Patrimoine canadien Canadian Heritage

Canada

Évaluation du Programme des biens culturels mobiliers 2010-2011 à 2014-2015

Direction des services d'évaluation

Le 24 mars 2016

This publication is also available in English.

Cette publication est disponible en format PDF accessible
à l'adresse internet suivante : http://www.pch.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
No de cat. : CH7-34/2016F-PDF
ISBN : 978-0-660-04786-7

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ..... **I**

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE **1**

2. PROFIL DU PROGRAMME **4**

2.1 Contexte *4*
2.2 Volets du Programme *4*
2.3 Modèle logique *7*
2.4 Gouvernance et gestion du Programme *9*
2.5 Partenaires d'exécution, intervenants et publics cibles *11*
2.6 Ressources du Programme *11*

3. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION **13**

3.1 Portée, moment de l'évaluation et contrôle de la qualité *13*
3.2 Questions fondamentales et questions d'évaluation *14*
3.3 Méthodologie d'évaluation *15*

4. CONSTATATIONS – PERTINENCE **19**

4.1 Besoin continu du Programme *19*
4.2 Conformité aux priorités du gouvernement *25*
4.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement *26*
4.4 Approches adoptées par d'autres pays *27*

5. CONSTATATIONS – RENDEMENT **30**

5.1 Difficultés liées à l'évaluation du rendement *30*
5.2 Réalisation des résultats immédiats et intermédiaires *30*
5.3 Réalisation du résultat ultime *54*
5.4 Effets inattendus *56*
5.5 Clarté des rôles et responsabilités *58*
5.6 Économie et efficience *60*
5.7 Surveillance et reddition de comptes *63*

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS **65**

6.1 Conclusions *65*
6.2 Recommandations et réponses de la direction *68*

ANNEXE A : CADRE D'ÉVALUATION **76**

ANNEXE B : BIBLIOGRAPHIE **81**

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Résultats escomptés du Programme....8
Tableau 2 : Budget d'exécution du Programme, 2010-2011 à 2014-2015 (en dollars)....11
Tableau 3 : Manque à gagner estimé en recettes fiscales lié aux dons de biens culturels, années civiles 2010 à 2014 (en millions de dollars)....12
Tableau 4 : Questions fondamentales et questions d'évaluation....15
Tableau 5 : Pertinence du Programme d'après le sondage auprès des établissements désignés....21
Tableau 6 : Pertinence du Programme, note par type d'établissement d'après le sondage auprès des établissements désignés....21
Tableau 7 : Nombre de désignations de catégorie « A » ou « B » faites de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009....32
Tableau 8 : Niveau de satisfaction par rapport au processus de désignation d'après le sondage auprès des établissements désignés....34
Tableau 9 : Nombre et valeur des demandes d'attestation de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009....36
Tableau 10 : Nombre de demandes d'attestation refusées ou retirées, 2010-2011 à 2013-2014....37
Tableau 11 : Évaluation du processus d'attestation d'après le sondage auprès des établissements désignés....40
Tableau 12 : Demandes de licences d'exportation, appels et reports imposés, de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009....44
Tableau 13 : Nombre et valeur des subventions approuvées de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009....47
Tableau 14 : Nombre de dossiers ouverts par le Programme dans des cas soupçonnés d'importation illégale et nombre d'objets rendus à leur pays d'origine de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009....52
Tableau 15 : Opinions sur la contribution du Programme au rapatriement et à la conservation au Canada de biens culturels d'après le sondage auprès des établissements désignés....54
Tableau 16 : Opinion sur la contribution du Programme au rapatriement ou à la conservation au Canada de biens culturels d'après le sondage auprès des établissements désignés....55
Tableau 17 : Budget et dépenses du Programme (en dollars) de 2010-2011 à 2013-2014....61
Tableau 18 : Efficacité (coût par dossier traité) du Programme de 1999-2000 à 2013-2014....63

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Gouvernance du Programme de 2010-2011 à 2013-2014....10
Figure 2 : Satisfaction générale par rapport au volet de désignation d'après le sondage auprès des établissements désignés....33
Figure 3 : Satisfaction globale par rapport au volet de l'attestation d'après le sondage auprès des établissements désignés....38
Figure 4 : Satisfaction globale par rapport au volet des subventions d'après le sondage auprès des établissements désignés....49

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS

ARC	Agence du revenu du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
Commission d'examen	Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
Convention de 1970	*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)
CPIMRÉ	Comité de la planification intégrée des mesures de rendement et d'évaluation
Direction/DSÉ	Direction des services d'évaluation
ETP	Équivalent temps plein
GC	Gouvernement du Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRP	Groupe de recherche sur les politiques
Groupe de travail	Groupe de travail sur l'évaluation
ICC	Institut canadien de conservation
IE/IN	Intérêt exceptionnel et importance nationale
Loi	*Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*
Nomenclature	*Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*
Patrimoine canadien/PCH	Ministère du Patrimoine canadien
Programme	Programme des biens culturels mobiliers
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
S et C	Subventions et contributions
SGCSC	Système de gestion de cas des subventions et contributions
SCTC	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Service	Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs

Sommaire

Le présent rapport donne les résultats de l'évaluation du Programme des biens culturels mobiliers (le Programme) pour la période allant du 1er avril 2010 au 31 octobre 2014.

Aperçu du Programme

Le ministère du Patrimoine canadien a la responsabilité de prendre des mesures pour appliquer, au nom du Canada, la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels 1970* de l'UNESCO, ratifiée par le Canada en 1978. L'objet de la Convention est de prévenir le trafic illicite de biens culturels dans le monde entier.

Dans les années ayant précédé l'entrée en vigueur de la Convention, le Canada perdait de plus en plus d'artéfacts culturels d'importance nationale en raison, notamment, de l'absence de mécanismes susceptibles d'aider les établissements canadiens à vocation patrimoniale à acquérir de tels objets. Cette préoccupation d'ordre public que suscitait la perte d'objets importants de notre patrimoine national, combinée à l'intention du Canada de signer la Convention, a mené à la promulgation 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 d'importance nationale, contrôle l'importation au Canada de biens culturels étrangers et soutient certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de fournir des incitatifs fiscaux pour encourager le don ou la vente de biens culturels d'importance nationale aux administrations publiques et aux établissements canadiens désignés[1].

La *Loi* est appliquée par Patrimoine canadien et par un tribunal administratif indépendant, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (la Commission d'examen). Elle est mise en œuvre grâce aux cinq activités suivantes, qui forment également les volets du Programme :

- **Désignation d'administrations publiques et d'établissements collectionneurs :** Les administrations publiques et les établissements canadiens qui souhaitent acquérir des biens culturels par l'entremise d'un don ou d'une vente pour lesquels seront délivrées des attestations aux fins d'impôt doivent d'abord être désignés par le ministre du Patrimoine canadien, sur recommandation du Programme.
- **Attestation de biens culturels aux fins d'impôt :** Comme prévu aux articles 32 et 33 de la *Loi* et dans divers articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables canadiens qui donnent ou vendent des biens culturels « d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale » à des administrations publiques ou à des établissements désignés peuvent recevoir des avantages fiscaux fondés sur la juste valeur marchande de l'objet vendu ou donné.

[1] L'expression « administrations publiques » désigne généralement les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales. Dans le présent rapport, le terme « établissements » englobe les « administrations publiques ».

- **Contrôle des exportations :** L'objectif du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet culturel d'importance nationale, les établissements canadiens sont au courant de cette perte imminente et ont la possibilité d'acheter l'objet. Le particulier ou l'entreprise qui souhaite exporter un objet figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* (la Nomenclature) doit soumettre une demande de licence d'exportation. Le Programme coordonne le traitement de ces demandes par l'entremise de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Il mène plusieurs autres activités connexes : répondre aux demandes de renseignements du public, des agents de licence de l'ASFC, des agents des services frontaliers de l'ASFC et des experts-vérificateurs; interpréter la Nomenclature pour aider les exportateurs à soumettre une demande de licence; évaluer de possibles exportations illégales et venir en aide aux policiers lors d'enquêtes. Les demandes de licence d'exportation qui sont refusées peuvent être portées en appel auprès de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Celle-ci peut soit ordonner la délivrance de la licence, soit confirmer le refus et reporter de deux à six mois l'exportation du bien afin de permettre à un établissement canadien de s'en porter acquéreur. Patrimoine canadien envoie alors aux établissements désignés dont le mandat inclut ce type d'objet un avis les informant de la possibilité de l'acquérir et de recevoir une subvention à cette fin.

- **Subventions :** Le volet des subventions sert de complément au contrôle des exportations et aide les administrations publiques et les établissements collectionneurs désignés à acheter des biens culturels d'importance nationale qui sont à vendre à l'extérieur du Canada ou qui risquent d'être exportés hors du pays. L'acquéreur doit généralement réunir au moins 50 % du prix d'achat, mais chaque cas est évalué séparément.

- **Contrôle des importations :** La *Loi* interdit l'importation au Canada de biens culturels ayant été exportés illégalement d'un autre État partie à la Convention de l'UNESCO de 1970. Le Programme collabore avec l'ASFC à l'administration du contrôle des importations en demandant une expertise dans le but d'authentifier des importations éventuelles. Il procède aussi à des évaluations administratives de possibles cas d'importation illégale de biens culturels au Canada.

Durant la période d'évaluation, Patrimoine canadien devait assurer un soutien administratif à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels en vertu de l'article 23 (aujourd'hui abrogé) de la *Loi*. Toutefois, à la création du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, cette responsabilité a été transférée au nouvel organisme fédéral le 1er novembre 2014.

Un total de 13,071 millions de dollars a été prévu au budget pour l'exécution du Programme durant la période 2010-2011 à 2014-2015, soit une moyenne de 2,702 millions de dollars par année.

Méthodologie et approche de l'évaluation

L'évaluation traite des cinq questions fondamentales sur la pertinence et le rendement énoncées dans la *Directive sur la fonction d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor* (2009). Elle porte également sur la conception et l'exécution du Programme des biens culturels mobiliers. Un

cadre d'évaluation incluant ces questions fondamentales et les questions d'évaluation a été préparé par la Direction des services d'évaluation (la Direction) de Patrimoine canadien.

Les méthodes de collecte de données suivantes ont été employées en vue de l'évaluation :

- examen des documents, des dossiers et des bases de données du Ministère et du Programme;
- recension des écrits et analyse comparative de programmes semblables d'autres pays;
- entrevues avec des représentants de Patrimoine canadien, d'établissements désignés, de la Commission canadienne d'examen des exportations et de biens culturels et de l'Agence des services frontaliers du Canada (26 entrevues en tout);
- sondage en ligne auprès d'établissements désignés (90 répondants sur un total de 171) et de demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation (7 répondants sur un total de 16);
- évaluation de l'efficience opérationnelle et de l'économie, menée par l'entremise d'un examen des données financières et opérationnelles du Programme (pour la période visée par l'évaluation et pour les années précédentes) et par l'obtention de commentaires sur l'efficience du fonctionnement du Programme de la part des principaux informateurs et de représentants d'établissements désignés.

La méthodologie comportait un certain nombre de limites : tous les groupes d'intervenants n'étaient pas représentés au sein des informateurs clés; les personnes interrogées avaient tendance à mettre l'accent sur le volet de l'attestation du Programme; l'analyse comparative n'a porté que sur quatre pays; les données disponibles sur la mesure du rendement étaient limitées.

Constatations

Pertinence

Besoin continu du Programme

Les données probantes, y compris les opinions des informateurs clés et les constatations tirées du sondage mené auprès des établissements désignés, révèlent que le Programme doit continuer de conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale pour les rendre accessibles aux générations actuelles et futures.

Les budgets d'acquisition des établissements culturels canadiens n'ont pas suivi l'inflation, et beaucoup de ces établissements ne peuvent enrichir leurs collections que grâce aux dons. Les incitatifs fiscaux pour les dons sont donc considérés comme essentiels.

Selon le sondage auprès des établissements désignés, 88 % des répondants convenaient que le Programme demeure pertinent, car il garantit la conservation ou le rapatriement au Canada de biens culturels d'importance nationale.

Les demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation étaient moins nombreux à convenir du besoin continu du Programme. Dans leurs commentaires, axés sur le volet de

contrôle des exportations, certains ont remis en question la définition de bien culturel, visé par ce volet, et laissé entendre que l'exportation de certains objets est interdite inutilement.

Par ailleurs, il est important que le Canada continue non seulement à soutenir les principes de la Convention de l'UNESCO de 1970, mais aussi à respecter les obligations en découlant. Il existe toujours une justification solide pour la poursuite des efforts entrepris afin d'empêcher le commerce international illicite des biens culturels mobiliers. De plus, il est important que le Canada respecte les traités internationaux du genre.

