



Canadian  
Heritage

Patrimoine  
canadien

Canada



## Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers

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

Janvier 2010



*This publication is also available in English.*

Cette publication est disponible sur demande en médias substituts.

Cette publication est disponible en formats PDF et HTML à l'adresse internet suivante :  
<http://www.pch.gc.ca/pgm/em-cr/index-fra.cfm>

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2010.

No de cat. : CH4-145/2010F-PDF

ISBN : 978-1-100-94439-5

# Table des matières

<b>Sommaire .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Introduction et contexte .....</b>	<b>11</b>
1.1 Objectifs du programme.....	11
1.2 Exécution du Programme.....	12
1.3 Bénéficiaires prévus du PBCM .....	16
1.4 Financement dans le cadre du programme.....	16
<b>2. Enjeux d'évaluation.....</b>	<b>17</b>
<b>3. Méthodologie de l'évaluation et contraintes .....</b>	<b>18</b>
3.1 Méthodologie .....	18
3.2 Contraintes et limites .....	20
<b>4. Constatations .....</b>	<b>23</b>
4.1 Pertinence et raison d'être .....	23
4.2 Succès et incidences .....	29
4.3 Efficacité et solutions de rechange .....	40
4.4 Autre – Langues officielles .....	47
<b>5. Conclusions .....</b>	<b>48</b>
<b>6. Recommandations et réponses de la direction .....</b>	<b>54</b>
<b>Liste des annexes.....</b>	<b>59</b>





## Sigles et abréviations

AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ARC	Agence du revenu du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CCEEBC	Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
ETP	Équivalent temps plein
GI/TI	Gestion de l'information/technologie de l'information
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ICC	Institut canadien de conservation
IEIN	Intérêt exceptionnel et importance nationale
<i>Loi</i>	<i>Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels</i>
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
PBCM	Programme des biens culturels mobiliers
PCH	Ministère du Patrimoine canadien
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SSIT	Services du savoir, de l'information et de la technologie
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture





# Sommaire

Le présent rapport expose les constatations de l'évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers (PBCM). Le rapport se fonde sur de la recherche qu'a effectuée l'entreprise Hallux Consulting Inc., pour le compte du ministère du Patrimoine canadien.

## Description du programme

En 1977, la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* (la *Loi*) est entrée en vigueur dans le cadre de la réponse du Canada à la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels* de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). La *Loi* constituait également une réponse à une perte croissante d'importants artefacts culturels canadiens, en partie à cause d'un manque de mécanismes visant à favoriser l'acquisition par des établissements canadiens d'objets de grande importance pour le patrimoine culturel, historique et scientifique du Canada.

La mise en œuvre de la *Loi* est assurée par cinq activités interreliées, qui forment également les composantes du PBCM :

- ***Désignation d'établissements et d'administrations publiques collectionneurs.*** Les établissements et les administrations publiques qui acquièrent des biens culturels et en demandent l'attestation doivent être désignés comme respectant des critères précis en matière de préservation et d'accès à long terme. La sous-ministre du Patrimoine canadien est responsable de la désignation des établissements au nom du ministre.
- ***Attestation de biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu.*** Les contribuables canadiens qui donnent ou vendent des biens culturels « d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale » (IEIN) aux établissements et administrations publiques désignés peuvent recevoir des avantages fiscaux. Il incombe à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC)<sup>1</sup> de déterminer si le bien présente un intérêt exceptionnel et revêt une importance nationale et, le cas échéant, d'en établir une juste valeur de marché.
- ***Subventions.*** Les établissements et administrations publiques collectionneurs désignés au Canada sont admissibles à des subventions pour faciliter l'achat de biens culturels importants quand ils sont vendus à l'extérieur du pays ou risquent d'être exportés en dehors du pays. Le ministre du Patrimoine canadien approuve toutes les subventions.
- ***Exportation contrôlée.*** Les propriétaires de biens culturels qui répondent à certains critères (p. ex. la valeur monétaire, l'âge, le lien au Canada) doivent présenter une

---

<sup>1</sup> La CCEEBC a été créée à titre de tribunal administratif indépendant en vertu de l'article 18 de la *Loi*. Ses membres sont nommés par le gouverneur en conseil et comprennent des représentants du grand public, des établissements collectionneurs canadiens ainsi que des vendeurs et des collectionneurs de biens culturels.

demande à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) avant que l'objet puisse être exporté. Si l'objet ne répond pas aux critères donnant droit à la délivrance automatique d'un permis, on demandera à un expert-vérificateur de déterminer si l'objet répond aux critères d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale que décrit la *Loi*. Si le permis est refusé, le demandeur peut en appeler de la décision auprès de la CCEEBC. Celle-ci peut établir un délai pour l'exportation afin de pouvoir offrir l'objet à d'éventuels établissements désignés canadiens.

- **Importation contrôlée.** Chaque année, l'ASFC décèle à la frontière canadienne un certain nombre d'objets qui sont peut-être des importations illégales de biens culturels protégés en provenance d'autres pays qui sont des États parties à la Convention de l'UNESCO de 1970. Le PBCM en fait alors l'évaluation afin de déterminer s'il faut acheminer le dossier au ministère de la Justice ou à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour des mesures supplémentaires. Si l'objet importé est jugé illégal, le PBCM prend les mesures nécessaires pour sa restitution au pays d'origine.

Le ministère du Patrimoine canadien est responsable de la mise en œuvre du Programme des biens culturels mobiliers, sauf lorsque la CCEEBC et l'ASFC en sont chargées expressément. Le Ministère tient également le rôle de Secrétariat pour la CCEEBC. Au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009, le ministère du Patrimoine canadien a consacré 5,4 millions de dollars à l'ensemble des coûts salariaux et des coûts de fonctionnement pour le PBCM, y compris la CCEEBC. Un montant supplémentaire de 4,6 millions de dollars a été consacré à des subventions.

Le but principal de l'évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers était d'évaluer la raison d'être, la pertinence, le succès et les incidences du programme par rapport à ses objectifs, à sa rentabilité et aux solutions de rechange, ainsi qu'aux langues officielles.

## Objectif et méthodologie de l'évaluation

Dans le cadre de l'évaluation, on a utilisé les méthodes de recherche suivantes :

- **Examen des documents.** Étaient visés par l'examen, des documents décrivant l'orientation des politiques du gouvernement, la documentation relative aux programmes, une analyse documentaire effectuée par le Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation sur les pratiques d'autres pays, des sites Web décrivant les pratiques d'autres pays et des articles de journaux.
- **Entrevues auprès d'informateurs clés.** Entrevues effectuées auprès de représentants du gouvernement qui travaillent dans le domaine du PBCM ou le connaissent bien, de représentants d'établissements désignés, d'experts-vérificateurs, de particuliers qui ont fait un don, de propriétaires de galeries d'art, d'évaluateurs, d'acheteurs et de leurs associations, ainsi que de particuliers d'autres pays qui ont une connaissance approfondie des pratiques associées au contrôle de biens culturels mobiliers dans leur propre pays et ailleurs (n = 50).

- **Sondages** auprès des principaux intervenants dans le programme, notamment :
  - un sondage sur le Web auprès d'agents de licence d'exportation de l'ASFC (n = 19);
  - un sondage téléphonique auprès de donateurs et de vendeurs de biens culturels aux établissements désignés (n = 108);
  - un sondage sur le Web auprès d'experts-vérificateurs (n = 60);
  - un sondage jumelé par téléphone et sur le Web auprès de demandeurs de licence d'exportation (n = 48);
  - un sondage sur le Web auprès d'établissements désignés (n = 69).

Si des secteurs précis d'intérêt comportent des limites, il y en a d'autres auxquels on a pu accorder une plus grande importance, ce qui nous a permis de franchir ces limites ou encore d'illustrer, par les réponses obtenues, la diversité d'opinions à laquelle on pouvait s'attendre. Il n'y avait donc aucune raison de croire que les renseignements recueillis n'étaient pas représentatifs. Dans l'ensemble, les résultats harmonisés des trois principaux secteurs d'intérêt ont assuré une validation interne des résultats.

## Constatations de l'évaluation

### *Pertinence*

***Le PBCM est toujours pertinent : le besoin de préserver les biens culturels d'importance ne s'est pas atténué, le PBCM appuie les engagements du Canada à l'échelle internationale et il s'harmonise avec les priorités du gouvernement et du Ministère.***

Il n'y a aucun signe indiquant une réduction du besoin de préserver les biens culturels d'importance au Canada pour qu'ils soient accessibles aux générations actuelles et futures et de mettre fin au commerce illicite de ces biens. Selon l'UNESCO, le trafic illicite à l'échelle internationale croît de façon constante. Les principales organisations policières telles qu'INTERPOL et le FBI sont d'avis qu'il existe un commerce illicite important et soutenu.

Par le biais du PBCM, le gouvernement fédéral prend des mesures dynamiques de façon appropriée afin de s'assurer que le Canada respecte ses engagements à l'échelle internationale. La *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, qui décrit les principaux éléments du PBCM, a constitué le mécanisme qui a permis au Canada de donner suite à ses obligations liées à l'acceptation, dès le 28 mars 1978, de la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*, qu'a adoptée l'UNESCO en 1970.

Le PBCM s'harmonise avec les priorités du ministère du Patrimoine canadien et constitue un élément précis de l'Architecture des activités de programme de PCH. Il est également associé aux priorités du gouvernement. Grâce aux mesures budgétaires prises depuis son

arrivée au pouvoir en février 2006, le gouvernement a fait preuve d'une volonté de donner un appui aux établissements culturels à l'aide du système fiscal et a réalisé d'importants investissements dans les domaines des arts et du patrimoine.

### *Succès et incidences*

***Le PBCM favorise la préservation des biens culturels importants par des établissements désignés pour s'assurer qu'ils seront accessibles aux générations actuelles et futures. Les sous-composantes du Programme agissent de manière intégrée afin d'apporter un soutien à ce résultat final prévu.***

Le PBCM crée un cadre qui encourage les Canadiens à conserver leurs biens culturels au pays en les donnant ou en les vendant à un établissement canadien désigné et qui permet aux établissements canadiens d'acquérir des biens présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale pour le Canada qui appartiennent déjà à des collectionneurs se trouvant à l'extérieur du pays ou qui risquent l'exportation. La fréquence de telles transactions au cours d'une année donnée dépend de la volonté des propriétaires de se défaire de leurs biens culturels, et des fonds dont disposent les établissements désignés pour les acquérir au moment où ils sont mis en vente. Le degré d'activité du PBCM d'une année à une autre correspond aux effets de ce cadre. Il n'y a pas de cible ni d'augmentation précise chaque année.

Les résultats immédiats, intermédiaires et finaux, tels qu'ils sont décrits dans le modèle logique du programme ont été atteints au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009. Parmi les résultats immédiats prévus qui ont été réalisés, il y a notamment la désignation chaque année d'un petit nombre d'établissements pour la première fois (la plupart des établissements susceptibles de demander une désignation l'ont déjà obtenue); l'octroi d'une moyenne de 125 millions de dollars par année en certificats fiscaux; l'achat de biens culturels d'une valeur de 9,3 millions de dollars, grâce à une aide de près de 4,6 millions de dollars en subventions du PBCM; l'exportation retardée de 32 des 38 demandes d'exportation permanente déposées auprès de la CCEEBC; l'évaluation de 34 à 35 cas possiblement illicites d'importations par année.

Parmi les résultats intermédiaires prévus qui ont été atteints, il y a notamment le don ou la vente à des établissements collectionneurs canadiens désignés de presque la totalité des biens culturels attestés, dont la valeur totalise en moyenne 125 millions de dollars par année; le rapatriement d'une trentaine d'objets et la conservation au Canada de treize objets grâce aux subventions qu'attribue PCH; la conservation au Canada de quatorze objets d'une valeur globale de 2,7 millions de dollars après que les propriétaires aient demandé une licence d'exportation; l'imposition par la CCEEBC d'un délai; la restitution de neuf objets au pays d'origine. Le PBCM a été perçu comme un facteur clé permettant aux établissements de se procurer des objets dont l'acquisition leur aurait autrement été impossible. Certains établissements ont réussi à tenir d'importantes expositions grâce aux biens acquis, alors que d'autres ont constaté qu'il leur manquait des fonds pour bien exposer les objets acquis. Pour les donateurs, les avantages fiscaux

associés au PBCM les ont incités à donner ou vendre un plus grand nombre de biens culturels aux établissements désignés qu'ils ne l'auraient fait autrement. En général, les résultats finaux prévus ont également été atteints. Les informateurs clés qui ont exprimé leur opinion sont tous d'avis qu'en raison du PBCM, le Canada a réussi à conserver au pays un plus grand nombre d'objets importants de son histoire culturelle. Selon les trois quarts des représentants d'établissements qui ont répondu au sondage, le PBCM a bien réussi ou a très bien réussi à encourager la conservation au Canada d'importants exemples de ses biens culturels mobiliers, alors qu'un peu plus de la moitié des experts-vérificateurs sont du même avis. Les résultats immédiats et intermédiaires cadrent bien avec ce constat. Par ailleurs, s'il est probable que des objets culturels contrôlés quittent parfois le Canada sans permis permanents d'exportation, le Canada n'est pas perçu comme une source ni comme une destination principale d'objets exportés ou importés illégalement. Il respecte ses obligations en matière de biens culturels à l'échelle internationale.

La principale conséquence positive non prévue du PBCM est qu'il a permis d'établir des normes professionnelles de facto en matière de programmation, de dotation et d'installations pour les établissements désignés en vertu du programme. La principale conséquence négative non prévue du PBCM dont il a été question dans les entrevues et les réponses au sondage a été que des donateurs ont parfois insisté que les établissements achètent des biens culturels qui ne correspondent pas forcément à la vision de l'établissement et pour lesquels ce dernier n'a peut-être pas les ressources financières nécessaires pour en prendre soin et les conserver de façon adéquate. Toutefois, ce genre de problème auquel se heurtent les établissements collectionneurs n'est peut-être pas nouveau. Un grand nombre des principales collections qui se trouvent dans des établissements publics ont été, à divers degrés, rassemblées et données par des collectionneurs privés.

Les demandeurs de licence d'exportation ont également fait part de préoccupations au sujet de la perte de ventes en raison du besoin d'obtenir un tel permis. Toutefois, le nombre de ventes touchées semble être peu élevé, car les statistiques pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009 montrent qu'il n'y aurait que 5 p. 100 ou moins de toutes les demandes d'exportation permanente qui ont fait l'objet d'un examen par la CCEEBC chaque année. (68 demandes revues sur un total de 1480)

### *Effacité et solutions de rechange*

***La structure et la conception élémentaires du programme sont appropriées, mais il y a des occasions qui permettraient d'améliorer les composantes distinctes.***

Nous n'avons trouvé aucune preuve justifiant des changements radicaux au PBCM. Tous les signataires de la Convention de l'UNESCO de 1970 ont un certain ensemble de contrôles sur les biens culturels qui sont adaptés à leurs régimes d'imposition et à leurs cultures. Certains comptent davantage sur des fondations pour favoriser l'acquisition de biens culturels par des établissements, alors que d'autres interdisent complètement toute exportation.

Des éléments précis du programme pourraient toutefois nécessiter des modifications. Les limites de valeur concernant au moins quelques objets de la *Nomenclature des biens culturels à exportation contrôlée* seraient trop basses, ce qui entraîne du travail inutile; il faut élaborer des critères s'appliquant à l'attestation de documents et d'objets électroniques; la définition d'objets du Groupe I (objets trouvés dans le sol ou les eaux du Canada) de la *Nomenclature des biens culturels à exportation contrôlée* serait trop restrictive, du fait qu'elle exclut d'autres spécimens qui se trouvent depuis fort longtemps dans des collections appartenant à des Canadiens, comme ce qui se fait pour d'autres catégories d'objets.

Il serait également possible d'améliorer l'exécution du PBCM au moyen d'une utilisation plus efficace des technologies de l'information. Les systèmes servant à gérer le programme et à faire le suivi de l'information ont été élaborés depuis bon nombre d'années et ont besoin d'améliorations. En outre, il faudrait structurer le site Web de façon plus efficace afin de rendre l'information et les documents plus accessibles.

## **Recommandations et réponses de la direction**

Les recommandations suivantes sont fondées sur les constatations et les conclusions de l'évaluation.

1. Investir dans les technologies de l'information afin de favoriser une plus grande efficacité dans la saisie et le traitement des données du programme.

Les systèmes actuels dont se sert le PBCM ont été développés il y a de nombreuses années, avant la mise en place de normes ministérielles. Depuis, les technologies de l'information ont évolué, rendant plus faciles la saisie d'information et la production de rapports, tout en augmentant les attentes des utilisateurs. Il existe désormais des normes en matière de TI et d'Internet, dont le Ministère se charge de gérer le financement et le rythme de la mise en œuvre. Le formulaire de demande de subventions se trouve sur le site Web du PBCM en format PDF et le formulaire de demande d'attestation de biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu s'y trouve en format Word. Aucun des deux ne peut être rempli en ligne. Pour obtenir le formulaire qui sert à faire une demande de licence d'exportation, il faut s'adresser au PBCM ou à un bureau de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Il n'est pas évident de trouver le lien qui, sur le site du PBCM, mène aux informations détaillées en matière d'exportations sur le site de l'ASFC. À partir de la page d'accueil du PBCM, il faut naviguer par trois écrans différents. L'utilisation d'hyperliens sur la page d'accueil faciliterait la navigation.

La recommandation n'est pas nouvelle. Des recommandations semblables ont été formulées dans l'évaluation d'octobre 2005 et dans la vérification interne de février 2009. D'après le PBCM, il y a eu des améliorations à sa base de données depuis 2005, permettant la saisie d'images de biens culturels présentés en vue de leur attestation et de faire la saisie de renseignements plus détaillés et précis sur les valeurs attestées chaque année par la Commission et l'examen des demandes de désignation. Par ailleurs, le Conseil s'efforce à permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une fonction de

demande en ligne. Les résultats de l'évaluation laissent entendre toutefois qu'il faut en faire plus encore.

