux des études de cas

Même si les résultats signalés par les principaux intervenants dans les études de cas étaient généraux, celles-ci ont permis d'illustrer les aperçus obtenus d'autres sources de données.

Les études de cas ajoutent des détails importants sur la façon dont les programmes ont appuyé des projets particuliers. Il faut surtout savoir en ce qui concerne les études de cas que même si les détails sur le projet peuvent être révélateurs, les études de cas peuvent jouer un rôle prépondérant dans la recherche et mettre l'accent sur



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

des points qui sont propres à un organisme particulier, plutôt que de s'appliquer à d'autres projets ou programmes.

2.4 Sommaire de la méthodologie

La méthodologie en vue de réaliser cette évaluation se fonde sur six sources de données : un examen de la documentation, des entrevues menées auprès des principaux intervenants, des enquêtes auprès des candidats ayant obtenu ou non du financement, une enquête menée auprès des donateurs de fonds, dix études de cas et une enquête approfondie de la façon dont les programmes ont rejoint des groupes cibles, menée auprès du personnel de chaque bureau régional.



3.0 Profil des programmes

La présente section donne un aperçu des trois programmes évalués conjointement.

3.1 Aperçu des objectifs stratégiques ministériels

PCH vise quatre objectifs stratégiques auxquels tous les programmes, politiques et initiatives du Ministère devraient contribuer⁴. Les deux premiers objectifs sont particulièrement pertinents en ce qui concerne les trois programmes évalués :

Mission Vers un Canada plus cohésif et créatif			
1. Contenu canadien Favoriser la création, la diffusion et la préservation de divers œuvres, histoires, et symboles culturels canadiens qui reflètent notre passé et qui soient l'expression de nos valeurs et de nos aspirations.	2. Participation et engagement dans le domaine culturel Favoriser l'accès et la participation des Canadiens et des Canadiennes à la vie culturelle de notre pays.	3. En relation les uns avec les autres Encourager et raffermir les liens entre les Canadiens et les Canadiennes et approfondir la compréhension entre les diverses collectivités.	4. Citoyenneté active et participation communautaire Promouvoir la compréhension des droits et responsabilités qui se rattachent à la citoyenneté partagée et favoriser les occasions de participer à la vie en société au Canada.

3.2 Évolution des programmes

Les trois programmes ont évolué en fonction du soutien offert par PCH aux arts et au patrimoine. La présente section décrit l'évolution des programmes pour illustrer le contexte actuel du soutien ministériel aux arts et au patrimoine du Canada.

4

Au moment où les programmes ont été élaborés, PCH avait cinq objectifs stratégiques : *Pluralité et accessibilité des choix canadiens*, *L'excellence chez les gens*, *Mise en valeur de nos ressources*, *Les Canadiens en relation les uns avec les autres* et *Les Canadiens en relation avec le monde*. Le Ministère a légèrement modifié ces objectifs en avril 2002.



3.2.1 Situation des organismes voués aux arts et au patrimoine et besoins qui ont donné lieu à la programmation actuelle

En raison des faiblesses des programmes précédents, on a créé trois nouveaux programmes.

Le gouvernement fournit une aide qui demeure essentielle à la survie de nombreux établissements et industries culturels au Canada, bien que ce soit à des degrés divers⁵. Le gouvernement fédéral a joué, et joue encore, un rôle important quand il s'agit d'appuyer les arts et la culture au pays. Même si le gouvernement continue d'offrir de l'aide à la collectivité culturelle, celle-ci a ressenti les effets des réductions budgétaires subies dans l'ensemble de l'administration fédérale, surtout au cours des années 1990⁶.

- ▶ De 1991-1992 à 1993-1994, les dépenses gouvernementales fédérales au chapitre de la culture ont diminué chaque année d'environ 0,2 % en valeurs nominales. Si l'on tient compte de l'inflation, cette diminution est plus grande.
- ▶ Les dépenses gouvernementales fédérales ont légèrement augmenté en 1994-1995 et en 1995-1996 pour finalement être ramenées en 1996-1997 et en 1997-1998 au niveau du début de la décennie.
- ▶ Statistique Canada a signalé que les dépenses fédérales en matière de culture s'élevaient à 2,67 milliards de dollars en 1997-1998, soit une baisse de 3,9 % par rapport à l'année précédente.
- ▶ Pour exacerber la baisse du soutien financier gouvernemental, le secteur des arts du spectacle a connu une baisse des assistances de près de 4 % de 1992-1993 à 1998-1999.

⁵ Statistique Canada, *Les années 90 - Une décennie marquée par la fluctuation de l'aide financière accordée à la culture*, Bulletin trimestriel du Programme de la statistique culturelle, automne 1997, vol. 9, n° 1.

⁶ Statistique Canada, *Dépenses fédérales au titre de la culture au cours des dix dernières années*, Bulletin trimestriel du Programme de la statistique culturelle, printemps 1997, vol. 9, n° 1.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

- ▶ De 1990 à 1997, le nombre de spectacles itinérants a diminué de 7 %, et le nombre moyen de spectacles par troupe a diminué de 39 %. Le nombre de spectateurs a également connu une baisse de 16,3 %.⁷
- ▶ Un grand nombre d'installations culturelles, comme les théâtres, les studios et les musées, ont été bâties dans les années 60 et 70 et ont besoin d'être rénovées et converties afin que l'infrastructure culturelle du Canada réponde aux normes modernes et demeure concurrentielle⁸.
- ▶ Les dépenses au chapitre de la culture des gouvernements provinciaux et territoriaux ont également diminué, et d'autres sources traditionnelles de financement, comme les recettes des salles de cinéma et les dons d'entreprise, ont fait l'objet de pressions semblables⁹.
- ▶ Les problèmes de dissolution et de financement qu'ont connus certains organismes (p. ex., Hamilton Philharmonic Orchestra, les orchestres symphoniques de Montréal et de Toronto) montrent l'instabilité de bon nombre d'organismes culturels de petite ou grande envergure¹⁰.

⁷ Ministère du Patrimoine canadien, *Présentation des arts Canada : Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, juin 2001.

⁸ Ministère du Patrimoine canadien, *Espaces culturels Canada : Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, juin 2001.

⁹ Jackson, Joseph et René Lemieux, *Les arts et la politique culturelle canadienne*, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, révisé le 15 octobre 1999.

¹⁰ Ministère du Patrimoine canadien, *Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens : Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et Cadre de vérification axé sur les risques*, 13 septembre 2001.



3.2.2 Aperçu des programmes précédents

Depuis un certain nombre d'années, PCH a appuyé les diffuseurs artistiques¹¹ et les organismes patrimoniaux au moyen du Programme d'aide aux musées (PAM), établi en 1972, et grâce à l'ancien Programme d'initiatives culturelles (PIC), établi en 1985.

Le PIC comprenait les trois principaux volets suivants :

- ▶ **Volet I - Aide au développement stratégique** pour améliorer la viabilité et l'efficacité des organismes culturels. De 1995-1996 à 1999-2000, environ 49 % de ses fonds étaient consacrés à la création d'un fonds de stabilisation des arts et du patrimoine¹².
- ▶ **Volet II - Aide à l'immobilisation** pour permettre au public d'accéder davantage aux arts de la scène, aux arts visuels professionnels et aux collections patrimoniales par le biais d'un réseau d'installations culturelles. De 1994-1995 à 1999-2000, environ 30 % des fonds étaient consacrés à la construction, à la rénovation et à la réparation des immeubles d'arts et du patrimoine, à l'achat d'équipement spécialisé et à des études de faisabilité.¹³
- ▶ **Volet III - Festivals et événements artistiques spéciaux** pour donner l'occasion au public canadien d'apprécier les

Les trois programmes des arts et du patrimoine actuels étaient des éléments des volets du précédent Programme d'initiatives culturelles.

¹¹ Un «diffuseur ou producteur d'œuvres artistiques» est un organisme constitué en société en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou d'une loi provinciale ou territoriale équivalente, et qui a pour mandat de présenter ou de produire les œuvres d'artistes ou d'organismes artistiques. Le présentateur ou le producteur peut susciter la création ou la production d'un spectacle, d'une série ou d'une exposition ou y prendre part à titre de coproducteur. Le présentateur ou le producteur n'est pas le propriétaire du produit final qui demeure la propriété de l'artiste ou de l'organisme artistique.

Source : http://www.pch.gc.ca/progs/pcapc-cahsp/vdcop-cbcho/8_f.cfm

Le « diffuseur d'œuvres artistiques » doit rassembler *les artistes et les auditoires au cours de spectacles sur scène qui plaisent à tous dans diverses disciplines (musique, théâtre, danse et programmation familiale)*. » Source : <http://www.ccio.on.ca/index.htm>

¹² Ministère du Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels, *Évaluation du programme d'initiatives culturelles*, septembre 2001.

¹³ *Ibid.*



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

réalisations d'artistes professionnels canadiens, en provenance d'autres provinces et territoires.

De 1995 à 2001, les allocations au PIC ont varié entre 7,6 millions de dollars en 1995-1996 et 11,3 millions de dollars en 1999. La proportion du financement de chaque programme de 1995-1996 à 1999-2000 était la suivante : 17 % pour le volet Aide au développement stratégique, 30 %, pour le volet Aide à l'immobilisation, et 59 %, pour le volet Festivals et événements artistiques spéciaux.

Selon le personnel des programmes, à la fin des années 90, les volets I et II étaient devenus « inactifs », et les ressources étaient accordées à chaque volet au cas par cas.

Lors d'une évaluation du PIC (2001), on a examiné si ce programme était toujours pertinent, si ses activités avaient atteint leurs objectifs et si les ressources accordées au PIC étaient appropriées. L'évaluation couvrait la période allant de 1995-1996 à 1999-2000. Voici certaines des constatations :

- ▶ Le contexte du PIC avait changé et le programme avait besoin de s'adapter davantage aux réalités du monde des arts et de la culture.
- ▶ Lorsqu'on définit les résultats attendus, il faut prendre en considération la réalité du public canadien, par exemple : la répartition géographique, la fragmentation des réalités culturelles, la vie rurale par rapport à la vie urbaine, l'éloignement des principaux centres de présentation des arts et les ressources auxquelles ont accès les collectivités.
- ▶ Le volet I devrait être remplacé par un fonds de stabilisation offert aux organismes voués aux arts et au patrimoine par des organismes tiers, disposant de ressources et ayant la capacité de rendre des comptes au Parlement.
- ▶ La construction de certains établissements culturels justifie le financement dans le cadre d'Infrastructure Canada. Donc, certains des besoins que le PIC a tenté de combler dans le cadre du volet II devraient faire l'objet de discussions avec Infrastructure Canada.

Depuis 1994, seul le volet III du PIC était actif, tandis que les autres volets finançaient des projets de façon ponctuelle. De plus, le budget du PIC a énormément fluctué à la fin des années 90.

Une évaluation du programme précédent et des discussions sous forme de table ronde ont mené à la création de trois nouveaux programmes.



- ▶ L'évaluation a recommandé la division du PIC en programmes distincts, ce qui a mené à la création de PAC, d'ECC et du PCAPC.

PCH a également tenu des discussions sous forme de table ronde avec des intervenants, qui ont mené à la création d'un *Cadre de politique pour les arts* (2001). Le cadre présente une vision des arts et du patrimoine et fait la promotion d'une possibilité plus stratégique de favoriser l'excellence, l'accessibilité et la durabilité artistiques.

3.2.3 Politique du gouvernement fédéral en matière d'arts et de patrimoine

PCH a élaboré le *Cadre de politique pour les arts* en 2001 pour orienter de façon stratégique la participation fédérale dans le secteur des arts et du patrimoine. Le Cadre a été conçu à la suite d'une consultation nationale avec des artistes, des administrateurs d'arts, des universitaires et des organismes communautaires¹⁴. Il décrit le rôle actuel et éventuel du gouvernement fédéral dans la création d'un secteur dynamique des arts qui est accessible à tous. Le Ministère s'est fondé sur trois orientations principales : l'excellence et la diversité de la création, l'établissement de liens entre les personnes et les arts et la viabilité du secteur.

En mai 2001, le premier ministre a annoncé¹⁵ un important investissement de plus de 500 millions de dollars pour favoriser la croissance et le développement de la culture canadienne¹⁶. Cet investissement est réparti sur une période de trois ans et ses objectifs sont les suivants :

- ▶ favoriser la croissance, le développement et la diversité de la création au Canada;
- ▶ offrir aux Canadiens et Canadiennes les moyens de protéger leur patrimoine bâti;
- ▶ accroître la production de contenu canadien pour l'Internet;

¹⁴ Ministère du Patrimoine canadien, Direction générale de la politique des arts, *Un cadre de politique pour les arts*, 19 juillet 2001.

¹⁵ L'annonce était intitulée *Un avenir en art*.

¹⁶ <http://www.pch.gc.ca/special/tomorrowstartstoday/ny-1.htm>



- ▶ faire en sorte que les industries culturelles canadiennes puissent réussir dans la nouvelle économie numérique et protéger une voix canadienne dynamique et originale;
- ▶ favoriser l'exportation de produits et de services culturels.

Presque tous les programmes qui reçoivent des fonds additionnels sont gérés par PCH, à l'exception des fonds versés au Conseil des Arts du Canada¹⁷. Le Ministère a lancé de nombreux programmes : il a, entre autres, élaboré PAC pour cibler la programmation, ECC pour s'occuper des infrastructures physiques et le PCAPC pour faire en sorte d'assurer la viabilité du milieu des arts et du patrimoine.

3.3 Aperçu des programmes évalués

Le tableau 4 (page suivante) donne un aperçu des trois nouveaux programmes évalués en matière d'arts et de patrimoine.

¹⁷

Précisons que la Société Radio-Canada et Téléfilm Canada ont également obtenu du financement supplémentaire et qu'ils ne sont pas administrés par PCH.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage



Tableau 4 : Aperçu des programmes évalués en matière d'arts et de patrimoine

	Présentation des arts Canada	Espaces culturels Canada	Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> Encourager et aider les diffuseurs d'arts à élargir et à diversifier la programmation et les expériences artistiques auxquelles les Canadiens sont exposés dans leurs collectivités 	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter l'accès aux arts du spectacle, aux arts des médias ou aux arts visuels et aux collections du patrimoine Augmenter et améliorer les ressources physiques pour la création et l'innovation artistiques 	<ul style="list-style-type: none"> Ancrer plus profondément les arts et le patrimoine dans la collectivité et s'assurer que des oeuvres culturelles sont offertes Veiller à la durabilité à long terme des organismes canadiens voués aux arts et au patrimoine en les stabilisant et en renforçant leurs capacités
Volets	Soutien à la programmation (2001-2002) Soutien aux projets Soutien au développement	Construction/rénovation et réutilisation Équipement spécialisé Études de faisabilité	Projets de stabilisation, Développement des compétences, Capitales culturelles du Canada, Incitatifs aux fonds de dotation et Projet de réseautage
Ressources	72 millions de dollars sur trois ans, 32 équivalents temps plein	80 millions de dollars sur trois ans, 12 équivalents temps plein	78 millions de dollars sur trois ans, 24 équivalents temps plein
Coordination	Coordonné à l'échelle nationale, géré par les bureaux régionaux	Coordonné à l'échelle nationale, géré par les régions (consultation avec des partenaires d'infrastructures)	Coordonné à l'échelle nationale; le volet Développement des compétences est géré à l'échelle régionale
Subventions et contributions	Les contributions sont consacrées au : <ul style="list-style-type: none"> soutien des activités de diffuseurs et d'organismes d'expérience financement d'initiatives de projets précis (durée limitée) soutien du perfectionnement par de tierces parties de nouveaux diffuseurs et d'initiatives qui ne sont pas admissibles au financement dans le cadre d'autres volets 	Les contributions sont consacrées à : <ul style="list-style-type: none"> la construction d'immeubles pour des activités liées aux arts et au patrimoine la rénovation et la conversion d'immeubles existants l'achat d'équipement spécialisé des études de faisabilité 	Des contributions ou des subventions pour : <ul style="list-style-type: none"> aider des organismes voués aux arts et au patrimoine à améliorer leur stabilité financière et leur capacité de gestion faciliter la mise en valeur des ressources aider des organismes voués aux arts et au patrimoine à se tailler une place dans la collectivité encourager l'établissement de fonds de dotation
Contributions maximales	<ul style="list-style-type: none"> Contributions jusqu'à concurrence de 500 000 \$ ou jusqu'à 50 % des coûts admissibles 	<ul style="list-style-type: none"> 50 % pour la construction, la rénovation et la réutilisation 50 % pour l'équipement spécialisé et les études de faisabilité jusqu'à concurrence de 10 000 000 \$ pour la construction et la rénovation, de un million de dollars pour l'équipement et de 500 000 \$ pour les études de faisabilité. 	<ul style="list-style-type: none"> Dotation, 30 % des recettes moyennes des organismes voués aux arts et au patrimoine au cours des trois dernières années ou 5 000 000 \$ de dollars (2 000 000 \$ au maximum par année) Fonds de stabilisation de 7 000 000 \$ Capitales culturelles du Canada, 50 % du coût total du projet ou 500 000 \$ Mise en valeur des ressources, 50 % du projet ou 250 000 \$ Collectivités culturelles canadiennes, 50 % du coût total du projet ou 500 000 \$ Établissement de réseau, 50 % du coût total du projet ou 250 000 \$



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Tableau 4 : Aperçu des programmes évalués en matière d'arts et de patrimoine

	Présentation des arts Canada	Espaces culturels Canada	Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens
Délais	<ul style="list-style-type: none">▸ Soutien à la programmation du 30 avril au 30 septembre pour la saison commençant après avril▸ Soutien du projet à partir du 30 avril dans le cas des projets instaurés après novembre, et du 30 septembre pour les projets démarrés après avril▸ Soutien au développement - Aucun délai	Aucun délai	<ul style="list-style-type: none">▸ Dotation : 31 décembre▸ Fonds de stabilisation : aucun délai▸ Développement des compétences : 15 avril et 15 octobre▸ Capitales culturelles du Canada : 15 mars▸ Projet de réseautage : aucun délai

Source: Documentation sur les programmes.



3.3.1 Présentation des arts Canada

Voici d'autres faits au sujet des diffuseurs d'arts :

- ▶ La plus grande part (90 %) des manifestations des arts de la scène au Canada sont présentées dans 15 villes.
- ▶ Depuis les années 60, des centaines d'établissements ont été créés à l'extérieur des centres urbains.
- ▶ Des années 70 aux années 90, le rôle des organismes locaux a augmenté.
- ▶ Au cours des années 90, les activités ont diminué.

Présentation des arts Canada (PAC), qui a été lancé en juillet 2001, remplace le volet Festivals et événements artistiques spéciaux du PIC. Il est constitué d'un fonds¹⁸ de 72 millions de dollars répartis sur trois ans. Dans le cadre de ce programme, les diffuseurs artistiques peuvent recevoir une aide financière pour accroître et diversifier la programmation offerte dans les collectivités, organiser le développement de leurs auditoires et des activités de sensibilisation. Les diffuseurs qui présentent des festivals artistiques et des séries sur les arts de la scène, qu'il s'agisse d'événements multidisciplinaires d'envergure ou d'activités toutes simples dont la portée est bien précise, sont admissibles. Le programme est conçu pour contribuer à la réalisation des objectifs ministériels en matière d'accès et de diversité.