Conformité aux priorités du gouvernement

Les investissements dans les arts et la culture demeurent parmi les priorités annoncées dans les grandes déclarations du gouvernement, p. ex. les budgets et les discours du Trône. Le Budget de 2014 contenait une référence précise au Programme : il y était mentionné que les Canadiens sont encouragés à faire don de biens importants au plan culturel à des institutions et à des autorités publiques désignées afin d'aider à préserver le patrimoine national du Canada. Le gouvernement du Canada continue de s'engager à respecter les responsabilités du pays en tant que signataire du Traité et à conserver au Canada les biens culturels d'importance nationale.

Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

Le Programme est en harmonie avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Il remplit ses obligations découlant d'un traité international, rôle qui revient de droit au gouvernement du Canada. L'administration fédérale joue également un rôle dans les quatre autres pays signataires de la Convention de 1970 qui ont été étudiés.

Démarches adoptées par d'autres pays

En matière de surveillance du respect des obligations découlant de la Convention, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France et les États-Unis ont tous adopté un modèle semblable à celui du Canada. Le rôle que joue Patrimoine canadien est assumé par les ministères équivalents de chacun de ces pays. Le Royaume-Uni a adopté un modèle un peu différent : la surveillance y est assurée par le Conseil des arts d'Angleterre, organisme public non ministériel, plutôt que par le ministère de la Culture, des Médias et du Sport.

Le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la France se sont tous dotés de mécanismes d'octroi de licence d'exportation. Cependant, si au Canada ces licences sont délivrées par l'Agence des services frontaliers du Canada, les autres pays confient cette responsabilité aux ministères équivalents à Patrimoine canadien. Les États-Unis ont choisi de faire une interprétation restreinte de la Convention : le contrôle des exportations n'y est exercé que sur certains objets du patrimoine autochtone ou hawaïen.

Contrairement au Canada, dans les autres pays visés par l'analyse comparative, il n'est pas nécessaire qu'un établissement patrimonial ait obtenu une désignation préalable pour qu'un appui public lui soit accordé.

Rendement

Réalisation des résultats escomptés immédiats et intermédiaires

Dans quelle mesure des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation sont-ils donnés ou vendus par des intérêts privés à des établissements collectionneurs désignés?

Afin d'évaluer ce résultat du Programme, les auteurs ont examiné le rendement des deux volets qui y contribuent, soit la désignation et l'attestation.

Le Programme a désigné 30 établissements durant la période visée par l'évaluation, une baisse par rapport aux 51 relevés lors de l'évaluation précédente. Cette diminution n'est pas surprenante étant donné que la majorité des établissements avaient déjà obtenu une désignation. Les établissements sont généralement satisfaits de la facilité d'accès aux formulaires de demande, des services offerts et de la clarté du guide et des formulaires. Ils sont moins satisfaits du temps de traitement des demandes, du niveau d'effort nécessaire à la soumission d'une demande et de la clarté des exigences de désignation.

Le Programme a remis un questionnaire d'autoévaluation aux établissements désignés afin de recueillir de l'information sur leur respect des normes environnementales actuelles, lesquelles se sont resserrées au fil des décennies. Ces renseignements seront utilisés pour évaluer l'état de la désignation. Ce projet de sondage n'est pas encore terminé. Il existe un risque que des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation se trouvent présentement dans des établissements ne répondant pas aux normes actuelles.

Le volet de l'attestation a toujours une forte incidence sur la constitution de collections de biens culturels d'importance nationale par les établissements canadiens désignés. Durant la période visée par l'évaluation, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels a reconnu l'intérêt exceptionnel et l'importance nationale de biens culturels d'une valeur moyenne de 145 millions de dollars par an, et des attestations aux fins d'impôt ont été remises aux propriétaires de ces biens. Presque toutes les collections et tous les objets ayant fait l'objet d'une attestation sont ensuite donnés ou vendus à des établissements désignés. Toutefois, le Programme ne surveille pas l'utilisation réelle que font les établissements de ces objets, et aucune donnée n'existe donc sur la façon dont ils sont exposés ou utilisés, ou encore sur l'accès qui y est offert. D'après le sondage effectué auprès des établissements désignés, 90 % des répondants sont convaincus que les incitatifs fiscaux jouent un rôle important dans la décision du donateur ou du vendeur de se défaire de son bien culturel.

Le volume des demandes d'attestation continue de diminuer. Cette situation est peut-être en partie attribuable aux capacités limitées des établissements, causées par les contraintes financières à long terme. Les établissements ont aussi tendance à regrouper de nombreux objets ou des collections dans une même demande. Enfin, il se peut aussi que les établissements aient des incertitudes générales quant à la nature et à la portée des incitatifs fiscaux offerts.

Le personnel a fait de grands efforts dans les dernières années pour améliorer l'exécution du Programme. Les représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage ont donné des notes positives à plusieurs aspects de cette exécution, mais ont mentionné que le fardeau administratif et le temps de réponse posent problème. Les représentants d'archives ont soulevé

tout particulièrement ce qu'ils considèrent comme la lourde exigence d'organiser et décrire d'une manière exhaustive les documents d'archives, y compris fournir un instrument de recherche, avant de soumettre une demande d'attestation au nom du donateur éventuel.

Les établissements collectionneurs désignés ont-ils la possibilité d'acquérir des biens culturels d'importance nationale?

Deux volets ont été évalués à cet égard : le contrôle des exportations et les subventions. L'objectif principal du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet d'importance culturelle, les établissements canadiens sont au courant de cette perte imminente pour le pays et ont la possibilité d'acheter l'objet. Durant la période visée par l'évaluation, un grand nombre de demandes de licences d'exportation ont été soumises à l'ASFC, puis acheminées à Patrimoine canadien. Les différents intervenants connaissent bien les procédures à suivre. La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels a examiné un nombre relativement petit de cas dans lesquels une licence d'exportation a été refusée, soit environ dix par année sur toute la période. Il s'agit d'un nombre comparable à celui constaté lors des évaluations précédentes. De tous les objets visés par un report de l'exportation imposé par la Commission d'examen (33 au total durant la période étudiée), dix seulement ont été achetés par des établissements (quatre grâce à une subvention du Programme et six, sans subvention). Il est impossible d'étudier combien de biens culturels d'importance sont exportés sans passer par le contrôle des exportations. De nombreux enjeux de GI/TI nuisent à ce volet du Programme. Ainsi, le processus de demande n'a pas été automatisé, et la gestion de l'information se fait au moyen d'une base de données désuète.

Les subventions octroyées ont permis à seulement quelques établissements d'acheter des biens culturels qui, sans cela, auraient été exportés. Cette situation est attribuable en partie au très faible nombre de reports de l'exportation imposés. Le nombre de demandes de subventions approuvées (21) et les sommes versées en subventions (2,025 millions de dollars) ont diminué de près de la moitié entre la période visée par l'évaluation précédente et celle-ci. Le Programme n'a dépensé que 44 % de son budget de subventions durant la dernière période. Le problème vient en partie du fait que les établissements ont du mal à réunir les fonds nécessaires pour participer à l'achat. Malgré le faible volume d'activité, les informateurs clés et les représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage croient que ce volet demeure un succès, c'est-à-dire qu'il permet à des établissements d'acquérir des biens culturels qui, sans cela, quitteraient le pays.

Des biens culturels sont-ils importés illégalement au Canada? Ces biens sont-ils rendus à leurs pays d'origine?

Le nombre de dossiers sur de possibles importations illégales de biens culturels qu'a ouvert le Programme (après avoir été contacté par l'ASFC) a beaucoup diminué depuis la dernière période d'évaluation : il est passé de 35 en moyenne par année entre 2005-2006 et 2008-2009 à 20 entre 2010-2011 et 2013-2014. Toutefois, la proportion de cas parmi tous les dossiers ouverts qui se sont soldés par le renvoi de biens culturels importés illégalement a été la même pour les deux périodes, soit 6 % (cinq biens rendus durant la période d'évaluation). Au fil des ans, quelques-uns de ces dossiers ont beaucoup attiré l'attention de la presse internationale.

Il est impossible de déterminer si le déclin du nombre de cas soupçonnés d'importation illégale découle d'une baisse des efforts faits en matière d'exécution ou d'une baisse du nombre de tentatives d'importation illégale d'objets culturels au Canada. Certains informateurs clés ont affirmé que d'autres priorités prévalent à la frontière, d'où la baisse du nombre de dossiers.

Des biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale sont-ils rapatriés ou conservés en permanence au Canada?

Ce résultat intermédiaire englobe les résultats combinés de quatre activités du Programme : désignation, attestation, subventions et contrôle des exportations. Il n'est pas possible d'analyser les tendances quant au nombre de collections ou d'objets qui sont rapatriés ou conservés au Canada puisque les définitions ne sont pas claires et qu'il n'existe pas de données uniformes recueillies sur une longue période.

Toutefois, la vaste majorité des représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage (81 %) conviennent que le Programme contribue au rapatriement ou à la conservation permanente au Canada d'objets culturels d'importance nationale.

Le contrôle des exportations (report de l'exportation) donne réellement l'occasion aux établissements d'acquérir des biens culturels d'importance nationale. Pour de nombreuses raisons, dont certaines ne sont pas du ressort du Programme, le contrôle des exportations (et les subventions) semble n'avoir qu'une incidence limitée sur le rapatriement ou la conservation permanente de ces biens au Canada.

Atteinte des résultats ultimes

Des biens culturels d'importance nationale sont-ils préservés par les établissements collectionneurs désignés pour que les générations actuelles et futures puissent y avoir accès?

Tous les informateurs clés et la vaste majorité des répondants du sondage auprès des établissements désignés ont convenu que le Programme contribue à rendre des biens culturels d'importance nationale accessibles aux générations actuelles et futures de Canadiens.

Toutefois, aucun critère n'a été établi pour mesurer (ou améliorer) l'accès des Canadiens aux biens culturels donnés en vertu d'une attestation, que ce soit sur le plan de la connaissance qu'en a le public ou du nombre d'objets exposés (plutôt que seulement entreposés). Cet enjeu a déjà été soulevé dans les évaluations précédentes.

Effets inattendus

Le Programme a-t-il eu des retombées positives ou des effets négatifs inattendus?

La principale retombée positive inattendue qu'a relevée le sondage auprès des établissements désignés est la suivante : l'obtention du statut d'établissement collectionneur désigné améliore la réputation auprès des donateurs et aide les organismes à bâtir des collections, ce qui contribue également aux efforts de lobbyisme.

Plusieurs effets négatifs inattendus ont été relevés. Certains donateurs ont des attentes irréalistes en ce qui a trait à l'expertise et à l'attestation aux fins d'impôt, ce qui cause des problèmes aux

établissements. Il a été mentionné que la révision des expertises par un expert indépendant crée de l'incertitude chez les donateurs et peut nuire à la réputation des établissements. Les représentants de certains établissements ont mentionné la perte d'intérêt des donateurs en raison des modifications du Programme et du fardeau perçu associé au processus de soumission d'une demande. Certains représentants d'archives et de bibliothèques ont affirmé envisager de décourager les donateurs potentiels d'obtenir une attestation, car le processus est très coûteux pour eux (en temps et en argent).

Les répondants au sondage qui ont porté en appel le refus de leur licence d'exportation et qui ont obtenu cette licence après un report n'ont relevé que des effets négatifs. Dans leurs commentaires, il était fait mention de la détérioration des rapports entre les établissements et les donateurs (en raison du processus prolongé ou de la conviction que l'exportation de certains objets n'aurait pas dû être interdite).

Clarté des rôles et des responsabilités

Les rôles et responsabilités des divers intervenants et participants à l'exécution du Programme sont-ils clairs et appropriés?

La structure de gouvernance du Programme est semblable à celle adoptée dans plusieurs autres pays signataires de la Convention. La principale différence est qu'au Canada, c'est l'ASFC, et non Patrimoine canadien, qui délivre les licences d'exportation.

La *Loi*, et les rôles et responsabilités qu'elle établit, n'ont pas changé durant la période visée par l'évaluation. Bien que le Secrétariat qui appuie la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels soit passé sous la responsabilité du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs le 1er novembre 2014, le mandat de la Commission d'examen n'a pas changé, et celle-ci continue de rendre des comptes au ministre.

D'après les personnes interrogées, la répartition des rôles et des responsabilités est claire au sein du Programme ainsi qu'avec les principaux partenaires d'exécution, l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada; le Programme offre un bon soutien à ces partenaires fédéraux.

Certains informateurs clés ont affirmé que les bénéficiaires du Programme ne comprennent pas la différence entre le Programme des biens culturels mobiliers et la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels.