**Réponse de la direction:** Acceptée

Les responsables du Programme des biens culturels mobiliers (PBCM) entendent participer de façon proactive aux améliorations en matière de TI apportées au sein du Ministère et plusieurs mesures ont été prises en préparation des initiatives ministérielles à venir.

Le travail de base visant à atteindre l'objectif du PBCM, qui consiste à offrir un système de demande en ligne ainsi qu'un système intégré de gestion des données, a été fait par le biais des mesures suivantes :

- a. la mise à niveau de la base de données SUMMA du PBCM (2008-2009 et 2009-2010) afin de respecter les normes SQL du Ministère;

**Date de mise en œuvre:** terminé

- b. la production de rapports exhaustifs (2007-2008) comprenant les exigences opérationnelles, l'évaluation de la menace et des risques et l'analyse des options afin de comprendre pleinement les exigences en matière de TI du PBCM;

**Date de mise en œuvre:** terminé

- c. la conclusion d'ententes sur les niveaux de service avec les SSIT (2008-2009 et en cours);

**Date de mise en œuvre:** le 31 octobre 2011

- d. l'élaboration d'un système de suivi (2008-2009 et en cours) pour saisir les données sur les désignations et produire des rapports sur le déroulement du processus de révision continu des désignations.

**Date de mise en œuvre:** le 30 septembre 2010

Le PBCM est le prochain programme devant faire partie du projet de subventions et contributions en ligne du ministère du Patrimoine canadien (janvier 2010); le délai prévu est de 18 à 21 mois.

**Date de mise en œuvre:** le 31 octobre 2011

L'Architecture d'information ministérielle se développe de façon progressive; la date d'achèvement cible de l'étape 1 est le 31 mars 2010. Les responsables du PBCM s'emploient à préparer et à retravailler le contenu Web du programme pour le présenter

de manière conviviale, afin d'être prêts à participer à la prochaine étape de l'amélioration du site Web du Programme, qui est prévue pour l'été 2010.

**Date de mise en œuvre:** le 31 août 2010

Deux des quatre formulaires de demande du Programme (Subventions et Attestation) sont actuellement offerts en ligne. Dans le cadre du PBCM, le formulaire de demande en ligne aux fins de désignation sera établi de façon définitive et mis en ligne d'ici le 31 mars 2010.

**Date de mise en œuvre:** le 31 mars 2010

Le formulaire de demande d'exportation actuel constitue une « annexe » au *Règlement sur l'exportation de biens culturels* et doit en être séparé par voie de modification réglementaire avant qu'un formulaire en ligne ne puisse être élaboré. Les responsables du PBCM sont actuellement en train de planifier le processus d'examen et formuleront une recommandation à l'intention du ministre en vue de mettre ce processus en œuvre.

**Date de mise en œuvre:** le 30 juin 2010

**Responsables:** Directrice du PBCM  
Gestionnaire du PBCM

2. Revoir les limites de valeur actuellement en vigueur en vertu de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*.

Les valeurs des objets qui font partie de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* varient en fonction de la demande et de la présence des articles sur le marché. Il existe un consensus selon lequel de nombreuses valeurs servant actuellement de seuil pour déterminer si l'exportation d'un objet doit être contrôlée sont trop basses. Quand on fait l'examen d'objets afin de déterminer s'ils sont oui ou non d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale, les experts-vérificateurs trouvent régulièrement qu'ils ne le sont pas, ce qui crée du travail et des retards inutiles.

**Réponse de la direction:** Acceptée

En janvier 2010, les responsables du PBCM lanceront une demande de propositions (DP) en vue d'une étude visant à formuler des recommandations sur la révision des valeurs établies dans la Nomenclature. Ces recommandations seront fondées sur un examen des données du Programme en matière d'exportation, ainsi que sur des consultations auprès de spécialistes, de marchands et de parties intéressées.

**Date de mise en œuvre:** le 31 mars 2010

Au terme de l'étude, les recommandations et les exigences liées à la révision de la Nomenclature seront analysées par les responsables du PBCM et validées par les parties intéressées.

**Date de mise en oeuvre:** septembre 2010

Si, par suite de l'analyse effectuée par le Programme, une révision des valeurs établies dans la Nomenclature est jugée nécessaire, des recommandations seront présentées au ministre.

**Date de mise en oeuvre:** décembre 2010

**Responsable:** Directrice du PBCM

3. Élaborer des critères pour l'attestation des ressources électroniques aux fins de l'impôt sur le revenu.

Depuis toujours, les documents d'archives ont une forme physique – notamment des lettres, des livres, des brochures et des affiches. De plus en plus souvent, les ressources de ce genre sont produites et stockées de façon électronique, ce qui change de façon importante le concept même de documents d'archives et la manière dont on doit en déterminer la valeur. La CCEEBC a déjà déployé des efforts en vue de développer des critères plus détaillés pour le matériel audiovisuel. Il faudrait aller plus loin et examiner les conséquences des changements technologiques sur tous les articles du Groupe VII, pièces d'archives textuelles, pièces d'archives graphiques et enregistrements sonores.

**Réponse de la direction:** Acceptée

La mise au point de critères en ce qui a trait à l'attestation de ressources électroniques est présentement en cours. La mise à l'essai de ces nouveaux critères est prévue en janvier 2010; leur élaboration définitive et leur mise en œuvre finale sont prévues en juin 2010.

**Date de mise en œuvre:** le 30 juin 2010

**Responsables:** Directrice du PBCM  
Gestionnaire du PBCM

4. Envisager d'élargir la définition des objets du Groupe I de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*.

Un grand nombre des catégories d'objets que définit la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* s'appliquent à tout objet, qu'il soit fabriqué au Canada ou ailleurs, qu'il ait été au Canada pendant une période précise et que sa valeur soit minimale (p. ex. les objets d'art appliqué et décoratif, les objets de beaux-arts, les objets scientifiques ou techniques). La valeur minimale applicable augmente si l'objet n'a pas

de lien précis au Canada (p. ex. s'il est associé à une personne renommée, à un établissement ou à un événement bien connu relatif à l'histoire du Canada ou à la société canadienne). À cause de leur nature même, les objets du Groupe 1 (des spécimens minéralogiques et paléontologiques et des objets archéologiques) doivent avoir été trouvés sur ou dans le sol du Canada, ou dans les limites de la mer territoriale, des eaux internes ou des autres eaux intérieures du Canada pour être couverts par la *Nomenclature des biens à exportation contrôlée*. Il peut toutefois y avoir des objets précieux et de grande importance d'origine autre que canadienne qui se classeraient autrement dans le Groupe 1, et qui auraient une valeur pour les Canadiens s'ils devaient demeurer au pays.

**Réponse de la direction:** Acceptée

Les responsables du PBCM procéderont à l'examen des données disponibles et consulteront les groupes cibles afin d'évaluer la faisabilité et les conséquences sur les parties intéressées de l'ajout des objets non canadiens au groupe I de la Nomenclature. Par souci d'efficacité et dans le but de réduire les dépenses, cette question sera abordée dans le cadre de l'étude sur la révision des valeurs établies dans la Nomenclature (voir la recommandation n° 2).

**Date de mise en œuvre:** le 31 mars 2010

Si, par suite de l'analyse effectuée par le Programme, un élargissement du groupe I est jugé nécessaire, des recommandations seront présentées au ministre.

**Date de mise en œuvre:** Décembre 2010

**Responsable:** Directrice du PBCM

# 1. Introduction et contexte

## 1.1 Objectifs du programme

Le ministère du Patrimoine canadien (PCH) est responsable de la mise en œuvre de la réponse du Canada à la *Convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels* de 1970 (ratifiée par le Canada en 1978). L'objet de cette Convention est de prévenir le trafic illicite de biens culturels à l'échelle internationale.

Dans les années qui ont précédé la Convention de l'UNESCO, le Canada perdait de plus en plus d'artéfacts culturels importants en raison, entre autres, de l'absence de mécanismes visant à faciliter l'acquisition par des établissements canadiens d'objets d'importance pour le patrimoine du Canada. La préoccupation du gouvernement à l'égard de la perte d'objets importants du patrimoine national, combinée aux obligations internationales prévues par la Convention, a mené à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* (la *Loi*) en 1977. La *Loi* réglemente l'exportation de biens culturels canadiens importants, contrôle l'importation de biens culturels internationaux et soutient certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant à fournir des incitatifs fiscaux qui encouragent le don ou la vente de biens culturels importants aux administrations publiques et aux établissements canadiens désignés. La *Loi* a donc deux objectifs : elle constitue la base de la protection et de la préservation au Canada de biens culturels importants pour le pays et constitue un instrument clé qui aide le Canada à respecter ses obligations et à protéger le patrimoine mondial.

Les objectifs globaux de la *Loi* sont d'assurer la préservation au Canada d'exemples importants de notre patrimoine culturel, historique et scientifique et de respecter les obligations du Canada relatives au traité international concernant les biens culturels. Le Programme des biens culturels mobiliers (PBCM) a été mis en œuvre dans le but de permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations aux termes de la *Loi*. La préservation et la protection des biens culturels réalisées dans le cadre du PBCM contribuent à l'atteinte de l'objectif suivant du Ministère : « Les expressions artistiques et le contenu culturel canadiens sont créés et accessibles au pays et à l'étranger<sup>2</sup> ». La préservation est une condition préalable nécessaire pour garantir l'accès actuel et futur.

Le modèle logique du Programme, qui montre le lien entre les activités du PBCM et ses résultats à court, moyen et long termes, est décrit dans la section *Exécution du Programme*, dans le cadre de la description des sous-composantes du PBCM.

---

<sup>2</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, cet objectif a remplacé celui voulant que « Les Canadiens réalisent des expériences culturelles variées et les partagent entre eux et avec le monde » dans l'Architecture des activités de programme (AAP) de PCH.

## 1.2 Exécution du Programme

La Direction des biens culturels du Secteur de la citoyenneté et du patrimoine est responsable de l'exécution du PBCM et de la coordination des responsabilités de PCH aux termes de la *Loi*.

La mise en œuvre de la *Loi* est assurée par cinq activités interreliées, qui forment également les composantes du PBCM :

- désignation d'établissements et d'administrations publiques du patrimoine;
- attestation de biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu;
- subventions;
- exportation contrôlée;
- importation contrôlée.

Chacune de ces composantes est décrite dans le reste de la présente section.

### **1.2.1 Désignation d'établissements et d'administrations publiques collectionneurs**

Les administrations publiques et les établissements canadiens qui souhaitent acquérir des biens culturels qui sont donnés ou vendus et obtenir un certificat aux fins de l'impôt sur le revenu doivent d'abord être désignés par le ministre du Patrimoine canadien après avoir été recommandés par le PBCM. Ce processus fait en sorte que seuls les établissements d'État désignés qui disposent de mécanismes de gestion des collections et de contrôle du milieu appropriés peuvent présenter une demande de certificat fiscal visant des biens culturels (T871) de même que des subventions de biens culturels mobiliers.

Une demande de désignation doit être présentée au PBCM. Celui-ci s'assure que les critères d'admissibilité sont respectés et procède ensuite, en consultation avec des conseillers techniques de l'Institut canadien de conservation (ICC), à une analyse approfondie des installations dans le but d'évaluer la capacité du demandeur de préserver des catégories précises de biens culturels et de les rendre accessibles au public. Si le demandeur satisfait à tous les critères, la sous-ministre du Patrimoine canadien désigne l'établissement au nom du ministre. Les établissements sont désignés comme étant de catégorie « A » ou « B ». Les établissements de catégorie « A » sont désignés pour l'acquisition de tout objet qui entre dans son mandat de collection au moment de la désignation, alors que les établissements de catégorie « B » peuvent être désignés pour un objet ou une collection en particulier qu'une personne propose de leur donner ou de leur vendre, et pas pour n'importe quel autre objet qui pourrait leur être offert dans l'avenir.

Les biens culturels attestés demeurent généralement dans les établissements désignés pour une période indéterminée. Si un établissement laisse un bien culturel attesté à un établissement qui n'est pas désigné dans les dix ans suivant la date d'attestation, il doit payer une taxe équivalant à 30 p. 100 de la valeur de l'objet au moment où il s'en défait.

Les évaluations documentées des établissements sont l'un des résultats des activités du PBCM et mènent directement à la désignation d'établissements du patrimoine aux fins de déterminer l'admissibilité aux attestations et subventions dont il est question dans les sections suivantes du présent rapport. S'appuyant sur d'autres éléments du programme, les établissements désignés peuvent élargir leurs collections de biens culturels présentant un intérêt exceptionnel et une importance nationale, et faciliter le transfert des biens culturels appartenant à des intérêts privés à des établissements publics. Comme résultat final, les établissements désignés préservent les biens culturels importants pour s'assurer qu'ils seront accessibles aux générations actuelles et futures.

### **1.2.2 Attestation de biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu**

Tel qu'il est prévu aux articles 32 et 33 de la *Loi* et dans diverses dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables canadiens peuvent avoir droit à des avantages fiscaux s'appuyant sur la juste valeur marchande s'ils donnent ou vendent des biens culturels d'IEIN à des administrations publiques et des établissements désignés.

Il incombe à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC)<sup>3</sup> de déterminer si ces biens satisfont au critère relatif à l'intérêt exceptionnel et à l'importance nationale, tel qu'il est énoncé à l'article 11 de la *Loi*, et, le cas échéant, d'établir la juste valeur marchande aux fins de l'impôt sur le revenu. Pour aider la CCEEBC à déterminer la juste valeur marchande d'un bien culturel, les demandes d'attestation doivent inclure des évaluations étayées de la valeur monétaire. Toutes les évaluations préparées pour la CCEEBC doivent inclure une justification raisonnée. Celle-ci est particulièrement importante quand le marché pour les biens faisant l'objet de l'évaluation est limité ou inexistant. Les donateurs/vendeurs peuvent demander que la CCEEBC détermine de nouveau la juste valeur marchande. Par la suite, les donateurs/vendeurs peuvent interjeter appel de la nouvelle détermination de la CCEEBC auprès de la Cour canadienne de l'impôt. Dans de rares cas, les décisions de la Cour de l'impôt feront l'objet d'un appel auprès de la Cour d'appel fédérale. Le travail de la CCEEBC est soutenu par le PBCM et compte pour environ la moitié des équivalents temps plein (ETP) de la Direction des biens culturels.

Le résultat des activités du PBCM est une analyse des demandes d'attestation. Les résultats immédiats sont que des biens culturels sont considérés par la CCEEBC comme présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale et que des certificats fiscaux sont émis. Cela permet ensuite à l'établissement d'élargir sa collection de biens culturels présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale et facilite le transfert de biens culturels appartenant à des intérêts privés à des établissements publics. La possibilité d'obtenir un certificat fiscal encourage aussi les philanthropes et les vendeurs de biens culturels à les garder au Canada plutôt que de les vendre à des intérêts étrangers. Comme résultat final, les établissements désignés

---

<sup>3</sup> La CCEEBC a été créée à titre de tribunal administratif indépendant en vertu de l'article 18 de la *Loi*. La Commission, qui relève du Parlement par l'entremise du ministre du Patrimoine canadien, compte plusieurs secteurs et comprend des représentants du grand public, des établissements collectionneurs canadiens ainsi que des vendeurs et des collectionneurs de biens culturels.

préservent les biens culturels importants pour s'assurer qu'ils seront accessibles aux générations actuelles et futures.

### **1.2.3 Subventions**

Les établissements et administrations publiques collectionneurs désignés au Canada sont admissibles à des subventions pour faciliter l'achat de biens culturels d'importance quand ils sont mis en vente à l'extérieur du pays ou risquent d'être exportés en dehors du pays. On s'attend généralement à ce que l'établissement fasse tous les efforts pour couvrir au moins 50 p. 100 du prix d'achat; cependant, chaque cas est évalué en fonction de critères qui lui sont propres. Après avoir reçu la subvention, les établissements doivent présenter une preuve d'achat de l'objet au PBCM avant que le dossier soit clos.

Le PBCM examine les demandes de subventions pour s'assurer qu'elles satisfont aux critères du programme avant de demander l'approbation du ministre. Pour être approuvé aux fins d'une subvention, le demandeur doit fournir des éléments de preuve convaincants établissant que l'objet présente un intérêt exceptionnel et que le prix d'achat proposé est raisonnable. Dans le cas de ventes privées, une personne ou un vendeur doit démontrer qu'il a négocié pour obtenir le prix le plus bas possible. Dans le cas de ventes aux enchères, il faut que le prix d'achat estimé soit justifié en fonction de l'estimation publiée avant la vente et de toute information disponible au sujet de ventes d'objets comparables.

Le résultat des activités du PBCM est une recommandation au ministre. Le résultat immédiat est que l'établissement désigné acquiert un bien culturel grâce à une subvention de biens culturels mobiliers, ce qui, à son tour, permet le rapatriement ou la conservation au Canada d'un bien culturel d'IEIN. L'acquisition de ce bien permet à un établissement canadien désigné d'élargir sa collection de biens culturels d'IEIN et de stimuler ses programmes et ses activités de rayonnement. Comme résultat final, les établissements désignés préservent les biens culturels importants pour s'assurer qu'ils seront accessibles aux générations actuelles et futures.

### **1.2.4 Exportation contrôlée**

L'objectif du contrôle des exportations est de s'assurer que, avant l'exportation d'un objet d'importance nationale, les établissements canadiens sont au courant de la perte imminente et ont la possibilité d'acheter l'objet. Une personne ou une entreprise souhaitant exporter un objet figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* doit présenter une demande de licence d'exportation.