PAC compte trois volets :

- ▶ Le volet *Soutien à la programmation* offre une aide financière, sous forme de contributions annuelles ou pluriannuelles, aux diffuseurs artistiques qui présentent un festival artistique ou une série sur les arts de la scène dans le cadre de leur programmation et d'autres initiatives dont les objectifs sont similaires à ceux du PAC. On peut également offrir du financement aux organismes de service et aux réseaux qui appuient les diffuseurs d'arts de façon continue. Ce volet de base du programme vise à consolider et à accroître le réseau de diffuseurs qui devrait appuyer et augmenter la planification à long terme et rejoindre plus étroitement les collectivités.
- ▶ Le volet *Soutien aux projets* appuie des projets non récurrents, qui s'ajoutent aux activités régulières des organismes artistiques et patrimoniaux admissibles ou les diversifient (par exemple, du perfectionnement professionnel spécial ou une initiative de réseautage).
- ▶ Le volet *Soutien au développement* vient en aide aux organismes tiers qui versent des subventions et fournissent des conseils et des services à de nouveaux organismes qui présentent une demande. L'objectif de ce volet est d'assurer la



croissance future du milieu et du réseau des diffuseurs, et de favoriser les partenariats avec d'autres gouvernements et bailleurs de fonds.

PAC est coordonné par l'administration centrale de PCH et géré par l'entremise des cinq bureaux régionaux du Ministère (situés à Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver) avec l'appui des bureaux de district.

On considère important, par le biais du PAC, de favoriser la collaboration et de compléter les programmes d'arts du Conseil des Arts du Canada, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du Centre national des Arts, des organismes provinciaux et municipaux et des organismes de services. La mesure dans laquelle d'autres ordres de gouvernement et d'autres organismes se coordonnent avec les activités de PCH et fournissent des fonds de contrepartie constitue une bonne indication des résultats du programme à court terme.

Comme résultats à long terme du programme, on s'attend à des augmentations :

- ▶ du nombre et de la diversité des spectacles et des artistes professionnels faisant partie de la programmation des diffuseurs
- ▶ du nombre et de la diversité des expériences artistiques offertes par les diffuseurs
- ▶ du nombre et de la diversité des auditoires servis par les organismes parrainés
- ▶ du nombre et de la diversité des diffuseurs d'arts au Canada
- ▶ du nombre de possibilités de perfectionnement des compétences et des connaissances offertes aux diffuseurs actifs.

3.3.2 Espaces culturels Canada

ECC a rejoint quelque 80 collectivités dans l'ensemble du Canada.

Espaces culturels Canada (ECC), créé en 2001, remplace le volet du PIC lié à l'infrastructure et appuie l'amélioration, la rénovation et la construction d'installations à vocation artistique et patrimoniale, et l'achat d'équipement spécialisé¹⁹. De 2001 à 2004,

¹⁹ Patrimoine canadien (2002), *Espaces culturels Canada*.
http://www.pch.gc.ca/progs/ecc-csp/index_f.cfm



En octobre 2002, un rapport d'étapes concernant ECC a révélé qu'il y avait :

- ▶ **16 études de faisabilité**
- ▶ **59 projets de rénovation ou de construction**
- ▶ **49 acquisitions d'équipement spécialisé dans 78 collectivités.**

ce programme vise à accorder 80 millions de dollars à des organismes voués aux arts et au patrimoine; on accordera une attention particulière aux organismes qui sont au service de collectivités moins bien desservies, aux jeunes, aux minorités de langue officielle, aux communautés autochtones et d'origine culturelle diverse, ou dont les disciplines sont moins bien connues. Les organismes autochtones et sans but lucratif à vocation artistique et patrimoniale, ainsi que les administrations régionales et municipales et les gouvernements provinciaux et territoriaux, sont admissibles.

Les projets sont d'abord évalués en fonction de normes nationales établies, qui tiennent compte des objectifs et des indicateurs des programmes. Une fois qu'une liste initiale de priorités est établie, elle est révisée par un comité d'examen national, qui applique des critères supplémentaires comme :

- ▶ les besoins de collectivités mal desservies;
- ▶ les besoins des disciplines moins bien connues;
- ▶ la répartition des fonds dans l'ensemble du Canada;
- ▶ la valeur spéciale des groupes cibles.

Le programme ECC, de façon similaire à PAC, est coordonné par l'administration centrale de PCH et géré par le biais des cinq bureaux régionaux du Ministère, avec l'appui des bureaux de district. Dans les régions, des consultations sont tenues sur une base régulière avec des responsables du programme Infrastructures Canada (IC) pour que les mesures prises soient complémentaires. Le Conseil des Arts du Canada et IC ont un observateur qui fait partie du Comité d'examen national du programme Espaces culturels Canada. Les responsables du programme consultent également leurs collègues provinciaux et territoriaux pour que les projets se complètent.

Depuis le 1^{er} février 2003, le financement accordé à ECC a été réparti comme suit ²⁰ :

- ▶ 10,8 millions de dollars pour l'administration (y compris les rapports et l'évaluation) et les priorités ministérielles;
- ▶ 58,1 millions de dollars pour 125 projets annoncés ou ayant obtenu une recommandation finale;



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Ce volet est fondé sur une formule. En décembre 2002, la situation était la suivante :

- ▶ **37 demandes d'une valeur de 8,8 millions de dollars;**
- ▶ **35 demandes admissibles;**
- ▶ **montant total du financement admissible de 8,3 millions de dollars, dont la totalité a été répartie.**

- ▶ 1 million de dollars pour le financement conjoint avec le Service des arts médiatiques du Conseil des Arts du Canada;
- ▶ 13,6 millions de dollars sont toujours disponibles, mais 11,3 millions de dollars font l'objet de recommandations et 2,3 millions de dollars ont été engagés pour la prochaine année.

Les provinces qui souscrivent le plus au programme jusqu'à présent sont les suivantes : Ontario, Alberta, Québec, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard.

Voici les répercussions que devrait avoir ECC :

- ▶ amélioration de la qualité et de la quantité de l'équipement et des installations accessibles;
- ▶ augmentation de la productivité et de l'efficacité au travail des utilisateurs;
- ▶ augmentation de l'auditoire et de l'accessibilité des groupes cibles;
- ▶ augmentation du niveau d'utilisation des établissements par les collectivités;
- ▶ augmentation des recettes.

3.3.3 Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens

Le concept de stabilisation des arts a retenu de plus en plus l'attention au cours des dix dernières années au Canada. Il consiste à recueillir des fonds en partie au sein de la collectivité et en partie par l'entremise de tous les autres ordres de gouvernement et à les remettre aux organismes voués aux arts et au patrimoine pour améliorer leurs pratiques de gestion.

Selon une expérience appuyée par d'importantes fondations américaines (Rockefeller, Ford et Andrew Mellon) depuis 1983, la stratégie de consolidation du gouvernement fédéral est fondée sur deux projets pilotes élaborés en partenariat avec le secteur public et privé, à Vancouver et en Alberta. En date du présent rapport, six projets étaient en cours (Vancouver, Alberta, Hamilton, Nouvelle-Écosse, Manitoba et Saskatchewan) et quatre étaient au



stade de développement (Toronto, Victoria, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick)²¹. Pour sa part, en 1999, le gouvernement du Québec a parrainé la création du Fonds de consolidation et de stabilisation des arts et de la culture du Québec, sans l'aide d'autres ordres de gouvernement ou du secteur privé pour l'instant. Toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve et du Labrador et des territoires, ont des projets de stabilisation en cours ou en projet. Le PCAPC remplace le volet Aide au développement stratégique du PIC qui a financé initialement les projets pilotes.

Le programme comporte cinq volets²² :

À l'heure actuelle, le PCAPC comprend cinq volets :

- ▶ Projets de stabilisation;
 - ▶ Développement des compétences;
 - ▶ Capitales culturelles du Canada;
 - ▶ Incitatifs aux fonds de dotation;
 - ▶ Projet de réseautage.
- ▶ Le **volet *Projets de stabilisation*** subventionne les projets de stabilisation. Un projet de stabilisation est administré par un groupe indépendant sans but lucratif qui représente les intérêts de l'ensemble de la collectivité par la composition de son conseil d'administration et la diversité de ses bases financières. Le financement de ce volet est ajouté à celui obtenu par le Projet de stabilisation d'autres ordres de gouvernement et du secteur privé. Ces vastes bases financières servent ensuite à financer des organismes voués aux arts et au patrimoine faisant partie d'une région géographique précise, qui sont prêts à subir des changements fondamentaux concernant leur planification, leur organisation, leurs finances et leur régie. Les projets de stabilisation offrent de l'aide dans les secteurs suivants :
 - prestation de services techniques spécialisés (obligatoires);
 - réduction du déficit;
 - fonds de roulement.
 - ▶ Le volet ***Développement des compétences*** apporte une aide financière à des organismes à vocation artistique et patrimoniale qui n'ont pas accès à un fonds de stabilisation pour des projets visant à développer leurs compétences en matière de gestion et de régie interne. Le volet Développement des compétences appuie également les organismes nationaux qui ont besoin d'accroître leur

²¹ Renseignements fournis par la direction des programmes de PCH.

²² Ce volet semble avoir été abandonné, et le volet Projet de réseautage a été ajouté.



capacité de gestion. Il peut offrir jusqu'à concurrence de 250 000 \$ à des projets qui visent à améliorer la planification, les activités, la surveillance et l'évaluation, l'exploration et d'autres fonctions de gestion au sein d'organismes professionnels voués aux arts et au patrimoine.

- ▶ Le volet *Capitales culturelles du Canada* favorise l'intégration des questions culturelles aux priorités municipales et offre la possibilité aux municipalités d'être nommées « capitales culturelles ». Les municipalités sont encouragées à jouer un rôle central dans le développement culturel de leur collectivité par la détermination et la mise en oeuvre de politiques culturelles et de plans d'action. Le but est de créer un milieu stable dans lequel les organismes culturels peuvent fonctionner, pour améliorer la qualité de vie des résidents de la municipalité et mettre en marché des expériences sur le plan de la culture et du patrimoine. Il est bon de souligner que la présente évaluation ne concerne pas ce volet, qui vient tout juste de commencer (mai 2003).

Le volet *Incitatifs aux fonds de dotation* s'efforce d'encourager le secteur privé à contribuer aux fonds de dotation des organismes voués aux arts et au patrimoine; il fournit des fonds de contrepartie (jusqu'à 1:1) pour chaque dollar obtenu et consacré aux fonds de dotation des organismes. Le volet Incitatifs aux fonds de dotation s'adresse aux organismes voués aux arts et au patrimoine, comme les troupes de danse ou de théâtre et les orchestres symphoniques, qui souffrent d'une sous-capitalisation chronique et qui ont de faibles bases financières. Les diffuseurs, les festivals et les organismes de patrimoine ne sont pas admissibles.

- ▶ Le volet *Projet de réseautage* apporte des contributions stratégiques aux projets de réseaux nationaux qui développent, améliorent et consolident le milieu dans lequel évoluent les arts et le patrimoine au Canada. Ces activités de réseautage font appel à des représentants municipaux de la culture ou à des projets de stabilisation. On offre un financement maximal de 250 000 \$ ou de 50 % du total du projet.

Le PCAPC utilise des « subventions conditionnelles » pour offrir des fonds de stabilisation et des incitatifs aux fonds de dotation ainsi que des ententes de contribution pour favoriser le



développement des compétences et les initiatives de réseautage²³. En bref, le PCAPC sert de catalyseur pour obtenir des résultats dans le cas d'organismes voués aux arts et au patrimoine :

- ▶ qui ont des compétences organisationnelles pour garantir leur développement;
- ▶ qui ont une situation financière stable et viable à long terme;
- ▶ qui sont bien ancrés dans leur collectivité, et dont les municipalités bénéficiaires disposent d'un cadre (ou d'une politique) pour leurs engagements dans le secteur culturel et leurs interventions.

Le budget du PCAPC s'élève à 78 millions de dollars sur trois ans, réparti comme suit :

- ▶ Projets de stabilisation : 14 millions de dollars;
- ▶ Développement des compétences : 24 millions de dollars;
- ▶ Capitales culturelles du Canada : 5 millions de dollars;
- ▶ Incitatifs aux fonds de dotation : 34 millions de dollars;
- ▶ Projet de réseautage : 1 million de dollars.

Le PCAPC fonctionne grâce aux efforts concertés de la Direction générale de la politique des arts (DGPA), de la Direction générale des politiques du patrimoine (DGPP), des bureaux régionaux et des services centraux à l'administration centrale. Dans le cas des projets de stabilisation, la DGPA collabore avec les bureaux régionaux. Le volet Développement des compétences est dirigé par les bureaux régionaux en collaboration avec la DGPA et la DGPP. La DGPA administre les volets Incitatifs aux fonds de dotation, Capitales culturelles du Canada et Projet de réseautage.

3.4 Résumé

Ces trois programmes sont tous distincts mais complémentaires, et visent différents besoins des organismes voués aux arts et au

23

Selon le formulaire de demande, il semble que la subvention conditionnelle exige un nombre limité de rapports sur les résultats, et les candidats doivent satisfaire uniquement à certaines conditions. Par exemple, le volet Incitatifs aux fonds de dotation consiste à jumeler le financement du secteur privé à une dotation à l'intention de l'organisme. Les conditions s'appliquent aux niveaux maximaux de jumelage et à l'utilisation de la documentation appropriée concernant le financement privé. De plus, les conditions relatives à la subvention du volet Projets de stabilisation consistent à offrir des « mécanismes de contrôle et de rapport », tandis que les ententes de contribution relatives au volet Développement des compétences et Projet de réseautage exigent que le candidat précise et mesure les résultats attendus et en fasse rapport.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

patrimoine. Il est d'autant plus étonnant que bon nombre de répondants et d'intervenants clés n'aient pu offrir de commentaires significatifs sur les différences relatives à la conception et à l'exécution. Encore une fois, il se peut qu'en raison de la nouveauté des programmes, les répondants et les principaux intervenants aient manqué d'expérience pour offrir un jugement éclairé au sujet des différences relatives aux processus.



4.0 Constatations de l'évaluation

La section qui suit présente les constatations découlant de la recherche d'évaluation, qui était fondée sur :

- ▶ l'examen des documents;
- ▶ des entrevues menées auprès des principaux intervenants;
- ▶ des études de cas;
- ▶ des enquêtes menées auprès des participants aux programmes (candidats ayant obtenu ou non du financement et donateurs des fonds de dotation);
- ▶ une enquête sur les activités visant à rejoindre les populations cibles.

Les enjeux et les questions de l'évaluation relevés dans le cadre d'évaluation (voir tableau 1) forment la structure de l'information présentée dans les sections suivantes.

4.1 Raison d'être

Sans surprise, les principaux intervenants appuient les programmes.

La demande de propositions décrit les enjeux et les questions que l'évaluation formative de PAC, d'ECC et du PCAPC doit aborder. La raison d'être des programmes n'est pas incluse dans le cadre d'évaluation. Nous aborderons brièvement le sujet principalement pour établir le contexte de la conception et de l'exécution des programmes qui forment la base de l'étude. Les principaux intervenants (les cadres supérieurs et les gestionnaires de programme de PCH ainsi que les représentants des organismes bénéficiaires) appuient la raison d'être des trois programmes, mais des entrevues auprès d'experts désintéressés et un examen de la documentation et des politiques permettraient vraiment d'examiner la question.

Les enjeux et les questions d'évaluation qui portent principalement sur la raison d'être des trois programmes devraient être abordés plus en détail dans une évaluation sommative.

4.1.1 Lien avec les objectifs stratégiques

Les principaux intervenants ont confirmé que les buts des programmes allaient de pair avec ceux du Ministère tout comme la raison d'être des programmes.

Il est important que la raison d'être d'un programme soit harmonisée avec les objectifs ministériels. Tel que nous l'avons déjà mentionné, PCH a pour mission de favoriser la cohésion et la créativité au Canada par l'entremise de quatre objectifs stratégiques : contenu canadien, capacité culturelle, liens et



citoyenneté active et participation communautaire. Les cadres supérieurs et les gestionnaires de programme (administration centrale et bureaux régionaux) qui ont été interrogés conviennent presque à l'unanimité que ces programmes s'harmonisent bien avec les deux premiers objectifs stratégiques du Ministère.

La plupart des opinions exprimées par les gestionnaires de programme de PCH sur la mesure dans laquelle les programmes contribuent aux objectifs stratégiques découlent des deux idées suivantes :

- ▶ Les programmes donnent un solide appui aux objectifs : accès et diversification.
- ▶ Les organismes voués aux arts, à la culture et au patrimoine peuvent concrétiser les objectifs stratégiques ministériels en encourageant les organismes bénéficiaires à rejoindre des publics nouveaux et mal desservis et à accroître leurs expériences. En retour, les Canadiens ont accès aux arts, à la culture et au patrimoine.

Les principaux intervenants ont confirmé que ces programmes représentent tous un moyen stratégique d'appuyer les objectifs du Ministère.

4.1.2 Pertinence des objectifs des programmes

Les entrevues menées auprès des principaux intervenants ont également validé la pertinence des trois programmes pour les organismes voués aux arts, à la culture et au patrimoine. Tous les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux et des administrations municipales qui ont donné leurs opinions sur la pertinence des objectifs des programmes ont convenu à l'unanimité que les objectifs étaient toujours pertinents pour les organismes nouveaux et anciens voués aux arts, à la culture et au patrimoine. En outre, plus de la moitié des représentants de ces organismes conviennent que ces programmes sont importants et toujours pertinents pour les organismes voués aux arts, à la culture et au patrimoine.

4.2 Pertinence de la conception des programmes

La présente section aborde deux questions :

- ▶ *Quels étaient les éléments moteurs de la conception des programmes (p. ex., les objectifs et les résultats attendus du*



programme, les critères d'admissibilité et les priorités, la structure de l'administration, les voies de communication et la méthode d'exécution par une tierce partie)?

- ▶ *Y a-t-il certains aspects de la conception des programmes qui sont nuisibles? Dans l'affirmative, lesquels?*

4.2.1 Éléments moteurs de la conception des programmes

Comme nous l'avons déjà mentionné, le PIC a été instauré en 1985. Il comprenait trois volets : accroître la capacité organisationnelle des organismes voués aux arts et au patrimoine (gestion), améliorer les infrastructures physiques et appuyer les festivals. Au cours de l'exercice 1994-1995, la portée du PIC a été réduite et le programme n'a conservé que le troisième volet (appuyer les festivals). Les principaux intervenants ont indiqué que le Ministère était au courant des besoins constants en matière d'infrastructure et de renforcement des capacités, mais qu'il a été tenu de réduire les budgets en raison des compressions budgétaires pangouvernementales.

Les principaux intervenants ont également souligné que le PIC devenait désuet et n'appuyait plus de façon efficace les organismes canadiens voués aux arts, à la culture et au patrimoine. Le gouvernement fédéral avait besoin d'appuyer les arts et le patrimoine de façon plus exhaustive et de cibler le soutien pour combler certaines lacunes des organismes. Les plus petits organismes et diverses collectivités avaient besoin d'un meilleur accès au soutien des programmes. Dans le cadre du PIC, les critères d'admission étaient plutôt stricts. Les principaux intervenants ont souligné la nécessité de critères d'admission plus souples qui permettraient à un plus grand nombre d'organismes dans des domaines variés de demander du financement. Il était notamment important d'accroître la viabilité financière des organismes financés. Voilà pourquoi les programmes visent à accroître la capacité de gestion et d'organisation et à offrir des incitatifs à la stabilité financière.