Des employés de Patrimoine canadien ont précisé que les rôles et les responsabilités de divers membres du personnel du Programme ont changé durant la période visée par l'évaluation, mais que les problèmes ont pour la plupart été résolus.

Économie et efficience

Économie : Dans quelle mesure le personnel réduit-il au minimum les ressources nécessaires à l'exécution du Programme?

Durant la période d'évaluation, les dépenses engagées dans le cadre du Programme sont demeurées bien au-dessous du budget, soit une moyenne de 1,885 million de dollars par an sur un budget de 2,502 millions de dollars. La situation est principalement attribuable au montant plus faible que prévu des subventions allouées. Les dépenses salariales ont dépassé le budget prévu chaque année, alors que les coûts de fonctionnement et d'entretien sont demeurés en deçà du budget. Les dépenses du Programme (salaires et fonctionnement et entretien) sont demeurées étonnamment stables depuis 1999-2000. Le personnel du Programme est d'avis que les ressources allouées au processus d'attestation ne suffisent plus étant donné, notamment, les exigences stratégiques considérables et le grand travail que requiert le soutien des réunions de la Commission d'examen. Des employés ont affirmé avoir peu de temps pour concevoir et mettre en œuvre toutes les améliorations souhaitables des processus. En juillet 2014, une restructuration a permis de résoudre une partie des problèmes liés aux ressources humaines. L'insuffisance des ressources pourrait demeurer problématique (il est à noter que le volet de l'attestation relève maintenant du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs). Il conviendrait d'étudier cette question à fond.

Efficience : Dans quelle mesure les intrants sont-ils efficacement convertis en extrants?

Le coût par unité de production constitue une mesure de base de l'efficience opérationnelle. Le coût annuel par attestation a augmenté au fil des ans. En effet, les coûts sont demeurés relativement stables alors que le nombre d'attestations délivrées a beaucoup diminué. Le personnel du Programme a expliqué que le processus et les demandes sont devenus beaucoup plus complexes.

Surveillance et reddition de comptes

La surveillance et la reddition de comptes sont-elles efficaces?

Le Programme s'est doté de plusieurs normes de service pour ses divers volets, bien que des lacunes existent et qu'une révision s'impose dans certains cas. Il est difficile de rendre des comptes sur le respect de ces normes en raison des fonctionnalités limitées des bases de données. Aucun système officiel n'existe pour surveiller le rendement en regard de ces normes.

Le Programme produit un rapport annuel informatif sur l'administration de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*. Cependant, ce rapport n'aborde pas les tendances externes et leur incidence sur le Programme, et il ne rend pas de comptes sur les principaux indicateurs de rendement.

Certains des indicateurs ont été difficiles à définir et à mettre en œuvre; il est ardu, notamment, de quantifier le volume de biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation. Par ailleurs, le Programme ne surveille pas l'utilisation faite de ces biens ni l'accès qu'y ont les Canadiens.

Recommandations

Le Programme des biens culturels mobiliers est dans une situation unique puisque sa structure et beaucoup de ses processus sont prescrits par la *Loi*. Tout en tenant compte de ces contraintes, les évaluateurs font les recommandations suivantes.

Désignation et licences d'exportation

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait poursuivre les travaux d'amélioration du Programme et de plusieurs processus connexes, notamment :

- remplacer le formulaire de demandes de licence d'exportation sur papier par une solution plus conviviale pour les clients, et envisager de remplacer le système Summa, désuet, qui assure la gestion des données des licences d'exportation;
- faire un suivi du temps nécessaire à l'analyse des demandes de désignation sur une période de deux ans afin de vérifier la nouvelle norme de service et, au besoin, envisager d'apporter des modifications au processus;
- à la lumière du sondage auprès des établissements désignés, effectuer une évaluation axée sur le risque de la conformité des établissements de catégorie « A » ayant obtenu leur désignation par le passé.

Quatre volets du Programme, soit la désignation, le contrôle des exportations, les subventions et le contrôle des importations, demeurent de la compétence de Patrimoine canadien, tandis que le volet de l'attestation a été confié au Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs.

Au sein de Patrimoine canadien, le Programme est aux prises avec un certain nombre d'enjeux liés à la GI/TI. Même si plusieurs centaines de demandes de licences d'exportation sont soumises chaque année, le processus n'a pas été automatisé. Cela alourdit le fardeau administratif pour les demandeurs et réduit l'efficience interne, en plus de nuire à l'efficience du processus connexe d'appel en cas de refus de licences d'exportation.

Bien que les établissements soient en général satisfaits du volet de désignation, leurs représentants ont relevé un certain nombre de difficultés, notamment la vitesse de traitement des demandes.

Le Programme a exigé des établissements désignés qu'ils remplissent un questionnaire d'autoévaluation avant juin 2015 dans le cadre du Projet de modernisation de la désignation et en réponse à la vérification de 2009. En se basant sur les renseignements obtenus du sondage et sur une démarche axée sur le risque, le Programme devrait procéder à une évaluation de la conformité des établissements de catégorie « A » ayant obtenu leur désignation par le passé aux critères actuels de désignation.

Subventions

2. Afin de maximiser l'impact du volet des subventions du Programme, le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait, d'une part, revoir les dépenses admissibles actuelles, et d'autre part, promouvoir ce volet afin de bien faire connaître sa disponibilité.

Divers enjeux jouent sur la capacité des établissements d'obtenir des subventions du Programme pour acquérir des biens culturels d'importance nationale qui risquent d'être exportés ou pourraient être rapatriés. Le Programme n'a cependant pas, par le passé, dépensé tout le budget alloué aux subventions, l'excédent s'élevant en moyenne à 659 000 dollars par an de 2010-2011 à 2013-2014. Le Programme devrait relever les principaux facteurs qui empêchent les établissements d'obtenir des subventions, et mettre en œuvre les améliorations qui s'imposent.

Comme la *Loi* n'établit pas de critères pour l'attribution des subventions[2], les responsables du Programme devraient vérifier si les critères des dépenses admissibles actuelles sont trop contraignants pour permettre aux établissements culturels (en particulier les grands établissements) de soumettre des demandes de subventions en vue de l'achat de biens culturels mobiliers d'importance nationale qui sont à vendre à l'étranger ou qui risquent d'être exportés.

Communications, subventions

3. Le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait augmenter la visibilité et les activités de communication du Programme, c'est-à-dire :

- améliorer le site Web du Programme;
- faire mieux connaître aux établissements désignés l'existence et le but des subventions de soutien à l'achat de biens dont l'exportation a été reportée ou qui sont en vente sur le marché étranger;
- assurer des communications régulières avec les intervenants.

Le site Web du Programme a besoin d'être amélioré. Les renseignements de base ne s'y trouvent pas (p. ex. formulaire de demande de licence d'exportation) ou sont difficiles à trouver (p. ex. lignes directrices pour la désignation). De plus, il n'est pas facile d'y naviguer. Ces lacunes nuisent aux relations et aux communications avec les intervenants, et réduisent la visibilité du Programme auprès des donateurs éventuels et de l'ensemble des Canadiens.

Le Programme fait peu de diffusion puisque ses ressources sont limitées. Les intervenants consultés souhaitent l'amélioration de leurs relations et de leurs communications avec le Programme. L'absence de mécanisme officiel de rétroaction par les intervenants a par ailleurs été soulevée dans la vérification de 2009. Si les évaluateurs ont remarqué les efforts faits récemment pour communiquer avec de grands établissements culturels, le Programme profiterait toutefois d'une intensification des activités de communication avec les intervenants. Un représentant d'un grand établissement culturel a suggéré la création d'un conseil consultatif du

[2] Il est précisé à l'article 35 que « Le ministre peut, sur les crédits affectés à ces fins par le Parlement, accorder des subventions et des prêts à des établissements et à des administrations sis au Canada en vue de l'acquisition soit d'objets pour lesquels une licence a été refusée en vertu de la présente loi, soit de biens culturels intéressant le patrimoine national et se trouvant à l'étranger. »

Programme qui se réunirait régulièrement. Ce conseil pourrait être composé d'experts affiliés aux grands établissements culturels.

Mesure du rendement

4. En consultation avec les partenaires d'exécution du Programme, le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait améliorer la mesure du rendement et la reddition de compte, c'est-à-dire :

- revoir le modèle logique du Programme ainsi que l'exposé connexe pour établir clairement que Patrimoine canadien est responsable de la reddition de comptes concernant l'exécution de la *Loi*, et établir les rôles et les obligations des autres ministères;
- rédiger une stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque incluant l'examen de tous les indicateurs de rendement clés;
- étudier des mécanismes qui permettraient de démontrer l'objectif ultime du Programme, soit l'accès des Canadiens aux biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation;
- intégrer des renseignements sur le rendement au rapport annuel sur l'exécution de la *Loi* en se fondant sur les indicateurs de rendement clés prévus à la stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque du Programme.

Bien qu'une stratégie de mesure du rendement du Programme ait été élaborée en 2011, elle n'a jamais été terminée ni pleinement mise en œuvre. Le modèle logique doit être revu et retravaillé, et l'exposé connexe doit décrire les rôles et les responsabilités de tous les organismes du gouvernement participant au Programme, y compris le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs. Patrimoine canadien devrait entreprendre ces travaux en collaboration avec les organismes fédéraux qui participent à l'exécution du Programme.

Dans le cadre de la rédaction de la stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque du Programme, il faudra mettre à jour, puis appliquer, les indicateurs de rendement clés. L'absence de mécanisme officiel de suivi pouvant donner aux Canadiens de l'information sur la portée dans laquelle les biens culturels d'importance nationale ayant fait l'objet d'une attestation sont exposés ou rendus accessibles à la population constitue une lacune importante.

Bien que le rapport annuel sur l'exécution de la *Loi* donne de l'information utile sur le fonctionnement du Programme, il devrait aborder le rendement du Programme quant à ses principaux résultats escomptés.

Gestion des partenariats en vue de l'exécution de la *Loi*

5. Étant donné que le ministre du Patrimoine canadien demeure responsable de tous les aspects de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait faire une gestion prudente des partenariats entre le Ministère, le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels et d'autres partenaires fédéraux dans la livraison afin d'atteindre les objectifs du Programme à l'avenir, c'est-à-dire :

- instaurer de solides communications interorganisationnelles;
- respecter les rôles et les responsabilités de chaque partie.

Le 1er novembre 2014, une nouvelle étape a commencé dans l'administration du Programme. Le soutien administratif de la Commission d'examen est maintenant confié à un nouvel organisme, le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, qui fait partie du portefeuille du ministère de la Justice. Le volet de l'attestation demeure très important pour les établissements désignés puisqu'il les aide à bâtir leurs collections de biens culturels d'importance nationale. Pourtant, le nombre de demandes d'attestation continue de décliner, ce qui est surprenant étant donné le budget d'acquisition limité des établissements patrimoniaux. L'évaluation a permis de relever plusieurs suggestions que le Programme devrait communiquer au Service.

- Continuer de rationaliser le processus de demande d'attestation en ligne et régler les problèmes qui découragent les établissements désignés de soumettre une demande.

- Collaborer avec la communauté des archives pour alléger les préoccupations que suscite la nécessité actuelle d'organiser et de décrire de manière exhaustive un fonds d'archive avant de soumettre une demande d'attestation, et étudier la possibilité de réduire les exigences tout en répondant au besoin de la Commission d'examen d'une documentation appropriée sur laquelle baser ses décisions.

- Travailler en étroite collaboration avec les intervenants pour obtenir leur rétroaction quant aux améliorations continues du Programme et de ses processus. Communiquer régulièrement avec les intervenants permettrait au Programme de mieux comprendre les enjeux liés au processus.

- Faire mieux connaître aux donateurs et aux établissements le but de l'attestation afin d'aider les établissements désignés à gérer les attentes des donateurs.

- Rehausser le niveau de transparence des décisions prises par la Commission d'examen, notamment en ce qui a trait à l'attestation d'objets et de collections.

1. Introduction et contexte

Le présent rapport donne les résultats de l'évaluation du Programme des biens culturels mobiliers pour la période allant du 1er avril 2010 au 31 octobre 2014[3]. Le ministère du Patrimoine canadien a la responsabilité de prendre des mesures pour appliquer, au nom du Canada, la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels 1970* de l'UNESCO, ratifiée par le Canada en 1978. L'objet de la Convention est de prévenir le trafic illicite de biens culturels dans le monde entier.

Dans les années ayant précédé l'entrée en vigueur de la Convention de l'UNESCO, le Canada perdait de plus en plus d'artéfacts culturels d'importance nationale en raison, notamment, de l'absence de mécanismes susceptibles d'aider les établissements canadiens à vocation patrimoniale à acquérir de tels objets. Cette préoccupation d'ordre public que suscitait la perte d'objets importants de notre patrimoine national, combinée à l'intention du Canada de signer la Convention, a mené à la promulgation de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* en 1977.