Un agent de licence de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) examine d'abord la demande. Si l'objet figure dans la Nomenclature, la demande est évaluée pour que l'on puisse déterminer si un permis peut être émis automatiquement (c.-à-d. s'il s'agit d'une demande de permis temporaire, si l'objet se trouve au pays depuis moins de 35 ans ou si l'objet est retourné après un prêt). Si le permis ne peut pas être délivré automatiquement, l'agent de licence enverra la demande à l'un des quelque 300 experts-vérificateurs désignés par le ministre du Patrimoine canadien pour

déterminer si l'objet satisfait aux critères relatifs à l'intérêt exceptionnel et à l'importance nationale établis par la *Loi*.

Si l'expert-vérificateur détermine que l'objet ne satisfait pas aux critères relatifs à l'intérêt exceptionnel et à l'importance nationale, une licence d'exportation sera délivrée. Si le vérificateur indique que l'objet satisfait aux critères, la licence sera refusée, et le demandeur aura 30 jours, à partir de la date de l'avis de refus, pour interjeter appel de la décision auprès de la CCEEBC. Cette dernière n'examine que les demandes de licence d'exportation permanente qui ont été rejetées et à l'égard desquelles un appel a été interjeté. Elle peut fixer un délai de deux à six mois pour que les objets puissent être offerts à des établissements canadiens avant qu'ils puissent être exportés. Dans de tels cas, on envoie aux établissements désignés ayant un mandat pour ce type d'objet un avis les informant de la disponibilité de l'objet et de la possibilité de recevoir une subvention.

Le premier résultat de ce processus est de retarder l'exportation potentielle d'un bien culturel pour donner aux établissements désignés une possibilité d'acquérir un bien culturel important. Quand les établissements désignés peuvent recueillir suffisamment de fonds et négocier un prix acceptable, le bien culturel important est conservé au Canada de façon permanente, et l'établissement désigné élargit sa collection de biens culturels d'IEIN. Les biens culturels appartenant à des intérêts privés sont transférés à des établissements publics, et les biens culturels acquis stimulent les programmes et les activités de rayonnement de l'organisation bénéficiaire. Comme résultat final, les établissements désignés préservent les biens culturels importants pour s'assurer qu'ils seront accessibles aux générations actuelles et futures.

Dans le cadre de l'exportation contrôlée, le PBCM fait aussi des suivis sur deux à cinq exportations illégales potentielles chaque année. Quand la situation le justifie, ces enquêtes peuvent être transférées à la GRC pour qu'elles soient approfondies.

### **1.2.5 Importation contrôlée**

L'article 37 de la *Loi* énonce les mécanismes que le Canada a mis en place pour respecter ses obligations aux termes de la Convention de l'UNESCO de 1970, dont le principal objectif est de prévenir le trafic illicite de biens culturels dans le monde. Aux termes de la *Loi*, il est illégal d'importer au Canada un objet considéré comme étant un bien culturel protégé par un État-membre, d'où il a été exporté illégalement. Les responsables du PBCM collaborent avec l'ASFC pour administrer les contrôles d'importation en demandant une expertise dans le but d'authentifier des importations potentielles et de fournir au public canadien des documents d'information (p. ex. brochures, affiches et informations en ligne) sur la possibilité d'enfreindre ces contrôles d'importation. Le PBCM procède aussi à environ 40 évaluations par année sur des cas potentiels d'importation illégale de biens culturels au Canada. Ces évaluations font généralement suite aux examens de l'ASFC aux points d'entrée, à la frontière canadienne.

Grâce aux efforts de l'ASFC, avec l'appui du PBCM, l'importation illégale de biens culturels est empêchée, et les affaires peuvent être renvoyées au ministère de la Justice ou à la GRC en vue d'une action au civil ou au pénal. Après une action en recouvrement qui

a été acceptée, le bien culturel importé illégalement au Canada est restitué au pays d'origine. La connaissance des conséquences juridiques associées à l'importation illégale de biens culturels a un effet dissuasif et réduit la probabilité que les Canadiens importent illégalement des biens culturels dans le pays. Collectivement, ces résultats montrent que le Canada respecte ses obligations internationales relatives aux biens culturels.

### **1.3 Bénéficiaires prévus du PBCM**

Parmi les bénéficiaires du PBCM, mentionnons les suivants :

- les administrations publiques et les établissements collectionneurs qui sont désignés dans le cadre du programme, acquièrent un bien culturel d'IEIN qui a été attesté aux fins de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un don ou d'une vente et reçoivent des subventions de PCH pour les aider à acquérir un bien culturel important qui, autrement, serait exporté ou pour rapatrier un bien qui se trouve déjà à l'extérieur du Canada;
- les personnes, les entreprises ou les établissements qui souhaitent exporter des objets figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*;
- les personnes, les entreprises ou les établissements qui souhaitent donner des biens culturels à des administrations publiques ou à des établissements collectionneurs dans le but d'obtenir un certificat fiscal;
- les Canadiens, qui peuvent avoir accès à des biens culturels d'IEIN qui appartenaient auparavant à des intérêts privés et n'étaient pas accessibles au public.

### **1.4 Financement dans le cadre du programme**

Pendant la période allant de 2005-2006 à 2008-2009, le coût total des salaires et des activités de PCH a été de 5,4 millions de dollars, et 4,6 millions de dollars ont été versés sous la forme de 40 subventions. Les dépenses annuelles moyennes étaient de 2,5 millions de dollars.

## 2. Enjeux d'évaluation

Trois enjeux principaux ont été cernés aux fins de la présente évaluation :

- Dans quelle mesure le PBCM est-il toujours en harmonie avec les priorités du Ministère et de l'ensemble du gouvernement et répond-il à un besoin réel?
- Dans quelle mesure le Programme réalise-t-il ses objectifs sans dépassement de budget et sans effets indésirables?
- Dans quelle mesure utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les objectifs du Programme, par rapport à d'autres méthodes de conception et d'exécution?

On a aussi tenu compte de la mesure dans laquelle le PBCM a soutenu les objectifs de la *Loi sur les langues officielles*.

## **3. Méthodologie de l'évaluation et contraintes**

### **3.1 Méthodologie**

Pendant la période allant de janvier à mars 2009, le modèle logique du PBCM a été mis à jour, et des indicateurs potentiels ont été cernés pour répondre aux questions de l'évaluation. L'une des principales difficultés liées à ce programme et à la mesure de son succès est qu'il n'est pas conçu pour atteindre des objectifs numériques précis chaque année et qu'il ne peut l'être. L'autre difficulté clé était le nombre de groupes différents d'intervenants participant directement à l'exécution du programme (personnel du PBCM au sein de PCH, agents de l'ASFC, CCEEBC et experts qui travaillent pour les établissements désignés ou pour des universités qui examinent des objets dans le but de déterminer s'ils présentent un intérêt exceptionnel et revêtent une importance nationale) et ceux qui sont directement influencés par le programme (établissements qui sont désignés, qui reçoivent un bien culturel qui a été désigné, qui demandent des subventions et qui exportent des biens de façon temporaire ou permanente; donateurs/vendeurs de biens culturels; personnes/organisations qui veulent exporter des biens culturels; personnes qui importent des biens culturels). À moins qu'une personne/une organisation ait communiqué avec le PBCM, c'est un exercice très coûteux d'essayer de les identifier. Par conséquent, les listes mises à jour par le PBCM ont été utilisées comme source de coordonnées pour la plupart des personnes interrogées et pour celles qui ont participé à un sondage.

Un examen de la principale documentation du gouvernement et du programme, combinée à l'apport des entrevues et des sondages, a été considéré comme étant le moyen le plus rentable d'obtenir une rétroaction sur la mesure dans laquelle le PBCM est toujours en harmonie avec les priorités du Ministère et de l'ensemble du gouvernement et répond à un besoin réel. Plus particulièrement, les sondages ont constitué un moyen peu coûteux d'obtenir une rétroaction d'un vaste éventail d'intervenants au sujet de la nécessité du programme.

Le PBCM existe depuis un peu plus de 30 ans. La conception du programme a permis de créer un équilibre entre les droits des propriétaires et le désir du public d'avoir accès à long terme aux biens culturels considérés comme présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale. L'objectif n'a jamais été de faire en sorte que tous les objets d'IEIN mis en vente au cours d'une période donnée par des intérêts privés deviennent une propriété publique; l'objectif était plutôt d'accroître la propriété publique. La mesure dans laquelle les différents éléments du programme obtiennent les résultats immédiats et intermédiaires prévus peut être confirmée en grande partie par les statistiques mises à jour par le PBCM. Il est difficile d'obtenir tous les résultats intermédiaires et les résultats finaux ou conséquences imprévues sans la contribution des principaux intervenants. Les entrevues et les sondages ont été considérés comme étant le moyen le plus rentable d'obtenir cette contribution. On a envisagé des études de cas, mais, au bout du compte, on a conclu que des entrevues supplémentaires permettraient une utilisation plus efficace des fonds disponibles pour l'évaluation.

Pour déterminer la mesure dans laquelle les moyens les plus appropriés et efficaces sont utilisés pour atteindre les objectifs, par rapport à d'autres méthodes de conception et d'exécution, on a tenu compte des pratiques d'autres pays. La plupart des renseignements sur ces pratiques s'appuyaient sur une analyse documentaire effectuée par la Direction des services d'évaluation de PCH à l'automne 2008. Cette information a été complétée par des renseignements obtenus à l'aide d'une recherche sur les sites Web des gouvernements d'autres pays. Les entrevues auprès d'informateurs clés et les sondages auprès des groupes d'intervenants ont aussi été utilisés pour fournir des détails sur ce qui fonctionnait bien et ce qui n'allait pas bien dans l'exécution des différents éléments du programme.

Un vaste éventail de documents ont fait l'objet d'un examen dans le cadre de l'évaluation. Il s'agit entre autres des documents suivants :

- documents établissant l'orientation stratégique du gouvernement (discours du Trône, discours du budget et documents à l'appui, discours et communiqués du ministre du Patrimoine canadien);
- un vaste éventail de documents concernant le programme (loi habilitante, documents de planification de PCH, évaluation et vérification précédentes du Programme, rapports annuels d'activités du Programme<sup>4</sup>, etc.);
- analyse documentaire effectuée par les Services d'évaluation, Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation;
- sites Web exposant en détail les pratiques d'autres pays relativement aux biens culturels, point de vue des principales organisations policières (INTERPOL et le FBI) relativement aux œuvres d'art volées;
- articles de journaux.

Cinquante informateurs clés ont été interrogés pendant l'évaluation. Il s'agit, entre autres, des personnes suivantes :

- les gestionnaires de PCH responsables du PBCM;
- les représentants d'autres ministères qui participent à l'exécution du PBCM (Agence des services frontaliers du Canada) ou ayant un intérêt direct dans ce programme (Agence du revenu du Canada et ministère des Finances);
- les représentants de musées, de galeries d'art, des archives et des bibliothèques du Canada désignés dans le cadre du PBCM;
- des propriétaires de galerie d'art, des évaluateurs, des acheteurs et leurs associations qui ont un intérêt envers le programme;
- des experts-vérificateurs ayant une expérience récente dans l'examen des demandes de licences d'exportation;
- les personnes qui ont donné au moins un bien culturel dans le cadre du programme depuis 2005;

---

<sup>4</sup> Les rapports annuels d'activités du Programme comprenaient de l'information sur le nombre d'établissements désignés, la valeur des biens culturels attestés, le nombre de licences d'exportation demandées et refusées, le nombre de délais imposés, le nombre de subventions accordées et la valeur. Cette information a été obtenue à partir des systèmes de renseignements mis à jour par le PBCM.

- les personnes d'autres pays qui ont une connaissance importante des pratiques associées au contrôle des biens culturels mobiliers dans leur pays et ailleurs dans le monde.

Quand cela était faisable, les répondants potentiels ont été choisis au hasard à partir des noms des personnes cernées par le PBCM comme ayant participé au programme depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005. Avec les experts-vérificateurs, le nombre de personnes ayant une expérience récente avec différentes catégories d'objets était assez limité et, par conséquent, il y avait peu de latitude pour ce qui est de cerner les répondants potentiels. Un expert-conseil de l'équipe d'évaluation a fourni une rétroaction sur les candidats potentiels d'autres pays aux fins des entrevues.

Des sondages par téléphone ou en ligne ont aussi été réalisés auprès des agents de licence d'exportation de l'ASFC (n = 19), de donateurs/vendeurs (n = 108), d'experts-vérificateurs (n = 60), de demandeurs de licence d'exportation (n = 48) et d'établissements (n = 69). Dans chaque cas, les coordonnées ont été fournies par le PBCM. Les entrées en double et les personnes pour lesquelles les coordonnées étaient insuffisantes (p. ex. pas de numéro de téléphone pour les donateurs, pas d'adresse courriel pour les autres) ont été retirées de la liste de participants potentiels. Des recherches ont été effectuées en ligne pour compléter les adresses courriel fournies. Afin d'accroître la participation potentielle des donateurs/vendeurs et des demandeurs de licence d'exportation, le directeur de la Direction des Services d'évaluation et le directeur de la Direction des biens culturels mobiliers ont envoyé conjointement une lettre avant qu'un courriel soit envoyé ou que des appels soient faits pour inviter les gens à participer. Le nombre total de personnes pour chaque catégorie de répondants, le nombre de réponses complètes et les marges d'erreur connexes sont résumés dans le tableau 1. Même si les taux de réponses étaient moins élevés que pour des sondages semblables réalisés dans le cadre de l'évaluation du PBCM de 2005, ils sont bons pour des sondages par téléphone et en ligne, et ils montrent l'intérêt important que les intervenants portent au programme.

On n'a pas communiqué explicitement avec les importateurs de biens culturels dans le cadre de cette évaluation, car il n'y avait pas de moyen efficace de cerner cette population.

### **3.2 Contraintes et limites**

Il est admis que les lignes d'enquête particulières utilisées dans le cadre de la présente évaluation comportaient des limites connexes. Par exemple, les gestionnaires et les employés du PBCM et ceux qui travaillent auprès d'organisations qui demandent du financement dans le cadre du PBCM ou qui en bénéficient ont un intérêt dans le Programme qui pourrait compromettre leur indépendance et leur objectivité. Des observations très positives sur ce que le programme a accompli et peut accomplir étaient anticipées. Cette attente s'est concrétisée. En conséquence, on a accordé davantage d'importance à l'information qui provenait d'autres lignes d'enquête, lorsque disponibles, en particulier l'examen des documents ou les entrevues avec informateurs clés qui

n'avaient aucun intérêt direct dans le PBCM, comme en fait, les répondants provenant d'autres pays.

Les sondages par téléphone et en ligne sont un outil très rentable pour obtenir de la rétroaction. Lorsque le taux de réponse est inférieur à 90 p. 100, il y a risque d'auto-sélection. Comme le faible taux de répondants qui acceptent de participer au sondage peut différer de manières marquées, mais indéfinissables du taux de personnes qui refusent de participer, il est impossible de s'assurer que ceux qui répondent sont représentatifs. Pour réduire ce risque au minimum, on a sélectionné les répondants au sondage par téléphone au hasard. Lorsque des personnes refusaient de répondre, leur remplaçant était choisi de façon aléatoire. Avec les sondages en ligne, deux rappels ont été envoyés pour chaque sondage dans le but de maximiser la participation et de réduire ainsi la probabilité de différences importantes entre ceux qui ont répondu et ceux qui ne l'ont pas fait. Même si les marges d'erreur étaient légèrement plus élevées que l'objectif de plus ou moins cinq pour cent pour plusieurs des sondages, elles n'étaient pas élevées au point de ne pas permettre de déceler les tendances dans les résultats. Par conséquent, les sondages ont fourni une mesure fiable des points de vue de chacun des groupes d'intervenants visés par l'évaluation.

**Tableau 1 : Sommaire des cinq sondages réalisés**

Sondage	Méthode de sondage	Période pendant laquelle le sondage a été réalisé	Population	Nombre de réponses complètes	Taux de réponse	Marge d'erreur (avec un niveau de confiance de 95 %)
Agents de l'ASFC	Sur le Web	Du 2 juin au 2 juillet 2009	35	19 <sup>5</sup>	54,3 %	+/- 8 %
Donateurs/vendeurs	Par téléphone	Du 2 juin au 4 juillet 2009	1 970	108	5,5 % <sup>6</sup>	+/- 4,6 %
Experts-vérificateurs	Sur le Web	Du 12 juin au 15 juillet 2009	249	60	24,1 %	+/- 5,55 %
Demandeurs de licence d'exportation	Sur le Web et par téléphone	Du 9 juin au 10 juillet 2009	171	48	28,1 %	+/- 6,05 %
Établissements	Sur le Web	Du 28 mai au 13 juillet 2009	192	69	35,9 %	+/- 4,7 %

Les mécanismes utilisés par le PBCM pour saisir les coordonnées des intervenants ont aussi eu une incidence sur les sondages qui ont été réalisés. Le PBCM tient à jour une liste des personnes qui peuvent être appelées pour agir comme expert-vérificateur. Même s'il fait un suivi des moments où ces personnes jouent ce rôle, il ne peut établir de rapport

<sup>5</sup> La plupart des personnes qui n'ont pas répondu sont des remplaçants. Parmi les 18 agents de licence cernés, 15 ont répondu au sondage, et un autre a dit qu'il n'a pas collaboré avec le PBCM. Si on tient compte uniquement des réponses des agents de licence cernés, la marge d'erreur est de +/- 5,5 %, avec un niveau de confiance de 95 %. Parmi les personnes qui ont répondu, quatre n'avaient jamais traité une demande de licence d'exportation au cours des cinq dernières années.