En 1999, on a tenu des consultations à l'échelle nationale pour déterminer les meilleurs types de programmes, l'ampleur du financement nécessaire et les critères d'admissibilité. *Un cadre de politique pour les arts* (2001) a également confirmé l'orientation de l'évaluation du PIC (voir la section 3.2.2). L'évaluation, les consultations et la nouvelle politique fédérale sur les arts et le patrimoine ont toutes servi de fondement à la proposition présentée



au Cabinet, qui a mené à la création des trois programmes et de leurs volets.

Le financement a été prévu pour une période triennale (de 2001-2002 à 2003-2004), ce qui a ouvert la voie à l'établissement de PAC, d'ECC et du PCAPC.

4.2.2 Défis que pose la conception opérationnelle

Comme chacun de ces programmes représente une évolution importante par rapport aux mesures de soutien précédentes, il serait surprenant qu'aucun problème de conception ne survienne pendant la mise en œuvre. Les entrevues avec les gestionnaires de programme à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux ont révélé certains des problèmes de conception opérationnelle qu'ont rencontrés les employés des programmes.

La nécessité de trouver un équilibre entre l'augmentation de l'accessibilité et le maintien de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics est un thème qui est revenu souvent pendant l'évaluation.

Il est compliqué de concevoir des programmes pour appuyer une plus grande accessibilité tout en faisant preuve de diligence raisonnable. Ces programmes ont été créés à un moment où les subventions et les contributions étaient de plus en plus scrutées au peigne fin, et bon nombre de programmes de financement fédéraux ont resserré les critères d'admissibilité et augmenté leur supervision. Dans le cas des programmes de contribution particulièrement, on impose une beaucoup plus grande obligation de rendre compte aux organismes qui reçoivent du financement²⁴. Il faut donc relever le défi de trouver un juste équilibre entre la reddition de comptes et l'accessibilité des programmes. Lorsqu'on demande un plus grand nombre de rapports, ce sont invariablement les petits organismes qui ne sont pas des bénéficiaires habituels du financement des arts qui sont les plus touchés.

Un thème est ressorti souvent dans les entrevues et les enquêtes menées auprès des candidats, soit le niveau perçu d'effort pour présenter une demande de financement et fournir les rapports continus. Les gestionnaires de programme ont signalé que tous les organismes s'en sont plaints, surtout les petits groupes qui ont

²⁴

On peut faire la distinction entre une subvention, une contribution et un contrat en fonction de la mesure dans laquelle le bailleur de fonds a un contrôle sur l'exécution et la réalisation des extrants et des résultats. Les subventions comportent peu de contrôle (sauf la possibilité de refuser le renouvellement du financement) étant donné que les fonds sont fournis immédiatement; les contributions précisent les produits livrables et prévoient habituellement certaines modalités de paiement en fonction de rapports satisfaisants; et les contrats sont appuyés par des exigences juridiques relatives au paiement en échange d'un rendement.



rarement eu à obtenir des fonds. Les programmes exigent le même niveau de détail et de rapport tant pour les petites contributions opérationnelles que pour les grands projets de construction, ce qui contrevient à l'application d'une méthode de gestion intégrée du risque. Comme la section 5 le précisera, tous les programmes ont d'importantes possibilités de rationaliser les procédures de demande et de rapport conformément aux lignes directrices du vérificateur général et du Conseil du Trésor.

4.2.3 Enjeux de la conception par programme

Même si tous les programmes encouragent une augmentation de l'accessibilité, l'un des principaux thèmes est de créer des organismes voués aux arts et à la culture plus solides et d'améliorer leur autonomie. La constitution de ces trois programmes varie légèrement selon les besoins :

- ▶ PAC appuie les diffuseurs afin qu'ils puissent offrir des événements et des expériences artistiques au sein de leurs collectivités. Cette démarche appuie directement les objectifs stratégiques de PCH en augmentant l'accessibilité aux événements artistiques et culturels. En faisant connaître des événements artistiques et culturels uniques, le programme devrait stimuler un intérêt et un appui accrus de la collectivité.
- ▶ ECC appuie la création et la rénovation d'infrastructures ainsi que l'acquisition d'équipement pour accroître l'accessibilité, particulièrement pour les publics cibles des régions éloignées, les collectivités ethnoculturelles et les personnes handicapées. Ce programme a été créé pour compenser le hiatus au chapitre du soutien fédéral à l'égard de l'élaboration et de la rénovation d'infrastructures.
- ▶ Le PCAPC traite directement de l'autonomie en offrant du financement pour des projets qui augmentent la capacité de gestion et d'organisation et encouragent la participation accrue du secteur privé au financement et à la régie des organismes voués aux arts et à la culture.

4.2.4 Résumé de la conception des programmes



Tableau 5 : Résumé de la conception des programmes

Questions	Conclusions
<i>Quels étaient les éléments moteurs de la conception des programmes (p. ex., les objectifs et les résultats attendus du programme, les critères d'admissibilité et les priorités, la structure de l'administration, les voies de communication et la méthode d'exécution par une tierce partie)?</i>	<p>Les programmes en question ont vu le jour à la suite d'un processus d'examen réalisé en 2001. Ils ont été établis à titre de portefeuille d'aide complémentaire destinée aux organismes à vocation artistique et patrimoniale. Ils avaient également pour objectif de redresser ce qui avait été une période de financement instable dans le cadre des programmes précédents. Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) a offert des programmes d'aide pour améliorer et accroître les espaces culturels, stabiliser les organismes et promouvoir la création de nouveaux événements, dans l'espoir d'inciter de nouveaux auditoires à prendre part aux activités artistiques et patrimoniales.</p> <p>PCH a choisi d'utiliser un processus de subventions et contributions pour assurer un maximum de souplesse aux régions et aux organismes.</p>
<i>Y a-t-il certains aspects de la conception des programmes qui sont nuisibles? Dans l'affirmative, lesquels?</i>	<p>Comme on le décrit dans la section suivante, les principaux intervenants et les répondants qui ont participé à l'enquête n'ont pu identifier de problèmes majeurs liés à la conception des programmes. Dans l'ensemble, les trois programmes et leurs volets forment un portefeuille rationnel d'aide aux organismes à vocation artistique et patrimoniale.</p>

Recommandations

Voir les sections 4.3 et 4.4 pour de plus amples renseignements sur l'exécution et la mise en œuvre des enjeux.

4.3 Pertinence de l'exécution des programmes

La présente section du rapport aborde les questions suivantes :

- ▶ *Le programme est-il mis en œuvre comme prévu? Dans la négative, pourquoi?*
- ▶ *La mise en œuvre du programme a-t-elle été retardée par des problèmes ou des obstacles internes ou externes? Dans l'affirmative, quels sont-ils et quels changements devraient être apportés?*
- ▶ *Le programme est-il exécuté de la façon la plus efficace, efficiente et économique possible pour atteindre les objectifs? Le temps écoulé entre la réception des demandes et la prise de décisions est-il approprié? Existe-t-il d'autres façons de faire qui amélioreraient l'exécution des programmes?*



- ▶ *S'il y a lieu, dans quelle mesure le programme est-il bien exécuté par une tierce partie? Est-ce que cette méthode d'exécution offre du bon service à la clientèle cible?*
- ▶ *Dans quelle mesure les ententes de financement d'une tierce partie conviennent-elles en ce qui concerne la mesure du rendement, les rapports sur les résultats ainsi que les rôles et responsabilités?*
- ▶ *Les intervenants (clients, personnel, gestionnaires des programmes) sont-ils satisfaits :*
 - *du soutien et/ou des services offerts par le programme?*
 - *des procédures administratives menant aux recommandations qui sont faites?*
 - *du temps nécessaire à la prise des décisions?*
 - *du taux de réussite?*
- ▶ *Quelles sont les difficultés rencontrées?*
- ▶ *Quels sont les coûts d'exécution des programmes (frais d'administration)?*
- ▶ *La méthode d'exécution des programmes est-elle la plus appropriée? Serait-il préférable de choisir un autre centre de responsabilité?*

4.3.1 Mise en œuvre des programmes

La plupart des gestionnaires de programme étaient d'avis que les programmes avaient été mis en œuvre comme prévu. Parmi ceux qui ont fourni d'autres commentaires, et ils étaient peu nombreux, certains ont souligné des problèmes initiaux en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes, particulièrement pour PAC.

Certains des principaux intervenants ont souligné que, lorsque PAC a été mis en œuvre, il y avait certains chevauchements avec les clients du PIC. Un petit nombre de projets se sont poursuivis à l'aide d'un financement pluriannuel. Ils ont mentionné que les lignes directrices sur le financement pluriannuel n'étaient pas précises et que l'incertitude budgétaire les a forcés à adopter une approche conservatrice. Les gestionnaires étaient peu enclins à engager des fonds sur plusieurs années en raison d'une réduction budgétaire qui pourrait restreindre leur capacité d'accroître le financement à divers candidats au cours des années suivantes. Un des gestionnaires de programme a fait remarquer que, de tous les groupes, un seul a pu bénéficier d'un financement pluriannuel. Le financement pluriannuel n'a pas permis aux bénéficiaires, comme on l'aurait souhaité, d'accroître leur capacité de planifier et de prendre des risques.

La mise en œuvre des programmes a été faite rapidement, ce qui a exercé des pressions sur le personnel et les candidats.



Quelques gestionnaires de programme croient que l'exécution actuelle des programmes est la façon la plus efficace et efficiente d'atteindre les objectifs. Cependant, d'autres ont souligné des modifications qui pourraient être apportées au modèle actuel d'exécution des programmes, notamment :

- ▶ les petits montants versés aux candidats à titre de financement devraient être traités au moyen d'un processus moins lourd;
- ▶ au lieu d'offrir des contributions auxquelles des conditions sont rattachées, les programmes devraient peut-être offrir des subventions lorsque le montant de financement est relativement peu élevé.

4.3.2 Défis de la mise en œuvre

Tous les intervenants clés appartenant à diverses catégories et qui ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation s'entendent sur un certain nombre de défis que pose l'exécution des trois programmes. L'annonce des programmes en mai 2001 a laissé peu de temps à la préparation de l'exécution des programmes. ECC a été officiellement instauré en juin 2001, PAC, en juillet 2001, et le PCAPC, en janvier 2002.

Plusieurs des principaux intervenants ont laissé entendre que l'annonce a été faite plus tôt que prévu avant que les programmes ne soient prêts à fonctionner²⁵. Les programmes avaient donc peu de possibilités d'élaborer le matériel (demandes et lignes directrices) et de former le personnel à l'échelle tant nationale que régionale. Voici certains points que les gestionnaires ont soulignés et qui pourraient avoir causé des retards :

- ▶ l'obligation d'attendre l'approbation du Conseil du Trésor;
- ▶ le fait de s'assurer que les annonces étaient faites au bon moment;
- ▶ la non-disponibilité des budgets et des lignes directrices.

Par conséquent, les principaux intervenants (gestionnaires de PCH) ont déclaré qu'après l'approbation du financement au bout d'un long délai, il a fallu accélérer la mise en œuvre des programmes, ce qui a eu une incidence négative et directe sur la mise en œuvre et

²⁵

La Conférence canadienne des arts, « Un investissement dans la culture canadienne ». http://www.ccarts.ca/fre/04res/04_02rpt.html



l'exécution initiale des programmes; la première année financière a été particulièrement éprouvante.

Les problèmes de mise en œuvre ont maintenant été réglés. La direction des programmes a créé les systèmes de soutien nécessaires pour surmonter ces obstacles.

4.3.3 Problèmes liés au processus de demande

Un autre problème relevé par la plupart des principaux intervenants et répondants à l'enquête concernait le processus de demande des trois programmes. Les principaux intervenants, particulièrement ceux qui ont fait directement affaire avec les candidats, ont souligné que le processus de demande était beaucoup plus complexe que prévu, particulièrement pour les plus petits organismes. Bon nombre d'organismes dépendent du travail des bénévoles, et certains groupes plus petits n'ont ni le personnel ni l'expérience voulue pour remplir les demandes et répondre aux exigences de reddition de comptes.

Les principaux intervenants et les répondants à l'enquête (candidats) s'entendaient pour dire que le processus de demande était complexe.

Étude de cas - Réseau de diffuseurs d'arts de l'Ontario

Dans l'étude de cas sur l'élaboration d'un réseau de diffuseurs d'arts en Ontario, l'organisme Community Cultural Impresarios (CCI) a initialement eu un certain mal à comprendre les exigences du programme PAC. Cependant, le soutien des agents régionaux de PCH a aidé CCI à gérer ces difficultés et à préciser sa proposition.

Comme l'indique le tableau 6 ci-dessous, l'enquête menée auprès des candidats ayant obtenu du financement a révélé que près de 60 % d'entre eux ont signalé avoir eu des problèmes à l'égard du processus de demande.

Tableau 6 : Problèmes rencontrés par les candidats qui ont obtenu ou non du financement à l'égard du processus de demande des programmes		
	(n=122)	%
Non	51	42 %
Oui	69	57 %
Aucune réponse	2	1 %



Le tableau 7 dresse la liste des problèmes les plus importants à l'égard du processus de demande des programmes qu'ont rencontrés les candidats ayant obtenu ou non du financement²⁶.

Tableau 7 : Problèmes rencontrés par les candidats ayant obtenu ou non du financement à l'égard du processus de demande des programmes		
	(n=69)	%
Exigences d'admissibilité et processus de demande imprécis	24	35 %
Trop de détails exigés	20	30 %
Manque de communication ou de notification de l'état de la demande	8	12 %
Échéanciers	15	22 %
Avoir dû modifier, reprendre ou adapter sa demande	4	6 %
Difficulté de communiquer avec le personnel des programmes	3	4 %
Autres	7	10 %
<i>Nota</i> : Comme les répondants pouvaient fournir plus d'une réponse, le total dépasse 100 %.		

Plus de la moitié des répondants (près de 60 %) ont suggéré comme amélioration de préciser, de rationaliser ou de simplifier le processus de demande et les exigences d'admissibilité. D'autres suggestions fournies par les répondants sont indiquées dans le tableau 8.

Tableau 8 : Suggestions pour régler les problèmes liés au processus de demande des programmes		
	(n=55)	%
Préciser les exigences d'admissibilité et le processus de demande	10	18 %
Rationaliser et simplifier le processus de demande	22	40 %
Meilleure communication et réponse plus rapide	12	22 %
Échéanciers plus souples - projet et financement	6	11 %
Autres	7	13 %
Aucune réponse	4	7 %
<i>Nota</i> : Comme les répondants pouvaient fournir plus d'une réponse, le total dépasse 100 %.		

Dans un effort pour étalonner le processus de demande, PRA a examiné les formulaires et les processus de deux autres

²⁶

Les répondants ont évalué plusieurs dimensions du processus de demande sur une échelle de cinq points. Le tableau résume le nombre de répondants qui ont donné une note de 2 ou moins.



programmes par souci de comparaison. Le Programme du multiculturalisme de PCH et les Subventions annuelles de fonctionnement aux organismes professionnels de théâtre du Conseil des Arts du Canada sont des points de référence possibles pour les trois programmes d'arts évalués dans les présentes, car ces programmes offrent soit des subventions et des contributions et/ou du financement à des organismes voués aux arts et au patrimoine²⁷. Le tableau 9 compare de façon subjective ces programmes selon plusieurs caractéristiques.

Tableau 9 : Difficulté que posent les formulaires et les processus de demande					
Programme	PAC (PCH)	ECC (PCH)	PCAPC (PCH)	Programme du multiculturalisme (PCH)	Subventions annuelles de fonctionnement aux organismes professionnels de théâtre (Conseil des Arts du Canada)
Renseignements de base exigés des candidats	✓	✓	✓	✓	✓
Renseignements liés au programme exigés des candidats	✓✓	✓✓	✓✓✓	✓✓	✓✓✓
Utilité des lignes directrices	✓✓	✓	✓✓	✓✓✓	✓✓✓
Clarté du processus d'évaluation	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓✓
Clarté des délais du programme	✓✓✓	s.o.	✓✓	s.o.	✓✓✓
Clarté des critères d'admissibilité	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓✓✓

Nota : Les crochets sont fondés sur une échelle de 1 à 3, 1 crochet correspondant à une difficulté ou à un effort plus faible et 3, à une difficulté ou à un effort plus élevé.

En fait, il semble tout aussi difficile et exigeant de remplir une demande de PAC, d'ECC ou du PCAPC que celle des deux programmes repères.

²⁷

Précisons que, dans le cadre des ressources allouées à cette évaluation, nous n'avons pu comparer en profondeur les demandes utilisées par les trois programmes et les autres processus de demande utilisés par bien d'autres firmes.



4.3.4 Le soutien offert par le personnel de PCH atténue les problèmes liés au processus de demande

Trois répondants sur quatre ont fait l'éloge du soutien du personnel de PCH...

... mais huit candidats dont la demande a été refusée sur dix estimaient ne pas avoir reçu une rétroaction appropriée.

En moyenne, trois répondants sur quatre à l'enquête considéraient que le personnel de PCH les avait aidés à remplir leur demande et leur avait fourni des conseils généraux. La plupart des candidats dont la demande a été refusée se sont plaints de ne pas avoir reçu suffisamment de conseils ou une rétroaction raisonnable sur leur refus et n'intégreraient pas ces commentaires dans une nouvelle demande (voir tableaux 10 et 11). Par contre, la moitié des candidats dont la demande a été refusée présenteraient à nouveau une demande de soutien des programmes de PCH en raison de leur importance et de leur caractère unique comme source de financement, ce qui laisse entendre que l'autre moitié n'en ferait pas autant. Ces résultats mitigés n'appuient pas les efforts supplémentaires que déploie PCH en vue d'accroître son soutien aux candidats dont la demande est refusée, sauf s'ils présentent une nouvelle demande ou demandent de l'aide explicitement. PCH pourrait par exemple offrir simplement une analyse plus détaillée si le candidat soumet une proposition provisoire et demande une rétroaction. Il faut faire attention de ne pas provoquer une hausse de la charge de travail sans augmenter de façon marquée les demandes valables.

Tableau 10 : Enquête menée auprès des candidats dont la demande a été refusée – songent à intégrer les commentaires dans la demande et à la soumettre à nouveau		
	(n=19)	%
Non	15	79 %
Oui	4	21 %



Tableau 11 : Enquête menée auprès des candidats dont la demande a été refusée – motifs pour ne pas intégrer les commentaires dans la demande et la soumettre à nouveau

	(n=15)	%
Se sont fait répondre que le projet n'était pas admissible	2	13 %
Aucune directive ni aucun conseil	4	27 %
Le délai d'approbation des projets est trop long	1	7 %
La présentation d'une demande exige trop de travail	2	13 %
Autres	10	67 %
<i>Nota</i> : Comme les répondants pouvaient fournir plus d'une réponse, le total dépasse 100 %.		

Les résultats de l'enquête soulignent bon nombre des mêmes préoccupations concernant les retards et la complexité du processus de demande.