La *Loi* réglemente l'exportation de biens culturels canadiens d'importance nationale, contrôle l'importation au Canada de biens culturels étrangers et soutient certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de fournir des incitatifs fiscaux pour encourager le don ou la vente de biens culturels d'importance nationale aux administrations publiques et aux établissements canadiens désignés[4].

La *Loi* est appliquée par le Programme, au sein du portefeuille de Patrimoine canadien, et par un tribunal administratif indépendant, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, grâce aux cinq activités suivantes :

- **Désignation d'administrations publiques et d'établissements collectionneurs :** Les établissements canadiens et les administrations publiques qui souhaitent acquérir des biens culturels par l'entremise d'un don ou d'une vente pour lesquels seront délivrées des attestations aux fins d'impôt doivent d'abord être désignés par le ministre du Patrimoine canadien, sur recommandation du Programme.
- **Attestation de biens culturels aux fins d'impôt :** Comme prévu aux articles 32 et 33 de la *Loi* et dans divers articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables canadiens qui donnent ou vendent des biens culturels « d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale » à des administrations publiques ou à des établissements

[3] Le 1er novembre 2014, une partie des responsabilités du Programme a été confiée au Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, au sein du portefeuille de la Justice. Il manque donc cinq mois pour que cette évaluation couvre une période de cinq ans.

[4] L'expression « administrations publiques » désigne généralement les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales. Dans le présent rapport, le terme « établissements » englobe les « administrations publiques ».

désignés peuvent recevoir des avantages fiscaux fondés sur la juste valeur marchande de l'objet vendu ou donné.

- **Contrôle des exportations :** L'objectif du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet culturel d'importance nationale, les établissements canadiens sont au courant de cette perte imminente et ont la possibilité d'acheter l'objet. Le particulier ou l'entreprise qui souhaite exporter un objet figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée* doit soumettre une demande de licence d'exportation. Le Programme coordonne le traitement de ces demandes par l'entremise de l'Agence des services frontaliers du Canada. Les employés mènent plusieurs autres activités connexes : répondre aux demandes de renseignements du public, des agents de licence de l'ASFC, des agents des services frontaliers de l'ASFC et des experts-vérificateurs; interpréter la Nomenclature pour aider les exportateurs à soumettre une demande de licence; évaluer de possibles exportations illégales et venir en aide aux policiers lors d'enquêtes. Les demandes de licence d'exportation qui sont refusées peuvent être portées en appel auprès de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Celle-ci peut soit ordonner la délivrance de la licence, soit confirmer le refus et reporter de deux à six mois l'exportation du bien afin de permettre à un établissement canadien de s'en porter acquéreur. Patrimoine canadien envoie alors aux établissements désignés dont le mandat inclut le type d'objet visé un avis les informant de la possibilité de s'en porter acquéreur et de recevoir une subvention à cette fin.

- **Subventions :** Le volet des subventions sert de complément au contrôle des exportations et aide les administrations publiques et les établissements collectionneurs désignés à acheter des biens culturels d'importance nationale qui sont à vendre à l'extérieur du Canada ou qui risquent d'être exportés hors du pays. L'acquéreur doit généralement réunir au moins 50 % du prix d'achat, mais chaque cas est évalué séparément.

- **Contrôle des importations :** La *Loi* interdit l'importation au Canada de biens culturels ayant été exportés illégalement d'un autre État partie à la Convention de l'UNESCO de 1970. Le Programme collabore avec l'ASFC à l'administration du contrôle des importations en demandant une expertise dans le but d'authentifier des importations éventuelles. Il procède aussi à des évaluations administratives de possibles cas d'importation illégale de biens culturels au Canada.

Durant la période d'évaluation, Patrimoine canadien devait assurer un soutien administratif à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels en vertu de l'article 23 (aujourd'hui abrogé) de la *Loi*. Toutefois, à la création du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, cette responsabilité a été transférée au nouvel organisme le 1er novembre 2014. Le Service est un organisme fédéral qui fait partie du portefeuille du ministère de la Justice.

La présente évaluation a été menée par la Direction des services d'évaluation de Patrimoine canadien avec l'apport du Groupe de recherche sur les politiques du Ministère et d'un cabinet d'experts-conseils externe. L'étude a nécessité diverses activités de collecte de données, notamment un examen des documents, des dossiers et des bases de données pertinents; la

recension des écrits et l'analyse comparative de programmes semblables d'autres pays; des entrevues avec des informateurs clés de Patrimoine canadien, de la Commission d'examen, de clients externes et d'autres intervenants; et deux sondages en ligne, auprès d'établissements désignés et de demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation.

2. Profil du Programme

Cette section décrit brièvement le Programme des biens culturels mobiliers, ses objectifs et résultats escomptés, sa structure de gestion et de gouvernance, ses partenaires, ses publics cibles, ses principaux intervenants et ses ressources.

2.1 Contexte

Le ministère du Patrimoine canadien a l'obligation d'appliquer, au nom du Canada, la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels 1970* de l'UNESCO, ratifiée par le Canada en 1978. L'objet de la Convention est de prévenir le trafic illicite de biens culturels dans le monde entier.

La préoccupation d'ordre public que suscitait la perte d'objets importants de notre patrimoine national, combinée aux obligations internationales qui allaient incomber au Canada s'il signait la Convention, a mené à la promulgation de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* en 1977. La *Loi* réglemente l'exportation de biens culturels canadiens d'importance nationale, contrôle l'importation au Canada de biens culturels étrangers et soutient certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de fournir des incitatifs fiscaux pour encourager le don ou la vente de biens culturels d'importance nationale aux administrations publiques et aux établissements canadiens désignés. La *Loi* a donc deux objectifs : elle établit le fondement de la protection et de la conservation au Canada de biens culturels d'importance nationale, et constitue un instrument clé aidant le Canada à respecter ses obligations à l'égard de la protection du patrimoine mondial.

2.2 Volets du Programme

La *Loi* est mise en œuvre grâce à cinq activités interreliées :

- désignation d'administrations publiques et d'établissements à vocation patrimoniale;
- attestation de biens culturels aux fins d'impôt;
- subventions;
- contrôle des exportations;
- contrôle des importations.

2.1.1 Désignation d'administrations publiques et d'établissements à vocation patrimoniale

Le ministre de Patrimoine canadien (qui délègue ce pouvoir au sous-ministre) accorde une désignation à des administrations publiques et à des établissements à vocation patrimoniale, leur permettant ainsi de demander l'attestation de biens culturels et d'obtenir des subventions en vertu du Programme [paragraphes 32(2) et (3) de la *Loi*]. Les demandes de désignation sont soumises au Programme dont le personnel, en consultation avec des conseillers techniques de

l'Institut canadien de conservation (organisme de service spécial de Patrimoine canadien), entreprend une analyse approfondie pour déterminer si le demandeur est en mesure d'assurer la préservation de catégories données de biens culturels et de rendre ceux-ci accessibles au public.

Les établissements à vocation patrimoniale incluent les musées, les archives, les bibliothèques et les galeries d'art. L'expression « administrations publiques » désigne généralement les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales.

Il existe deux types de désignation : catégorie « A » et catégorie « B ». Une désignation de catégorie « A » est accordée pour une durée illimitée et à des fins générales, alors qu'une désignation de catégorie « B » a trait à l'achat proposé d'un seul objet ou groupe d'objets précis. Dans le deuxième cas, l'établissement doit donc prouver sa capacité à préserver et à rendre accessible ce ou ces objets. Les établissements désignés de catégorie « B » doivent soumettre une nouvelle demande de désignation chaque fois qu'ils souhaitent acquérir un objet et faire une demande de subvention ou d'attestation pour l'objet en question. Le Programme accorde habituellement plus d'une désignation de catégorie « B » à un établissement qui s'efforce d'obtenir la désignation de catégorie « A ».

2.1.2 Attestation de biens culturels aux fins d'impôt

Comme le prescrivent les articles 32 et 33 de la *Loi* et divers articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables canadiens qui donnent ou vendent des biens culturels « d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale » à des établissements désignés peuvent recevoir des incitatifs fiscaux fondés sur la juste valeur marchande de l'objet vendu ou donné. L'attestation se fait sur demande en fonction du nombre de biens culturels que des particuliers ou des entreprises souhaitent donner ou vendre à des établissements désignés.

Afin d'encourager la vente ou le don de biens culturels d'importance nationale aux établissements désignés, la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit un certain nombre d'incitatifs fiscaux qui dépassent les reçus d'impôt réguliers fournis en contrepartie de dons de bienfaisance. Ainsi, les dons de biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation peuvent valoir à leur donateur un crédit allant jusqu'à 100 % du revenu net. De plus, de tels dons sont exemptés de l'impôt sur les gains en capital et des règles de l'Agence du revenu du Canada sur la juste valeur marchande présumée (sauf s'ils font l'objet d'un arrangement de dons utilisés comme abris fiscaux).

La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels[5] établit si les biens culturels visés par les demandes d'attestation satisfont au critère relatif à l'intérêt exceptionnel et à l'importance nationale énoncé à l'article 11 de la *Loi* et, le cas échéant, en détermine la juste valeur marchande aux fins d'impôt. La diversité des biens culturels faisant l'objet d'une attestation est énorme. Pour que la Commission d'examen puisse plus facilement déterminer la juste valeur marchande d'un bien culturel, les demandes d'attestation doivent inclure des évaluations étayées de la valeur pécuniaire. Toutes les évaluations préparées pour la Commission

[5] La Commission d'examen a été créée en tant que tribunal administratif indépendant en vertu de l'article 18 de la *Loi*. Constituée de membres du public, de représentants d'établissements collectionneurs canadiens et de marchands ou collectionneurs de biens culturels, elle est redevable au Parlement par l'entremise du ministre du Patrimoine canadien.

évaluations étayées de la valeur pécuniaire. Toutes les évaluations préparées pour la Commission d'examen doivent s'accompagner d'une justification raisonnée. Celle-ci est particulièrement importante quand le marché du bien évalué est limité ou inexistant. Les donateurs ou vendeurs peuvent ensuite demander que la Commission d'examen fixe de nouveau la juste valeur marchande. Ils peuvent aussi en interjeter appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt. Dans de rares cas, la Cour d'appel fédérale peut être saisie des décisions de celle-ci.

Au cours des années visées par l'évaluation, les travaux de la Commission d'examen ont été soutenus par la Direction des biens culturels mobiliers de Patrimoine canadien et occupaient environ la moitié de l'effectif d'équivalents temps plein de cette direction. Comme il a été mentionné précédemment, depuis le 1er novembre 2014, la Commission d'examen reçoit le soutien du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs.

2.1.3 Contrôle des exportations

L'objectif du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet d'importance nationale, les établissements canadiens sont au courant de cette perte imminente et ont la possibilité d'acheter l'objet (articles 4-17 et 29-31 de la *Loi*). Le particulier ou l'entreprise qui souhaite exporter un objet figurant dans la Nomenclature doit présenter une demande de licence d'exportation.

Le volet de contrôle des exportations est régi par la demande et dépend de la décision des exportateurs d'exporter certains objets, de l'acheminement d'objets à des experts-vérificateurs par les agents de licence de l'Agence des services frontaliers du Canada ou de la découverte de preuves d'infractions possibles aux lois sur les exportations. Un agent de licence de l'ASFC examine d'abord la demande de licence. Si l'objet figure dans la Nomenclature, l'agent évalue la demande pour établir si une licence peut être délivrée automatiquement (c.-à-d. s'il s'agit d'une demande de licence temporaire, si l'objet se trouve au pays depuis moins de 35 ans ou si l'objet est rendu à la suite d'un prêt). Si la licence ne peut pas être délivrée automatiquement, l'agent achemine la demande à l'un des quelque 300 experts-vérificateurs désignés par le ministre du Patrimoine canadien pour évaluer si l'objet satisfait aux critères relatifs à l'intérêt exceptionnel et à l'importance nationale.

Si l'expert-vérificateur détermine que l'objet ne satisfait pas à ces critères, une licence d'exportation est délivrée. S'il indique que l'objet satisfait aux critères, la licence est refusée, et le demandeur a 30 jours, à partir de la date de l'avis de refus, pour interjeter appel de la décision auprès de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Celle-ci n'examine que les demandes de licence d'exportation permanente qui ont été refusées et qui font l'objet d'un appel. Elle peut accueillir l'appel et ordonner la délivrance de la licence, ou confirmer le refus et reporter de deux à six mois l'exportation du bien afin que celui-ci puisse être offert aux établissements canadiens avant son exportation. Dans de tels cas, Patrimoine canadien envoie aux établissements désignés un avis les informant qu'ils peuvent se porter acquéreurs du bien et recevoir une subvention à cette fin (voir ci-dessous).