<sup>6</sup> L'objectif était d'avoir un taux de réponse suffisant pour que la marge d'erreur soit de +/- 5,5 % avec un niveau de confiance de 95 %. Une fois ce niveau atteint, on a mis fin au sondage.

contenant ces renseignements que de façon individuelle. Il ne dispose pas de mécanisme permettant de produire facilement une liste de toutes les personnes qui ont agi comme expert-vérificateur au cours d'une période donnée (p. ex. du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009). Par conséquent, un grand nombre des personnes invitées à participer au sondage dans le cadre de la présente évaluation n'ont jamais été appelées à agir à titre d'expert-vérificateur, ce qui a peut-être eu une incidence sur le taux de réponse obtenu. Il ne fait aucun doute que les résultats obtenus reflètent cela quand les personnes qui ont répondu « je ne sais pas » à des questions étaient inévitablement celles qui avaient dit avoir examiné moins d'un objet par année ou ne pas se rappeler combien de fois ils avaient examiné des objets. Si on se concentre sur le nombre de réponses autres que « je ne sais pas », l'incidence de la rétroaction des personnes qui n'avaient pas réellement été appelées à servir d'expert-vérificateur est réduite au minimum.

Le formulaire utilisé par le PBCM pour les demandes de licence d'exportation est présenté à l'annexe 1 du *Règlement sur l'exportation de biens culturels*. Une personne-ressource n'est pas requise lorsque le demandeur est une entreprise ou un établissement. Cela rend la tâche beaucoup plus difficile quand vient le temps de trouver la personne appropriée pour répondre à un sondage par téléphone ou en ligne, et il ne fait aucun doute que cela a eu une incidence sur le taux de réponse obtenu pour le sondage auprès des demandeurs de licence d'exportation. Néanmoins, les réponses reflétaient la diversité d'opinions à laquelle on était en droit de s'attendre. Ainsi, il n'y a pas lieu de croire que les réponses au sondage ne sont pas représentatives des points de vue des demandeurs de licence d'exportation.

Une autre importante limite de la méthodologie était que la rétroaction n'était demandée qu'aux personnes qui ont collaboré directement avec le PBCM pendant la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009. Les personnes et les organisations qui ont donné des biens culturels aux établissements collectionneurs, mais qui ne les ont pas fait attester aux fins de l'impôt, qui ont exporté des biens culturels sans obtenir la licence d'exportation requise ou qui ont importé illégalement des biens culturels, n'étaient pas incluses parce qu'elles ne pouvaient pas être facilement identifiées. La contribution de ces personnes nous aurait aidés à mieux comprendre s'il y avait des problèmes de conception importants qui avaient une incidence sur l'efficacité du programme. L'évaluation tenait compte des options potentielles à un macro-niveau si on examine les pratiques de programmes semblables d'autres pays, ce qui réduit la probabilité que des problèmes de conception majeurs ayant une incidence sur l'efficacité du programme ne soient pas cernés.

En résumé, même si des secteurs précis d'intérêt comportent des limites, il y en a d'autres auxquels on a pu accorder une plus grande importance, ce qui nous a permis de franchir ces limites ou encore d'illustrer, par les réponses obtenues, la diversité d'opinions à laquelle on pouvait s'attendre. Il n'y avait donc aucune raison de croire que les renseignements recueillis n'étaient pas représentatifs. Dans l'ensemble, les résultats harmonisés des trois principales lignes d'enquête ont assuré une validation interne des résultats.

## 4. Constatations

### 4.1 Pertinence et raison d'être

#### 4.1.1 *Besoin continu*

*Les intervenants du programme estiment qu'il y a toujours un besoin pour celui-ci.*

Les informateurs clés considèrent généralement le programme actuel comme étant un bon point de départ pour aborder la nécessité de préserver des exemples importants de nos biens culturels au Canada et pour respecter les obligations du Canada aux termes d'un traité international, qui sont de décourager ou de prévenir l'importation illicite de biens culturels. Plus particulièrement, les incitatifs fiscaux pour les dons sont considérés comme étant essentiels. L'un des informateurs clés a fait observer qu'il aurait été impossible de maintenir le rythme avec l'augmentation de la valeur marchande des biens au moyen d'un programme de dépenses. Il existe des outils pour le contrôle des importations, mais il a été mentionné qu'il existe d'autres priorités dont nous devons nous occuper à la frontière<sup>7</sup>.

Aussi, les répondants au sondage convenaient généralement qu'il y a toujours un besoin pour le programme quand ils avaient une opinion. Rares sont les répondants au sondage qui ont laissé entendre qu'ils voudraient abandonner certains éléments du programme (la plupart des commentaires étaient liés à l'exportation contrôlée). Les améliorations qu'il a été suggéré d'apporter au programme étaient davantage liées à la mise en valeur qu'à des changements globaux et concernent certaines des difficultés actuelles ayant trait à l'administration du programme et des difficultés auxquelles les établissements sont confrontés (les changements précis suggérés font l'objet d'une analyse à la section 5.0, *Rentabilité et solutions de rechange*).

*Depuis l'entrée en vigueur du PBCM, de nouvelles conditions sont apparues qui renforcent l'importance du Programme et la nécessité de celui-ci.*

Depuis le lancement du PBCM il y a plus de 30 ans, le milieu ayant une incidence sur les biens culturels a changé. Parmi les principaux changements, mentionnons les suivants :

- Le débat international plus important au sujet de la propriété appropriée des biens culturels. La plupart des pays industrialisés admettent aujourd'hui que les biens culturels d'importance devraient demeurer dans le pays où ils ont été créés. Les pays en développement commencent aussi à mieux connaître la valeur de leurs biens culturels et l'importance de les conserver.

---

<sup>7</sup> L'Agence des services frontaliers du Canada fournit des services frontaliers intégrés qui soutiennent les priorités en matière de sécurité nationale et facilitent le libre déplacement des personnes et des biens. Les priorités en matière de sécurité nationale ont été à l'avant-plan pendant les dernières années. Les biens culturels sont moins susceptibles que d'autres types de biens d'être considérés comme prioritaires.

- Le marché mondial d'objets culturels a évolué. Les vendeurs et acheteurs potentiels peuvent aujourd'hui échanger de l'information assez facilement par internet.
- Les budgets d'acquisition des établissements culturels canadiens n'ont pas augmenté pour suivre l'inflation. Aujourd'hui, un grand nombre d'entre eux ne peuvent acquérir des objets que grâce à des dons.
- Une augmentation du nombre de riches collectionneurs, ce qui élargit le marché pour la plupart des disciplines. Au même moment, la disponibilité de certains types d'objets a diminué, en faisant augmenter les prix quand quelque chose est mis sur le marché.
- Une augmentation du nombre de médiums qui peuvent être utilisés pour créer des biens culturels (p. ex. audiovisuel et matériel d'archives électronique).
- Un intérêt accru pour des types précis de biens culturels (p. ex. objets autochtones).

Certains de ces facteurs ont fait en sorte que les dispositions du PBCM sont devenues le principal véhicule par lequel les établissements canadiens acquièrent aujourd'hui des biens culturels. D'autres ont augmenté l'importance des contrôles de l'importation et de l'exportation.

***Il n'y a aucun signe indiquant une réduction du besoin de préserver les biens culturels d'importance au Canada pour qu'ils soient accessibles aux générations actuelles et futures et de mettre fin au commerce illicite de ces biens.***

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et d'autres organismes internationaux travaillent depuis des décennies à la prévention de l'importation, de l'exportation et du transfert de propriété illicites de biens culturels. Pour aborder le problème, un certain nombre de traités multilatéraux ont été rédigés :

- Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954) et les deux protocoles connexes (1954 et 1999);
- Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels de l'UNESCO (1970);
- Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (1995);
- Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (2001);
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003);
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005).

L'UNESCO a élaboré le *Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels* (1996), et le Conseil international des musées a élaboré le *Code de déontologie pour les musées* (1986, révisé en 2004 et publié en 2006).

Malgré ces accords, tel qu'il est mentionné sur le site Web de l'UNESCO, « il se développe un trafic illicite international ». Sur le site Web d'INTERPOL, on peut lire ce qui suit : « Le commerce illicite d'objets culturels est maintenu par la demande du marché de l'art, l'ouverture des frontières, l'amélioration des systèmes de transport et l'instabilité politique de certains pays. » On mentionne qu'il est difficile de mesurer l'ampleur du commerce, car on ne tient aucune statistique sur ce type de crime et que la perte peut passer inaperçue pendant un certain temps. Toutefois, il y a régulièrement dans les médias des reportages sur des objets qui ont fait l'objet d'une vente forcée ou d'un pillage en temps de guerre, et sur des œuvres d'art de prestige de collections publiques et privées qui ont été volées. Le FBI a estimé les pertes associées aux crimes liés à l'art et aux biens culturels, ce qui inclut le vol, la fraude, le pillage et le trafic, comme ayant une valeur de quelque six milliards de dollars par année<sup>8</sup>. Un grand nombre d'objets sont assez faciles à transporter et peuvent aisément traverser les frontières sans être détectés.

De plus, les conflits partout dans le monde et l'arrivée au pouvoir de gouvernements idéologiques ont aussi entraîné la destruction de biens culturels mobiliers qui sont considérés comme étant une grande perte pour toute l'humanité (p. ex. la destruction de toutes les statues, y compris les personnages pré-islamiques, en 2001, en Afghanistan, selon les ordres du chef suprême des Talibans<sup>9</sup> et la destruction d'objets d'art pendant la révolution culturelle de la Chine (1966 à 1976)).

Comme l'ont indiqué les informateurs clés, le Canada a l'obligation permanente de respecter les traités internationaux à moins qu'il ne s'en retire. Un tel retrait aurait une incidence très négative sur la réputation du Canada et la bonne volonté de tous les pays. Un grand nombre d'entre eux ont affirmé qu'il y a toujours un commerce considérable illicite de biens culturels et qu'il est important pour le Canada d'être perçu comme étant diligent dans ses efforts pour y mettre fin. En tant que membre de la communauté mondiale, il est essentiel de protéger et de respecter le patrimoine des autres à l'aide de règles définies par l'ensemble des pays de la même façon que nous voulons protéger et préserver notre propre patrimoine. Plusieurs ont laissé entendre que le rôle du gouvernement fédéral devrait être encore plus important qu'il l'est aujourd'hui. Dans le marché mondial, le PBCM sert de contrôleur. Une autre personne a laissé entendre que, si le Canada n'appuyait pas les traités internationaux qui visent à prévenir le trafic illicite de biens culturels, nous serions rapidement confrontés à de nouvelles histoires d'horreur de trafic illicite qui avaient lieu avant le traité ou de formation des collections avec du matériel « libéré ».

---

<sup>8</sup> [www.fbi.gov/hq/cid/arttheft/arttheft.htm](http://www.fbi.gov/hq/cid/arttheft/arttheft.htm), site consulté le 26 mars 2009.

<sup>9</sup> [www.rawa.org/statues.htm](http://www.rawa.org/statues.htm), site consulté le 26 mars 2009.

#### **4.1.2 Justification de l'intervention du gouvernement fédéral**

***Il est approprié que le gouvernement fédéral prenne des mesures actives pour s'assurer que le Canada respecte ses engagements internationaux.***

La *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* est la méthode utilisée par le Canada pour officialiser ses engagements dans le cadre de la Convention de l'UNESCO de 1970, qu'il a signée le 28 mars 1978. Elle définit les principaux éléments du Programme des biens culturels mobiliers :

- la création de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*;
- la délivrance de licences d'exportation;
- la mise en place de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels et la définition de ses responsabilités;
- l'émission de certificats aux fins de l'impôt sur le revenu pour les objets vendus ou donnés à une administration publique ou à un établissement désigné;
- la capacité d'accorder des subventions aux établissements et aux administrations publiques du Canada pour l'achat d'objets pour lesquels des permis d'exportation ont été refusés aux termes de la *Loi* ou pour l'achat de biens culturels situés à l'extérieur du Canada qui sont liés au patrimoine national<sup>10</sup>;
- la récupération et le retour de tout bien culturel étranger qui a été importé illégalement au Canada.

Tant que la *Loi* est en vigueur, le Canada a l'obligation de maintenir le PBCM ou un programme semblable. Le fait d'abandonner le programme constituerait un manquement à l'engagement pris au moment de la signature de la Convention de l'UNESCO de 1970.

Comme il s'agit d'un engagement à l'échelle internationale, il est approprié que ce soit le gouvernement fédéral plutôt qu'un autre ordre de gouvernement ou une autre organisation qui en soit responsable. Les autres pays et les organismes internationaux préfèrent faire affaire avec le gouvernement national.

***Le gouvernement fédéral est perçu comme étant la seule organisation en mesure de jouer le rôle de chef de file nécessaire pour conserver au Canada des exemples importants de notre patrimoine culturel.***

Les informateurs clés s'entendaient pour dire qu'il est toujours nécessaire que le gouvernement fédéral appuie la conservation d'exemples importants de notre patrimoine culturel au Canada. Voici certaines des raisons invoquées :

---

<sup>10</sup> La *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* accorde au ministre du Patrimoine canadien le pouvoir d'accorder aussi des prêts. Pour le moment, le gouvernement a choisi de ne pas rendre opérationnelle cette partie de la *Loi*.

- Le gouvernement fédéral est la seule administration au Canada qui peut adopter la vision plus large nécessaire pour répondre aux besoins de tous les groupes culturels du Canada.
- Toutes les administrations (fédérale, provinciales, régionales, locales) ont un rôle à jouer dans la préservation du patrimoine, dans le but de le transmettre aux générations futures. La plus importante responsabilité est celle du gouvernement fédéral.
- Les établissements culturels canadiens ont des budgets d'acquisition très limités quand ils en ont un. Sans le programme, des biens culturels importants seraient vendus à l'extérieur du pays, les propriétaires initiaux ne comprenant pas, dans de nombreux cas, la valeur de ce qui a été vendu.
- Cela envoie un signal selon lequel le patrimoine culturel du Canada est important. Etant donné le fait que les Canadiens voyagent davantage, ils sont plus conscients des efforts déployés par d'autres pays pour préserver et mettre en valeur leur histoire et leur culture. Un des répondants a déclaré ce qui suit : « Si vous ne reconnaissez pas votre propre histoire, vous perdez votre place dans le monde. »
- Cela préserve une mémoire collective.
- Le Canada est peu peuplé et ne dispose pas, dans le secteur privé, de l'argent nécessaire pour conserver des exemples importants de notre patrimoine culturel diversifié.

Peu des informateurs clés ou des répondants au sondage étaient au courant d'autres mesures visant à préserver des exemples importants du patrimoine culturel mobilier du Canada au pays et à empêcher ou prévenir l'importation illicite de biens culturels. Voici quelques-uns des exemples cités :

- Le Québec a son propre programme législatif (Commission des biens culturels du Québec). Il fournit un crédit d'impôt de 125 p. 100 de la valeur estimative des objets donnés à des musées du Québec.
- Les contrôles provinciaux concernant l'acquisition et l'extraction de fossiles et de minéraux.
- La *Treasure Trove Act* (Nouvelle-Écosse) qui exige que toute personne qui découvre ou récupère des pierres précieuses ou des métaux dans un état autre que leur état naturel ou tout trésor, le signale au ministère approprié.
- La *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*, qui limite le retrait d'un site des artefacts ou autres éléments de preuve physique d'utilisation ou d'activité humaine.
- Les reçus que les organismes de charité enregistrés peuvent remettre pour les dons. La plupart des établissements collectionneurs sont des organismes de charité enregistrés ou font partie d'un ordre de gouvernement qui peut délivrer un reçu aux fins de l'impôt pour un don à la Couronne.
- Les subventions du Conseil des Arts du Canada pour l'acquisition d'œuvres d'art contemporain.

- Les établissements nationaux, les résidences officielles et le Musée du Service correctionnel du Canada (SCC) participent tous au maintien et à la conservation des biens culturels mobiliers.

#### **4.1.3 Harmonisation avec les priorités du gouvernement et du Ministère**

##### ***Le PBCM est en harmonie avec les priorités du ministère du Patrimoine canadien.***

Le PBCM est un élément précis de l'Architecture des activités de programme de PCH : il se situe au niveau des sous-activités de programme à l'appui de l'activité de programme *Accès à la culture canadienne*, qui, à son tour, soutient le résultat stratégique *Les expressions artistiques et le contenu culturel canadiens sont créés et accessibles au pays et à l'étranger*. Il est aussi mentionné dans le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) comme étant un programme dont PCH prévoit demander le renouvellement au Conseil du Trésor du Canada. Comme il s'agit d'un programme bien établi, il n'est pas surprenant qu'il ne fasse pas l'objet d'une analyse complète dans le RPP 2008-2009 du Ministère.

La direction des programmes, les membres de la CCEEBC, les représentants des établissements désignés et d'autres personnes intéressées ont mentionné que le PBCM soutient directement les priorités de PCH. En encourageant la passation d'objets culturels, du domaine privé au domaine public, et leur maintien au Canada, on les rend plus accessibles pour les Canadiens et les personnes qui visitent notre pays. Cela soutient directement la conservation d'objets représentatifs de l'identité canadienne en montrant la diversité des Canadiens et notre histoire.

##### ***Le PBCM est lié aux priorités du gouvernement***

Le *Discours du Trône* du 26 janvier 2009 ne contenait aucune allusion au secteur culturel. Le *Discours du Trône* du 16 novembre 2008 a révélé que la principale priorité du gouvernement dans le domaine de la culture était la modernisation des lois canadiennes sur le droit d'auteur et une meilleure protection de la propriété intellectuelle. Dans le *Budget de 2009 : Plan d'action économique du Canada*, le gouvernement a toutefois affirmé son engagement à l'égard du secteur culturel et la nécessité de garantir une stabilité fiscale en période de crise économique. Le 26 juin 2009, le gouvernement a annoncé un autre investissement de 504 millions de dollars en cinq ans dans les arts et le patrimoine. Il a aussi montré une volonté d'utiliser le système fiscal pour soutenir les établissements culturels. Dans le *Plan budgétaire de 2006 : Cibler les priorités*, l'impôt sur les gains en capital a été éliminé sur les dons de titres cotés en bourse à des organismes de bienfaisance publics. On s'attendait à ce que ce changement procure des avantages importants au secteur des arts et de la culture.