Les principaux intervenants ont confirmé que les retards du processus décisionnel et les délais d'approbation nuisent à l'exécution efficace des programmes. Le processus semble tout aussi complexe, que ce soit pour un petit ou un gros montant. Bien des groupes ont répondu avoir attendu au moins six mois avant d'être informés de la décision. Les répondants à l'enquête ont ainsi indiqué que 33 semaines, en moyenne, se sont écoulées entre la présentation de la demande et l'avis. Tous les répondants et les principaux intervenants estiment que ce délai est trop long. L'enquête ne permettait pas d'indiquer des délais différents selon les programmes, et la documentation fournie ne précisait pas le temps écoulé entre la réception de la demande et la décision finale. Il est utile de souligner que, dans le cas de bon nombre de demandes, le moment de la présentation de la demande peut être ambigu, étant donné que le processus commence des mois avant la présentation officielle de la demande. Un élément important du programme est la consultation et le soutien offert aux candidats, et, de fait, une demande peut être reçue puis révisée sur les conseils des gestionnaires de PCH. Si le but est d'alimenter les groupes qui par le passé n'ont pas utilisé cette forme de financement, alors le temps écoulé entre le premier contact et la décision finale sera plus long.



Preuve révélée par les études de cas

Plusieurs études de cas ont également illustré ces points :

- Le personnel du Vancouver East Cultural Centre (VECC) a attendu cinq mois avant d'obtenir la confirmation du financement. Le VECC avait déjà obtenu d'autres sources de financement, mais a dû retarder son étude de faisabilité jusqu'à ce qu'il obtienne l'approbation du financement du programme ECC.
- Le Yukon Arts Centre a attendu aussi longtemps, ce qui lui a causé des problèmes de liquidités et de programmation. Plus de sept mois se sont écoulés entre la présentation de la proposition, l'approbation de la demande et la réception des fonds.

4.3.5 Les décisions tardives imposent un lourd fardeau aux participants et aux programmes

Les retards posent des problèmes aux bénéficiaires, particulièrement si l'organisme utilise plusieurs sources de financement (p. ex., soutien d'autres ordres de gouvernement, dons, etc.). En raison d'une décision différée d'un bailleur de fonds, un organisme peut être tenu de financer le reste du projet, en attendant une décision favorable (et risquer de ne pas recevoir de soutien), ou de retarder le projet, ce qui peut mettre en péril sa relation avec d'autres bailleurs de fonds.

Par exemple, les clients des régions rurales et éloignées doivent relever des défis logistiques importants en raison de leur éloignement, de leur petite infrastructure, de la population limitée et des distances importantes les séparant de tout centre urbain. L'équipement et les fournitures des projets ECC dans le Nord, par exemple, doivent être commandés en janvier pour être livrés par bateau à l'été. Sinon, les frais de transport de marchandises peuvent facilement gruger tout le budget. Cette situation concerne les collectivités nordiques éloignées, mais elle illustre également des problèmes pratiques que bon nombre d'organismes doivent régler.

Les études de cas et les entrevues menées auprès des principaux intervenants soulignent également un autre risque provenant du fait que l'approbation des projets prend trop de temps. On retarde ainsi davantage la réalisation des extrants et des résultats, ce qui créera une situation où les programmes semblent ne pas obtenir tous les résultats attendus.

Bien entendu, la reddition de comptes relative aux fonds publics demeure importante; il est essentiel d'instaurer des processus qui



créent un équilibre entre tous les intérêts concurrentiels. La dernière partie du rapport offre certaines suggestions.

4.3.6 Difficultés relatives à la conception et à l'exécution des programmes

Les sections précédentes font ressortir plusieurs problèmes liés à l'exécution des programmes :

- ▶ La période de mise en œuvre des programmes après l'annonce du financement a été très courte, ce qui a demandé un effort important aux ressources ministérielles, effort qui, sans nul doute, a été source d'un manque d'efficacité dans le processus. Le fait que les employés des bureaux régionaux ont dû guider de très près un bon nombre de candidats parce que les lignes directrices n'étaient pas suffisamment précises et que les demandes étaient exigeantes les a probablement empêchés d'assumer d'autres fonctions. Cependant, bon nombre des clients étaient inexpérimentés, et l'accès aux programmes exigera toujours une augmentation du soutien de la part du personnel, ce qui entraîne également une augmentation des coûts (voir la section 4.3.9).
- ▶ Un long processus décisionnel peut être nécessaire aux fins de la reddition de comptes, mais impose des coûts aux organismes et retarde la réalisation des résultats.

Les études de cas ont fait ressortir d'autres exemples de difficultés.

Étude de cas - Vancouver Playhouse : présentation de *La face cachée de la lune*

Sur tous les plans, ce projet a connu une telle réussite que l'organisation a même fait un profit.

Toutefois, la demande de financement initiale comprenait une demande de 45 000 \$ comme « garantie contre les pertes ». Le Ministère a refusé de financer cet élément, essentiellement parce que les Services juridiques et l'Unité des finances du Ministère le jugeaient beaucoup trop compliqué et même inacceptable. Le refus d'offrir un fonds d'urgence représente un problème dans la gestion du risque que l'on abordera ci-dessous. Après s'être fait refuser cette « assurance », le candidat a reformulé sa demande et produit un surplus de 33 000 \$.

- ▶ Cette étude de cas révèle que, en rétrospective, un fonds d'urgence comme la protection contre le risque de perte *peut* ne pas être nécessaire. Il faut avoir examiné le projet sous tous ses angles pour en arriver à cette conclusion, car



si le programme avait offert une garantie contre les pertes à l'organisme, celui-ci aurait organisé l'événement différemment ou aurait modifié la façon de le promouvoir. C'est ce qu'on appelle en économie le « risque moral », notion que l'on retrouve souvent en assurance. Par exemple, une personne qui a une assurance contre le vol a tendance à moins se soucier de verrouiller les portes.

Étude de cas - Aurora Arts Society : étude de faisabilité

Ce projet comprend une étude de faisabilité d'un centre communautaire dirigé par des artistes (coopérative). Il comprend trois phases : un atelier d'évaluation des espaces culturels (phase 1), un atelier d'ingénierie et d'architecture (phase 2) et un plan d'affaires (phase 3).

Sur le plan organisationnel, le projet a rencontré plusieurs difficultés. Initialement, le candidat n'était pas structuré en tant qu'organisme sans but lucratif, et les lignes directrices du programme exigeaient cette forme (ou une forme semblable) de structure organisationnelle avant que les fonds puissent être transférés par ECC. Le candidat a fini par se structurer en tant que coopérative, ce qui lui a permis d'accepter les fonds d'ECC et d'un bailleur de fonds provincial.

Dans ce projet, le personnel de PCH a appris qu'il pouvait être difficile de recueillir des renseignements détaillés et opportuns auprès de nouveaux organismes. À tous les chapitres, le projet progresse avec de solides appuis du monde artistique, mais PCH doit bien superviser le projet pour s'assurer qu'il continue de faire des progrès.

- ▶ En général, les trois programmes doivent relever le défi de la gestion du risque. Comme chaque programme rejoint de nouveaux organismes et encourage l'innovation, le risque d'échec augmente, et, à une époque de reddition de comptes accrue, les gestionnaires de programme ont naturellement tendance à opter pour un financement conservateur. Cette contradiction entre la promotion de l'innovation et de l'accès et la réduction/gestion du risque aura tendance à prendre de l'ampleur au fur et à mesure que les programmes se font connaître.

L'utilisation de fonds d'urgence pour faire assumer le risque par le gouvernement peut être utile pour encourager l'innovation, mais cet outil ne peut être utilisé que dans le cas de plans très bien structurés d'organismes établis. D'autres formes de gestion du risque vont d'un plus grande obligation de rendre compte à l'adaptation de la surveillance à la nature du projet, au montant visé et à l'expérience de l'organisme (sensibilité, importance et risque).



Une autre approche consiste à répartir le risque. Tous ces programmes gèrent le risque en n'étant jamais le seul bailleur de fonds. On peut utiliser l'euphémisme « stimulation des investissements externes » pour désigner le fait que les bailleurs de fonds multiples gèrent le risque de deux façons :

- ▶ Premièrement, plusieurs processus de sélection valident la valeur d'une idée, pourvu que les bailleurs de fonds individuels ne suivent pas simplement l'évaluation d'un programme dominant sans faire leur propre évaluation. Dans certains cas, un bailleur de fonds peut autoriser un financement, conditionnel à la décision d'un autre programme.
- ▶ Deuxièmement, la restriction du financement limite la perte possible qu'une seule source de financement peut subir.

Comme les études de cas l'ont révélé, il est rare qu'un des trois programmes (PAC, ECC et PCAPC) soit le seul bailleur de fonds. PCH peut être le seul bailleur de fonds de nouveaux organismes, mais, en règle générale, les projets et les organismes présentent une demande de financement et touchent des fonds provenant de diverses sources. La plupart des candidats couvrent les risques et présentent une demande auprès de diverses sources pour maximiser leurs chances d'obtenir du soutien²⁸.

Les bailleurs de fonds multiples imposent un fardeau aux candidats, et la plupart des processus de demande favorisent les organismes qui ont les ressources nécessaires pour appuyer plusieurs demandes. Donc, dans le cas d'un nouvel organisme, PCH peut assumer un plus grand risque en devenant le bailleur de fonds majoritaire ou même le seul bailleur de fonds si l'organisme n'a jamais obtenu de financement. Une gestion du risque efficace pourrait comprendre des plafonds sur les montants accordés aux nouveaux organismes ou du financement progressif lorsque la

28

Techniquement, un projet ou un programme précis peut n'avoir qu'un seul bailleur de fonds, mais les organismes voués aux arts et au patrimoine auront invariablement de nombreuses sources de financement. La distinction est artificielle, puisque une fois que le programme a défini ses critères, les candidats peuvent rajuster les caractéristiques de leur projet pour satisfaire aux critères d'admissibilité. C'est ainsi que les organismes du domaine des arts et du patrimoine peuvent restructurer leur budget interne pour isoler un projet et le rendre admissible au financement.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

réussite d'une phase est conditionnelle au soutien de la phase suivante. La section 5 décrit cette question plus en détail.

Le fait que les organismes voués aux arts et au patrimoine existent dans un contexte géographique qui a une incidence directe sur la viabilité de tout financement représente une autre dimension du risque. Les gestionnaires de PCH doivent examiner sérieusement si le financement devra se poursuivre pour rejoindre le public cible ou si l'investissement devrait raisonnablement produire une entreprise ou une activité financièrement stable. De toute évidence, ces éléments doivent être pris en considération dans tout processus de sélection, mais on ne peut imposer ce fardeau au candidat. Cela souligne l'importance d'une étroite collaboration avec ceux qui connaissent bien le contexte socio-économique de l'organisme pour produire des renseignements pertinents sur lesquels fonder une décision éclairée.

Le recours à de tierces parties est une autre stratégie de gestion du risque (ou, pour être plus exact, une stratégie de transfert du risque).

Deux études de cas, l'une de Vancouver et l'autre de Winnipeg, illustrent les diverses dimensions du risque qui sont inhérentes à la conception et à l'exécution de ces programmes. Le contexte communautaire peut modifier les résultats, et ces facteurs doivent être intégrés dans les décisions sur l'approbation du financement.



Études de cas - West End Cultural Centre et Vancouver East Cultural Centre

Le West End Cultural Centre (WECC) de Winnipeg a reçu du financement pour que de nouveaux artistes attirent des résidents locaux. Le public du WECC provient habituellement de l'extérieur du centre-ville. Le Centre présente un répertoire éclectique de chansons folkloriques, de rock « indien » et de musique internationale. Le financement visait à promouvoir une série de concerts axés sur la famille pour attirer les résidents principalement à faible revenu du quartier. Les organisateurs estiment ne pas pouvoir demander de prix d'entrée en raison du faible revenu des résidents.

La pauvreté de l'auditoire cible posait un défi, et comme le secteur où le Centre est situé est pauvre, il est peu probable que des résidents locaux puissent payer un billet afin de couvrir les coûts des concerts. Ces événements ont permis à des familles du centre-ville de vivre de nouvelles expériences artistiques. Ces expériences peuvent jouer un rôle important dans le maintien d'un esprit communautaire.

Le Vancouver East Cultural Centre (VECC) a été fondé il y a plus de 20 ans dans un secteur à faible revenu (relativement près de East Vancouver, connu pour ses problèmes de drogue). Comme le quartier où se situe le centre est pauvre, comme dans le cas du WECC, les spectateurs provenaient généralement de l'extérieur du quartier. Au cours des cinq dernières années, ce secteur « commercial » a été découvert et a connu un « embourgeoisement », de vieilles maisons étant rénovées pour inclure des condos d'une valeur de 300 000 \$ à l'intention de couples de professionnels.

Donc, le VECC devrait accroître sa durabilité financière, et les investissements dans l'infrastructure devraient procurer un rendement positif.

Le financement public des arts ne vise pas à aider les organismes à devenir rentables et à ne plus avoir besoin du soutien public. Cependant, les trois programmes - particulièrement le PCAPC - offrent du soutien à des *projets* qui visent à aider un organisme à prendre de l'expérience et à assurer sa viabilité. Le projet financé pour le West End Cultural Centre de Winnipeg a eu d'importants résultats artistiques et sociaux et est justifié à tous les chapitres, mais pour que ces spectacles se poursuivent, le financement devra être maintenu. En d'autres termes, le financement de projet peut comprendre du financement de fonctionnement de fait pour le maintien de ces spectacles. Dans le cas du Vancouver East Cultural Centre, le projet pourrait bien permettre à l'organisme de consolider son accessibilité au moment où le quartier s'enrichit et la capacité du public de payer l'entrée augmente.

Par ailleurs, chaque année, les candidats d'un projet et les gestionnaires de programme peuvent choisir de continuer de promouvoir le projet s'il jouit d'un soutien suffisant de la collectivité. On peut soutenir que les deux projets sont valables. Cependant, dans le cas du West End Cultural Centre de Winnipeg, un événement communautaire intéressant exigera le maintien du



financement, et PCH peut ne plus être en mesure d'offrir ce soutien conformément à la portée de ses programmes de financement. Le refus d'un financement futur dans le cas d'un projet communautaire de grande envergure comporte ses propres risques pour l'avenir.

4.3.7 Exécution des programmes par de tierces parties

PAC et le PCAPC ont certains volets qui appuient l'exécution par de tierces parties²⁹. L'exécution des programmes par de tierces parties comprend le versement de fonds à une entité non gouvernementale, qui, à son tour, accorde du financement au bénéficiaire final. On peut ainsi accélérer le processus de sélection des demandes et offrir des fonds à de petits organismes qui auraient autrement du mal à présenter directement une demande à PCH. Bien entendu, la tierce partie assume le risque relatif au rendement et à la reddition de comptes; cependant, PCH examinera soigneusement l'organisme et la demande.

Quelques-uns seulement des principaux intervenants ont pu faire part de leurs commentaires sur l'exécution des programmes par de tierces parties. La plupart des gestionnaires et des représentants d'autres ordres de gouvernement ont souligné qu'ils ne participaient actuellement à aucun mécanisme d'exécution par de tierces parties à la suite de l'un ou l'autre de ces programmes.

Parmi les principaux intervenants qui sont concernés par une entente d'exécution de programme par une tierce partie, la plupart ont souligné que le processus est encore à la phase préliminaire et qu'il est trop tôt pour faire des commentaires. Cependant, les principaux intervenants choisis qui étaient disposés à faire part de leurs commentaires considéraient que le mécanisme d'exécution par une tierce partie était utile pour rejoindre les collectivités plus petites et plus éloignées. Ils estimaient que l'exécution par une tierce partie rendrait les programmes plus souples, leur permettrait de rejoindre plus de gens et réduirait les délais.

Bon nombre de ces principaux intervenants estiment qu'un autre mécanisme d'exécution n'est pas nécessaire pour les programmes,

²⁹

Par exemple : PAC appuie des organismes de service et des réseaux pour les services professionnels de perfectionnement et de réseautage qu'ils offrent de façon continue. Le PCAPC comprend le volet Projet de réseautage, qui offre du financement à des organismes pour promouvoir des services à l'échelle nationale à l'intention de divers organismes.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

mais que des modifications devraient être apportées aux mécanismes existants. Par exemple, certains intervenants clés ont mentionné l'exécution des programmes par de tierces parties comme moyen complémentaire d'améliorer l'admissibilité au financement, mais ont également mentionné que des mesures nécessaires doivent être prises pour que les organismes tiers aient la capacité d'exécuter et de gérer les programmes de financement.

Étude de cas - Foundation for Heritage and the Arts

En Nouvelle-Écosse, la Foundation for Heritage and the Arts a administré un programme de viabilité à l'aide des fonds versés par le PCAPC. Dans le cadre de ce programme, la Fondation a formé des organismes participants à accroître leur capacité de gérer et de croître. Le programme de la Fondation vise à *renforcer la capacité financière, la régie, l'administration et la créativité des organismes voués aux arts et au patrimoine de la Nouvelle-Écosse*. Le programme comprend également des incitatifs financiers, de l'aide technique et du soutien pour la planification stratégique et financière.

Tout indique que l'exécution par une tierce partie a fait ses preuves, le taux d'approbation des organismes participants étant élevé. La Fondation donne également conseil au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard sur la création de leurs programmes de viabilité, ce qui est une autre preuve de réussite.

4.3.8 Relations administratives

Comme bon nombre de programmes de PCH, les trois programmes des arts et du patrimoine sont exécutés par l'administration centrale et les bureaux régionaux. De toute évidence, la cohérence et l'efficacité de la communication entre les gestionnaires des bureaux régionaux et de l'administration centrale représentent un aspect important de l'efficacité administrative.

Ces programmes coexistent grâce au financement fourni par d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé. Donc, les relations qui existent entre ces sources de financement peuvent être importantes pour promouvoir l'utilisation efficace des deniers publics et réduire au minimum les chevauchements et les doublons.

Relations entre l'administration centrale et les bureaux régionaux

La majorité des gestionnaires de programme de PCH, à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux, estiment



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

avoir créé de bonnes relations de travail avec des organismes voués aux arts et au patrimoine pour exécuter les programmes.

Les gestionnaires de programme estiment que la participation de l'administration centrale et des bureaux régionaux fonctionne très bien. Dans le cas des bureaux régionaux, il est important d'agir sur le terrain et de travailler en étroite collaboration avec les clients, mais aussi de garder un lien avec l'administration centrale, car il s'agit de programmes nationaux. Les gestionnaires régionaux considèrent avoir créé un bon réseau entre eux. Ils se rencontrent chaque année pour discuter des enjeux, et ce mécanisme est important pour garantir l'uniformité entre les régions.

Dans le cas de PAC, d'ECC et du PCAPC, des groupes de travail ont été créés pour examiner les défis qui doivent être relevés tant à l'échelle nationale que régionale. Les groupes de travail sont composés de représentants de chaque région et de l'administration centrale.

Certains des principaux intervenants estiment qu'il y a un bon échange informel des renseignements, mais qu'on ne s'engage pas suffisamment à mettre les décisions par écrit. Les bureaux régionaux régleront une question stratégique à l'aide de discussions bilatérales avec l'administration centrale, mais ce n'est pas la pratique officielle dans toutes les régions. Il faut un meilleur échange de renseignements généraux au sein de PCH, car le manque d'échange a contribué à prolonger le processus de mise en œuvre.

Les outils de communication et de diffusion des programmes de PCH ont tendance à faire la promotion des programmes et à accroître la visibilité pour les principaux organismes. Les répondants à l'enquête ont souligné que les clients des régions nordiques et éloignées n'ont pas un accès Internet adéquat ni un accès facile à un agent de district de PCH, ce qui limite leur capacité d'obtenir des conseils. Les agents régionaux de PCH assument également d'autres fonctions et tâches administratives; ils disposent de peu de temps et de budget pour offrir les outils d'encadrement nécessaires aux collectivités cibles.