Depuis le 1er novembre 2014, le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs est responsable des appels relatifs aux licences d'exportation refusées.

2.1.4 Subventions

Dès la mise en œuvre du Programme, les subventions ont servi de complément au contrôle des exportations et de mécanisme important permettant aux établissements d'acquérir des objets se trouvant déjà à l'étranger (article 35 de la *Loi*).

Les administrations publiques et les établissements collectionneurs désignés au Canada sont admissibles à des subventions pour faciliter l'achat de biens culturels d'importance nationale qui sont à vendre à l'extérieur du Canada ou qui risquent d'être exportés hors du pays. L'établissement acquéreur doit généralement faire tous les efforts nécessaires pour réunir au moins 50 % du prix d'achat, mais chaque cas est évalué séparément. Les établissements doivent prouver leurs besoins en donnant de l'information sur leurs budgets d'acquisition et sur la part de ces fonds déjà dépensée ou engagée, et expliquer pourquoi ils n'utilisent pas les fonds suffisants dont ils disposent, le cas échéant, pour acheter le bien culturel.

Le personnel du Programme examine les demandes de subventions pour s'assurer qu'elles respectent les critères établis avant de faire une recommandation au ministre. Pour que sa subvention soit approuvée, le demandeur doit fournir des éléments de preuve convaincants établissant que l'objet relève de notre patrimoine national et que le prix d'achat proposé est raisonnable. Dans le cas d'une vente privée, le particulier ou le commerçant doit prouver qu'il a négocié le prix le plus bas possible. Dans le cas d'une vente aux enchères, le prix d'achat estimé doit être justifié en fonction de l'estimation publiée avant la vente et de toute information disponible au sujet de la vente d'objets comparables.

2.1.5 Contrôle des importations

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 entier. La *Loi* interdit d'importer au Canada un bien culturel ayant été exporté illégalement d'un autre État partie à la convention de l'UNESCO de 1970 si l'exportation s'est produite après l'entrée en vigueur de la Convention au Canada et dans cet État.

Le personnel du Programme collabore avec l'ASFC pour assurer le contrôle des importations en identifiant les objets importés et en les faisant authentifier, ainsi que pour fournir au public canadien de l'information sur le contrôle des importations en divers formats (brochures, affiches et informations en ligne).

2.3 Modèle logique

Le projet de stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque du Programme, rédigé en 2011, établit que celui-ci est un programme prescrit par la loi qui « répond à la nature changeante et imprévisible de la production et de la disponibilité des biens culturels. Le Programme contribue à la capacité des établissements canadiens à vocation patrimoniale de

continuer d'attirer des publics divers grâce à une programmation soutenue par des collections que l'on s'efforce toujours d'élargir »[6].

Le modèle logique du Programme, qui montre les liens existant entre les activités et les résultats immédiats, intermédiaires et à long terme du Programme, se trouve à l'annexe A. Il présente trois résultats immédiats escomptés, deux résultats intermédiaires escomptés, et deux résultats ultimes escomptés, également mentionnés au tableau 1.

Les principaux extrants appuyant la réalisation des résultats escomptés du Programme sont les suivants : délivrance d'attestations aux fins d'impôt pour des biens culturels, désignation d'établissements désignés, attribution de fonds, contrôle des exportations de biens culturels et évaluation de possibles cas d'importation illégale de biens culturels.

Tableau 1 : Résultats escomptés du Programme

Niveau	Résultats escomptés	Justification
Résultats immédiats	Des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation sont donnés ou vendus par des intérêts privés à des établissements collectionneurs désignés.	En misant sur d'autres éléments du Programme (attestation et subventions), les établissements désignés peuvent enrichir leurs collections de biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale, et faciliter le transfert à des établissements publics de biens culturels détenus par des intérêts privés. La possibilité d'obtenir une attestation aux fins d'impôt encourage les donateurs ou vendeurs de biens culturels à conserver ceux-ci au Canada.
	Les établissements collectionneurs désignés ont la possibilité d'acquérir des biens culturels d'importance nationale.	Les établissements désignés achètent des biens culturels grâce aux subventions visant les biens culturels mobiliers (volets des subventions et du contrôle des exportations).
	Des procédures sont entreprises afin de rendre des biens culturels à leur pays d'origine.	Grâce aux efforts de l'ASFC et avec l'appui du Programme, des biens culturels importés illégalement sont confisqués, et des dossiers sont acheminés au ministère de la Justice ou à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en vue de la prise de mesures civiles ou pénales.
Résultats intermédiaires	Des biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale sont rapatriés ou conservés en permanence au Canada.	L'acquisition de biens culturels par l'entremise de l'attestation, du contrôle des exportations et de l'octroi de subventions permet le rapatriement ou la conservation au Canada de biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale, et permet aux établissements canadiens désignés d'enrichir leur collection.
	Des biens culturels importés illégalement au Canada sont rendus à leur pays d'origine.	Après une action en recouvrement réussie, un bien culturel importé illégalement au Canada est rendu à son pays d'origine.

[6] Patrimoine canadien, *Movable Cultural Property Program: Performance Measurement, Evaluation and Risk Strategy*, mars 2011, p. 3.

Niveau	Résultats escomptés	Justification
Résultats ultimes	Des biens culturels d'importance nationale sont préservés par des établissements collectionneurs désignés pour que les générations actuelles et futures puissent y avoir accès.	Comme résultat ultime, les établissements désignés préservent des biens culturels d'importance nationale, stimulant ainsi leurs programmes et leurs activités de diffusion externe, pour s'assurer qu'ils restent accessibles aux générations actuelles et futures.
	Le Canada respecte ses obligations internationales en matière de biens culturels.	Le Canada respecte ses obligations internationales à l'égard des biens culturels puisqu'il veille au contrôle des exportations et des importations, impose des pénalités et des sanctions administratives aux contrevenants en collaborant avec d'autres États à la prévention du trafic illicite, et recouvre et rend des biens culturels aux autres États partie à la Convention de l'UNESCO de 1970. Collectivement, ces résultats montrent que le Canada respecte ses obligations internationales relatives aux biens culturels.

2.4 Gouvernance et gestion du Programme

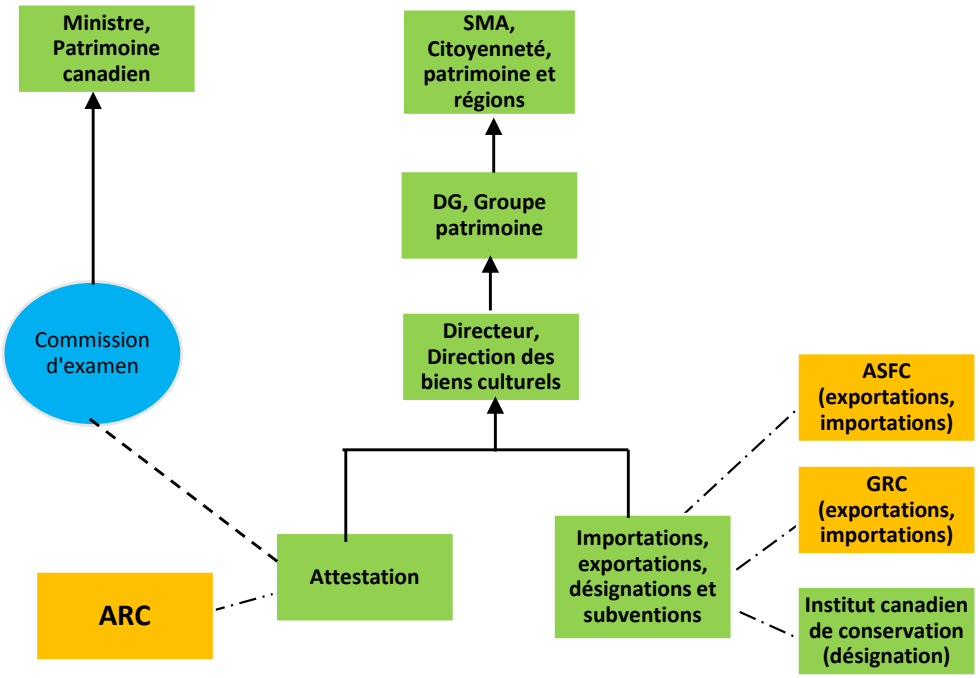
Le système de gouvernance du Programme est illustré à la figure 1. Comme cela a déjà été mentionné, le Programme garantit l'application de dispositions précises de la *Loi*, notamment en prenant les mesures suivantes :

- Recommander la désignation d'administrations publiques et d'établissements à vocation patrimoniale qui souhaitent acquérir des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation ou demander des subventions.
- Recommander l'octroi de subventions pour l'achat de biens culturels.
- Jouer le rôle de Secrétariat auprès de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels.
- Voir au contrôle des exportations de biens culturels.
- Assurer la collaboration internationale en ce qui a trait aux biens culturels, principalement en veillant au contrôle des importations et à la reddition de comptes sur l'application des ententes internationales.

Durant les années visées par la présente évaluation, le directeur de la Direction des biens culturels mobiliers de Patrimoine canadien devait voir à la collecte continue de données sur le rendement et jouait le rôle de secrétaire de la Commission d'examen. Le secrétaire adjoint de la Commission d'examen occupait également le poste de directeur adjoint du Programme des biens culturels mobiliers. Les directeurs et le personnel administratif recueillaient des données sur tous les volets du Programme (désignation, attestation, subventions, exportations et importations), et les compilaient dans le *Rapport annuel sur la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*. En juin 2013, la Commission d'examen a changé le titre du secrétaire pour celui de

directeur du Secrétariat de la Commission d'examen, et celui du secrétaire adjoint pour celui de directeur adjoint de la Commission d'examen.

Figure 1 : Gouvernance du Programme de 2010-2011 à 2013-2014



La *Loi* prévoit que la Commission d'examen peut être composée d'au plus dix membres, nommés par le gouverneur en conseil comme suit :

- deux membres du public;
- jusqu'à quatre membres qui sont ou ont été directeurs, membres ou employés d'une galerie d'art, d'un musée, d'archives, d'une bibliothèque ou d'un établissement semblable au Canada;
- jusqu'à quatre membres qui sont ou ont été des marchands ou des collectionneurs d'œuvres d'art, d'antiquités ou d'autres objets importants pour le patrimoine culturel du Canada.

Durant la période d'évaluation, le personnel de la Direction a fourni tous les services administratifs à la Commission d'examen et mis en œuvre tous les volets du Programme. Il a reçu les demandes, vérifié qu'elles étaient complètes, assuré un suivi auprès des demandeurs au besoin, préparé la documentation, délivré les attestations aux fins d'impôt, donné des séances d'information, fait des recommandations et appliqué les décisions de la Commission d'examen et du Ministère pour toutes les questions ayant trait aux subventions, aux désignations, à l'attestation et au contrôle des exportations et des importations.

2.5 Partenaires d'exécution, intervenants et publics cibles

Le Programme collabore avec toutes sortes de partenaires et d'intervenants : le ministère des Finances du Canada, l'Agence du revenu du Canada (ARC), l'Agence des services frontaliers du Canada, le ministère de la Justice du Canada, la GRC, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, d'autres pays et l'UNESCO, de même que des experts-vérificateurs et l'Institut canadien de conservation (organisme de service spécial du Groupe Patrimoine, à Patrimoine canadien).

Parmi les bénéficiaires du Programme, mentionnons les suivants :

- administrations publiques et établissements collectionneurs désignés dans le cadre du Programme ayant acquis un bien culturel d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale qui a fait l'objet d'une attestation aux fins d'impôt dans le cadre d'un don ou d'une vente, et pouvant recevoir des subventions du Ministère pour les aider à acquérir un bien culturel d'importance nationale qui, autrement, serait exporté, ou encore à rapatrier un bien qui se trouve déjà à l'extérieur du Canada;
- particuliers, entreprises ou établissements qui souhaitent exporter des objets figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*;
- particuliers, entreprises ou établissements qui souhaitent faire don de biens culturels à des administrations publiques ou à des établissements collectionneurs dans le but d'obtenir une attestation aux fins d'impôt;
- Canadiens qui ont accès à des biens culturels d'intérêt exceptionnel ou d'importance nationale autrefois inaccessibles au public puisqu'ils appartenaient à des intérêts privés;
- gouvernements étrangers qui souhaitent récupérer des biens culturels exportés illégalement.