Le ministre du Patrimoine canadien a déclaré, pendant son témoignage devant le Comité permanent du patrimoine canadien du 9 février 2009, que « [...] nous devons nous pencher avec sérieux sur nos façons d'investir dans la culture. Nous devons réexaminer nos politiques culturelles, car certaines d'entre elles sont issues d'approches traditionnelles qui peuvent ne plus convenir. [...] Je veux passer en revue nos politiques culturelles dans le but de les moderniser [...] notre gouvernement comprend que l'appui à

la culture n'est pas simplement un souhait, c'est une nécessité. »<sup>11</sup> Il semblait s'intéresser principalement aux secteurs de la télédiffusion et des nouveaux médias, ce qui serait en accord avec les priorités énoncées le 16 novembre 2008, dans le *Discours du Trône*.

Il n'y a rien dans les priorités du gouvernement qui porte à croire que des modifications importantes de la *Loi* comptent parmi ses priorités. Tant et aussi longtemps que la *Loi* est en vigueur, le gouvernement a l'obligation, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien, de continuer de s'assurer que sont réalisés les principaux résultats et activités associés au PBCM tels qu'ils sont décrits dans le modèle logique du programme.

Comme l'ont indiqué les gestionnaires du programme de PCH et les membres de la CCEEBC, le gouvernement se concentre actuellement sur les éléments qui peuvent stimuler l'économie. Les dons faits dans le cadre du PBCM étaient perçus comme des façons de soutenir les établissements locaux et, par le fait même, leur collectivité. Ils soulagent aussi le gouvernement de certains des coûts associés à la conservation de l'art, renforçant ainsi ses finances.

D'autres ont adopté le point de vue selon lequel le PBCM est tout à fait en accord avec les engagements à long terme du gouvernement dans les domaines des arts et du patrimoine, comme le montre son engagement à l'égard de deux musées nationaux et son renouvellement de l'important financement des arts et du patrimoine, annoncé le 26 juin 2009. Les efforts du PBCM pour contrôler les importations et les exportations illicites sont aussi en accord avec l'accent que le gouvernement a mis sur la loi et l'ordre, et le programme de subventions, qui exige que les établissements fournissent au moins 50 p. 100 des fonds requis pour acquérir un bien culturel, est en accord avec l'accent que le gouvernement a mis sur les partenariats publics-privés.

## **4.2 Succès et incidences**

### **4.2.1 Résultats immédiats et intermédiaires**

#### *En général*

*Des activités ont lieu tous les ans dans le cadre de chacune des principales sous-composantes du PBCM.*

Le succès du PBCM est difficile à quantifier en ce qui concerne le niveau cible ou l'augmentation annuelle. Les résultats finaux du programme sont définis dans son modèle logique :

- Les biens culturels importants sont préservés par des établissements désignés de façon à ce que les générations actuelles et futures puissent y avoir accès.
- Le Canada respecte ses obligations internationales en matière de biens culturels.

---

<sup>11</sup> <http://www.pch.gc.ca/pc-ch/minstr/moore/disc-spch/20090209-fra.cfm>, site consulté le 26 mars 2009.

Dans la promotion de la préservation des biens culturels importants, le PBCM crée un cadre qui encourage les Canadiens à conserver leurs biens culturels au Canada en les donnant ou en les vendant à un établissement canadien désigné et qui aussi permet aux établissements canadiens d'acquérir des biens présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale pour le Canada qui appartiennent déjà à des collectionneurs se trouvant à l'extérieur du pays. La fréquence de telles transactions au cours d'une année donnée dépend de la volonté des propriétaires de se défaire de leurs biens culturels, et des fonds dont disposent les établissements désignés pour les acquérir au moment où ils sont mis en vente. On ne peut pas forcer les propriétaires à se défaire de leurs biens et, dans le cas de biens qui sont légalement la propriété de personnes se trouvant à l'extérieur du Canada, les établissements canadiens sont en concurrence avec d'autres collectionneurs partout dans le monde.

Le degré d'activité du PBCM d'une année à une autre correspond aux effets de ce cadre. Comme il est expliqué plus en profondeur dans le reste de la présente section, il y a des années où le programme est plus actif, et d'autres où il l'est moins. Chaque année, de nouveaux établissements ont été désignés, des biens culturels ont été attestés et donnés ou vendus aux établissements désignés, des subventions ont été accordées aux établissements désignés pour leur permettre d'acquérir des biens culturels d'IEIN, la délivrance de licences d'exportation a été retardée et certains des objets ont ensuite été acquis par des établissements désignés.

### *Attestation*

***L'attestation de biens culturels et l'émission de certificats fiscaux aux donateurs ont eu une incidence positive sur la quantité de biens culturels donnés ou vendus à des établissements désignés.*** Chaque année, la CCEEBC a attesté des biens culturels considérés comme présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale d'une valeur totale de 125 millions de dollars en moyenne, et des certificats fiscaux ont été émis aux propriétaires. Presque tous les objets qui ont fait l'objet d'une attestation (plus de 99 p. 100) finissent pas être donnés ou vendus aux établissements désignés (voir le tableau 2).

Tous les informateurs clés ayant une opinion sur l'attestation ont indiqué qu'elle a été une réussite totale ou partielle. Dans le cadre du sondage, les répondants des établissements étaient aussi très positifs au sujet du succès du programme, plus de 85 p. 100 d'entre eux indiquant que les avantages fiscaux découlant de l'attestation de biens culturels donnés ou vendus à des établissements désignés ont été une grande ou une très grande réussite. Plus de 70 p. 100 des répondants ont indiqué que le PBCM était extrêmement important ou très important pour ce qui est de permettre aux établissements d'acquérir des objets qu'ils n'auraient pas été en mesure d'acquérir autrement. Plus de 80 p. 100 des donateurs ont dit que le PBCM les a encouragés à donner ou à vendre davantage de biens culturels aux établissements désignés qu'ils ne l'auraient fait autrement.

**Tableau 2 : Nombre et valeur des objets donnés ou vendus, de 2005-2006 à 2008-2009**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nombre de déterminations et de redéterminations	769	840	849	852
Valeur des déterminations et des redéterminations	72 294 818 \$	114 487 613 \$	170 410 488 \$	144 604 922 \$
Nombre de déterminations de redéterminations à l'origine de dons ou de ventes à des établissements désignés	765	835	841	848
Pourcentage de déterminations et de redéterminations à l'origine de dons ou de ventes	99,5 %	99,4 %	99,1 %	99,5 %

Quelques collections d'un grand intérêt sont maintenant accessibles au public grâce au programme. Du matériel d'archives qui aurait peut-être été détruit a été conservé. Plusieurs répondants ont mentionné qu'il existe un marché secondaire très limité pour le matériel d'archives, ce qui fait que l'existence des crédits d'impôt a surtout encouragé les propriétaires à donner le matériel plutôt qu'à le détruire. Etant donné l'établissement de collections plus importantes en provenance de dons et de ventes de biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation, on a pu organiser davantage d'expositions et mettre sur pied plus de programmes d'éducation. Comme un certain nombre des informateurs clés interrogés ou des répondants au sondage l'ont mentionné, des établissements sont devenus très dépendants des dons qu'ils reçoivent grâce à ce programme pour élargir leurs collections. Peu d'établissements disposent d'un important budget d'acquisitions.

La principale plainte relative à l'attestation concernait le processus que les établissements doivent suivre pour l'obtenir. Plusieurs des personnes interrogées ont déclaré que le programme est extrêmement profitable pour les donateurs aisés et que, même si l'établissement élargit sa collection, il doit aussi trouver les fonds nécessaires pour couvrir les coûts permanents liés à la propriété (entretien, assurance, entreposage, conservation, recherche pour que les œuvres puissent être exposées de façon appropriée, publication, etc.). Aucun programme fédéral ne fournit un soutien opérationnel continu pour les collections permanentes. Cependant, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont des programmes en place qui fournissent du financement et un certain soutien continu.

L'avantage fiscal n'a que peu de valeur, voire aucune, pour les créateurs de l'œuvre ou les donateurs potentiels qui auraient un revenu relativement peu élevé. Ces personnes préféreraient recevoir de l'argent plutôt qu'un crédit d'impôt. Environ les deux tiers des donateurs qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'ils ont tiré un avantage financier important du don ou de la vente des objets aux établissements désignés alors que cela n'a pas été le cas pour plus d'un quart des répondants. Un peu plus de la moitié des donateurs ont dit qu'ils auraient donné ou vendu les objets à un établissement désigné même s'il n'y avait pas eu d'incitatif fiscal alors qu'un nombre semblable de répondants ont indiqué que les incitatifs fiscaux pour les dons/ventes étaient toujours ou souvent un facteur

important dans leur décision de vendre ou de donner un bien culturel. Plus de 90 p. 100 des donateurs recommanderaient les incitatifs fiscaux du PBCM à un ami, un voisin, un associé ou un membre de leur famille.

### *Désignation des établissements*

***La vaste majorité des établissements susceptibles de demander une désignation l'ont déjà obtenue.*** Pendant les quatre dernières années, comme le montre le tableau 3, il y a eu moins de cinq nouveaux établissements désignés chaque année dans la catégorie « A » et environ deux fois plus d'établissements désignés dans la catégorie « B ». À peu près 275 établissements sont désignés dans la catégorie « A ».

Tous les informateurs clés qui ont donné une opinion ont dit croire que la composante de désignation a été une réussite totale ou partielle. Près de 80 p. 100 des établissements qui ont répondu au sondage ont indiqué que la désignation des établissements et des administrations publiques collectionneurs qui souhaitent acquérir des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation a été une grande ou une très grande réussite. Les informateurs clés de quelques établissements se sont toutefois dits préoccupés par le processus de désignation.

**Tableau 3 : Nombre de désignations d'établissements, de 2005-2006 à 2008-2009**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nouvelles désignations dans la catégorie « A »	3	4	3	2
Nombre total de désignations dans la catégorie « A »	271	275	278	276 <sup>12</sup>
Nouvelles désignations dans la catégorie « B »	8	10	8	13

### *Subventions pour l'acquisition de biens culturels menacés d'exportation ou mis en vente à l'extérieur du Canada*

***Les subventions disponibles ont permis à quelques établissements canadiens d'acquérir des biens culturels menacés d'exportation ou mis en vente à l'extérieur du Canada.***

Comme le montre le tableau 4 ci-dessous, entre six et neuf objets visés par la présente évaluation ont été retenus ou rapatriés presque chaque année avec l'aide d'une subvention dans le cadre du PBCM. Des objets d'une valeur approximative de 9,3 millions de dollars ont été acquis avec l'aide de subventions de près de 4,6 millions de dollars dans le cadre du PBCM.

Les établissements désignés ont acquis entre 25 et 40 p. 100 des objets pour lesquels une licence d'exportation permanente a d'abord été refusée et pour lesquels un délai a été

<sup>12</sup> Le nouvel instrument de suivi des désignations a permis de cerner des cas où des établissements désignés dans la catégorie « A » figuraient deux fois sur la liste sous des noms différents. En conséquence, le nombre total d'établissements n'est pas seulement la somme des nombres d'établissements désignés l'année précédente et des nouvelles désignations.

imposé (voir le tableau 5) au cours d'une période de trois ans. Un seul des objets menacés d'exportation pour lesquels une subvention a été offerte a été exporté parce que les établissements canadiens n'étaient pas en mesure de l'acquérir. Pendant cette période, cinq objets n'ont pas été rapatriés au Canada parce que les établissements n'ont pas remporté les enchères.

Tous les informateurs clés qui ont exprimé une opinion ont dit croire que la composante liée aux subventions a été une réussite totale ou partielle qui a permis aux établissements d'acquérir des biens culturels qui se seraient autrement retrouvés à l'extérieur du pays ou d'acquérir des biens importants qui se trouvaient déjà à l'extérieur du pays. Un peu plus du quart des établissements qui ont répondu au sondage ont indiqué que la délivrance de subventions a été une grande ou une très grande réussite. Un peu plus du quart des répondants ont dit ne pas savoir.

Pendant les entrevues et sondages, un nombre important de personnes se sont dites préoccupées par le montant total de fonds disponibles (1,2 million de dollars) et la mesure dans laquelle les demandeurs étaient au courant des biens qui pouvaient être acquis.

**Tableau 4 : Nombre et valeur des subventions et utilisation de celles-ci, de 2005-2006 à 2008-2009**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nombre de subventions accordées	10	9	15	6
Valeur des subventions	1 163 680 \$	1 486 337 \$	1 714 913 \$	221 734 \$
Valeur des objets acquis avec l'aide des subventions du PBCM	1 942 047 CAD + 120 000 USD	2 721 007 CAD	4 053 939 CAD	424 248 CAD
Nombre d'objets dont la vente a été retardée qui ont été acquis par des établissements avec l'aide d'une subvention	4	3	6	0
Nombre de rapatriements	6/0	9/0	9/0	2/4
Nombre d'objets exportés parce qu'aucun établissement canadien n'a pu en faire l'acquisition	0	0	1	0
Valeur des objets exportés	0	0	200 000 USD	0
Nombre d'objets qui n'ont pas été rapatriés parce qu'aucun établissement canadien n'a pas pu les acheter aux enchères	1	0	1	2
Valeur des objets qui n'ont pas été rapatriés parce qu'aucun établissement canadien n'a pu les acheter aux enchères	750 000 \$	0 (aucun objet n'a été vendu aux enchères cette année-là)	555 084 \$	129 725 \$

## *Exportation contrôlée*

### *L'exportation contrôlée a l'incidence voulue au moins en certaines occasions.*

Parmi les 38 appels dont la CCEEBC a été saisie pendant la période du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009, 32 (84,2 p. 100) ont été rejetés, ce qui a entraîné un délai. Le nombre de délais imposés par la CCEEBC a diminué de façon stable au cours des quatre dernières années (voir le tableau 5). En 2008-2009, moins d'un pour cent des objets pour lesquels une licence d'exportation permanente a été demandée se sont vu imposer un délai; en 2004-2005, des délais avaient été imposés pour 8,2 p. 100 des demandes. Les gestionnaires du programme attribuent cet état de choses aux fluctuations du marché. En 2004-2005, la vente d'une collection a entraîné un nombre important de délais imposés avant l'octroi de licences d'exportation.

**Tableau 5 : Nombre de demandes d'exportation, nombre de délais et valeur des objets acquis, de 2005-2006 à 2008-2009**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nombre de demandes d'exportation permanente	237	342	267	293
Nombre de demandes examinées par la Commission	12	14	9	4
Nombre de délais imposés par la Commission	10	13	8	1
Pourcentage de délais imposés par rapport au nombre de demandes	4,2 %	3,8 %	3,0 %	0,3 %
Nombre d'objets pour lesquels une licence d'exportation a été refusée et qui ont ensuite été acquis par un établissement désigné	4	4	2	0
Pourcentage d'objets qui ont fait l'objet d'un délai et qui ont ensuite été acquis par un établissement désigné	40 %	30,8 %	25 %	0,0 %
Valeur des objets pour lesquels une licence d'exportation a été refusée et qui ont ensuite été acquis par un établissement désigné	1 332 300 CAD + 315 000 USD	437 027,75 CAD + 140 000 USD	390 000 CAD + 35 000 USD	0
Nombre de licences d'exportation octroyées après la fin du délai	5	7	5	1

Les trois années suivantes ont été perçues comme étant plus typiques, et environ trois ou quatre pour cent des demandes de licence d'exportation permanente ont fait l'objet d'un délai, l'exercice 2008-2009 étant atypique.

Les établissements désignés ont acquis dix des 32 objets (31,25 p. 100) pour lesquels une licence d'exportation permanente avait d'abord été refusée et un délai, imposé, et 12,5 p. 100 des objets sont demeurés au Canada. Des licences d'exportation permanente ont été délivrées pour les autres après la fin du délai.

Plus de 90 p. 100 des informateurs clés ayant une opinion ont dit croire que la composante de l'exportation contrôlée a été une réussite totale ou partielle. Cependant, un certain nombre d'informateurs clés et de répondants au sondage ont fait des commentaires au sujet de la nécessité d'accroître les valeurs d'un certain nombre d'objets figurant dans la Nomenclature. L'exportation contrôlée est étroitement liée à la composante de subventions du programme, qui fournit aux établissements le temps et l'aide financière nécessaires à l'acquisition d'objets.

Près des deux tiers des informateurs clés qui avaient une opinion ont déclaré que les biens culturels d'importance ne sont pas exportés illégalement du Canada. Près de la moitié des demandeurs de licences d'exportation qui ont répondu au sondage croient toutefois que des objets culturels contrôlés quittent parfois le Canada sans qu'une licence d'exportation permanente ait été octroyée. Un autre quart des répondants, à peu de choses près, croit que cela se produit la plupart du temps ou tout le temps.