Gouvernements provinciaux et territoriaux et administrations municipales

La plupart des représentants d'autres ordres de gouvernement conviennent qu'il y a un bon niveau de communication avec les



gestionnaires de programme du Ministère. Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales communiquent avec PCH par des moyens officiels et informels. La plupart des répondants estiment avoir reçu des conseils et des renseignements adéquats sur des questions stratégiques. La consultation entre les ordres de gouvernement est bonne et continue de s'améliorer.

Le Ministère a offert des séances d'information sur tous les programmes une fois qu'ils ont été annoncés aux divers ordres de gouvernement. Cependant, certains principaux intervenants se préoccupaient surtout du manque de consultation avec les autres ordres de gouvernement *avant* l'annonce des programmes, à l'exception de PAC. Les principaux intervenants qui ont exprimé cette opinion se sont entendus pour dire que s'il y avait eu plus de discussions avec les provinces lors de l'élaboration de ces programmes, le Ministère aurait peut-être été davantage en mesure d'obtenir les résultats escomptés, car plus de ressources auraient été coordonnées.

En ce qui concerne la coordination des efforts pour combler les besoins en financement des bénéficiaires, des représentants d'autres ordres de gouvernement ont exprimé des réponses mitigées. La moitié d'entre eux estiment que les efforts de coordination entre leur gouvernement et le gouvernement fédéral ont été solides et que des réunions régulières ont été tenues au sujet des préoccupations relatives aux politiques et aux programmes. Quelques-uns des principaux intervenants ont souligné qu'il y a eu un peu d'interaction à l'égard de dossiers individuels entre les agents de programme de leurs ministères et les agents de programme de PCH.

L'autre moitié de ce groupe estime qu'il y a un manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement. Ils ont souligné qu'il y a eu quelques efforts de coordination dans le cadre de quelques rares projets, mais que cette coordination était plutôt informelle et que la prise de décisions entre les divers ordres de gouvernement était peu coordonnée. Les principaux intervenants conviennent que tous les ordres de gouvernement servent la même clientèle et offrent les mêmes activités; donc, ils ont besoin d'adopter des approches plus concertées et un partenariat plus véritable.

Les répondants à l'enquête ont également indiqué que les conseils des arts provinciaux ont mieux réussi (que le gouvernement fédéral) à rejoindre les populations cibles en misant sur les artistes, les créateurs et les organismes communautaires plus



petits; en adoptant un processus de demande moins coûteux; en participant à des activités de sensibilisation actives; en demeurant ouverts aux consultations et en évaluant les besoins des collectivités cibles. Malgré des défis semblables à relever pour rejoindre les collectivités cibles, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales ont réussi jusqu'à présent à gérer les besoins des collectivités cibles en adaptant leur processus de demande et leurs efforts de communication.

Candidats et organismes financés

Comme le mentionne la section 4.3.4, les candidats qui ont obtenu du financement ont une opinion favorable des relations avec le personnel des bureaux régionaux de PCH. En partie, cela découle de la nécessité de compenser la mise en œuvre rapide. Le personnel de PCH se devait de prendre du temps pour appuyer le processus de demande.

Les délais de mise en œuvre ont eu comme avantage imprévu de permettre au personnel de PCH de créer des relations positives avec les candidats. En effet, le personnel de PCH a dû « défendre les droits » des candidats en appuyant leur processus de demande. Bon nombre des principaux intervenants sont d'accord avec les candidats et aimeraient que les processus soient rationalisés et simplifiés.

4.3.9 Frais d'administration

On peut évaluer l'efficacité de l'exécution d'un programme par le ratio des coûts d'exploitation et des fonds disponibles pour la distribution. Selon les données obtenues de la direction des programmes, les tableaux 12 à 14 indiquent les dépenses de fonctionnement planifiées pour les trois programmes et leurs volets.



Tableau 12 : Efficiencce administrative du PCAPC				
	2002-2003		2003-2004	
	Montant	Frais d'administration pour chaque dollar de financement	Montant	Frais d'administration pour chaque dollar de financement
Projets de stabilisation				
Fonctionnement	470 707 \$		445 807 \$	
Fonds nets disponibles	2 180 000 \$	0,22 \$	3 234 500 \$	0,14 \$
Développement des compétences				
Fonctionnement (<i>arts</i>)	1 236 296 \$		1 156 296 \$	
Fonds net disponible (<i>arts</i>)	2 749 093 \$	0,45 \$	4 674 805 \$	0,25 \$
Fonctionnement (<i>patrimoine</i>)	1 277 993 \$		1 164 493 \$	
Fonds nets disponibles (<i>patrimoine</i>)	2 707 396 \$	0,47 \$	5 467 967 \$	0,21 \$
Capitales culturelles du Canada				
Fonctionnement	591 761 \$		679 353 \$	
Fonds nets disponibles			3 297 843 \$	0,21 \$
Incitatifs aux fonds de dotation				
Fonctionnement	211 380 \$		216 780 \$	
Fonds nets disponibles	8 279 710 \$	0,03 \$	11 000 786 \$	0,02 \$
Total				
Fonctionnement	3 576 757 \$		3 662 729 \$	
Subventions et contributions (réelles)	5 916 199 \$	0,60 \$	27 675 901 \$	0,13 \$
Source : Tiré des données fournies par la direction du programme.				

Le coût du PCAPC varie énormément. En général, le volet Développement des compétences semble exiger beaucoup de consultations avec les candidats et les bénéficiaires. Cependant, cette consultation peut être considérée comme faisant partie du développement informel des compétences en général, et le coût relatif à l'octroi de ces fonds devrait être considéré dans cette optique. Le volet Capitales culturelles du Canada comporte également des frais d'administration relativement élevés (0,21 \$ et 0,28 \$ pour chaque dollar accordé) pour la même raison que le volet Développement des compétences. Les deux autres programmes comportent des frais d'administration moins élevés, probablement parce que dans le cas des projets de stabilisation et les fonds de dotation, les sommes accordées sont plus élevées, mais moins nombreuses, ce qui exige moins de soutien administratif au total.



Tableau 13 : Efficiencce administrative de PAC				
	2002-2003		2003-2004 (jusqu'au 17 juillet 2003)	
	Montant	Frais d'administration pour chaque dollar de financement	Montant	Frais d'administration pour chaque dollar de financement
Total				
Fonctionnement	2 093 982 \$		1 259 718 \$	
Fonds nets disponibles	14 278 881 \$	0,15 \$	18 465 732 \$	0,07 \$
Source : Tiré des données fournies par la direction du programme.				

Tableau 14 : Efficiencce administrative d'ECC				
	2002-2003		2003-2004 (jusqu'au 17 juillet 2003)	
	Montant	Frais d'administration pour chaque dollar de financement	Montant	Frais d'administration pour chaque dollar de financement
Total				
Fonctionnement	987 068 \$		558 830 \$	
Fonds nets disponibles	31 189 580 \$	0,03 \$	23 153 031 \$	0,02 \$
Source : Tiré des données fournies par la direction du programme.				

Il est important de comprendre que tout programme de subventions et de contributions comportera des frais d'administration relatifs à la sélection et à la gestion normale des projets. Les programmes comme les trois que nous examinons ici seront généralement plus coûteux, car l'un des principaux objectifs est d'élargir l'accès à des groupes qui par le passé ne participaient pas à un tel financement. De plus, les frais d'administration associés à la reddition de comptes ont augmenté, particulièrement au cours des dernières années.

4.3.10 Enjeux relatifs à l'exécution des programmes

Chaque programme présente des enjeux uniques relatifs à l'exécution, dont certains peuvent nécessiter des changements en cours de route.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

- ▶ PAC exige que chaque demande de financement montre de quelle façon et dans quelle mesure le projet pourrait contribuer à l'expansion et à la diversification des événements et des programmes artistiques.

Les organismes ont souligné qu'ils ont eu du mal à établir le budget pour le financement de contrepartie (75 %). Si la qualité et le taux de demande diminuent, on pourrait songer à diminuer cette exigence à 50 % et à accepter un nombre limité d'événements répétitifs. On peut soutenir que dans le cas de certains événements, comme ceux produits par le West End Cultural Centre, il faudra une succession d'événements au cours des quelques prochaines années pour attirer le public et trouver les fonds correspondants.

Dans le cas de ce programme, les principaux intervenants ont indiqué que l'information circule facilement entre l'administration centrale et les bureaux régionaux, ce qui permet de prendre des décisions de façon efficace et concertée.

- ▶ ECC n'avait plus de fonds à distribuer tôt dans l'exercice, ce qui a motivé le refus d'un nombre important de demandes et généré probablement une certaine déception dans la communauté.

Le programme n'a pas établi de date limite, ce qui peut porter les candidats dont la demande a été refusée à douter de la justesse du programme si on leur dit que le financement est épuisé. De plus, le programme ne prévoit pas d'allocation régionale, ce qui met de la pression sur les bureaux régionaux disposant de peu de personnel pour traiter les demandes à temps afin de permettre l'accès au financement.

On s'attend à ce que les candidats investissent leurs propres ressources dans des études de faisabilité détaillées et des plans de construction qui sont annexés à leur demande. Cette exigence peut représenter un lourd fardeau pour les petits organismes et favoriser les groupes plus imposants et mieux établis. On propose notamment un processus en deux étapes, comportant une subvention de développement fondée sur une proposition moins rigoureuse.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

- ▶ Selon les principaux intervenants, on a particulièrement accéléré la mise en oeuvre du PCAPC. Lorsqu'on a obtenu le financement, on a eu tendance à traiter les demandes des groupes établis qui pouvaient répondre rapidement.

Les processus de demande utilisés pour les divers volets, particulièrement le volet Développement des compétences, ont tendance à être plus rigoureux que dans le cas des deux autres programmes, car ils doivent porter sur diverses activités, ce qui complique les choses pour les candidats et les gestionnaires, mais cela semble être un prix inévitable à payer pour regrouper la diversité des projets et la surveillance nécessaire d'un programme de subventions et de contributions.

Le volet Incitatifs aux fonds de dotation semble bien fonctionner, mais les organismes voués au patrimoine se plaignent de ne pas avoir accès à ce volet. Il s'agit simplement d'augmenter le financement; les cadres supérieurs de PCH pourraient envisager d'étudier cette option.



4.3.11 Résumé et recommandations sur l'exécution des programmes

Le tableau 15 présente une brève réponse à chacune des questions abordées dans cette section, suivi des recommandations.

Tableau 15 : Résumé de l'exécution des programmes	
Questions	Conclusions
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Le programme est-il mis en œuvre comme prévu? Dans la négative, pourquoi?</i>▶ <i>La mise en œuvre du programme a-t-elle été retardée par des problèmes ou des obstacles internes ou externes? Dans l'affirmative, quels sont-ils et quels changements devraient être apportés?</i>	Au départ, la mise en œuvre de chacun des programmes a connu certains délais entraînant une recrudescence d'activités une fois le financement global approuvé. Les principaux intervenants ont signalé qu'à l'heure actuelle, tout fonctionne bien et comme prévu.
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Le programme est-il exécuté de la façon la plus efficace, efficiente et économique possible pour atteindre les objectifs? Le temps écoulé entre la réception des demandes et la prise de décisions est-il approprié? Existe-t-il d'autres façons de faire qui amélioreraient l'exécution des programmes?</i>	En général, les processus utilisés pour administrer les programmes semblent efficaces et efficaces; des vérifications internes sont néanmoins en cours pour le confirmer.
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>S'il y a lieu, dans quelle mesure le programme est-il bien exécuté par une tierce partie? Est-ce que cette méthode d'exécution offre du bon service à la clientèle cible?</i>	Un volet d'exécution par une tierce partie a fait ses preuves. On dispose cependant de très peu de renseignements sur ce mode d'exécution, les principaux intervenants consultés étant seulement capables de communiquer des impressions. Là encore, les vérifications internes permettront de répondre à cette question.
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Dans quelle mesure les ententes de financement d'une tierce partie conviennent-elles en ce qui concerne la mesure du rendement, les rapports sur les résultats ainsi que les rôles et responsabilités?</i>	Voir la réponse ci-dessus.



Tableau 15 : Résumé de l'exécution des programmes

Questions	Conclusions
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Les intervenants (clients, personnel, gestionnaires des programmes) sont-ils satisfaits :</i><ul style="list-style-type: none">- <i>du soutien et/ou des services offerts par le programme?</i>- <i>des procédures administratives menant aux recommandations qui sont faites?</i>- <i>du temps nécessaire à la prise des décisions?</i>- <i>du taux de réussite?</i>	<p>Les candidats sont généralement satisfaits de l'appui offert par le personnel de PCH. Ceux dont la demande a été rejetée pensent qu'on devrait leur donner plus d'explications sur les raisons du refus.</p> <p>Deux questions administratives particulières ont été soulevées :</p> <ul style="list-style-type: none">▶ On a l'impression qu'il est difficile et coûteux de présenter une demande.▶ Les délais relatifs aux décisions de financement sont jugés excessifs et, dans le cas de certains organismes, financièrement dommageables. <p>Pour juger le taux de réussite, il faudrait un élément de comparaison. Lors de l'évaluation sommative, il pourrait s'avérer utile de disposer de données historiques et de référence sur chacun des programmes et leurs volets afin de déterminer leur taux de réussite au fil du temps. Pour que ce soit une mesure significative, il sera important de contrôler la perception qu'on a de la qualité des demandes pour établir si les collectivités vouées aux arts et au patrimoine sont en mesure de présenter des projets valables. C'est une question complexe qui doit être abordée dans le cadre de l'évaluation sommative.</p>
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Quelles sont les difficultés rencontrées?</i>	<p>À l'exception des retards initiaux liés à la mise en œuvre et des délais dans la prise de décisions, les programmes n'ont pas connu de difficultés inhabituelles.</p>
<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Quels sont les coûts d'exécution des programmes (frais d'administration)?</i>▶ <i>La méthode d'exécution des programmes est-elle la plus appropriée? Serait-il préférable de choisir un autre centre de responsabilité?</i>	<p>Les programmes coûtent de 2 à 25 cents pour chaque dollar octroyé. Pour évaluer si ce coût est élevé ou bas, il faudrait prendre en considération le soutien offert aux demandeurs de fonds et le développement des capacités qui en a découlé. La méthode d'exécution reste viable, mais il serait raisonnable que les programmes lient les processus de traitement des demandes et les processus décisionnels aux trois facteurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">▶ montant de l'aide financière (importance);▶ expérience du demandeur (risque);▶ profil du projet (caractère délicat). <p>Les responsables des programmes pourraient ainsi établir un équilibre entre les coûts des ressources administratives et le risque associé à un programme de subventions et contributions.</p>



Recommandations

- 1. À l'heure actuelle, les responsables des programmes exigent qu'on leur fournisse le même niveau de détails qu'il s'agisse de projets modestes ou d'envergure. Pour établir un équilibre entre l'accès aux programmes et les coûts administratifs, une démarche intégrée de la gestion du risque devrait être mise en œuvre, liant les processus de traitement des demandes et de sélection au montant de l'aide financière (importance), à l'expérience du demandeur (risque) et au profil du projet (caractère délicat). Les responsables des programmes devraient songer à accorder des subventions lorsque le financement demandé est modeste.**
- 2. Le temps accordé pour traiter les demandes dans le cadre de ces programmes correspond aux normes des autres programmes de subventions et contributions de PCH. Cependant, le délai est considéré comme excessif et dommageable financièrement pour certains organismes. Par conséquent, les responsables des programmes devraient collaborer avec les intervenants du Centre d'expertise des subventions et des contributions du Ministère pour optimaliser les processus administratifs, tout en respectant les exigences liées à la reddition de comptes.**
- 3. Pour éviter de rejeter un grand nombre de demandes et créer de la frustration dans la collectivité, les responsables du programme Espaces culturels Canada devraient considérer établir des dates limites de réception des candidatures.**
- 4. Les volets qui exigent que les demandeurs investissent des ressources significatives, par exemple pour la réalisation d'études architecturales, devraient envisager un processus en deux étapes où une petite subvention pourrait être versée pour permettre aux demandeurs de formuler des propositions complètes.**
- 5. Des barrières systémiques continuent d'exclure les Autochtones et des groupes diversifiés sur le plan culturel d'avoir accès au programme Espaces culturels Canada et au Programme de consolidation des arts et du patrimoine**



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

canadiens. Les responsables des programmes devraient examiner leurs processus de traitement des demandes pour déterminer s'ils sont trop rigoureux et surveiller la qualité et la gamme des demandes pour assurer un certain équilibre entre l'accessibilité et la valeur réelle des projets.



4.4 État d'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus

Pour chaque programme, on a prévu des résultats et des répercussions, comme l'indique le tableau 16.

Programme	Objectifs	Répercussions prévues
Présentations des arts Canada	<ul style="list-style-type: none">▶ Encourager et aider les diffuseurs d'arts à élargir et à diversifier la programmation et les expériences artistiques auxquelles les Canadiens sont exposés dans leurs collectivités.	<p>Comme répercussions à long terme du programme, on s'attend à des augmentations :</p> <ul style="list-style-type: none">▶ du nombre et de la diversité des spectacles et des artistes professionnels faisant partie de la programmation des diffuseurs▶ du nombre et de la diversité des expériences artistiques offertes par les diffuseurs▶ du nombre et de la diversité des auditoires servis par les organismes parrainés▶ du nombre et de la diversité des diffuseurs d'arts au Canada▶ du nombre de possibilités de perfectionnement des compétences et des connaissances offertes aux diffuseurs actifs.
Espaces culturels Canada	<ul style="list-style-type: none">▶ Faciliter l'accès aux arts du spectacle, aux arts des médias ou aux arts visuels et aux collections du patrimoine.▶ Augmenter et améliorer les ressources physiques pour la création et l'innovation artistiques.	<p>Voici les répercussions que devrait avoir ECC :</p> <ul style="list-style-type: none">▶ amélioration de la qualité et de la quantité de l'équipement et des installations accessibles▶ augmentation de la productivité et de l'efficacité au travail des utilisateurs▶ augmentation de l'auditoire▶ augmentation du niveau d'utilisation des établissements par les collectivités▶ augmentation des recettes.
Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens	<ul style="list-style-type: none">▶ Ancrer plus profondément les arts et le patrimoine dans la collectivité et s'assurer que des oeuvres culturelles sont offertes.▶ Veiller à la durabilité à long terme des organismes canadiens voués aux arts et au patrimoine en les stabilisant et en renforçant leurs capacités.	<p>Le PCAPC sert de catalyseur pour obtenir des résultats dans le cas d'organismes voués aux arts et au patrimoine :</p> <ul style="list-style-type: none">▶ qui ont des compétences organisationnelles pour garantir leur développement▶ qui ont une situation financière stable et viable à long terme▶ qui sont bien ancrés dans leur collectivité, et dont les municipalités bénéficiaires disposent d'un cadre (ou



Tableau 16 : Aperçu des objectifs du programme et des répercussions prévues pour PAC, ECC et le PCAPC		
Programme	Objectifs	Répercussions prévues
		d'une politique) pour leurs engagements dans le secteur culturel et leurs interventions.

La réalisation des résultats est une question très importante dans toute évaluation, mais, en réalité, compte tenu du peu de temps qui s'est écoulé depuis la mise en œuvre, il est peu probable que l'un ou l'autre de ces programmes ait réalisé des résultats importants. Il est plus approprié de vérifier si ces programmes ont créé les conditions nécessaires à la réalisation des résultats.