2.6 Ressources du Programme

Un total de 13,071 millions de dollars a été prévu au budget pour l'exécution du Programme durant la période 2010-2011 à 2014-2015, soit une moyenne de 2,702 millions de dollars par année (tableau 2). (Le tableau inclut les données de 2014-2015, mais l'évaluation porte seulement sur les sept premiers mois de cette année-là, comme précisé antérieurement.) Ces sommes comprennent les salaires et les avantages sociaux des employés, les dépenses de fonctionnement et entretien ainsi que les subventions. Celles-ci, volet principal du Programme, comptent pour 43 % des coûts estimatifs totaux sur la période de cinq ans étudiée.

Les coûts d'exécution prévus n'incluent pas les coûts engagés par les partenaires fédéraux du Programme (ARC, ASFC et GRC).

Tableau 2 : Budget d'exécution du Programme, 2010-2011 à 2014-2015 (en dollars)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total
Salaires des employés	810 000	810 000	1 008 312	954 007	984 559	**4 566 878**
Avantages sociaux des employés (20 %)	162 000	162 000	201 662	190 801	196 912	**913 376**
Fonctionnement et entretien	435 567	435 567	450 567	450 567	441 181	**2 213 449**
Subventions	1 163 680	1 163 680	1 163 680	1 163 680	1 163 680	**5 818 400**
Total	**2 571 247**	**2 571 247**	**2 824 221**	**2 759 055**	**2 786 332**	**13 512 103**

Source : Direction générale de la gestion financière, Patrimoine canadien

Le tableau 3 résume le manque à gagner estimé en recettes fiscales lié au crédit d'impôt non remboursable et à l'exemption pour les gains en capital consentie lors de dons de biens culturels. Les deux mesures donnent un total qui varie entre 24 millions de dollars et 34 millions de dollars par année de 2010 à 2014 (années civiles). Ces estimations sont publiées chaque année par le ministère des Finances.

Tableau 3 : Manque à gagner estimé en recettes fiscales lié aux dons de biens culturels, années civiles 2010 à 2014 (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Crédit d'impôt pour don de charité	18	17	26	23	23	**107**
Exemption de l'impôt sur les gains en capital	6	5	8	7	7	**33**
Total	**24**	**22**	**34**	**30**	**30**	**140**

Nota : Les chiffres pour 2010 à 2012 sont des estimations alors que les chiffres pour 2013 et 2014 sont des projections.

Source : Ministère des Finances du Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2014*

3. Méthodologie d'évaluation

3.1 Portée, moment de l'évaluation et contrôle de la qualité

3.1.1 Portée et objet principal de l'évaluation

L'évaluation visait à fournir des renseignements crédibles et neutres sur la pertinence et le rendement continus du Programme des biens culturels mobiliers (efficacité, économie et efficience) pour la période allant du 1er avril 2010 au 31 octobre 2014.

L'évaluation permet de respecter les exigences en matière de reddition de comptes de Patrimoine canadien, tous les programmes de subventions et de contributions en activité devant faire l'objet d'une évaluation exhaustive aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que l'exigence de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor voulant que toutes les dépenses de programmes directes soient évaluées tous les cinq ans. La période d'évaluation couvre cinq mois de moins que prévu, car une partie des responsabilités du Programme a été transférée au Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs le 1er novembre 2014.

Afin d'effectuer une évaluation de qualité au meilleur coût possible, la Direction des services d'évaluation de Patrimoine canadien a calibré comme suit la portée de l'étude et le niveau d'effort requis :

- L'évaluation couvre toutes les questions fondamentales et les questions d'évaluation sur la pertinence et le rendement établies dans la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor (2009). Comme dans toute évaluation, certaines questions ont été étudiées de manière plus approfondie que d'autres. Il est impossible, par exemple, d'évaluer pleinement si le Programme a atteint son résultat ultime portant sur l'accès des Canadiens aux biens culturels conservés au Canada.
- Dans le cadre de l'examen de l'exécution du Programme, les évaluateurs ont pris en compte les divers systèmes de gestion de l'information et de technologie de l'information utilisés. L'attestation relevant maintenant du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, les évaluateurs n'ont pas étudié le système de gestion de cas Initiative opérationnelle en ligne des S et C, qui a été utilisé pendant une partie de la période visée par l'évaluation[7].
- L'évaluation n'a pas porté sur la fonction de soutien stratégique du Programme.
- Les travaux de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels n'ont pas été inclus dans la portée de l'étude puisqu'il s'agit d'un tribunal indépendant. Les membres de la Commission d'examen ont toutefois été rencontrés en entrevue afin d'obtenir leur point de vue sur le travail fait par le Secrétariat en soutien au processus d'attestation.

[7] Le système ministériel Initiative opérationnelle en ligne des subventions et des contributions (S et C) est un système de gestion de cas utilisé pour les attestations. Il a été créé au départ pour le traitement des crédits d'impôt pour l'industrie du film et de la télévision par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens du Ministère.

- Une analyse comparative a été effectuée, mais elle s'est limitée à quatre pays et a mis l'accent sur la conception et l'exécution de programmes comparables. Elle a été menée uniquement à partir de recherches sur Internet (aucune entrevue n'a été effectuée auprès des autres administrations).
- Au sein du gouvernement fédéral, les évaluateurs ont interrogé des informateurs clés, notamment des dirigeants et employés du Programme, des membres de la Commission d'examen et des membres de partenaires d'exécution directs (comme l'Agence des services frontaliers du Canada). En dehors du gouvernement fédéral, ils ont mené des entrevues avec des représentants des publics cibles immédiats du Programme (établissements désignés et demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation). Aucune entrevue n'a été menée auprès d'autres partenaires d'exécution ou intervenants, par exemple des donateurs, des évaluateurs, des experts-vérificateurs ou des importateurs.

3.1.2 Moment de l'évaluation

L'évaluation a été effectuée entre octobre 2014 et octobre 2015 sous la supervision de la Direction des services d'évaluation.

3.1.3 Contrôle de la qualité

Afin de garantir la production d'un rapport d'évaluation de haute qualité, des gestionnaires de haut niveau de la Direction ont fourni des directives lors de la planification de l'étude, notamment pour l'élaboration du cadre de référence, qui a été approuvé par le Comité de la planification intégrée, de la mesure du rendement et de l'évaluation de Patrimoine canadien.

L'équipe de la Direction a organisé des réunions internes régulières pour assurer la qualité globale des analyses sur lesquelles se fonde le rapport d'évaluation.

Ces réunions ont rassemblé un Groupe de travail sur l'évaluation (le Groupe de travail) composé d'employés de la Direction et de représentants du Programme. Le Groupe de travail a contribué à la préparation du cadre d'évaluation (c.-à-d. la liste des questions fondamentales, des questions d'évaluation et des méthodes de collecte de données) ainsi qu'à la vérification de l'exactitude et de la validité des constatations. Les constatations préliminaires et les recommandations envisagées ont fait l'objet de discussions avec les gestionnaires des directions générales visées de Patrimoine canadien.

3.2 Questions fondamentales et questions d'évaluation

L'évaluation traite des cinq questions fondamentales sur la pertinence et le rendement énoncées dans la *Directive sur la fonction d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor* (2009). Elle porte également sur la conception et l'exécution du Programme des biens culturels mobiliers.

Les questions d'évaluation et les indicateurs connexes ont été choisis en fonction du contenu du modèle logique du Programme (inclus dans le projet de stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque rédigé en 2011). Le cadre d'évaluation a été conçu par la Direction et

approuvé par le Groupe de travail. Les questions fondamentales et les questions d'évaluation sont présentées dans le tableau 4, et expliquées en détail à l'annexe B.

3.3 Méthodologie d'évaluation

3.3.1 Consultations préliminaires

Avant le début de l'évaluation, des discussions préliminaires ont eu lieu avec la direction et le personnel du Programme. Le cadre de référence de l'évaluation a ensuite été élaboré, y compris une description de la portée et des questions de l'évaluation, l'approche méthodologique utilisée et la matrice d'évaluation détaillée. Le cadre de référence a été approuvé par le Comité de la planification intégrée, de la mesure du rendement et de l'évaluation de Patrimoine canadien.

3.3.2 Sources de données

L'évaluation s'est faite suivant une combinaison de méthodes; les évaluateurs ont eu recours à quatre sources de données qualitatives ou quantitatives, diverses sources primaires et secondaires permettant de trianguler les résultats obtenus. En raison de la stabilité relative du Programme au fil des décennies, des données longitudinales ont pu être analysées pour certains indicateurs de mesure clés. Des rapports techniques ont d'abord été rédigés pour chaque source de données, puis une analyse a été faite par question fondamentale, question d'évaluation et indicateur.

Tableau 4 : Questions fondamentales et questions d'évaluation

Questions fondamentales	Questions d'évaluation
Pertinence	
Besoin continu du Programme	▪ Le Programme est-il nécessaire pour garantir que des objets d'importance nationale sont conservés et rapatriés? ▪ Dans quelle mesure le Programme continue-t-il de respecter ses obligations internationales en vertu de la Convention de l'UNESCO de 1970?
Conformité aux priorités du gouvernement	▪ Le Programme est-il conforme aux priorités stratégiques de Patrimoine canadien et aux priorités du gouvernement fédéral?
Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement	▪ Le programme est-il en harmonie avec les rôles et priorités du gouvernement fédéral? ▪ En quoi le Programme est-il comparable aux programmes d'autres pays ayant des obligations législatives semblables?
Rendement (efficacité)	
Réalisation des résultats immédiats/intermédiaires	▪ Des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation sont-ils donnés ou vendus par des intérêts privés à des établissements collectionneurs désignés? ▪ Dans quelle mesure les établissements collectionneurs désignés ont-ils la possibilité d'acquérir des biens culturels d'importance nationale? ▪ Dans quelle mesure des procédures sont-elles entreprises pour rendre des œuvres à leur pays d'origine?

Questions fondamentales	Questions d'évaluation
	▪ Dans quelle mesure des biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale sont-ils rapatriés ou conservés en permanence au Canada? ▪ Dans quelle mesure des biens culturels importés illégalement au Canada sont-ils rendus à leur pays d'origine?
Réalisation des résultats ultimes	▪ Dans quelle mesure des biens culturels d'importance nationale sont-ils préservés par les établissements collectionneurs désignés pour que les générations actuelles et futures puissent y avoir accès? ▪ Le Programme a-t-il eu des retombées positives ou des effets négatifs inattendus?
Conception et exécution	▪ Les rôles et responsabilités des divers intervenants et participants à l'exécution du Programme sont-ils clairs et appropriés? ▪ La surveillance et la reddition de comptes sont-elles efficaces?
Rendement (efficience et économie)	
Démonstration d'efficience et d'économie	▪ **Économie :** Dans quelle mesure le personnel réduit-il au minimum les ressources nécessaires à l'exécution du Programme? ▪ **Efficience :** Dans quelle mesure les intrants sont-ils efficacement convertis en extrants?

La méthode d'évaluation prévoyait le recours aux sources de données suivantes.

- **Examen des documents, des dossiers et des bases de données du Ministère :** L'examen des documents a porté sur une vaste gamme d'écrits, soit des documents gouvernementaux et ministériels clés, des documents du Programme (budgets, allocations/dépenses annuelles, lignes directrices et formulaires), des documents ministériels (Architecture d'alignement des programmes, rapports sur les plans et priorités, et rapports ministériels sur le rendement), deux rapports d'évaluation du Programme précédents, des documents officiels du gouvernement du Canada (discours du Trône, présentations au Conseil du Trésor, budgets), des bases de données et fichiers administratifs[8], des sites Web et publications du gouvernement du Canada, et des articles publiés dans les médias. L'annexe C dresse la liste de tous les documents étudiés dans le cadre de l'évaluation.
- **Recension des écrits :** Le Groupe de recherche sur les politiques de Patrimoine canadien a effectué la recension des écrits et rédigé un rapport technique. Les sujets de recherche ont été établis d'après les questions d'évaluation et le cadre de référence. Diverses sources ont été examinées : publications universitaires, rapports de recherche gouvernementaux et non gouvernementaux, et sites Web. Le rapport technique rédigé au

[8] Y compris des dossiers financiers, dossiers de projet, bases de données et autres systèmes d'information internes/externes conçus pour appuyer la direction dans ses activités continues de soutien administratif et de mesure de rendement des activités. La documentation du système de bases de données Summa a été examinée dans le cadre de cette source de données.

terme de la recension des écrits incluait une analyse comparative de programmes semblables au Programme des biens culturels mobiliers exécutés dans d'autres pays. L'annexe C contient une bibliographie.