Selon l'évaluation de 2005, « Nous ne connaissons pas le volume réel d'objets culturels exportés illégalement, mais plusieurs intervenants ont indiqué qu'un nombre important d'exportations contournent les contrôles et que certains établissements ne tiennent pas compte des contrôles d'exportations temporaires qui s'appliquent aux expositions itinérantes. »

### ***Importation contrôlée***

***Des objets qui ont peut-être été importés illégalement sont retenus chaque année aux points d'entrée, et un nombre limité d'objets sont restitués à leur pays d'origine.***

Chaque année, les agents des services frontaliers de l'ASFC procèdent en moyenne à 34 ou 35 détentions au point d'entrée et, parmi celles-ci, moins de 10 p. 100 entraînent un renvoi à la GRC ou au ministère de la Justice (voir le tableau 6 ci-dessous). Au cours des quatre dernières années, neuf objets ont été restitués à cinq pays différents. Il n'existe aucun fondement qui permette de déterminer si cela reflète l'effort relatif à l'application ou le faible nombre de tentatives d'importations illégales de biens culturels au Canada. Comme un répondant l'a mentionné : « Si nous n'arrivons pas à contrôler la contrebande de cigarettes, comment pouvons-nous espérer nous occuper des biens culturels? »

**Tableau 6 : Nombre d'objets retenus parce qu'ils avaient peut-être été importés illégalement, de cas renvoyés et d'objets restitués**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nombre de cas examinés par le PBCM après référence par l'ASFC	43	34	39	22
Nombre de renvois à la GRC ou au ministère de la Justice	3	1	2	5
Nombre d'objets restitués après une action en recouvrement réussie	3	0	0	6

Plus de 90 p. 100 des informateurs clés ayant une opinion ont dit croire que la composante de contrôle de l'importation a été une réussite totale ou partielle, et que le Canada n'est pas une destination principale de biens culturels d'importance importés illégalement. Un grand nombre des répondants ont une expérience limitée des contrôles liés à l'importation et n'ont exprimé aucune opinion à leur sujet. Dans le sondage, plus de la moitié des établissements répondants ont dit ne pas savoir dans quelle mesure le PBCM a été une réussite pour ce qui est de décourager ou de prévenir l'importation illicite de biens culturels. Un peu plus du quart ont dit croire que le programme a été une grande ou une très grande réussite à cet égard. Les experts-vérificateurs ont donné des réponses semblables à celles des établissements qui ont répondu au sondage.

#### **4.2.2 Résultats finaux**

Tous les informateurs clés ont dit croire que le programme a amélioré l'accès des Canadiens à des objets et des collections culturel d'importance, un des résultats finaux prévus du PBCM, pour les raisons suivantes :

- les incitatifs fiscaux ont encouragé les dons et facilité le transfert de biens culturels, d'une propriété privée à la propriété publique;
- cela a permis l'enrichissement de collections de biens culturels des établissements;
- cela a fait en sorte que du matériel soit disponible aux fins d'études;
- les composantes du programme relatives à l'attestation, à la désignation, aux subventions et à l'exportation contrôlée ont fonctionné comme prévu.

Les statistiques recueillies dans le cadre du PBCM confirment qu'un nombre important de biens culturels appartenant à des intérêts privés sont devenus propriété publique au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009. Pendant cette période, des certificats aux fins de l'impôt ont été émis pour des biens culturels d'une valeur totale de plus de 500 millions de dollars, et seul un nombre négligeable de biens n'ont pas été transférés au bout du compte. Nous ne disposons d'aucune statistique sur la croissance totale des collections de biens culturels des établissements, mais il n'y a aucune raison de croire qu'ils se seraient défaits de parties importantes de leurs collections et que celles-ci seraient réduites<sup>13</sup>. Par conséquent, on peut conclure que les collections de biens culturels

<sup>13</sup> L'Association des musées canadiens indique, dans la définition d'un musée, ce qui suit : « Les musées

des établissements ont été élargies grâce aux incitatifs fiscaux offerts dans le cadre du PBCM. Les réponses au sondage des donateurs indiquent que certains des objets auraient été donnés sans les incitatifs fiscaux, mais que la quantité a été plus importante qu'elle ne l'aurait été autrement.

Certains établissements sont connus pour avoir organisé des expositions importantes de biens acquis grâce au PBCM. D'autres établissements ont indiqué dans leurs réponses au sondage qu'ils ne disposent pas de fonds suffisants pour entreprendre les recherches nécessaires et pour exposer de façon appropriée les œuvres acquises. En conséquence, il existe un risque que les objets donnés demeurent entreposés.

Dans l'évaluation de 2005, on a mentionné ce qui suit : « Les composantes attestation, désignation et subventions contribuent à l'atteinte de l'objectif de préservation du PBCM, bien que l'incidence absolue de leur contribution ne soit pas connue. » D'après l'information recueillie dans le cadre de l'évaluation actuelle, c'est toujours le cas.

La plupart des informateurs clés canadiens ayant une opinion ont dit croire que le Canada est perçu comme un chef de file ou joue un rôle important dans la protection des biens culturels et qu'il respecte ses obligations internationales en matière de biens culturels, l'autre résultat final prévu du PBCM. Les répondants internationaux qui avaient une opinion sur le Canada considéraient qu'il se trouvait au milieu. Celui-ci n'est pas perçu comme une source ni comme une destination principale d'objets exportés ou importés illégalement

### **4.2.3 Incidences imprévues**

Les informateurs clés et les répondants au sondage ont cerné une grande diversité d'incidences imprévues apparentes<sup>14</sup>, tant positives que négatives, du programme.

Parmi les avantages positifs apparents du programme, mentionnons les suivants :

- Le programme établi la qualité des normes professionnelles applicables à la programmation, aux employés et aux installations des établissements désignés. En outre, il garantit un niveau élevé de soins continus des collections et les activités de l'établissement. Ces caractéristiques lui confèrent le statut de pratique professionnelle exemplaire sur laquelle on peut s'appuyer pour : rassurer les donateurs au sujet de la crédibilité et des normes de l'établissement bénéficiaire; convaincre les

---

acquièrent des témoins matériels et immatériels de la société et de la nature, ils les préservent, font des recherches à leur sujet, les interprètent et les exposent. En tant qu'établissements éducatifs, ils offrent une tribune propice à la pensée critique et à la recherche. Les musées sont des institutions permanentes sans but lucratif, régulièrement ouvertes au public, qui proposent des expositions. »

([http://www.museums.ca/fr/info\\_et\\_ressources/rapports\\_et\\_lignes\\_directrices/definition\\_dun\\_musee/](http://www.museums.ca/fr/info_et_ressources/rapports_et_lignes_directrices/definition_dun_musee/))

<sup>14</sup> Les points de vue des répondants peuvent être le reflet de conditions qui ont prévalu pendant des siècles ou d'une mauvaise compréhension de ce qui se produit actuellement. L'étude n'a pas été conçue pour faire un suivi auprès des répondants et examiner plus en détails les raisons pour lesquelles ils étaient d'un avis en particulier et demander des éclaircissements quand leur point de vue était contraire à d'autres renseignements.

collectionneurs privés et institutionnels de prêter leurs œuvres pour des expositions; établir des relations positives avec les donateurs et les donateurs potentiels; les demandes de subventions. (Cela a été mentionné par 20 p. 100 des établissements répondants qui ont mentionné des avantages et par plusieurs des informateurs clés.)

- Il a généré une connaissance nationale et internationale de la diversité et de la qualité de la collection et a facilité le prêt d'œuvres importantes provenant d'ailleurs ou a suscité un intérêt pour les prêts temporaires de l'étranger.
- L'établissement était mieux informé des enjeux actuels et des lois concernant les biens culturels patrimoniaux.
- Il a permis aux chercheurs canadiens d'avoir facilement accès aux biens culturels qui se trouvent dans d'autres pays à des fins d'étude, sans que les autres pays craignent que les biens culturels soient importés au Canada de façon illicite.
- Il a amélioré le rendement financier de l'établissement.
- Il a amélioré le profil de l'établissement grâce aux biens culturels donnés, ce qui a généré un accroissement du nombre de donateurs et du financement gouvernemental ou encouragé les dons d'autres sources.
- Il a fait en sorte qu'on examine maintenant plus attentivement les biens non culturels donnés en raison des exigences relatives à l'acceptation de biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation.

Parmi les exemples d'incidences négatives apparentes qui ont été donnés, mentionnons les suivants :

- La difficulté d'acquérir des biens culturels en accord avec la vision de l'établissement. Les établissements acquièrent des objets donnés qui peuvent être en accord avec leur vision ou ne pas l'être. Un peu plus du tiers des établissements qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'ils avaient parfois ressenti une pression inappropriée de donateurs ou vendeurs potentiels pour présenter une demande d'attestation d'objets qu'ils ne souhaitaient peut-être pas avoir dans leur collection.
- Les ventes perdues par les demandeurs de licence d'exportation. Parmi les raisons invoquées, mentionnons le fait que les acheteurs potentiels ont trouvé quelque chose d'autre à acheter dans l'intervalle et ont annulé la vente et la réticence des acheteurs internationaux à acheter des biens culturels au Canada parce qu'ils ne pourront peut-être pas les exporter.
- Le fardeau croissant qui pèse sur les établissements en raison des soins à apporter au matériel donné, de la conservation et du manque de soutien financier à cette fin.
- Les personnes qui n'acquièrent des biens culturels qu'aux fins des avantages fiscaux auxquels ils auraient accès s'ils les donnaient.
- Les évaluations exagérées de la valeur des biens culturels. Toutefois, la plupart des répondants ne partageaient pas ce point de vue. Dans les réponses aux sondages, près de 80 p. 100 des donateurs se sont dits en désaccord ou fortement en désaccord avec

l'affirmation selon laquelle la juste valeur marchande déterminée par la CCEEBC est parfois trop élevée. Environ le tiers était en accord ou fortement en accord avec l'affirmation selon laquelle la juste valeur marchande fixée est parfois trop peu élevée alors que près de la moitié des répondants n'étaient pas d'accord. Les trois quarts des établissements répondant au sondage ont dit que la juste valeur marchande déterminée par la CCEEBC est généralement bonne. Moins de 5 p. 100 des répondants estimaient que les valeurs attribuées étaient parfois trop élevées.

## **4.3 Efficacité et solutions de rechange**

### **4.3.1 Comparaison avec d'autres pays<sup>15</sup>**

*D'autres pays ont mis en place des cadres de protection des biens culturels mobiliers s'appuyant sur leurs priorités et objectifs. L'Australie et le Royaume-Uni ont des cadres très semblables à celui du Canada.*

Les pays qui ont signé la Convention de l'UNESCO de 1970 doivent avoir certains éléments en place pour s'acquitter de leurs obligations. Un examen d'un certain nombre d'entre eux montre que l'Australie et le Royaume-Uni ont des systèmes qui ressemblent énormément au PBCM du Canada. Parmi les éléments en commun, mentionnons les suivants :

- les avantages fiscaux pour les biens culturels;
- la désignation;
- une structure de comité d'examen;
- des subventions visant à permettre l'achat de biens culturels par des établissements du patrimoine national.

La France n'offre que des allègements fiscaux pour l'imposition des biens transmis par décès, l'Allemagne ne limite que l'importation d'objets qui ont été spécialement identifiés, et les États-Unis ne limitent que l'importation de biens culturels volés à une collection publique, un monument ou un pays avec lequel ils ont conclu un accord bilatéral (seulement 13 accords ont été conclus). Le PBCM a une définition plus vaste de l'importation illicite que les cadres en place en Allemagne et aux États-Unis. En comparaison avec le programme en place en France, le programme a aussi entraîné des dons d'objets d'une plus grande valeur, annuellement, grâce à ses incitatifs fiscaux.

Peu des informateurs clés du Canada connaissaient les pratiques d'autres pays. Ceux qui connaissaient les pratiques d'autres pays ont indiqué que tous les principaux signataires de la Convention de l'UNESCO ont un certain ensemble de contrôles sur les biens

---

<sup>15</sup> L'information documentaire sur d'autres pays a été tirée du document suivant : « Summative Evaluation of the Movable Cultural Property Program: Literature Review », préparé par les services d'évaluation, Bureau du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, ministère du Patrimoine canadien, le 24 septembre 2008, et complétée par des recherches sur le Web.

culturels. Dans chaque cas, ils ont adapté les dispositions à leurs régimes d'imposition et à leurs cultures. Les pays ayant une forte culture philanthropique comptent davantage sur les fondations que sur les subventions pour aider les établissements à acquérir des biens culturels. Comme on l'a déjà mentionné, certains pays comme la France, la Grèce, l'Italie et la Turquie interdisent totalement l'exportation de certains biens culturels.

#### **4.3.2 Autres méthodes d'exécution du programme**

*La structure élémentaire du PBCM est généralement considérée comme étant appropriée. Cependant, un grand nombre de personnes aimeraient que des améliorations soient apportées à ses différentes composantes.*

La plupart des informateurs clés et des répondants au sondage étaient généralement d'accord pour dire que la structure élémentaire du PBCM est appropriée et rentable, et qu'elle assure un équilibre raisonnable entre les droits de propriété privée et l'intérêt du public. Les incitatifs fiscaux en particulier sont considérés comme étant très efficaces et moins onéreux qu'un programme exigeant des dépenses, qui serait l'autre façon la plus plausible de structurer le programme. Une autre suggestion voulait que des lois soient promulguées pour interdire l'exportation de biens culturels d'importance. La France, la Grèce, l'Italie et la Turquie ont été mentionnés comme étant des pays dotés de ce type de lois. Un certain nombre de représentants d'établissements et de donateurs qui ont répondu au sondage ont laissé entendre qu'il faudrait améliorer le financement fourni aux établissements de façon à ce qu'ils puissent faire des acquisitions et payer directement pour leurs collections. Cela serait d'une plus grande valeur pour les artistes que les incitatifs fiscaux. D'autres ont reconnu que, dans une ère de réduction des dépenses, il était peu probable qu'on mette en place un nouveau programme de dépenses offrant davantage de financement.

Même si les gouvernements provinciaux pourraient mettre en œuvre leur propre programme, cela exigerait une administration pour le soutenir et interpréter les règles. La structure en place au niveau fédéral était perçue comme étant plus rentable et nécessaire pour assurer l'uniformité dans tout le pays. Le gouvernement fédéral doit obligatoirement administrer certains éléments du programme (contrôles des importations et des exportations), car ils ont une incidence sur la relation du Canada avec d'autres pays. Le secteur privé était généralement perçu comme n'étant pas une solution pratique, compte tenu de la structure actuelle du programme (incitatifs fiscaux pour les donateurs) et de la nécessité de nouer des relations avec les organisations internationales qui s'attendent à faire des affaires avec un gouvernement. La seule autre structure possible serait un organisme paragouvernemental.

Les informateurs clés et les répondants aux sondages ont fait de nombreuses suggestions d'amélioration du fonctionnement du programme au quotidien. Parmi les occasions clés d'amélioration, mentionnons les suivantes :

- S'assurer que la composition de la CCEEBC est représentative de la nature des objets dont elle est saisie. Elle est perçue comme étant fortement tournée vers les beaux-arts

et comme manquant d'expertise dans les domaines du matériel d'archives et des sciences naturelles<sup>16</sup>.

- Mettre en place des mesures pour réduire les pertes, la disparition ou la destruction de dossiers électroniques<sup>17</sup>.
- Réviser le libellé de la *Loi* concernant les objets du Groupe I (ceux récupérés dans les sols et les eaux du Canada) afin de l'élargir pour inclure d'autres spécimens faisant partie des collections des Canadiens. Il a été mentionné qu'il existe des collections de météorites et de minéraux qui ont une valeur scientifique et esthétique importante et qui présentent un intérêt culturel pour le Canada et que des restrictions semblables n'existent pas pour d'autres objets, comme les objets d'art.
- Utiliser la gestion de l'information/technologie de l'information (GI/TI) pour exécuter plus efficacement le programme. Cela devrait réduire le temps et les efforts que les demandeurs et les responsables du PBCM doivent consacrer. Par exemple, près de 90 p. 100 des demandeurs de licence d'exportation qui ont répondu au sondage ont indiqué que s'ils pouvaient présenter une demande de licence d'exportation en ligne, ils le feraient. Cela faciliterait aussi le respect des exigences par les exportateurs potentiels. Une utilisation plus importante de la GI/TI devrait aussi éliminer la nécessité de fournir la même information plusieurs fois pour les demandes de licence d'exportation, de subventions et d'attestation. Le site Web devrait être mis à jour et comprendre les demandes, les exigences à jour, des exemples photo de biens culturels, etc.
- Accroître les limites de valeur des objets figurant dans la Nomenclature, car elles sont trop basses et entraînent des tâches administratives non nécessaires pour des objets qui ne présentent pas un intérêt exceptionnel et ne revêtent pas une importance nationale. Certains ont mentionné qu'il est difficile d'établir les valeurs appropriées, car elles peuvent être très volatiles en raison des fluctuations du marché. Si la valeur fixée est trop élevée, on peut rater des objets importants.

Parmi les autres suggestions, mentionnons une augmentation du financement disponible pour les subventions et un moins grand nombre de modalités associées à la subvention.

Un grand nombre de ces possibilités d'amélioration avaient déjà été cernées. Les domaines dans lesquels il était suggéré d'apporter des améliorations dans un rapport de vérification de février 2009 étaient, entre autres, les suivants : la mise en place de normes de prestation des services; l'amélioration de la fiabilité de l'information publiée sur le site Web et de la disponibilité des formulaires; la mise en œuvre de processus officiels de gestion axés sur les risques; le tenue à jour de l'information de programme des systèmes

---

<sup>16</sup> D'après les questionnaires du PBCM, 75 p. 100 des demandes examinées concernent des œuvres d'art, 20 p. 100, du matériel d'archives, et 5 p. 100, d'autres objets. La CCEEBC compte actuellement quatre membres possédant une expertise dans les beaux-arts et deux membres possédant une expertise en archivistique ou en bibliothéconomie.

<sup>17</sup> Le rôle du PBCM est d'aider les établissements à conserver les objets et à les rendre accessibles. La prise de mesures visant à limiter la perte, la disparition ou la destruction de dossiers électroniques ne fait pas partie de son mandat.

organisationnels; l'examen de la fréquence à laquelle les établissements de catégorie « A » sont périodiquement réévalués.