La présente section du rapport porte sur les questions suivantes :

- ▶ *Quel progrès vérifiable a-t-on réalisé pour atteindre les résultats préliminaires?*
- ▶ *Quelles sont les activités actuelles qui permettent au programme d'atteindre ses objectifs?*
- ▶ *Existe-t-il des contraintes qui affectent la capacité du programme d'atteindre ses objectifs? Dans l'affirmative, quelles sont-elles?*
- ▶ *Y a-t-il des signes que le programme ou les projets qu'il appuie pourraient avoir des répercussions positives et/ou négatives imprévues (p. ex., niveaux d'endettement, dédoublement)? Dans l'affirmative, quels sont-ils?*

4.4.1 En général, il est trop tôt pour mesurer les résultats

70 % des répondants (candidats ayant obtenu du financement) ont souligné que leurs projets se poursuivaient.

La plupart des principaux répondants ont convenu qu'il était encore trop tôt pour faire rapport sur les résultats et les répercussions. Les résultats découlant de ces programmes sont de par définition à long terme et pourraient bien ne pas se réaliser pendant la durée de l'entente de contribution. Plus de 70 % des candidats ayant obtenu du financement et qui ont participé à notre enquête ont signalé que leurs projets se poursuivaient.

En même temps, il ressort également clairement des études de cas que d'importants résultats ont été réalisés à court terme.



Résultats des études de cas

- ▶ La présentation de *La face cachée de la lune* au Vancouver Playhouse a obtenu d'importants résultats : le public a bien accueilli une pièce d'un auteur québécois dont l'œuvre était inconnue en Colombie-Britannique.
- ▶ Malgré la question de la viabilité financière, les spectacles présentés au West End Cultural Centre de Winnipeg donnent un accès accru à des événements culturels.

Tous les groupes sont fortement d'avis que les programmes offrent un meilleur accès et une programmation plus diversifiée.

Tous les principaux intervenants (la direction des bureaux régionaux et de l'administration centrale ainsi que les représentants des organismes bénéficiaires) sont fortement d'avis que les programmes donnent un meilleur accès et offrent une programmation plus diversifiée. Les répondants à l'enquête (candidats ayant obtenu du financement) ont mentionné que le financement de PAC et d'ECC a joué un rôle important dans l'augmentation du nombre de spectacles, dans l'amélioration de la qualité et de la quantité de leur équipement et dans l'augmentation de leur productivité et de leur efficacité professionnelle. Par exemple, l'étude de cas sur le Yukon Arts Centre met en lumière certains de ces points. Grâce au financement du programme PAC, les habitants du Yukon ont un accès direct à une expression artistique plus diversifiée et de grande qualité par l'entremise de diverses activités et initiatives.

Deux répondants sur cinq qui ont bénéficié du financement du PCAPC ont souligné une amélioration de leur capacité organisationnelle.

En moyenne, deux répondants sur cinq qui ont obtenu du financement du PCAPC ont souligné une amélioration de leur capacité organisationnelle. Toutefois, les autres ont mentionné que le PCAPC est encore à un stade trop embryonnaire et que ses objectifs sont à plus long terme. Par conséquent, il est difficile d'évaluer les répercussions immédiates.

Les principaux intervenants et les répondants à l'enquête ont relevé des contraintes qui empêchent actuellement les programmes d'obtenir les résultats attendus, notamment :

- ▶ le fardeau administratif et la complexité des formulaires;
- ▶ le manque d'outils pour mesurer les résultats attendus;
- ▶ les décisions de financement;
- ▶ les obstacles bureaucratiques et les critères d'admissibilité restrictifs.

Les répondants à l'enquête ont également souligné que la complexité du processus a une incidence négative sur la capacité des programmes de rejoindre les clientèles cibles. Quelques-uns



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

des principaux intervenants ont convenu que les programmes doivent préciser ce que le Ministère attend des clients et la façon d'y arriver.

De plus, certains des principaux intervenants ont mentionné le manque de discussions entre tous les ordres de gouvernement en ce qui concerne les buts et les objectifs. Les résultats que demande le PCH sont semblables à ceux d'autres ordres de gouvernement. Cependant, ils ne se consultent pas sur les résultats qu'ils devraient tous rechercher.

Enfin, en moyenne, six répondants à l'enquête sur dix ont mentionné des répercussions positives : les programmes ont notamment contribué à élargir un auditoire précis, à accroître la publicité et à améliorer la capacité organisationnelle d'attirer et d'engager plus d'artistes. Par contre, 10 % des répondants ont souligné que la réussite des programmes a eu une incidence négative sur la charge de travail du personnel, qui a augmenté.

4.4.2 Atteindre les objectifs des programmes

La plupart des gestionnaires de programme ont convenu que les programmes réalisent leurs objectifs initiaux. Certains ont ajouté que les programmes permettent d'entreprendre de nouvelles activités et de rejoindre davantage de collectivités.

Certains gestionnaires de programme étaient d'avis que PAC et ECC atteignent les objectifs dans une plus grande mesure que le PCAPC, simplement parce que les projets de ce dernier n'ont pas été parachevés. Ces gestionnaires ont également souligné que PAC rejoint davantage de collectivités et permet de diversifier la programmation. Dans le cas de ECC, ils estiment que le programme a répondu aux besoins des collectivités car les besoins sont énormes. Donc, le programme a répondu aux besoins de ceux qui ont reçu du financement. Cependant, dans le cas d'ECC et de PAC, les gestionnaires de programme ont convenu que le manque de ressources qui auraient permis de financer davantage de candidats et le manque de fonds provenant d'autres ordres de gouvernements et du secteur privé sont parmi les obstacles qui ont empêché les programmes d'atteindre leurs objectifs. Les programmes, particulièrement ECC, comptent beaucoup de candidats. Une question importante à se demander est si le financement offert par PCH peut potentiellement encourager



d'autres bailleurs de fonds à réduire leurs engagements. Cette question complexe mérite une analyse plus approfondie.

Les gestionnaires de programme ont également mentionné un autre obstacle : le fait que les rapports sur les résultats dépendent des rapports des bénéficiaires et ne contiennent que des mesures très générales de résultats.

Données tirées des études de cas

Toutes les études de cas attestent que des résultats sont probablement réalisés, et les principaux intervenants affirment que la réponse du public est positive. Certaines études de cas révèlent des résultats concrets :

- ▶ Le Vancouver Playhouse : la présentation de *La face cachée de la lune* a produit un profit de plus de 34 000 \$ (sur des recettes totales de 358 000 \$).
- ▶ Des fondations dans d'autres provinces ont été créées à l'image de la Foundation for Heritage and the Arts, qui a reçu un solide appui des organismes participants.
- ▶ Le Domaine Forget est une salle de spectacle bien établie dans une région rurale du Québec qui a été revitalisée, en partie, grâce au financement reçu de PCH. En 2002, le Domaine a reçu un grand prix provincial du tourisme pour un organisme ayant des recettes inférieures à un million de dollars.

4.4.3 Les programmes ont fait des progrès pour rejoindre des groupes cibles importants

Les principaux intervenants ont des opinions impressionnistes des résultats. Selon un examen des dossiers et des rapports des organismes financés, il est possible de se faire une idée générale de la façon dont PAC et ECC rejoignent leurs groupes cibles. Les tableaux 17 et 18 sont fondés sur des renseignements fournis par les candidats aux deux programmes fondés en partie sur leurs demandes. Donc, il est juste de dire que ces renseignements présentent non pas la réalité après le financement, mais bien *l'intention* des organismes. Il est également bon de souligner que ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives et que le public peut habituellement comprendre ceux qui soutiennent légitimement appartenir à certains ou même à tous les groupes cibles. Les organismes servent clairement plus d'un groupe cible (c.-à-d. que le total des rangs du tableau dépasse 100 %).



**Tableau 17 : Publics auxquels s'adressent précisément les activités des organismes –
Présentation des arts Canada (PAC), 2001-2002 et 2002-2003**

Province	Organismes		Publics visés							
			Jeunes		Minorité de langue officielle		De cultures différentes		Autochtones	
	N ^{bre} (1)	%	N ^{bre} (2)	% (3)	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Nouveau-Brunswick	13	37 %	10	77 %	11	85 %	7	54 %	2	15 %
Nouvelle-Écosse	13	37 %	7	54 %	2	15 %	6	46 %	1	8 %
Terre-Neuve et Labrador	3	9 %	3	100 %	2	67 %	2	67 %	1	33 %
Île-du-Prince-Édouard	6	17 %	3	50 %	4	67 %	3	50 %	0	0
Région de l'Atlantique	35		23	66 %	19	54 %	18	51 %	4	11 %
Région du Québec	120		77	64 %	33	28 %	62	52 %	15	13 %
Région de l'Ontario	103		64	62 %	24	23 %	52	50 %	18	17 %
Manitoba	13	43 %	10	77 %	6	46 %	7	54 %	5	38 %
Territoires du Nord-Ouest	4	13 %	1	25 %	1	25 %	3	75 %	2	50 %
Nunavut	0	0	0	-	0	-	0	-	0	-
Saskatchewan	13	43 %	10	77 %	3	23 %	7	54 %	6	46 %
Région des Prairies	30		21	70 %	10	33 %	17	57 %	13	43 %
Alberta	31	35 %	18	58 %	3	10 %	20	65 %	6	19 %
Colombie-Britannique	49	55 %	31	63 %	12	24 %	34	69 %	16	33 %
Yukon	9	10 %	5	56 %	3	33 %	5	56 %	6	67 %
Région de l'Ouest	89		54	61 %	18	20 %	59	66 %	28	31 %
Total : Toutes les régions	377		239	63%	104	28%	208	55%	78	21%

Les totaux peuvent ne pas égaier 100 % car les chiffres ont été arrondis. Les organismes pouvaient relever plusieurs publics auxquels ils offraient leurs activités.

(1) Nombre de candidats; (2) Nombre de candidats ayant obtenu du financement de PAC et qui soutiennent servir ce public cible; (3) Pourcentage des candidats ayant reçu du financement de PAC et qui soutiennent servir ce public cible.

Source : Base de données du Ministère.



Tableau 18 : Publics auxquels s'adressent précisément les activités des organismes – Espaces culturels Canada (ECC), 2001-2002 et 2002-2003

Province	Organismes		Publics visés							
			Jeunes		Minorité de langue officielle		De cultures différentes		Autochtones	
			N ^{bre} (1)	%	N ^{bre} (2)	% (3)	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Nouveau-Brunswick	7	32 %	6	86 %	6	86 %	5	71 %	4	57 %
Nouvelle-Écosse	10	45 %	8	80 %	5	50 %	4	40 %	4	40 %
Terre-Neuve et Labrador	3	14 %	1	33 %	0	0	1	33 %	1	33 %
Île-du-Prince-Édouard	2	9 %	2	100 %	2	100 %	1	50 %	1	50 %
Région de l'Atlantique	22	100 %	17	77 %	13	59%	11	50%	10	45%
Région du Québec	29	100 %	18	62 %	14	48%	15	52%	7	24%
Région de l'Ontario	29	100 %	17	59 %	11	38%	15	52%	11	38%
Manitoba	16	62 %	9	56 %	9	56%	7	44%	8	50%
Territoires du Nord-Ouest	2	8 %	2	100 %	2	100%	2	100%	2	100%
Nunavut	2	8 %	1	50 %	1	50%	1	50%	1	50%
Saskatchewan	6	23 %	3	50 %	2	33%	3	50%	3	50%
Région des Prairies	26	100 %	15	58 %	14	54%	13	50%	14	54%
Alberta	11	44 %	9	82 %	7	64%	9	82%	6	55%
Colombie-Britannique	13	52 %	9	69 %	4	31%	8	62%	7	54%
Yukon	1	4 %	0	0	0	0	0	0	0	0
Région de l'Ouest	25	100 %	18	72 %	11	44%	17	68%	13	52%
Total : Toutes les régions	131	100 %	85	65%	63	48%	71	54%	55	42%

Les totaux peuvent ne pas égaier 100 % car les chiffres ont été arrondis. Les organismes pouvaient relever plusieurs publics auxquels ils offraient leurs activités.

(1) Nombre de candidats; (2) Nombre de candidats ayant obtenu du financement d'ECC et qui soutiennent servir ce public cible; (3) Pourcentage des candidats ayant reçu du financement d'ECC et qui soutiennent servir ce public cible.

Source : Base de données du Ministère.

Les publics autochtones sont les moins ciblés, probablement parce que relativement peu de groupes autochtones demandent du financement. Comme nous l'avons déjà mentionné, les principaux intervenants ont indiqué que peu d'organismes culturels autochtones savent comment présenter une demande structurée de financement, et ils sont donc peu portés à demander du soutien.

Dans le cadre de la présente évaluation, PRA a mené une enquête auprès des gestionnaires régionaux qui examine précisément la façon dont ces programmes ont rejoint les groupes cibles. En général, les répondants à cette enquête estiment que les



programmes des arts, de la culture et du patrimoine de PCH ont contribué à répondre aux besoins des populations cibles. Le tableau 19 illustre l'incidence de chaque programme sur les populations cibles sélectionnées.

Tableau 19 : Les programmes des arts, de la culture et du patrimoine du Ministère ont-ils fait une différence pour appuyer les populations cibles? (n=9)*						
	PAC		ECC		PCAPC	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Peuples autochtones	6	2	6	3	3	3
Jeunes	6	1	5	3	4	1
Cultures différentes allophones	3	5	5	3	1	7
Collectivités de langue minoritaire	5	2	4	4	5	4
Minorités visibles	5	4	3	5	3	5
Collectivités en régions rurales ou éloignées	4	1	9	0	2	4

Nota : Les répondants pouvaient donner plusieurs réponses.
Source : Enquête menée auprès des gestionnaires régionaux.
*Il est bon de préciser que neuf réponses ont été obtenues, mais que les répondants n'ont pas tous répondu aux questions. Donc, l'échantillon réel de toute question donnée peut être inférieur à 9.

Voici d'autres points importants qui ressortent de l'enquête :

- ▶ Toutes les régions ont signalé que de nouveaux organismes qui n'étaient auparavant pas associés aux programmes y ont eu accès. Le Charles W. Stockey Centre for the Performing Arts à Parry Sound en est un exemple précis.
- ▶ La portée des autres programmes est limitée par le fait qu'ils supposent l'existence d'organismes qui connaissent le processus d'octroi du financement et la planification. Un grand nombre de groupes dans la collectivité cible ne connaissent pas bien les processus nécessaires pour rendre des comptes et continueront donc de ne pas pouvoir avoir accès à ces fonds.

En résumé, ces programmes ont encore un bout de chemin à faire pour accroître comme ils le souhaitent l'accessibilité des groupes qui ne participent généralement pas au financement des arts. Les gestionnaires de programme réalisent que ces buts doivent toujours être réalisés, mais il faut tenir compte du peu de temps qui s'est écoulé depuis l'instauration des programmes et du fait



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

que certains groupes, comme les organismes autochtones, auront besoin de soutien continu pour demander et gérer du financement selon le cadre actuel.

Des trois programmes visés par la présente évaluation, PAC a eu la plus grande incidence sur les collectivités cibles selon les répondants à l'enquête sur les activités visant à rejoindre les populations cibles. Il a contribué à la diversification de la programmation et appuyé un nombre croissant d'initiatives de sensibilisation des jeunes, des Autochtones, des personnes ayant une culture différente et des francophones.

Les principaux intervenants estiment que les obstacles systémiques suivants continuent d'empêcher les Autochtones et les groupes appartenant à différentes cultures d'avoir accès au financement de ECC et du PCAPC :

- ▶ ressources limitées pour préparer les demandes;
- ▶ ressources limitées pour mettre en œuvre des projets;
- ▶ exigences de rapport des programmes considérées comme complexes;
- ▶ critères qui ne tiennent pas compte des réalités de ces groupes et de la façon de faire du client;
- ▶ manque d'accès à Internet.

Les Autochtones sont, parmi tous les groupes cibles, ceux qui doivent surmonter le plus d'obstacles.

Dans une mesure très limitée, il est possible de comparer la portée des trois programmes :

- ▶ Les principaux intervenants de PCH semblent croire que PAC a eu la plus grande incidence jusqu'à présent. Bien des organismes ont des projets « sur les tablettes » et peuvent donc présenter une demande rapidement. Les deux autres programmes exigent beaucoup plus de travail pour que la demande soit acceptée. De plus, comme PAC finance l'innovation, un large éventail d'organismes peuvent être admissibles au financement.

On commence également à se demander si les obstacles à la présentation des demandes inhérents à ECC et au PCAPC ont tendance à engendrer la création de meilleurs projets et de meilleures propositions. Il est utile qu'une barrière ou un obstacle naturel force les organismes à présenter des propositions bien



réfléchies, ce qui augmente leurs chances de réussite. Par contre, cela limite l'accès au programme et, en fin de compte, son incidence. À ce stade-ci, la direction se doit de consulter de près les organismes pour déterminer si le processus est trop rigoureux et vérifier la qualité et la gamme des demandes pour s'assurer qu'il y a un équilibre entre l'accessibilité et la valeur des projets.

4.4.4 Le volet Incitatifs aux fonds de dotation semble fonctionner comme prévu

Le volet Incitatifs aux fonds de dotation favorise les dons privés.

Les résultats de l'enquête (enquête menée auprès des donateurs de fonds de dotation) révèlent que le volet Incitatifs aux fonds de dotation (IFD) favorise les dons privés. En moyenne, trois répondants sur quatre estiment que le volet IFD est très important pour les organismes voués aux arts et au patrimoine (voir le tableau 20).

Tableau 20 : But du volet Incitatifs aux fonds de dotation		
	(n=35)	%
Assez important	4	11 %
Très important	26	74 %
Ne sait pas	5	14 %

Nota : Le total peut ne pas évaluer 100 % car les chiffres ont été arrondis.
Source : Enquête menée auprès des donateurs de fonds de dotation.

Tous les répondants ont indiqué qu'ils contribuent aux organismes voués aux arts et au patrimoine et à ceux oeuvrant dans d'autres domaines. Dans le cas des dons artistiques, les répondants ont mentionné, comme il est indiqué au tableau 21, que leur appréciation ou amour des arts et du patrimoine et leur désir d'aider un organisme voué aux arts et au patrimoine en particulier représentent de loin les deux facteurs les plus importants qui les encouragent à verser un don à cet organisme.



Tableau 21 : Facteurs qui incitent à faire un don à un organisme voué aux arts et au patrimoine		
	n=35	%
Appréciation ou amour des arts et du patrimoine	30	86 %
Désir d'aider un organisme voué aux arts et au patrimoine en particulier	30	86 %
Désir d'aider des organismes de charité ou des fondations	12	34 %
Avantages financiers et fiscaux	10	29 %
Autres	3	9 %
<i>Nota</i> : Comme les répondants pouvaient donner plusieurs réponses, le total peut dépasser 100 %.		
Source : Enquête menée auprès des donateurs de fonds de dotation.		

L'amour des arts et du patrimoine ainsi que le désir d'aider des organismes voués aux arts et au patrimoine sont clairement plus importants pour les répondants à l'enquête que le processus administratif du volet IFD. Le tableau 22 indique que la majorité des donateurs du volet IFD ayant participé à l'enquête ont, en moyenne, vaguement entendu parler des détails administratifs liés au volet IFD ou ne sont pas du tout au courant.