- **Entrevues avec des informateurs clés :** Des entrevues ont été menées entre février et mars 2015. Elles ont permis de recueillir de l'information approfondie : opinions, explications, exemples et renseignements concrets sur les questions d'évaluation. Les informateurs clés ont été choisis en fonction de leur participation au Programme ainsi que de leurs connaissances et de leur expérience connexes. Des guides d'entrevue ont été produits et adaptés à chaque type d'intervenant. En tout, 26 entrevues semi-dirigées ont été menées avec des représentants des groupes suivants :
  - Employés de Patrimoine canadien (10)
  - Représentants de sept établissements désignés (10)
  - Membres de la Commission d'examen (3)
  - Agents de licence et autres représentants de l'ASFC (3)
- **Sondage auprès d'établissements désignés et de demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation :** Un total de 171 invitations à remplir un sondage ont été envoyées à des établissements désignés (130 établissements de langue anglaise et 41 établissements de langue française). Au total, 90 réponses ont été reçues (72 établissements de langue anglaise et 18 établissements de langue française), soit un taux de réponse de 53 %. Ce taux est plus élevé que la moyenne pour des sondages semblables menés par Patrimoine canadien dans le cadre d'évaluations récentes. Les répondants ont été priés de donner leur avis sur la pertinence, le rendement, la conception et l'exécution du Programme. Trois types d'activités étaient visées : attestation, désignation et subventions. Parmi les répondants, 79 (90 %) ont affirmé avoir soumis une demande d'attestation, 18 (20 %), une demande de désignation, et 7 (8 %), une demande de subvention. Les évaluateurs ont également fait parvenir 16 invitations à participer à un sondage à des demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation (14 anglophones et 2 francophones). De ce nombre, 8 personnes ont répondu au sondage (7 anglophones et 1 francophone)[9].
- **Évaluation de l'économie et de l'efficience :** Afin d'évaluer l'efficience et l'économie d'un programme, il faut établir si les activités sont menées, les extrants, produits, et les résultats, obtenus de la meilleure manière possible. L'évaluation de l'économie a trait à la mesure dans laquelle une utilisation optimale est faite des ressources afin d'obtenir les résultats escomptés, alors que l'analyse de l'efficacité consiste à évaluer les rapports entre les intrants, les extrants et les résultats obtenus. Dans le cadre de la présente évaluation, les évaluateurs ont décidé de se concentrer sur l'économie et l'efficacité opérationnelle. Un troisième concept, l'affectation optimale des ressources (parfois appelée rapport qualité-prix), n'entrait pas dans la portée de l'évaluation. L'économie et l'efficacité opérationnelle ont été évaluées grâce à l'examen des données financières et opérationnelles du Programme. Les informateurs clés et les représentants

[9] En fait, neuf personnes ont répondu au sondage, mais un répondant a précisé ne pas avoir porté de dossier en appel; ses réponses n'ont donc pas été incluses dans l'analyse.

d'établissements désignés devaient également donner leur avis sur l'efficacité du fonctionnement du Programme.

3.3.3 Limites méthodologiques

La méthode d'évaluation employée comportait de nombreux avantages, notamment le recours à de multiples sources de données à la fois qualitatives et quantitatives ainsi qu'à des sources de données primaires et secondaires. Elle comportait cependant des limites, dont les principales sont décrites ci-dessous.

- **Tous les groupes d'intervenants n'étaient pas représentés au sein des informateurs clés interrogés :** Cette réalité découle du processus de calibration (dont il a été question plus haut). Aucune entrevue n'a eu lieu avec des représentants du ministère des Finances ou de la GRC, ou encore avec des évaluateurs, des donateurs, des experts-vérificateurs ou des importateurs. Le sondage effectué en ligne auprès des établissements désignés a cependant permis d'en savoir plus sur le point de vue des donateurs.
- **Les informateurs clés ont mis l'accent sur le volet de l'attestation :** Cette tendance était à prévoir puisque ce volet est celui qui reçoit le plus d'attention et qui intéresse un vaste échantillon d'intervenants. Les informateurs clés n'ont donc pas traité des cinq volets du Programme de la même façon. Les autres volets ont été abordés dans une certaine mesure dans les deux sondages en ligne, ce qui compense en partie le problème.
- **L'analyse comparative n'a porté que sur quatre pays :** L'étude comparative n'a porté que sur les programmes comparables de quatre autres pays parties à la Convention de l'UNESCO. Trois d'entre eux disposent d'un cadre législatif semblable à celui du Canada (France, Grande-Bretagne et Australie), et le dernier a opté pour une approche différente (États-Unis). La collecte de données s'est faite uniquement à partir de recherches sur Internet (aucune entrevue n'a été menée). Les renseignements disponibles sur le rendement de programmes comparables étaient limités.
- **Il y avait peu de données sur la mesure du rendement :** Le Programme ne dispose pas d'une stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque approuvée. Un projet de stratégie a été rédigé en 2011 et, bien qu'elle n'ait jamais été approuvée, elle comporte certaines mesures qui sont utilisées par le Programme pour rendre des comptes dans le rapport ministériel sur le rendement annuel et dans le rapport annuel sur l'application de la *Loi*. Celui-ci donne de l'information sur les extrants du Programme (p. ex. nombre de demandes d'attestation reçues et juste valeur marchande des objets visés, nombre de subventions octroyées, liste d'établissements ayant reçu une désignation). Aucune information n'était disponible sur le respect des normes de service (bien que rien ne suggère leur non-respect).

4. Constatations – Pertinence

La présente section expose les principales constatations relatives à la pertinence du Programme des biens culturels mobiliers. Les questions précises sont données au tableau 4, dans la section précédente.

4.1 Besoin continu du Programme

Le Programme a été mis sur pied à la fin des années 1970 pour deux raisons principales. Tout d'abord, il devait répondre au besoin de conserver au Canada des exemples représentatifs de biens culturels d'importance nationale. Ensuite, il devait permettre au Canada de ratifier la Convention de 1970 et de respecter les obligations connexes, soit prévenir ou décourager l'importation illicite de biens culturels. Ces deux aspects du besoin continu du Programme sont analysés ci-dessous.

Le Programme est-il nécessaire pour garantir que des objets d'importance nationale sont conservés et rapatriés?
Résumé des principales constatations Les données probantes, y compris les opinions des informateurs clés et les constatations tirées du sondage auprès des établissements désignés, révèlent que le Programme doit continuer de conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale pour les rendre accessibles aux générations actuelles et futures. Les budgets d'acquisition des établissements culturels canadiens n'ont pas suivi l'inflation, et beaucoup d'entre elles ne peuvent enrichir leurs collections que grâce aux dons. Les incitatifs fiscaux accordés pour les dons sont donc considérés comme essentiels. Selon le sondage mené auprès des établissements désignés, 88 % des répondants convenaient que le Programme demeure pertinent, car il garantit la conservation ou le rapatriement au Canada de biens culturels d'importance nationale. Les demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation étaient moins nombreux à convenir du besoin continu du Programme. Dans leurs commentaires, axés sur le volet de contrôle des exportations, certains ont remis en question la définition de bien culturel, visé par ce volet, et laissé entendre que l'exportation de certains objets est interdite inutilement. Le Programme a presque terminé la mise en œuvre d'une recommandation découlant de l'évaluation de 2010, soit de revoir les limites de valeur des objets figurant dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*.

Les informateurs clés interrogés au sein de Patrimoine canadien comme chez les intervenants externes s'entendent sur le fait que le gouvernement fédéral doit continuer de soutenir la conservation au Canada d'exemples représentatifs de notre patrimoine culturel. Certains employés du Ministère ont fait remarquer la baisse marquée des budgets des établissements des arts et du

patrimoine, et l'accent de plus en plus grand qu'ils doivent mettre sur la collecte de fonds plutôt que sur la recherche et l'élargissement des collections. Ils confirmaient ainsi une constatation faite dans l'évaluation de 2010 du Programme, c'est-à-dire que les budgets d'acquisition des établissements culturels canadiens n'ont pas suivi l'inflation, et que beaucoup d'entre elles ne peuvent plus obtenir d'objets que grâce aux dons. Les incitatifs fiscaux accordés pour les dons sont donc considérés comme d'autant plus essentiels[10].

Selon quelques-uns des informateurs clés de Patrimoine canadien, l'intérêt manifesté par les donateurs et les établissements envers les dons de bienfaisance s'est accompagné d'une hausse du nombre d'arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux durant la période visée par l'évaluation. Le personnel du Programme a donc collaboré avec le ministère des Finances, et des changements ont été apportés à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en juin 2014 pour régler des problèmes antérieurs[11].

L'opinion des informateurs clés sur l'importance du Programme était étayée par les constatations tirées du sondage auprès des établissements désignés. Au moyen d'une échelle de 1 à 5, les répondants ont indiqué s'ils croyaient en l'existence d'un besoin continu du Programme pour garantir la conservation ou le rapatriement au Canada de biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale. Au total, 88 % d'entre eux se sont dits d'accord ou tout à fait d'accord avec cette affirmation, une note moyenne de 4,4 sur 5 (tableau 5). La même proportion des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord qu'il est toujours nécessaire pour le gouvernement fédéral de soutenir la préservation d'exemples représentatifs du patrimoine culturel du Canada (même note moyenne que pour le point précédent). Un pourcentage moindre des répondants (61 %) étaient d'accord ou tout à fait d'accord que le Programme répond convenablement au besoin de conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale (note moyenne de 3,5).

[10] Patrimoine canadien, *Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers*, janvier 2010, p. 23.

[11] Les arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux sont des transactions complexes faisant intervenir un promoteur qui vend un avantage fiscal à des investisseurs. Ceux-ci se voient promettre un allègement fiscal beaucoup plus important que les dépenses engagées pour acquérir le bien. Ce qui devait être un avantage fiscal octroyé en contrepartie d'un don caritatif devient plutôt une façon de réaliser un bénéfice. Le 11 février 2014, le projet de loi C-31 est venu modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour limiter les avantages fiscaux offerts aux donateurs de biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation acquis par l'entremise d'arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux.

Tableau 5 : Pertinence du Programme d'après le sondage auprès des établissements désignés

Sur une échelle de 1 à 5 où 1 signifie « Tout à fait en désaccord », 3, « Neutre », et 5, « Tout à fait d'accord », donnez votre avis sur les énoncés suivants.								
Énoncés	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**	**Nombre**	**Note moyenne**
Il existe un besoin continu du Programme pour garantir la conservation ou le rapatriement au Canada de biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale.	13 %	0 %	0 %	10 %	77 %	100 %	88	4,4
Il est toujours nécessaire que le gouvernement fédéral appuie la conservation au Canada d'exemples représentatifs de notre patrimoine culturel.	13 %	0 %	0 %	6 %	82 %	100 %	88	4,4
Le Programme répond convenablement au besoin de conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale.	10 %	17 %	12 %	36 %	25 %	100 %	81	3,5

Si l'on compare les réponses selon le type d'établissement, il en ressort que les représentants de musées conviennent un peu moins que les autres du besoin continu du Programme et de l'importance du rôle que joue le gouvernement à l'appui de la conservation de biens culturels. Les représentants d'archives, puis de musées, conviennent dans une moindre mesure que les autres que le Programme répond convenablement au besoin de conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale (tableau 6).

Tableau 6 : Pertinence du Programme, note par type d'établissement d'après le sondage auprès des établissements désignés

	Note moyenne (échelle de 1 à 5 où 1 signifie « Tout à fait en désaccord » et 5, « Tout à fait d'accord »)				
Énoncés	**Musée**	**Archives**	**Bibliothèque**	**Galerie d'art**	**Tous les établissements**
Il existe un besoin continu du Programme pour garantir la conservation ou le rapatriement au Canada de biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale.	4	4,5	4,3	4,4	4,4
Il est toujours nécessaire que le gouvernement fédéral appuie la conservation au Canada d'exemples représentatifs de notre patrimoine culturel.	4	4,6	4,5	4,5	4,4
Le Programme répond convenablement au besoin de conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale.	3	2,8	3,2	3,3	3,5

Selon les constatations tirées du sondage auprès des demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation, ces derniers conviennent du besoin continu du Programme dans une moindre mesure que les représentants d'établissements désignés. Trois des huit répondants se sont

dits en désaccord avec l'existence d'un tel besoin dans les réponses qu'ils ont données aux trois énoncés susmentionnés (tableau 6). Il est à noter que sept de ces huit répondants ont fini par obtenir leur licence d'exportation et par exporter leur bien culturel. Un d'entre eux a remis en question, dans un commentaire détaillé, la nécessité du contrôle des exportations, précisant que dans de nombreux cas, le marché naturel des biens culturels canadiens se trouve au Canada. Il a affirmé que même lorsque des objets culturels canadiens sont mis en vente à l'étranger, ils finissent par revenir au Canada, les seuls acheteurs étant souvent des Canadiens. Il a donné comme exemple la vente récente (avril 2015) de la succession de Peter Winkworth, homme né à Londres, mais élevé au Canada, qui collectionnait des artéfacts canadiens datant des XVIIIe et XIXe siècles. Des recherches subséquentes ont révélé que 326 lots ont été mis en vente aux enchères par Christie's, à Londres, en avril 2015. Le total des ventes s'est élevé à 6,54 millions de dollars, soit bien plus que les estimations faites avant la vente[12]. De nombreux acheteurs étaient des Canadiens. Bibliothèque et Archives Canada s'est procuré huit lots pour un peu moins de 183 000 dollars, grâce en partie à une subvention accordée par le Programme (dont une grande huile d'une écloserie du Nouveau-Brunswick pour 46 750 dollars)[13]. Le Musée canadien de l'histoire a enchéri sur 13 lots et dépensé près de 355 000 dollars, achetant notamment une vaste aquarelle montrant une rencontre d'officiers militaires, en hiver, à mi-chemin entre Fredericton et Saint John, peinte vers 1824 par le capitaine John Hewett. Le Musée des beaux-arts du Canada a acheté *Marché Bonsecours, Montréal* (1880) pour 410 000 dollars. La toute première esquisse des chutes Niagara, intitulée *An East View of the Great Cataract of Niagara*, réalisée par le soldat britannique Thomas Davies, a été vendue à un acheteur étranger anonyme[14]. L'article le plus attendu de la vente aux enchères, le tableau *Quebec Farm* peint par Cornelius Krieghoff en 1856, s'est vendu 364 000 dollars, plus du double du prix estimé, à un acheteur étranger anonyme[15]. Deux huiles du XIXe siècle montrant des Micmacs chassant la bernache du Canada sont allées chercher la plus forte somme durant la vente aux enchères : un Canadien anonyme les a achetées pour 992 000 dollars[16].