Plusieurs répondants se sont dits préoccupés par la mauvaise utilisation apparente du programme :

- Les exportateurs éventuels qui disent avoir une offre d'un acheteur étranger et utilisent ce prétexte pour faire pression sur les établissements canadiens afin qu'ils acquièrent l'objet à ce prix.
- L'analyse discriminante limitée visant à déterminer si tous les objets donnés présentent réellement un intérêt exceptionnel et revêtent une importance nationale. Cela est particulièrement vrai pour le matériel d'archives audiovisuel quand des prises refusées et des négatifs supplémentaires sont aussi donnés. Les maisons de production vident peut-être leurs tablettes pour obtenir un crédit d'impôt pour du matériel qui a déjà été payé à l'aide de subventions, de contributions ou de crédits d'impôt.

Ces préoccupations ont été exprimées malgré les mécanismes en place, dans les directives concernant le programme ou dans la loi, visant à atténuer les mauvaises utilisations potentielles. Par exemple, le processus concernant l'offre d'un montant équitable défini dans la loi a pour but de garantir qu'un prix juste est offert et reçu lorsque des établissements canadiens cherchent à acquérir des objets menacés d'exportation du Canada.

### **4.3.3 Rôles et responsabilités**

*Les rôles et responsabilités sont bien définis et généralement compris.*

La *Loi* définit les rôles et les responsabilités du ministère du Patrimoine canadien, de la CCEEBC et de l'Agence des services frontaliers du Canada relativement aux biens culturels mobiliers.

- Le ministre du Patrimoine canadien :
  - Recommande la création d'une Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée après consultation auprès ministre des Affaires étrangères.
  - Informe les établissements des objets pour lesquels un délai a été imposé avant l'octroi d'une licence d'exportation.
  - Désigne les établissements pour une période indéterminée ou pour une période ou un objectif précis.
  - Désigne les experts-vérificateurs.
  - Accorde des subventions aux établissements et aux administrations publiques du Canada pour l'achat d'objets pour lesquels des licences d'exportation ont été refusées aux termes de la *Loi* ou pour l'achat d'un bien culturel se trouvant à l'extérieur du Canada et qui est lié au patrimoine national.

- Demande au procureur général du Canada d'entreprendre une action devant la Cour fédérale ou une cour supérieure d'une province pour recouvrer un bien culturel qui a été exporté de façon illicite d'un État accordant la réciprocité et dont le gouvernement a demandé par écrit le recouvrement et le retour du bien.
- Demande au procureur général du Canada d'entreprendre une action devant la Cour fédérale ou une cour supérieure d'une province dans le but de recouvrer des biens culturels qui ont été exportés d'un territoire occupé d'un autre État signataire de la Convention de 2005, lequel a demandé par écrit que le bien fasse l'objet d'un recouvrement et lui soit restitué.
- Fournit des services administratifs à la Commission d'examen.
- L'Agence des services frontaliers du Canada :
  - Reçoit les demandes de licences d'exportation et délivre celles-ci.
  - Doit être convaincue que l'exportateur ou l'importateur n'a contrevenu à aucune des dispositions de la *Loi* ou du *Règlement* et a ainsi respecté toutes les exigences applicables à l'objet avant de permettre l'exportation ou l'importation d'un objet dont l'agent a des raisons de croire que cette exportation ou importation est contraire aux dispositions de la *Loi* ou du *Règlement*.
- La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels :
  - Examine les demandes de licences d'exportation qui ont été refusées par l'ASFC.
  - Détermine la justesse des sommes offertes pour l'achat d'objets pour lesquels un délai a été imposé avant l'octroi d'une licence d'exportation et relativement auxquels un établissement désigné a fait une offre d'achat qui a été refusée.
  - Détermine si un objet présente un intérêt exceptionnel et revêt une importance nationale et, le cas échéant, fixe la juste valeur marchande.
  - Émet des certificats aux fins de l'impôt pour la juste valeur marchande des objets présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale qui ont été irrévocablement transmis à une administration publique ou un établissement désigné.

D'autres principaux intervenants du PBCM sont les établissements, les donateurs et les experts-vérificateurs. Les établissements sont la principale interface entre les donateurs et le processus d'attestation. Les établissements sont les premiers à déterminer si un objet présente un intérêt exceptionnel et revêt une importance nationale. Une fois que la décision a été prise, les établissements prennent généralement des dispositions pour que la juste valeur marchande puisse faire l'objet d'une évaluation, même s'il arrive parfois que le donateur prenne les dispositions requises. Les experts-vérificateurs qui travaillent généralement pour un établissement désigné ou une université examineront les objets à la demande des agents de l'ASFC responsables des licences d'exportation dans le but de déterminer si un objet présente un intérêt exceptionnel et revêt une importance nationale avant qu'une décision soit prise relativement à une demande de licence d'exportation permanente.

Les informateurs clés étaient généralement convaincus que les rôles et responsabilités des divers intervenants étaient clairs. Dans le doute, les employés du PBCM étaient considérés comme utiles pour fournir des éclaircissements. Selon les informateurs clés, c'est le grand public, qui ne travaille pas de façon régulière avec le PBCM, qui est le plus confus. Les personnes qui trouvent des fossiles ou des météorites ou qui ont hérité d'objets d'art ou d'objets de famille ne savent souvent rien des contrôles liés à l'exportation ni des incitatifs fiscaux applicables aux dons.

Environ les trois quarts des agents de l'ASFC ont signalé qu'ils utilisent le manuel des agents de licence de mai 2008, et un peu plus de 80 p. 100 d'entre eux le trouvent très ou extrêmement utile. Le Mémoire D-19-4-1, *Exportation de biens culturels contrôlés*, est utilisé par un nombre semblable d'agents, mais n'est généralement pas considéré comme étant aussi utile que le manuel. Néanmoins, les deux tiers des agents de l'ASFC se sont dits insatisfaits ou très insatisfaits de la formation reçue sur l'exportation de biens culturels mobiliers contrôlés, malgré le fait qu'à plusieurs questions différentes du sondage, environ la moitié d'entre eux se sont dits satisfaits ou très satisfaits des outils et de l'information qui leur ont été fournis pour l'exécution de leurs fonctions. Parmi les suggestions pour l'amélioration de leurs connaissances, mentionnons le fait d'offrir un cours avec des exemples réels illustrés de différents types de biens culturels, une meilleure liaison avec les experts-vérificateurs, des visites sur place, de la formation en ligne et des procédures opérationnelles normalisées. Un soutien supplémentaire de PCH serait aussi le bienvenu. Il pourrait prendre les formes suivantes : des mises à jour sur le règlement, les politiques et les changements des coordonnées des experts-vérificateurs; un manuel à jour et des listes de vérification simples; de l'information sur les biens culturels volés ou disparus, pour qu'ils soient aux aguets. Les demandeurs de licence d'exportation ont mentionné dans leur réponse au sondage que le personnel des douanes des aéroports ne s'y connaît pas très bien et ne semble pas être au courant du PBCM ni des formulaires de licences d'exportation temporaire.

Les demandeurs de licence d'exportation ont mentionné le ministère du Patrimoine canadien et l'Agence des services frontaliers du Canada comme étant les organismes du gouvernement fédéral les mieux placés pour travailler avec les exportateurs de biens culturels<sup>18</sup>. Environ 60 p. 100 des répondants ont mentionné PCH, et à peu près 40 p. 100 ont mentionné l'ASFC. Ni PCH ni l'ASFC n'envisagent actuellement des changements du statu quo.

Un certain nombre d'experts-vérificateurs accepteraient aussi volontiers une orientation supplémentaire au sujet de leur rôle et de leurs responsabilités. Près de 60 p. 100 d'entre eux se sont dits satisfaits ou très satisfaits de la mesure dans laquelle le PBCM/la CCEEBC leur a fourni une explication claire de leur rôle. Un peu plus de 40 p. 100 d'entre eux étaient satisfaits ou très satisfaits de la mesure dans laquelle le PBCM et la CCEEBC leur ont fourni les outils et l'information nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions d'expert-vérificateur.

---

<sup>18</sup> On a demandé aux répondants de nommer tous les ministères et organismes les mieux placés pour travailler avec les exportateurs.

#### **4.3.4 Caractère suffisant des ressources et priorité relative à chaque composante du programme**

*Il existe un consensus général selon lequel les ressources de PCH consacrées à l'administration du programme et soutenant la CCEEBC sont surutilisées. Il n'y a pas de ressources disponibles pour améliorer et rationaliser les processus administratifs.*

Les exigences budgétaires du PBCM sont respectées grâce au transfert approuvé de ressources au sein de la Direction générale de la politique et des programmes du patrimoine et du Secteur de la citoyenneté et du patrimoine. Les dépenses annuelles du PBCM en matière de salaires, de fonctionnement et d'entretien (F et E) de même que de subventions se situaient généralement entre 2,5 et 3 millions de dollars au cours des quatre derniers exercices. Même si les salaires et les coûts de F et E étaient négatifs pendant quelques années, il convient de mentionner que le budget réel de F et E ne couvre pas les dépenses associées aux transferts internes, notamment les coûts juridiques organisationnels, la formation des employés et les Services du savoir, de l'information et de la technologie (SSIT).

En 2006-2007 et de nouveau en 2007-2008, le PBCM a utilisé tout son budget de subventions et a eu recours à son autorisation de dépenses accrues pour répondre aux demandes. Cependant, en 2008-2009, la demande a été beaucoup plus faible, et 900 000 \$ n'ont pas été dépensés. Toutefois, les dépenses totales ont toujours été dans les limites des autorisations de dépenses approuvées pour le PBCM. Pendant les quatre années visées par la présente évaluation, la valeur des biens ayant fait l'objet d'une attestation qui ont été donnés ou vendus à des établissements canadiens était d'environ 500 millions de dollars. Les informateurs clés étaient généralement d'accord pour dire que le programme est rentable et que son administration est très minimaliste.

Les membres de la CCEEBC sont rémunérés aux taux les plus faibles prévus pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil<sup>19</sup>, et les experts-vérificateurs ne sont pas rémunérés s'ils travaillent pour un établissement fédéral, provincial ou municipal. Selon les personnes interrogées, le fait qu'un établissement a une bonne collection peut avoir tout un effet multiplicateur sur l'économie locale. Les contribuables peuvent avoir accès à de l'éducation, à des études et à de l'inspiration pendant des années grâce au manque à gagner en recettes fiscales associées aux dons. Il y avait peu de voix discordantes. Les préoccupations concernaient certaines des conséquences imprévues du programme ou le fait que certains établissements ne disposaient pas de ressources suffisantes pour bien entretenir ou utiliser les objets donnés.

Les informateurs clés, en particulier la direction de PCH et la plupart des membres de la CCEEBC, ont cerné un certain nombre de domaines différents où des recherches supplémentaires pourraient permettre de rationaliser les activités, d'améliorer les délais

---

<sup>19</sup> D'après l'information publiée par le Bureau du Conseil privé ([www.appointments-nominations.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=PER&type-typ=1&lang=fra](http://www.appointments-nominations.gc.ca/prflOrg.asp?OrgID=PER&type-typ=1&lang=fra)), le président de la CCEEBC touche une indemnité journalière variant entre 475 \$ et 550 \$, et les membres, entre 350 \$ et 400 \$. Les frais de déplacement et de subsistance pour les réunions sont aussi remboursés.

d'exécution et l'efficacité. Parmi les domaines cernés comme nécessitant une attention, mentionnons les suivants :

- l'examen de la désignation des établissements;
- la diffusion de leurs réalisations, des exigences relatives aux différentes sous-composantes du PBCM, les valeurs applicables à la Nomenclature et l'existence même du PBCM;
- l'amélioration des bases de données utilisées pour soutenir les processus administratifs du PBCM;
- le site Web du PBCM; il est perçu comme étant un moyen de communications amélioré et de présentation de demandes en ligne.

Un grand nombre des répondants ont mentionné que les employés du PBCM ont une lourde charge de travail et que les montants disponibles pour les subventions devraient être augmentés.

Un des informateurs clés a laissé entendre qu'il faudrait peut-être recourir à un processus en deux étapes, au moyen duquel le Secrétariat procéderait à une première évaluation. Seules les demandes qui satisfont à certains critères seraient ensuite présentées à la CCEEBC pour qu'elle rende une décision.

***L'ASFC ne semble pas accorder une grande priorité au processus relatif aux licences d'exportation.***

PCH soutient l'ASFC dans son exécution de la composante du programme relative aux licences d'exportation. D'après la rétroaction reçue des agents de l'ASFC responsables des licences d'exportation qui ont répondu au sondage associé à la présente évaluation, près des deux tiers n'étaient pas d'accord pour dire qu'il y avait suffisamment de ressources pour appliquer les dispositions relatives à l'exportation contrôlée des biens culturels présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale. Près de la moitié des répondants ne croyaient pas que l'application des dispositions relatives à l'exportation contrôlée des biens culturels était une priorité pour l'ASFC.

#### **4.4 Autre – Langues officielles**

Le PBCM s'applique à tout objet figurant dans la Nomenclature. Le programme ne cible pas spécialement les objets créés par les membres d'un groupe minoritaire de langue officielle pour ce qui est de déterminer si un objet présente un intérêt exceptionnel et revêt une importance nationale, mais il s'agit d'un facteur qui est pris en considération au moment de rendre cette décision. Les exigences de la *Loi sur les langues officielles* s'appliquent explicitement à la prestation de services au public, qui doivent être offerts dans les deux langues officielles. Toute l'information publiée sur le site Web du ministère du Patrimoine canadien est accessible dans les deux langues.

## 5. Conclusions

Les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'évaluation sommative du PBCM :

### Raison d'être et pertinence

- Il n'y a aucun signe indiquant une réduction du besoin de préserver les biens culturels d'importance au Canada pour qu'ils soient accessibles aux générations actuelles et futures et de mettre fin au commerce illicite de ces biens. Pour de nombreux objets, il existe un marché international dans lequel l'information peut être facilement partagée. La disponibilité d'un grand nombre d'objets a diminué en raison d'une plus grande acceptation du fait que les biens culturels importants devraient demeurer dans le pays où ils ont été créés et d'une augmentation du nombre de collectionneurs, ce qui a fait grimper les prix. Selon l'UNESCO, le trafic illicite à l'échelle internationale croît de façon constante. Les principales organisations policières telles qu'INTERPOL et le FBI sont d'avis qu'il existe un commerce illicite important et soutenu.
- Par le biais du PBCM, le gouvernement fédéral prend des mesures dynamiques de façon appropriée afin de s'assurer que le Canada respecte ses engagements à l'échelle internationale. Le 28 mars 1978, le Canada est devenu signataire de la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*, qu'a adoptée l'UNESCO en 1970. Étant donné qu'il s'agit là d'un engagement à l'échelle internationale, il est approprié que ce soit le gouvernement fédéral plutôt qu'un autre ordre de gouvernement ou une autre organisation qui soit responsable de la réponse du Canada à la Convention. La *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, qui décrit les principaux éléments du PBCM, a constitué le mécanisme qui a permis au Canada de donner suite à ses obligations liées à l'acceptation de la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*, qu'a adoptée l'UNESCO en 1970.
- Le PBCM s'harmonise avec les priorités du ministère du Patrimoine canadien et constitue un élément précis de l'Architecture des activités de programme de PCH. Il fait l'objet d'une mention dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2008-2009 en tant que programme pour lequel PCH prévoit demander un renouvellement au Conseil du Trésor. Il est également associé aux priorités du gouvernement. Grâce aux mesures budgétaires prises depuis son arrivée au pouvoir en février 2006, le gouvernement a fait preuve d'une volonté de donner un appui aux établissements culturels à l'aide du système fiscal et a réalisé d'importants investissements dans les domaines des arts et du patrimoine.

## Succès et incidences

- Le PBCM crée un cadre qui encourage la population canadienne à conserver ses biens culturels au pays en les donnant ou en les vendant à un établissement canadien désigné et qui incite les établissements canadiens à acquérir pour le Canada des biens culturels d'IEIN qui appartiennent déjà à des collectionneurs en dehors du pays ou qui risquent l'exportation. La fréquence de telles transactions au cours d'une année donnée dépend de la volonté des propriétaires de se défaire de leurs biens culturels, et des fonds dont disposent les établissements désignés pour les acquérir au moment où ils sont mis en vente. Le degré d'activité du PBCM d'une année à une autre correspond aux effets de ce cadre. Il n'y a pas de cible ni d'augmentation précise chaque année. Les informateurs clés et les répondants aux sondages étaient généralement très positifs au sujet du succès du programme dans l'atteinte de son objectif visant à conserver les biens culturels au Canada.
- Selon les éléments de preuve, la plupart des résultats immédiats, intermédiaires et finaux, tels qu'ils sont décrits dans le modèle logique du programme, ont été atteints au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009. Plus particulièrement :

### *Résultats immédiats*

- Même si la vaste majorité des établissements susceptibles de demander une désignation l'ont déjà obtenue, de deux à quatre établissements sont désignés chaque année pour la première fois dans la catégorie « A » et environ dix établissements, dans la catégorie « B ».
- Chaque année, la CCEEBC a accordé une attestation concernant des biens culturels considérés comme présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale d'une valeur totale de 125 millions de dollars en moyenne, et des certificats fiscaux ont été émis aux propriétaires.
- Les établissements collectionneurs canadiens ont acheté des biens culturels d'une valeur approximative de 9,3 millions de dollars, grâce à une aide de près de 4,6 millions de dollars en subventions du PBCM.
- La CCEEBC a retardé l'exportation de 32 des 38 demandes (84,2 p. 100) d'exportation permanente dont elle a été saisie.
- En moyenne, l'ASFC a retenu des objets culturels dans 34 à 35 cas possiblement illicites d'importations par année. Moins d'un dixième (2,75 par année) ont été renvoyés au ministère de la Justice ou à la GRC pour des mesures supplémentaires.