Tableau 22 : Notoriété du volet Incitatifs aux fonds de dotation (n=35)												
	But du volet IFD		Types d'organismes voués aux arts financés		Processus de demande		Admissibilité au financement et exigences		Résultats attendus du volet IFD		Exigences en matière de rapport	
	(n=35)	%	(n=35)	%	(n=35)	%	(n=35)	%	(n=35)	%	(n=35)	%
En a vaguement entendu parler	3	9 %	6	17 %	5	14 %	8	23 %	7	20 %	7	20 %
Le connaît	14	40 %	18	51 %	11	31 %	10	29 %	13	37 %	9	26 %
Le connaît bien	16	46 %	6	17 %	4	11 %	4	11 %	11	31 %	5	14 %
Ne le connaît pas	2	6 %	5	14 %	15	43 %	13	37 %	3	9 %	14	40 %
<i>Nota</i> : Le total peut ne pas égaier 100 % car les chiffres ont été arrondis.												
Source : Enquête menée auprès des donateurs de fonds de dotation.												

Les répondants ont mentionné que la politique de fonds de contrepartie est le facteur qui a le plus influencé leurs dons. Le tableau 23 montre les facteurs qui influencent le don à un fonds de dotation d'un organisme voué aux arts et au patrimoine.



Tableau 23 : Facteurs influençant les dons versés aux fonds de dotation d'un organisme voué aux arts et au patrimoine		
	(n=35)	%
Aucune influence	3	9 %
Les fonds de contrepartie rendent la décision valable	27	77 %
Les fonds de contrepartie ont attiré plus de donateurs	18	51 %
Le processus de demande a entraîné une meilleure préparation	2	6 %
La perspective d'un financement accru était intéressante	19	54 %
Besoins des groupes artistiques	2	6 %
Autres	1	3 %

Nota : Comme les répondants pouvaient donner plusieurs réponses, le total peut dépasser 100 %.
Source : Enquête menée auprès des donateurs de fonds de dotation.

Un répondant sur deux hésiterait à faire d'autres dons si le volet IFD était supprimé.

Près de 90 % des répondants à l'enquête ont mentionné que, grâce au volet IFD, les organismes voués aux arts et au patrimoine du Canada se trouvent dans une situation financière à long terme plus solide et plus viable. Trois répondants sur cinq soutiennent que le volet IFD influencera leurs dons futurs, et un répondant sur deux hésiterait à faire d'autres dons si le volet IFD était supprimé.

4.4.5 Conclusions et recommandations sur l'avancement des travaux vers la réalisation des résultats attendus

Le tableau 24 présente une réponse résumée à chaque question. Suivent les recommandations.



Tableau 24 : Résumé de l'avancement des travaux vers la réalisation des résultats	
Questions	Conclusions
<i>Quel progrès vérifiable a-t-on réalisé pour atteindre les résultats préliminaires?</i>	Les rapports de projets comportent certaines mesures des résultats, comme une croissance de l'auditoire et une augmentation des revenus pour des événements et des infrastructures spécifiques financés par les programmes. En général, les rapports portent sur les activités et les extrants, essentiellement parce que les programmes doivent être plus spécifiques sur la manière de mesurer les résultats. (Voir la section 4.5 pour de plus amples renseignements.)
<i>Quelles sont les activités actuelles qui permettent au programme d'atteindre ses objectifs?</i>	Après avoir tous connu des retards, les programmes semblent maintenant fonctionner sans problème. Même si certains croient qu'un processus de demande complexe peut décourager certains candidats admissibles, et que les formulaires prennent beaucoup de temps à remplir, aucune preuve ne laisse croire que cela empêche les candidats de proposer des projets valables.
<i>Existe-t-il des contraintes qui affectent la capacité du programme d'atteindre ses objectifs? Dans l'affirmative, quelles sont-elles?</i>	Le temps que les cadres supérieurs prennent pour rendre une décision est frustrant pour les demandeurs, et certains d'entre eux ont signalé que cela leur avait causé des difficultés financières.
<i>Y a-t-il des signes que le programme ou les projets qu'il appuie pourraient avoir des répercussions positives et/ou négatives imprévues (p. ex., niveaux d'endettement, dédoublement)? Dans l'affirmative, quels sont-ils?</i>	Rien n'indique qu'il y a eu des résultats inattendus, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Recommandations

Voir la section 4.5.4.

4.5 Pertinence de l'évaluation du rendement et des rapports

La présente section du rapport porte sur les questions suivantes :

- ▶ *Quelles procédures de surveillance et de contrôle ont été mises sur pied pour mesurer le rendement de façon efficace et continue? Les renseignements liés au rendement sont-ils recueillis de façon systématique?*
- ▶ *A-t-on recueilli suffisamment de renseignements de base pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus? Dans la négative, quels changements devraient être apportés?*
- ▶ *Les procédures du programme permettent-elles de mesurer les répercussions du projet et le rendement global*



du programme? Dans la négative, quels changements devraient être apportés?

- *Les partenaires et les bénéficiaires du financement présentent-ils des rapports sur les extrants et les résultats attendus? Dans la négative, quelles étapes devraient être prises pour corriger cette situation?*

4.5.1 Rapport sur les résultats obtenus

Les résultats des projets et des programmes sont différents sur le plan conceptuel. Les résultats des projets devraient être signalés dans les rapports annuels présentés par les bénéficiaires.

Les gestionnaires de PCH qui s'engagent à renforcer les capacités devraient également faire état des résultats relatifs à l'amélioration des capacités de gestion et d'organisation de l'organisme.

Il est bon de préciser que les projets finiront habituellement par réaliser des résultats à l'échelle locale ou régionale, sauf dans le cas des projets nationaux. Dans un rapport annuel, les projets devraient pouvoir énumérer les changements qu'ils ont produits en ce qui concerne les nouveaux types d'événement, l'augmentation de la capacité d'accès et de production, l'augmentation de la capacité de gérer des organismes, etc. Le personnel de PCH conseille et aide des candidats pour la préparation de propositions et agit également à titre de conseiller pendant tout le projet, particulièrement pour les nouveaux organismes. Le renforcement des capacités, résultat important de ces programmes, dépend du soutien du personnel de PCH ainsi que des projets financés. En quelque sorte, les gestionnaires de PCH doivent rendre compte de cette activité et de ses résultats, s'il y a lieu.

Par contre, les résultats des programmes sont beaucoup plus complexes à évaluer. Comme les projets sont distincts et variés, même au sein de programmes particuliers, le regroupement des résultats de projet et ceux de programme pose un important problème de mesure. Face à une telle diversité et régionalisation des répercussions, les études de cas représentent un moyen d'évaluer les résultats de ces projets.

Les lignes directrices et les formulaires de demande utilisés par chaque programme tentent de décrire les résultats attendus. Habituellement, ces attentes figurent dans une série de questions auxquelles le candidat doit répondre pour recevoir du financement. Des mesures possibles peuvent être déterminées au moment de l'examen de ces questions.



Exemple : *Présentation des arts Canada* précise les questions suivantes pour ses trois volets :

Pour un projet de présentation – comment et dans quelle mesure :

- a) Contribuera-t-il à la diversification de la programmation ou des artistes présentés dans votre communauté?
- b) Accroîtra-t-il la présence d'artistes d'autres provinces, d'autres territoires ou d'autres pays?
- c) Augmentera-t-il le nombre de collectivités et de Canadiens rejoints par le diffuseur grâce aux initiatives de développement de l'auditoire?
- d) etc.

Pour les projets de développement de l'auditoire – comment et dans quelle mesure :

- a) Permettra-t-il d'augmenter le nombre de collectivités et de Canadiens rejoints par le diffuseur?
- b) Pourra-t-il conduire à la diversification de l'auditoire?
- c) etc.

Pour les projets de réseautage et de développement professionnel – comment et dans quelle mesure :

- a) Augmentera-t-il le nombre de collectivités et de Canadiens rejoints par les diffuseurs?
- b) Contribuera-t-il à la diversification de la programmation ou des artistes présentés par des diffuseurs canadiens?
- c) etc.

Exemple : Les questions relatives à *Espaces culturels Canada* comprennent généralement les suivantes :

Comment et dans quelle mesure :

- ▶ Votre projet aura-t-il un effet global positif sur la disponibilité des espaces servant à la création, à l'innovation et à la présentation d'activités artistiques ou à la présentation et à la conservation des collections patrimoniales?
- ▶ Votre projet contribuera-t-il au réseau local, provincial, territorial ou national d'infrastructures culturelles utilisées pour les activités liées aux arts et au patrimoine?
- ▶ Votre projet bénéficiera-t-il à d'autres organismes locaux, régionaux, nationaux ou étrangers artistiques ou patrimoniaux?

Exemple : Le formulaire de demande du *Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens* propose les mesures possibles suivantes :

- ▶ élargissement de l'auditoire;
- ▶ augmentation des recettes tirées de ses propres efforts de financement;
- ▶ réalisation et exécution d'un plan de commercialisation;
- ▶ augmentation de la représentation des populations culturelles minoritaires au conseil d'administration.



Les questions posées au sujet du « résultat » dans la demande représentent un moyen utile d'établir les attentes, mais les organismes typiques voués aux arts et au patrimoine auront besoin d'une aide supplémentaire pour adopter de bonnes mesures de rapport. Il s'agit d'un lourd fardeau, et PCH, en conseillant les organismes sur la façon de recueillir les résultats et d'en rendre compte de façon efficiente, contribue à développer les capacités de ces organismes. De plus, chaque projet a ses caractéristiques uniques qui devront être saisies par la mesure des résultats.

Les principaux intervenants ont souligné que les bénéficiaires du financement ont tendance à présenter les *extrants* produits par les programmes, comme la promotion ou la création d'un plan de commercialisation³⁰. Les *résultats* les plus faciles à quantifier sont les projets associés à une hausse de l'auditoire et à de nouveaux événements; cependant, il est habituellement difficile d'attribuer cette hausse ou ces nouveautés à un don ou à une contribution particulière, sauf si PCH est le seul bailleur de fonds. Le financement d'un projet produira généralement des résultats immédiats, comme l'augmentation de l'auditoire, résultats qui peuvent persister dans l'avenir si les participants (artistes et public) apprécient l'expérience.

Les gestionnaires de programme ont signalé que les bénéficiaires du financement recueillent certaines données sur les résultats et PCH reçoit cette information dans le rapport du projet. Toutefois, la plupart des gestionnaires de programme conviennent que les renseignements fournis dans les rapports finaux sont des renseignements de base et ne révèlent pas habituellement les véritables résultats. Les représentants d'autres ordres de gouvernement étaient du même avis en ce qui concerne les rapports portant sur leurs propres programmes. On signale souvent des résultats comme une augmentation de l'assistance ou des fonds recueillis, mais il est plus difficile de vérifier une augmentation de la capacité, résultat plus subtil.

³⁰

Un *extrant* est le résultat direct de l'activité du programme et consiste en des produits comme un plan d'affaires, du matériel de marketing, de nouvelles installations, etc. Un *résultat* est la réaction du public à une promotion ou à un événement. Les résultats peuvent également comprendre une augmentation des fonds recueillis en raison d'un plan de commercialisation, de meilleures relations organisationnelles à la suite de la formation des membres du conseil, etc. Les *extrants* sont faciles à évaluer, contrairement aux résultats, qui sont toujours difficiles à évaluer.



On dit que PCH prévoit les exigences de rapport sur les résultats par l'entremise des ententes de contribution signées avec les bénéficiaires du financement. Tous les projets financés sont visés par une entente de contribution; sans l'approbation de PCH à l'égard des rapports fournis par les bénéficiaires du financement, le dernier versement ne pourra être effectué.

Certains gestionnaires de programme estiment que les ententes de contribution permettent aux programmes d'établir les conditions de base de la collecte de renseignements. Les ententes de contribution permettent aux programmes de préciser les données que doivent recueillir les bénéficiaires du financement. Par exemple, dans le cas de PAC, les organismes qui ont reçu du financement pour l'exercice 2002-2003 devaient fournir de l'information sur leurs activités artistiques au cours de l'exercice précédant la réception du financement. On devrait rendre public cet automne un rapport qui compare la situation des organismes avant et après qu'ils ont reçu le financement de PAC.

Les principaux intervenants ont proposé les suggestions suivantes pour inciter les bénéficiaires à indiquer davantage de résultats dans le rapport :

- ▶ Accroître la formation et le soutien afin que les bénéficiaires comprennent et présentent les résultats (et non les extraits) qu'ils réalisent.
- ▶ Préciser les attentes de PCH à l'égard de la mesure des résultats comme on le fait dans les demandes du volet Développement des compétences du PCAPC.
- ▶ Comme un plus grand nombre de bailleurs de fonds s'attendent à une mesure des résultats, plusieurs représentants d'autres ordres de gouvernement ont souligné qu'il faut créer des outils communs, que les divers ordres de gouvernement utiliseront pour recueillir l'information de façon systématique. Tous les ordres de gouvernement servent les mêmes organismes et les mêmes activités, et les représentants de ces gouvernements estiment qu'il faut créer en partenariat une approche concertée de collecte de l'information. PCH pourrait être responsable de cette tâche.



Les gestionnaires de programme ont souligné que PCH a entrepris deux enquêtes de base :

- ▶ *Les Arts au Canada : Étude sur l'accessibilité et la disponibilité*, entreprise par Decima Research Inc., a été achevée en 2001 et devrait être reprise pour évaluer les progrès réalisés. Les conclusions aideront à mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs globaux contenus dans le modèle logique.

Il s'agit d'un indicateur général très utile de l'avancement des travaux vers la réalisation des objectifs globaux de ces programmes en général. Cependant, on ne peut attribuer aucun changement au financement de PCH.

- ▶ En 2001, on a mené une autre étude intitulée *Cultural Spaces Canada: National Inventory of Existing Cultural Infrastructure*. On y souligne les écarts qui existent entre les régions, les clientèles et les disciplines. Il s'agit également d'une mesure globale utile. Dans la mesure où les régions recueillent des renseignements des projets et font le suivi des changements dans un inventaire des différents types d'espaces artistiques, il sera possible d'attribuer ces changements à ceux liés au financement. Cependant, il sera possible de délimiter le changement dans l'inventaire et à ECC uniquement dans le cas des projets financés au complet par PCH³¹.

4.5.2 Défis que pose la mesure du rendement

Les principaux intervenants ont indiqué plusieurs défis qu'ils ont dû relever pour rendre compte des résultats obtenus.

- ▶ Les rapports ont toujours tendance à être axés sur les activités et les extrants, sauf dans le cas des projets dont les résultats sont facilement mesurables (comme l'augmentation du nombre de spectacles, de spectateurs ou

³¹ Une méthode consiste à répartir l'augmentation nette selon la proportion du financement. À l'aide d'une autre méthode plus collaborative, des bailleurs de fonds déterminent si l'incidence différentielle sera augmentée par leur financement.



de recettes). PCH doit effectuer un important processus de formation pour aider les clients et les gestionnaires à se préoccuper non seulement de leurs activités, mais également des résultats.

- ▶ Les attentes de PCH formulées sous forme de question ne communiquent pas toute l'intention de la mesure des résultats. Dans certains cas, comme pour le PCAPC, le programme peut offrir des exemples précis de ce qui pourrait constituer des résultats. Les deux autres programmes ont tendance à utiliser des questions pour relever les résultats attendus. Plusieurs des principaux intervenants ont insisté sur la nécessité de l'appui de PCH en ce qui concerne les attentes liées à la formation et à l'établissement de rapports.
- ▶ Les organismes plus petits et récemment formés ont une capacité limitée de recueillir des renseignements sur les résultats. Il est difficile pour les organismes bénévoles de rendre compte des résultats et de fournir des rapports administratifs comme on leur demande; ils n'ont pas suffisamment de ressources, ni la capacité pour mesurer et fournir cette information. Voici des solutions de rechange :
 - offrir plus de soutien et de conseils à ces candidats, ce qui augmente les coûts assumés par PCH;
 - réduire les exigences relatives au rapport dans le cas des petits projets et avoir recours aux subventions comme moyen de financement.
- ▶ Dans le cas de certains résultats (p. ex., capacité), on ne dispose pas de mesures de résultats satisfaisants à court terme, particulièrement lorsque de nombreuses répercussions prévues des trois programmes sont des buts à long terme, comme les auditoires plus diversifiés et une plus grande stabilité des organismes voués aux arts et au patrimoine. Les études de cas et les exemples de réussite peuvent représenter le meilleur moyen de mesurer les résultats.
- ▶ Comme les projets sont hétérogènes, même au sein des volets d'un programme, il devient difficile de relever quelques indicateurs communs applicables à tous les



projets. Une approche consiste à relever un groupe ou un type de projets (p. ex., petites rénovations, modernisation et construction d'envergure dans le cas d'ECC) ainsi que des résultats généraux applicables à ce type de projet en particulier.

- ▶ Enfin, les CGRR de chaque programme doivent être mis à jour pour traiter les résultats de façon plus complète. Même si certaines suggestions de mesure sont proposées dans ces documents, les liens entre les résultats du projet, les résultats du programme et les objectifs stratégiques du Ministère doivent être précisés.

Examen des mesures des résultats précisés dans le CGRR

- ▶ ECC mentionne de meilleures conditions de travail pour les artistes selon les sondages effectués; pourtant, aucune disposition ne semble avoir été prise pour effectuer ces sondages. Le cadre de référence est actuellement préparé pour ces sondages. Il précise également une augmentation du nombre de sièges dans les salles d'exposition comme résultat, mais on ne précise pas la façon dont cette donnée sera recueillie.
- ▶ PAC mentionne une augmentation de la diversité des diffuseurs (origines et types), mais sans inventaire de base des diffuseurs, on ne peut déterminer l'augmentation marginale de ce type de diffuseur.

4.5.3 Résultats des programmes

- ▶ Selon les entrevues menées auprès des principaux intervenants, les répondants à l'enquête et les études de cas, PAC a une grande incidence sur le nombre d'événements et d'organismes qui reçoivent une aide. Pour la plupart, les événements financés ont réussi à attirer de nouveaux spectateurs et un plus grand public.
- ▶ Bien des organismes ont mentionné avoir bénéficié du financement offert par le PCAPC. Compte tenu de la diversité des projets financés et du fait que certaines activités sont par définition à long terme (ateliers), le PCAPC devra relever des défis plus importants relatifs au rapport des résultats que PAC ou ECC. De plus, comme les résultats sont diffus et à long terme, le coût du suivi détaillé peut dépasser la valeur du financement. Il serait donc logique de rajuster les exigences de rapport en



fonction de l'ampleur du financement selon un cadre de gestion intégrée du risque.

4.5.4 Résumé des résultats et de la mesure

Le tableau 25 présente les questions qui ont été abordées dans cette section et fait un sommaire des constatations pour chacune des questions.