### ***Résultats intermédiaires***

- Presque la totalité des biens culturels attestés par la CCEEBC, dont la valeur totalise en moyenne 125 millions de dollars par année, a été donnée ou vendue à des établissements collectionneurs canadiens désignés.
- Grâce aux 40 subventions accordées, une trentaine d'objets ont été rapatriés et treize objets qui auraient autrement été exportés en permanence ont été conservés de façon permanente au Canada. Tant les informateurs clés que les demandeurs de licence d'exportation qui ont répondu au sondage croient que des objets culturels contrôlés quittent parfois le Canada sans qu'une licence d'exportation permanente ait été octroyée. Les personnes d'autres pays qui ont été consultées au cours de l'évaluation ne considèrent toutefois pas le Canada comme une source importante d'objets exportés illégalement.
- Quatorze objets, dont la valeur totalise environ 2,7 millions de dollars, ont été retenus au Canada après que les propriétaires aient présenté une demande de licence d'exportation. La CCEEBC a imposé un délai, et un établissement désigné a acquis dix de ces objets.
- Neuf objets ont été restitués à leur pays d'origine. Il n'existe aucun fondement qui permette de déterminer si cela reflète l'effort relatif à l'application ou le faible nombre de tentatives d'importations illégales de biens culturels au Canada.
- Plus de 70 p. 100 des répondants des établissements ont indiqué que le PBCM était extrêmement important ou très important pour ce qui est de permettre aux établissements d'acquérir des objets qu'ils n'auraient pas été en mesure d'acquérir autrement.
- Plus de 80 p. 100 des donateurs sondés ont dit que le PBCM les a encouragés à donner ou à vendre davantage de biens culturels aux établissements désignés qu'ils ne l'auraient fait autrement.
- Certaines organisations bénéficiaires ont réussi à tenir d'importantes expositions grâce aux biens acquis par l'entremise du PBCM, alors que d'autres pourraient avoir manqué de fonds pour entreprendre la recherche nécessaire et bien exposer les objets acquis.

### ***Résultats finaux***

- En général, les résultats finaux prévus ont également été atteints. Les répondants clés qui ont exprimé leur opinion sont tous d'avis qu'en raison du PBCM, le Canada a réussi à conserver au pays un plus grand nombre d'objets importants de son histoire culturelle. Selon les trois quarts des représentants d'établissements qui ont répondu au sondage, le PBCM a bien réussi ou a très bien réussi à encourager la conservation au Canada d'importants exemples de ses biens culturels mobiliers, alors qu'un peu plus de la moitié des experts-vérificateurs sont du même avis. Les résultats immédiats et intermédiaires du programme cadrent bien avec ce constat.
- Le Canada n'est pas perçu comme une source ni comme une destination principale d'objets exportés ou importés illégalement. Il respecte ses obligations en matière de biens culturels à l'échelle internationale

- Parmi les conséquences imprévues du PBCM, mentionnons ce qui suit :
  - L'établissement de normes professionnelles élevées en matière de programmation, de dotation et d'installations pour les établissements désignés en vertu du programme.
  - L'acquisition de biens culturels qui ne correspondent pas forcément à la vision de l'établissement. Toutefois, ce genre de problème auquel se heurtent les établissements collectionneurs n'est peut-être pas nouveau. Un grand nombre des principales collections qui se trouvent dans des établissements publics ont été, à divers degrés, rassemblées et données à un moment ou à un autre par des collectionneurs privés.
  
- Le PBCM assure un équilibre approprié entre l'intérêt du public et les droits de propriété privée en ce qui concerne les biens culturels présentant un intérêt exceptionnel et revêtant une importance nationale pour le Canada. Même si de nombreux demandeurs de licence d'exportation ont fait part de préoccupations au sujet de la perte de ventes en raison du processus, les statistiques pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009 montrent qu'au plus 5 p. 100 de toutes les demandes d'exportation permanente ont fait chaque année l'objet d'un examen par la CCEEBC.

### **Rentabilité et solutions de rechange**

- Tous les principaux signataires de la Convention de l'UNESCO ont un certain ensemble de contrôles sur les biens culturels qui sont adaptés à leurs régimes d'imposition et à leurs cultures. Les pays ayant une forte culture philanthropique (p. ex. les États-Unis) comptent davantage sur les fondations que sur les subventions pour aider les établissements. D'autres pays (p. ex. la France, la Grèce, l'Italie et la Turquie) interdisent totalement l'exportation de certains biens culturels.
  
- La structure élémentaire du programme est appropriée et rentable, mais les composantes distinctes doivent être améliorées. Parmi les principaux aspects nécessitant une attention, mentionnons ce qui suit :
  - La mise au point des exigences liées à certains éléments du programme. Plus particulièrement :
    - Il faut élaborer des critères pour l'attestation de documents électroniques aux fins de l'impôt sur le revenu.
    - Revoir les limites de valeur des objets figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*. Elles ont été rajustées la dernière fois en 2005, et certaines sont peut-être maintenant trop basses,
    - Il faudrait envisager d'élargir la définition d'objets du Groupe I (objets trouvés dans le sol ou les eaux du Canada) pour y inclure d'autres spécimens faisant partie des collections des Canadiens afin qu'elle soit en harmonie avec la définition d'autres catégories d'objets figurant dans la *Nomenclature des biens culturels à exportation contrôlée*.

- Une utilisation plus efficace des technologies de l'information. Les systèmes dont se sert le PBCM pour gérer le programme et faire le suivi de l'information ont été élaborés depuis bon nombre d'années. Les systèmes remaniés faisant appel aux logiciels courants doivent également tenir compte de la façon dont l'information sera utilisée. Les coordonnées de base nécessaires pour évaluer l'efficacité du programme n'étaient pas facilement disponibles pour toutes les catégories d'intervenants. Le site Web du PBCM devrait également devenir un moyen de plus en plus important de rendre l'information et les documents accessibles. Pour trouver de l'information sur le processus relatif aux licences d'exportation, il faut naviguer par plusieurs écrans plutôt que de cliquer sur des hyperliens. D'autre part, la demande de licence d'exportation n'est pas accessible ni sur le site du PBCM ni sur celui de l'ASFC.

Bien d'autres suggestions visant à améliorer le PBCM ont été formulées par ceux qui ont fourni une rétroaction au cours de l'évaluation. Comme on s'y attendait, nombreux sont ceux qui voulaient davantage de fonds disponibles pour les subventions et moins de modalités s'y rattachant. Le faible nombre d'objets pour lesquels une licence d'exportation est d'abord refusée et qui quittent ensuite le pays ne porte pas à croire qu'un manque de financement a une incidence grave sur l'atteinte des résultats souhaités du programme. Il n'a jamais été prévu qu'aucun objet d'IEIN ne quitte le pays en permanence ou que tous les objets d'IEIN qui se trouvent à l'extérieur du pays et qui sont disponibles seraient rapatriés.

Des préoccupations ont été également exprimées au sujet de la composition de la CCEEBC. Le gouverneur en conseil nomme les membres sur recommandation du ministre du Patrimoine canadien selon le cadre établi par la *Loi*. Le ministre reçoit des commentaires de diverses sources sur les candidats potentiels. Cela est conforme à la procédure normalisée suivie à l'échelle du gouvernement pour toutes les nominations du gouverneur en conseil.

- Les rôles et responsabilités des principaux intervenants du PBCM sont établis par la *Loi*. Bien que certains aimeraient qu'on apporte des changements, il n'existe aucune raison impérieuse de le faire pour l'instant.
- La valeur des biens culturels attestés chaque année au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2009 correspondait à environ 50 fois le montant consacré au PBCM (salaires, F et E et subventions). Selon la tranche d'imposition où se situait le revenu des donateurs, il y avait aussi un manque à gagner en recettes fiscales pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.
- Le PBCM dispose de ressources limitées consacrées à l'administration du programme et il est doté d'une capacité réduite à ce moment pour faire les investissements nécessaires en vue d'améliorer et de rationaliser les processus administratifs.

## **Langues officielles**

- Le PBCM est exécuté conformément aux exigences de la *Loi sur les langues officielles*.

## 6. Recommandations et réponses de la direction

Les recommandations suivantes sont fondées sur les constatations et les conclusions de l'évaluation.

1. Investir dans les technologies de l'information afin de favoriser une plus grande efficacité dans la saisie et le traitement des données du programme.

Les systèmes actuels dont se sert le PBCM ont été développés il y a de nombreuses années, avant la mise en place de normes ministérielles. Depuis, les technologies de l'information ont évolué, rendant plus faciles la saisie d'information et la production de rapports, tout en augmentant les attentes des utilisateurs. Il existe désormais des normes en matière de TI et d'Internet, dont le Ministère se charge de gérer le financement et le rythme de la mise en œuvre. Le formulaire de demande de subventions se trouve sur le site Web du PBCM en format PDF et le formulaire de demande d'attestation de biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu s'y trouve en format Word. Aucun des deux ne peut être rempli en ligne. Pour obtenir le formulaire qui sert à faire une demande de licence d'exportation, il faut s'adresser au PBCM ou à un bureau de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Il n'est pas évident de trouver le lien qui, sur le site du PBCM, mène aux informations détaillées en matière d'exportations sur le site de l'ASFC. À partir de la page d'accueil du PBCM, il faut naviguer par trois écrans différents. L'utilisation d'hyperliens sur la page d'accueil faciliterait la navigation.

La recommandation n'est pas nouvelle. Des recommandations semblables ont été formulées dans l'évaluation d'octobre 2005 et dans la vérification interne de février 2009. D'après le PBCM, il y a eu des améliorations à sa base de données depuis 2005, permettant la saisie d'images de biens culturels présentés en vue de leur attestation et de faire la saisie de renseignements plus détaillés et précis sur les valeurs attestées chaque année par la Commission et l'examen des demandes de désignation. Par ailleurs, le Conseil s'efforce à permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une fonction de demande en ligne. Les résultats de l'évaluation laissent entendre toutefois qu'il faut en faire plus encore.

**Réponse de la direction:** Acceptée

Les responsables du Programme des biens culturels mobiliers (PBCM) entendent participer de façon proactive aux améliorations en matière de TI apportées au sein du Ministère et plusieurs mesures ont été prises en préparation des initiatives ministérielles à venir.

Le travail de base visant à atteindre l'objectif du PBCM, qui consiste à offrir un système de demande en ligne ainsi qu'un système intégré de gestion des données, a été fait par le biais des mesures suivantes :

- a. la mise à niveau de la base de données SUMMA du PBCM (2008-2009 et 2009-2010) afin de respecter les normes SQL du Ministère;

**Date de mise en œuvre:** terminé

- b. la production de rapports exhaustifs (2007-2008) comprenant les exigences opérationnelles, l'évaluation de la menace et des risques et l'analyse des options afin de comprendre pleinement les exigences en matière de TI du PBCM;

**Date de mise en œuvre:** terminé

- c. la conclusion d'ententes sur les niveaux de service avec les SSIT (2008-2009 et en cours);

**Date de mise en œuvre:** le 31 octobre 2011

- d. l'élaboration d'un système de suivi (2008-2009 et en cours) pour saisir les données sur les désignations et produire des rapports sur le déroulement du processus de révision continu des désignations.

**Date de mise en œuvre:** le 30 septembre 2010

Le PBCM est le prochain programme devant faire partie du projet de subventions et contributions en ligne du ministère du Patrimoine canadien (janvier 2010); le délai prévu est de 18 à 21 mois.

**Date de mise en œuvre:** le 31 octobre 2011

L'Architecture d'information ministérielle se développe de façon progressive; la date d'achèvement cible de l'étape 1 est le 31 mars 2010. Les responsables du PBCM s'emploient à préparer et à retravailler le contenu Web du programme pour le présenter de manière conviviale, afin d'être prêts à participer à la prochaine étape de l'amélioration du site Web du Programme, qui est prévue pour l'été 2010.

**Date de mise en œuvre:** le 31 août 2010

Deux des quatre formulaires de demande du Programme (Subventions et Attestation) sont actuellement offerts en ligne. Dans le cadre du PBCM, le formulaire de demande en ligne aux fins de désignation sera établi de façon définitive et mis en ligne d'ici le 31 mars 2010.

**Date de mise en œuvre:** le 31 mars 2010

Le formulaire de demande d'exportation actuel constitue une « annexe » au *Règlement sur l'exportation de biens culturels* et doit en être séparé par voie de modification réglementaire avant qu'un formulaire en ligne ne puisse être élaboré. Les responsables du

PBCM sont actuellement en train de planifier le processus d'examen et formuleront une recommandation à l'intention du ministre en vue de mettre ce processus en œuvre.

**Date de mise en œuvre:** le 30 juin 2010

**Responsables:** Directrice du PBCM  
Gestionnaire du PBCM

2. Revoir les limites de valeur actuellement en vigueur en vertu de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*.

Les valeurs des objets qui font partie de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* varient en fonction de la demande et de la présence des articles sur le marché. Il existe un consensus selon lequel de nombreuses valeurs servant actuellement de seuil pour déterminer si l'exportation d'un objet doit être contrôlée sont trop basses. Quand on fait l'examen d'objets afin de déterminer s'ils sont oui ou non d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale, les experts-vérificateurs trouvent régulièrement qu'ils ne le sont pas, ce qui crée du travail et des retards inutiles.

**Réponse de la direction:** Acceptée

En janvier 2010, les responsables du PBCM lanceront une demande de propositions (DP) en vue d'une étude visant à formuler des recommandations sur la révision des valeurs établies dans la Nomenclature. Ces recommandations seront fondées sur un examen des données du Programme en matière d'exportation, ainsi que sur des consultations auprès de spécialistes, de marchands et de parties intéressées.

**Date de mise en œuvre:** le 31 mars 2010

Au terme de l'étude, les recommandations et les exigences liées à la révision de la Nomenclature seront analysées par les responsables du PBCM et validées par les parties intéressées.

**Date de mise en œuvre:** septembre 2010

Si, par suite de l'analyse effectuée par le Programme, une révision des valeurs établies dans la Nomenclature est jugée nécessaire, des recommandations seront présentées au ministre.

**Date de mise en œuvre:** décembre 2010

**Responsable:** Directrice du PBCM

3. Élaborer des critères pour l'attestation des ressources électroniques aux fins de l'impôt sur le revenu.

Depuis toujours, les documents d'archives ont une forme physique – notamment des lettres, des livres, des brochures et des affiches. De plus en plus souvent, les ressources de ce genre sont produites et stockées de façon électronique, ce qui change de façon importante le concept même de documents d'archives et la manière dont on doit en déterminer la valeur. La CCEEBC a déjà déployé des efforts en vue de développer des critères plus détaillés pour le matériel audiovisuel. Il faudrait aller plus loin et examiner les conséquences des changements technologiques sur tous les articles du Groupe VII, pièces d'archives textuelles, pièces d'archives graphiques et enregistrements sonores.

**Réponse de la direction:** Acceptée

La mise au point de critères en ce qui a trait à l'attestation de ressources électroniques est présentement en cours. La mise à l'essai de ces nouveaux critères est prévue en janvier 2010; leur élaboration définitive et leur mise en œuvre finale sont prévues en juin 2010.

**Date de mise en œuvre:** le 30 juin 2010

**Responsables:** Directrice du PBCM  
Gestionnaire du PBCM

4. Envisager d'élargir la définition des objets du Groupe I de la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*.

Un grand nombre des catégories d'objets que définit la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* s'appliquent à tout objet, qu'il soit fabriqué au Canada ou ailleurs, qu'il ait été au Canada pendant une période précise et que sa valeur soit minimale (p. ex. les objets d'art appliqué et décoratif, les objets de beaux-arts, les objets scientifiques ou techniques). La valeur minimale applicable augmente si l'objet n'a pas de lien précis au Canada (p. ex. s'il est associé à une personne renommée, à un établissement ou à un événement bien connu relatif à l'histoire du Canada ou à la société canadienne). À cause de leur nature même, les objets du Groupe 1 (des spécimens minéralogiques et paléontologiques et des objets archéologiques) doivent avoir été trouvés sur ou dans le sol du Canada, ou dans les limites de la mer territoriale, des eaux internes ou des autres eaux intérieures du Canada pour être couverts par la *Nomenclature des biens à exportation contrôlée*. Il peut toutefois y avoir des objets précieux et de grande importance d'origine autre que canadienne qui se classeraient autrement dans le Groupe 1, et qui auraient une valeur pour les Canadiens s'ils devaient demeurer au pays.

**Réponse de la direction:** Acceptée

Les responsables du PBCM procéderont à l'examen des données disponibles et consulteront les groupes cibles afin d'évaluer la faisabilité et les conséquences sur les

parties intéressées de l'ajout des objets non canadiens au groupe I de la Nomenclature. Par souci d'efficacité et dans le but de réduire les dépenses, cette question sera abordée dans le cadre de l'étude sur la révision des valeurs établies dans la Nomenclature (voir la recommandation n° 2).

**Date de mise en œuvre:** le 31 mars 2010

Si, par suite de l'analyse effectuée par le Programme, un élargissement du groupe I est jugé nécessaire, des recommandations seront présentées au ministre.

**Date de mise en œuvre:** Décembre 2010

**Responsable:** Directrice du PBCM

## Liste des annexes

Les annexes ci-dessous sont disponibles sur demande.

Annexe A : Modèle logique du Programme des biens culturels mobiliers

Annexe B : Ressources financières du Programme des biens culturels mobiliers

Annexe C : Enjeux, questions et indicateurs d'évaluation

Annexe D : Documents examinés

Annexe E : Informateurs clés

Annexe F : Indicateurs de rendement du PBCM, 2004-2005 à 2008-2009

Annexe G : Sommaire des pratiques d'autres pays

Annexe H : Suggestions d'amélioration faites par les informateurs clés et les répondants au sondage

Pour toutes questions ou informations, svp utilisez les coordonnées ci-dessous :

Patrimoine canadien

15, rue Eddy

Gatineau (Québec) K1A 0M5

Téléphone: 819 997-0055

Ligne sans frais: 1 866-811-0055

ATME (sans frais): 1 888-997-3123