Tableau 25 : Résumé des résultats et de la mesure	
Questions	Conclusions
<i>Quelles procédures de surveillance et de contrôle ont été mises sur pied pour mesurer le rendement de façon efficace et continue? Les renseignements liés au rendement sont-ils recueillis de façon systématique?</i>	<p>Deux questions doivent être prises en considération pour améliorer les rapports sur les résultats de ces programmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La première et la plus importante est que les responsables des programmes doivent traduire les résultats attendus de leur programme sous forme de mesures des résultats concrètes, immédiates, intermédiaires et à long terme. Les cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) établis pour ces programmes présentent une information générale et ne précisent ni les mesures ni la façon dont les données devraient être recueillies. <p>Les CGRR des trois programmes doivent également comprendre un plan d'évaluation plus détaillé, incluant un nombre limité de mesures de suivi, et prévoir l'allocation de ressources pour créer des données de référence et assurer la mesure continue du rendement. Une exigence principale des CGRR est de démontrer comment les résultats découlant des projets s'alignent aux résultats du programme et, finalement, contribuent aux objectifs stratégiques du Ministère.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Deuxièmement, il faut informer les bénéficiaires des programmes des attentes en matière de résultats qu'on exigera dans les rapports. Cela peut signifier entre autres : <ul style="list-style-type: none"> - préparer un guide sur la mesure des résultats (et organiser des ateliers); - préciser les résultats qui doivent être mesurés dans le cadre du financement du projet; - créer un gabarit pour faire rapport.
<i>A-t-on recueilli suffisamment de renseignements de base pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus? Dans la négative, quels changements devraient être apportés?</i>	<p>Les programmes n'ont pas de données de référence précises, sauf en ce qui concerne des mesures de l'environnement en général (sondage Décima et répertoire des espaces culturels). Ces mesures relatives aux changements en matière d'objectifs stratégiques sont utiles, mais il faut établir le lien entre les résultats: projet-programme-Ministère.</p>
<i>Les procédures du programme permettent-elles de mesurer les répercussions du projet et le rendement global du programme? Dans la</i>	<p>D'après nos constatations, les projets financés par ces programmes n'ont pas produit de résultats ou d'effets inattendus. Cependant, l'information quant aux résultats obtenus est faible. Cela peut s'expliquer par le besoin de mettre en place une structure opérationnelle pour ces programmes à la suite des annonces hâtives de financement. Il n'est donc pas</p>



Tableau 25 : Résumé des résultats et de la mesure

Questions	Conclusions
<i>négative, quels changements devraient être apportés?</i>	surprenant que les spécifications relatives à la mesure des résultats et à la collecte de données pour mesurer le rendement soient déficientes.
<i>Les partenaires et les bénéficiaires du financement présentent-ils des rapports sur les extrants et les résultats attendus? Dans la négative, quelles étapes devraient être prises pour corriger cette situation?</i>	<p>Il apparaît clair des études de cas que nous sommes en mesure de discerner des résultats qui sont consistants avec les résultats attendus. Dans certains cas, les auditoires et les revenus au guichet ont augmenté (p. ex., Vancouver Playhouse) et, dans d'autres cas, on a attiré de nouveaux auditoires (West End Cultural Centre, à Winnipeg).</p> <p>De plus, les études de cas démontrent également un lien plausible entre l'attribution de fonds publics et les résultats des projets. Le problème est qu'il <i>n'est pas</i> possible d'attribuer ces résultats à l'aide financière accordée par PCH parce que tous les projets disposent de multiples sources de financement.</p> <p>Les partenaires d'exécution (les provinces, les territoires, les municipalités) et les donateurs du secteur privé ne font pas partie du circuit de mesure des résultats.</p>

Recommandations

- 1. Différents niveaux de gouvernement desservent souvent la même clientèle, parfois pour les mêmes activités. Compte tenu du succès des conseils des arts à atteindre les populations cibles, à mettre en œuvre des activités de sensibilisation et à traiter, à moindre coût, les demandes de financement, on devrait s'efforcer d'apprendre des réussites de ces organismes. Une démarche concertée entre différents niveaux de gouvernement devrait être favorisée lorsqu'il y a convergence en matière de résultats entre les programmes.**
- 2. Il faut renforcer la capacité de tous les programmes de rendre compte du rendement en :**
 - a) révisant le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et le Cadre de vérification fondé sur les résultats (CVR) pour chacun des programmes. Les responsables des programmes devraient traduire les résultats attendus de leur programme sous forme de mesures concrètes des résultats, identifier un nombre limité de mesures de suivi et s'engager à recueillir des données de référence.**
 - b) informant les bénéficiaires des attentes en matière d'information sur le rendement dans les rapports et en**



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

**fournissant des outils comme des guides et des gabarits
pour leur simplifier la tâche et développer leur
capacité.**



5.0 Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

PAC, ECC et le PCAPC sont trois programmes qui font partie d'un quatuor d'initiatives visant à offrir du soutien fédéral à la collectivité des arts et du patrimoine du Canada. Il s'agit d'une façon éprouvée d'appuyer les artistes et les organismes voués aux arts, notamment :

- ▶ les créateurs individuels (Conseil des Arts du Canada);
- ▶ les infrastructures (ECC);
- ▶ les diffuseurs et les festivals (PAC);
- ▶ les organismes (PCAPC).

La présente évaluation a porté sur ces trois programmes distincts mais complémentaires, et, pour la plupart, les constatations s'appliquent également aux trois programmes. Ces programmes sont complémentaires, car, ensemble, ils appuient les éléments clés des organismes voués aux arts et au patrimoine. Comme il s'est écoulé peu de temps depuis la mise en œuvre et compte tenu du nombre relativement peu élevé de candidats, les entrevues menées auprès des principaux intervenants, les données des programmes et les enquêtes menées auprès des candidats n'ont pas permis de déterminer pour chaque programme les progrès réalisés sur le plan de la conception et de l'exécution des programmes ou l'obtention des résultats attendus. Les programmes appuient des éléments à la fois distincts et particuliers des arts et du patrimoine.

Certains thèmes importants ressortent de l'évaluation.

5.1.1 Les trois programmes ont connu des problèmes de mise en œuvre

Les principaux intervenants ont mentionné que pratiquement tous les nouveaux programmes connaissaient des problèmes de mise en œuvre et d'exécution. Il n'existait pas de lignes directrices pour guider le personnel. Les employés et les candidats ont été obligés de s'adapter à une nouvelle approche. Si on ajoute la volonté d'élargir la portée des programmes pour inclure des groupes cibles qui n'ont pas participé par le passé à ce champ de financement et la nécessité de maintenir un contrôle serré d'un



programme de subventions et de contributions, il n'est pas surprenant que les programmes et les candidats aient dû apprendre très rapidement.

Poussés par l'incertitude initiale à l'égard du financement, les gestionnaires ont été prudents et ont limité l'octroi de fonds pluriannuels, malgré le fait que ce genre de financement aurait permis, comme on le souhaite, d'accroître la stabilité financière des bénéficiaires admissibles.

Voici d'autres problèmes de mise en œuvre soulignés par les principaux intervenants :

- ▶ Administration largement perçue comme trop lourde; les cadres supérieurs devraient songer à déléguer des pouvoirs.
- ▶ Processus de décision et d'approbation prolongé qui impose des fardeaux importants aux bénéficiaires et retarde la réalisation des extrants et des résultats.

La plupart de ces problèmes initiaux se sont atténués au fur et à mesure que l'on a acquis de l'expérience dans la gestion des programmes. Le long processus décisionnel continue de préoccuper le personnel et les candidats. Il est largement centralisé, même dans le cas des subventions et des contributions plus modestes. Il est évident que tout octroi important doit être considéré avec soin au niveau le plus élevé, mais les retards excessifs ont beaucoup de répercussions négatives sur les petits organismes, souvent les groupes cibles que ces programmes tentent d'aider.

5.1.2 Les programmes fonctionnent de pair avec d'autres bailleurs de fonds

Chaque étude de cas révèle que PCH fait partie de plusieurs sources de financement. Même au sein du secteur public, PCH est souvent une source de financement minoritaire, ce qui entraîne bon nombre de répercussions importantes.

Premièrement, les résultats ne peuvent être attribués à une enveloppe de financement donnée. Sur le plan conceptuel, cela signifie que les résultats réalisés doivent être partagés parmi tous



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

les bailleurs de fonds, des secteurs public et privé (y compris le public qui paie son entrée).

Deuxièmement, d'habitude, aucune source de financement ne peut être désignée comme la clé du succès, pourtant, PCH est souvent le « signal » pour d'autres programmes du secteur public. Cela donne donc aux décideurs de PCH beaucoup de pouvoir pour amener les autres ordres de gouvernement à accorder aussi du financement. On augmente également ainsi l'importance du processus de sélection utilisé par ces programmes.

Troisièmement, les trois programmes ont tous besoin, en tant que résultat, de créer des partenariats de travail étroits sur deux plans :

- ▶ La relation entre le personnel des bureaux régionaux et de l'administration centrale est importante. En plus du fait qu'il est évidemment important que tous les programmes fédéraux aient une cohérence nationale et régionale, les gestionnaires régionaux jouent un rôle capital dans la création des partenariats.
- ▶ Des partenariats efficaces entre les trois ordres de gouvernement, des fondations et des entreprises donatrices sont essentiels au soutien des programmes artistiques. Le volet Incitatifs aux fonds de dotation du PCAPC (l'un des volets à l'égard duquel on a pu obtenir des commentaires distincts) a obtenu de solides appuis du secteur privé. La création de partenariats efficaces représente un résultat immédiat important pour les trois programmes (ce qui n'est pas clairement indiqué dans les CGRR). En plus d'aller chercher du financement, ces partenariats offrent une validation importante de la valeur des projets.

Actuellement, les ordres de gouvernement se consultent, mais toutes les personnes interrogées par PRA estiment que ce dialogue pourrait et devrait s'accroître. Maintenant que la frénésie de la mise en œuvre s'est atténuée, il faut créer davantage de liens pour valider les propositions. Il est impératif de veiller à ce que les investissements dans les structures reconnaissent le contexte géographique et d'autres questions socio-économiques qui pourraient avoir une incidence sur les résultats. Il faut bien consulter les partenaires locaux pour obtenir d'autres renseignements



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

importants sur le risque lié à la viabilité organisationnelle, point qu'il faut particulièrement prendre en considération puisque les programmes essaient d'offrir du financement à de nouveaux types de bénéficiaires.

5.1.3 La gestion intégrée du risque est une question importante

Pour accroître l'accès à des groupes cibles auparavant mal servis par des programmes de financement des arts, gérer le fardeau imposé aux candidats et maintenir la reddition de comptes relative aux fonds publics, il faut un cadre de gestion intégrée du risque. Un tel cadre devrait être fondé sur les points suivants :

- ▶ Selon l'examen d'autres programmes semblables, les demandes ne semblent pas trop coûteuses *en moyenne*. Bien entendu, le ratio entre les efforts déployés et le financement obtenu (taille du financement) peut ne pas favoriser certains candidats, mais il est préférable d'évaluer cette question en vérifiant le nombre et la qualité des demandes présentées à chaque volet. Il faudra examiner avec soin si une réduction des demandes dénote que les candidats éventuels estiment que l'effort n'en vaut pas la peine ou que le nombre de projets valables a diminué. Il est possible que les procédures soient trop exigeantes pour les petits organismes; toutefois, un programme de gestion intégrée du risque n'adapte pas nécessairement les procédures à la nature de l'organisme, même si, comme on l'a indiqué ci-dessous, les caractéristiques organisationnelles entrent en ligne de compte.

Donc, nous ne recommandons pas une réduction générale des procédures de demande. Toutefois, dans le cas des demandes exigeant un investissement important de la part du candidat, comme des plans architecturaux, on pourrait faciliter les choses en utilisant un processus en deux étapes, une subvention d'élaboration de la proposition étant consentie pour la préparation de la demande complète.

- ▶ Une approche utile consiste à préciser les lignes directrices et à offrir du soutien aux candidats,



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

particulièrement aux groupes cibles. Un tel encadrement renforce la capacité et augmente les renseignements que possèdent les gestionnaires sur l'intégrité du candidat. Il s'agit également de renseignements précieux pour déterminer la taille et la nature du financement et la santé financière du candidat. Les gestionnaires peuvent décider après une période d'encadrement de ne pas octroyer de financement, car le candidat n'est de toute évidence pas prêt.

- ▶ Il est sensé d'établir un lien entre les procédures de demande et de sélection et trois facteurs :
 - montant de l'aide financière (importance);
 - expérience du demandeur (risque);
 - profil du projet (caractère délicat).

Conformément au cadre de gestion intégrée du risque, les procédures de sélection et de rapport devraient être déterminées uniquement par ces caractéristiques. Les petits financements versés à des organismes établis visant une activité habituelle exigent une surveillance de la gestion moins grande que dans le cas de toute demande plus importante. Des projets innovateurs ou des demandes présentées par des entités récemment créées ont besoin de plus de gestion. Ce cadre doit être élaboré dans le contexte d'un CGRR révisé.

Il faut que les procédures de demande et de sélection tiennent compte uniquement de la nécessité d'obtenir des renseignements pour gérer le risque associé au financement d'organismes externes. Tout retard causé par d'autres considérations ne sert pas les intérêts des programmes ou des candidats.

Le dernier aspect de la gestion du risque porte sur l'innovation. Même si des approches nouvelles et souples sont automatiquement bien accueillies, il faut s'assurer que la structure du financement n'offre pas de mauvais incitatifs. La demande de garantie contre les pertes du Vancouver Playhouse représente une innovation qui pourrait entraîner des résultats négatifs et réduire l'incitatif pour le bénéficiaire de prendre les mesures voulues pour maximiser les répercussions.



En quelque sorte, le processus de demande met à l'épreuve la santé de l'organisme. Une rationalisation générale pourrait accroître le fardeau imposé aux gestionnaires et augmenter les risques de mauvais investissements. Il est préférable de structurer la demande et la surveillance à l'aide des principes de gestion du risque et d'offrir un soutien accru aux organismes qui désirent un financement plus élevé.

5.1.4 La mesure des résultats pourrait être plus solide

La présente évaluation nous permet de conclure en général que même si les principaux intervenants ont signalé que les programmes réalisaient des progrès pour atteindre leurs buts, il faut déployer davantage d'efforts pour recueillir des données sur les résultats permettant d'appuyer une évaluation sommative. Même si certains rapports de projet présentent des renseignements sur les résultats, les mesures particulières suivantes devraient se révéler utiles pour l'évaluation sommative :

- ▶ mesures quantitatives possibles du public selon une mesure des recettes par guichet associées aux projets financés, des sondages menés auprès du public (qui exigeront que l'organisme partage ses listes d'abonnés avec PCH pour mener à bien les sondages) et une observation directe par le personnel de PCH (ou de leurs représentants désignés) à certains événements;
- ▶ partenariats mesurés par des consultations, l'échange de renseignements, la coopération relative aux évaluations et à la sélection conjointe;
- ▶ sondages menés auprès des artistes, entrevues et groupes de discussion;
- ▶ études de cas révélant la diversité nécessaire des spectacles, une augmentation de la capacité organisationnelle et la croissance des fonds de dotation;
- ▶ utilisation optimale des lieux, élimination des dérogations au code, etc.

Des techniques de collecte de données pourraient comprendre des sondages annuels menés auprès du public relativement à certains



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

projets ou événements, des sondages menés auprès des artistes associés aux projets financés, des sondages menés auprès des donateurs privés et des études de cas. Il est important dans le cadre de tout plan de mesure du rendement de recueillir des données chaque année afin de disposer d'information utile sur les résultats lors de la réalisation de l'évaluation sommative

Les gestionnaires de programme refusent souvent d'accorder des fonds pour une évaluation et une mesure du rendement, car les candidats (et les gestionnaires) soutiennent que les fonds devraient être consacrés non pas à l'évaluation, mais bien aux programmes. Mise à part la nécessité de vérifier si les fonds publics sont correctement dépensés, une évaluation efficace joue un rôle stratégique. Des démonstrations crédibles que les recettes publiques et privées (qui ne sont pas générées par les guichets) produisent des résultats positifs encourageront le financement futur. Donc, les organismes peuvent montrer la valeur de l'argent, leur programmation ayant augmenté leur capacité de recueillir des fonds.

Le dernier point est fondamental. On ne peut attribuer les résultats uniquement au financement de PCH, car il n'est habituellement pas le seul bailleur de fonds. PCH peut jouer un rôle utile dans la coordination du rapport des résultats au nom de tous les autres bailleurs de fonds (publics et privés), qui verraient probablement cette initiative d'un bon œil.

Voilà qui nous amène à une question stratégique à laquelle font face tous les bailleurs de fonds. Pendant combien de temps le projet ou l'organisme devrait-il être subventionné si les recettes générées par les entrées représentent une faible portion (disons moins de 25 %) des recettes totales? Bien des artistes ne croient pas que les ventes de billets constituent une mesure appropriée de la réussite; cependant, pour les agents de financement publics et privés, les événements et les organismes qui n'obtiennent pas une participation suffisante de la collectivité peuvent dénoter la faible valeur sociale du projet. Le West End Cultural Centre de Winnipeg, lorsque l'entrée était gratuite, pouvait être justifié par plusieurs événements successifs, mais il est douteux que cette situation soit acceptable, disons, durant dix ans.



5.2 Recommandations

1. **À l'heure actuelle, les responsables des programmes exigent qu'on leur fournisse le même niveau de détails qu'il s'agisse de projets modestes ou d'envergure. Pour établir un équilibre entre l'accès aux programmes et les coûts administratifs, une démarche intégrée de la gestion du risque devrait être mise en œuvre, liant les processus de traitement des demandes et de sélection au montant de l'aide financière (importance), à l'expérience du demandeur (risque) et au profil du projet (caractère délicat). Les responsables des programmes devraient songer à accorder des subventions lorsque le financement demandé est modeste.**
2. **Le temps accordé pour traiter les demandes dans le cadre de ces programmes correspond aux normes des autres programmes de subventions et contributions de PCH. Cependant, le délai est considéré comme excessif et dommageable financièrement pour certains organismes. Par conséquent, les responsables des programmes devraient collaborer avec les intervenants du Centre d'expertise des subventions et des contributions du Ministère pour optimaliser les processus administratifs, tout en respectant les exigences liées à la reddition de comptes.**
3. **Pour éviter de rejeter un grand nombre de demandes et créer de la frustration dans la collectivité, les responsables du programme Espaces culturels Canada devraient considérer établir des dates limites de réception des candidatures.**
4. **Les volets qui exigent que les demandeurs investissent des ressources significatives, par exemple pour la réalisation d'études architecturales, devraient envisager un processus en deux étapes où une petite subvention pourrait être versée pour permettre aux demandeurs de formuler des propositions complètes.**
5. **Des barrières systémiques continuent d'exclure les Autochtones et des groupes diversifiés sur le plan culturel d'avoir accès au programme Espaces culturels Canada et**



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

au Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens. Les responsables des programmes devraient examiner leurs processus de traitement des demandes pour déterminer s'ils sont trop rigoureux et surveiller la qualité et la gamme des demandes pour assurer un certain équilibre entre l'accessibilité et la valeur réelle des projets.

- 6. Différents niveaux de gouvernement desservent souvent la même clientèle, parfois pour les mêmes activités. Compte tenu du succès des conseils des arts à atteindre les populations cibles, à mettre en œuvre des activités de sensibilisation et à traiter, à moindre coût, les demandes de financement, on devrait s'efforcer d'apprendre des réussites de ces organismes. Une démarche concertée entre différents niveaux de gouvernement devrait être favorisée lorsqu'il y a convergence en matière de résultats entre les programmes.**
- 7. Il faut renforcer la capacité de tous les programmes de rendre compte du rendement en :**
 - a) révisant le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et le Cadre de vérification fondé sur les résultats (CVR) pour chacun des programmes. Les responsables des programmes devraient traduire les résultats attendus de leur programme sous forme de mesures concrètes des résultats, identifier un nombre limité de mesures de suivi et s'engager à recueillir des données de référence.**
 - b) informant les bénéficiaires des attentes en matière d'information sur le rendement dans les rapports et en fournissant des outils comme des guides et des gabarits pour leur simplifier la tâche et développer leur capacité.**