D'autres demandeurs ayant porté en appel un refus de licence d'exportation ont remis en question, dans les commentaires, la définition de bien culturel, et laissé entendre que l'exportation de certains objets est interdite inutilement.

- *« Si le Programme continue d'affecter des ressources à la rétention d'œuvres, un plus grand soin devrait être consacré à la définition des biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale. On n'aurait jamais dû exiger une licence pour exporter l'objet ayant fait l'objet de ma demande. »*

- *« Je suis en bonne partie d'accord, mais pas nécessairement avec la définition d'intérêt exceptionnel. Je considère que les règlements sur les exportations n'auraient pas dû s'appliquer à mes objets puisqu'il s'agissait plutôt de marchandises, soit quelques*

[12] http://www.christies.com/about/press-center/releases/pressrelease.aspx?pressreleaseid=7818 (en anglais seulement)
[13] http://www.marketwired.com/press-release/winkworth-major-documentary-art-acquisition-by-library-and-archives-canada-2006411.htm (en anglais seulement)
[14] En août 2015, le Comité d'examen des exportations d'œuvres d'art et d'objets d'intérêt culturel, organisme indépendant, a interdit l'exportation de cette toile du Royaume-Uni.
[15] http://www.theglobeandmail.com/arts/art-and-architecture/paintings-netting-nearly-1-million-set-new-benchmark-in-canadian-art-sales/article23757063/ (en anglais seulement)
[16] http://arteconomist.com/?p=8196 (en anglais seulement)

échantillons de pierre parmi des centaines d'objets du genre facilement accessibles sur le marché. »

- *« La limite fixée pour les minéraux est toujours de 2 000 dollars par spécimen, alors qu'elle devrait plutôt être portée à 20 000 dollars : le monde a bien changé depuis 1978! »*

Dans la lignée du troisième commentaire, qui porte sur les limites de valeur établies dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*, la deuxième recommandation faite dans l'évaluation de 2010 était de revoir ces limites. Les rapports de suivi du Ministère sur cette recommandation, rédigés en 2011 et 2014, démontrent que les responsables du Programme convenaient de cette nécessité, mais ne disposaient pas des ressources requises pour mettre à jour le document. Le Ministère a reconnu la nécessité d'une telle mise à jour en finançant la recherche connexe à la fin de l'exercice 2014-2015.

Le Canada continue-t-il de respecter ses obligations internationales en vertu de la Convention de l'UNESCO de 1970?
Résumé des principales constatations Selon les données probantes utilisées lors de l'évaluation, il est important que le Canada continue non seulement à soutenir les principes de 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* (1970), mais aussi à respecter les obligations en découlant. Il existe toujours une justification solide pour la poursuite des efforts entrepris afin d'empêcher le commerce international illicite des biens culturels mobiliers. De plus, il est important que le Canada respecte les traités internationaux du genre.

Le commerce illicite de biens culturels mobiliers continue de s'intensifier à l'échelle internationale. En 2013, alors qu'elle se penchait sur le passé et l'avenir de la Convention, l'UNESCO a affirmé que la vente d'antiquités et d'objets culturels sur le marché noir est un des commerces illicites les plus durables au monde, sa valeur étant estimée à des milliards de dollars, « ce qui représente une hausse de 50 % en dix ans et une "croissance sans précédent" de l'offre sur Internet[17] ».

De nombreux facteurs se sont combinés pour stimuler la croissance du commerce illicite (occupation, raids, corruption, vol, réseaux du crime organisé, etc.). Le pillage du Musée de Bagdad, en 2003, est un exemple récent d'événement ayant porté à l'attention du public le problème posé par le commerce illicite de biens culturels en temps de crise. De nombreux autres exemples ont suivi, notamment le soulèvement civil en Égypte, le conflit armé au Mali et la guerre en Syrie. Un des informateurs clés a décrit comme suit le pillage de lieux historiques dans les régions touchées par des conflits armés (où les artéfacts sont vendus pour financer l'achat d'armes) : *« La guerre nuit aux artéfacts culturels et profite à ceux qui veulent s'adonner au trafic »*.

[17] UNESCO, *La lutte contre le trafic illicite des biens culturels, la Convention de 1970 : Bilan et perspectives*, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2013_INFOKIT_1970_FR.pdf.

Les nations touchées ont cependant fait un effort marqué, dans les dernières années, pour récupérer leur patrimoine culturel, ce qui a eu des conséquences sur la communauté internationale des musées. Des pays comme le Cambodge et d'autres États déchirés par la guerre en sont venus à reconnaître qu'ils avaient perdu de vastes pans de leur patrimoine culturel aux mains de pilleurs et de marchands d'œuvres d'art sans scrupules. Ils ont entrepris de publiciser ces pertes dans un effort concerté visant à rapatrier leurs antiquités. De plus, l'opinion publique a viré de cap : les établissements collectionneurs peuvent aujourd'hui être accusés d'être trop possessifs quant à des biens culturels sur lesquels ils n'ont aucun droit[18]. Dans le monde entier, de grands musées, en raison de l'opinion publique négative et en reconnaissance du rôle qu'ils doivent jouer dans la préservation du patrimoine culturel, ont modifié leurs politiques internes sur la provenance des objets de leurs collections. Ils vérifient aujourd'hui plus attentivement d'où viennent certains d'entre eux[19].

La *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, principal mécanisme de mise en œuvre des obligations du Canada en vertu de la Convention, demeure en vigueur. Le Canada est toujours tenu de respecter les traités internationaux. Les informateurs clés ont souligné que s'il se retirait de la Convention, sa réputation et son autorité à l'échelle internationale s'en ressentiraient. Il est important que l'on perçoive le Canada comme un État s'efforçant d'empêcher le trafic illicite de biens culturels.

Les rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, publiés par Patrimoine canadien, prouvent que le Canada continue de respecter ses obligations en vertu de la *Loi*. Au total, 18 biens culturels importés illégalement ont été rendus à des pays étrangers au fil des ans, dont 5 durant la période visée par l'évaluation. Dans une affaire des plus spectaculaires ayant nécessité la participation du Ministère, de la GRC et de l'Agence des services frontaliers du Canada, 21 000 pièces de monnaie, bijoux et autres objets ont été rendus à la République de Bulgarie en 2011-2012. Cette affaire et plusieurs autres cas très médiatisés survenus un peu partout dans le monde ont été mentionnés sur le site Web de l'UNESCO traitant du trafic illicite de biens culturels[20].

D'après la recension des écrits, le Canada est considéré comme un pays appliquant « activement » la Convention de 1970. En 2012, deux rapports destinés aux participants d'une réunion des États signataires ont attesté la bonne impression que donne le rôle joué par le Canada en application de ce traité. Dans un rapport sur les sanctions imposées par les États parties à la Convention, il est indiqué que le Canada en applique activement les dispositions. Les auteurs d'un rapport d'expert sur les États-Unis et le Canada mentionnent que le nombre d'interventions menées par le Canada en application de la Convention a augmenté au fil des ans[21].

---

[18] Abby Seiff, « How countries are successfully using the law to get looted cultural treasures back », *ABA Journal*, 1er juillet 2014, http://www.abajournal.com/magazine/article/how_countries_are_successfully_using_the_law_to_get_looted_cultural_treasur (en anglais seulement).

[19] *Ibid.*

[20] http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/recent-restitution-cases-of-cultural-objects-using-the-1970-convention/

[21] Lyndel V.Prott, *Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention : An Evaluation 40 Years After Its Adoption*, document d'information à l'intention des participants de la deuxième rencontre des États parties à la Convention de 1970, Paris, siège de l'UNESCO, 20 et 21 juin 2012. Patty Gerstenblith, *United States of America and Canada*, rapport sur les exportations à l'intention des participants de la deuxième rencontre des États parties à la Convention de 1970, Paris, siège de l'UNESCO, 20 et 21 juin 2012.

4.2 Conformité aux priorités du gouvernement

Le Programme est-il conforme aux priorités stratégiques de Patrimoine canadien et aux priorités du gouvernement fédéral?
Résumé des principales constatations Les investissements effectués dans les arts et la culture demeurent parmi les priorités annoncées dans les grandes déclarations du gouvernement, p. ex. les budgets et les discours du Trône. Le Budget de 2014 contenait une référence précise au Programme : il y était mentionné que les Canadiens sont encouragés à faire don de biens importants au plan culturel à des établissements et à des autorités publiques désignées afin d'aider à préserver le patrimoine national du Canada. Le Programme demeure conforme aux résultats stratégiques et à l'Architecture d'alignement des programmes de Patrimoine canadien. Il constitue un sous-programme du Programme du patrimoine, un de trois programmes qui appuient le résultat stratégique 1 : « Les expressions artistiques et le contenu culturel canadiens sont créés et accessibles au pays et à l'étranger ». Le résultat stratégique 1 est à son tour conforme au secteur de dépenses Affaires sociales du gouvernement du Canada et à son résultat : « Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques ». En résumé, le gouvernement du Canada continue de manifester son engagement à respecter les responsabilités du Canada en tant que partie à un traité international et à conserver au Canada des biens culturels d'importance nationale.

4.2.1 Conformité aux priorités et aux résultats stratégiques du Ministère

Le Programme demeure conforme aux résultats stratégiques et à l'Architecture d'alignement des programmes de Patrimoine canadien qui étaient en vigueur durant la période visée par l'évaluation. Il constitue un sous-programme du Programme du patrimoine, un de trois programmes qui appuient le résultat stratégique 1 : « Les expressions artistiques et le contenu culturel canadiens sont créés et accessibles au pays et à l'étranger ».

Comme il est indiqué dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014* de Patrimoine canadien, le Programme du patrimoine « assure que le patrimoine culturel du Canada est préservé et que tous les Canadiens y aient accès, aujourd'hui comme demain. Il permet aux intervenants du secteur du patrimoine d'améliorer leurs connaissances, leurs compétences et leurs pratiques professionnelles, de préserver et de présenter des collections et les objets patrimoniaux, ainsi que de créer et de mettre en circulation des expositions et d'autres formes de contenu patrimonial [...] Le but premier de ce programme est de promouvoir la préservation et la présentation du patrimoine culturel canadien[22]. »

[22] Ministère du Patrimoine canadien, *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014*, p. 24.

4.2.2 Conformité aux priorités du gouvernement du Canada

Le résultat stratégique 1 de Patrimoine canadien cadre avec le secteur de dépenses Affaires sociales et son résultat « Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques »[23].

La présente évaluation confirme les constatations tirées de l'évaluation précédente de 2010, soit que le Programme soutient directement les priorités du Ministère. « 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[24]. »

Les investissements effectués dans le secteur de la culture et l'amélioration de l'accès des Canadiens aux activités artistiques et culturelles sont mentionnés dans les déclarations du gouvernement comme le Budget de 2014 et le discours du Trône. Le Budget de 2014 contenait une référence précise au Programme : il y était mentionné que les Canadiens sont encouragés à faire don de biens d'importance culturelle à des établissements et à des autorités publiques désignés afin d'aider à préserver le patrimoine du Canada[25].

4.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

Le programme est-il en harmonie avec les rôles et priorités du gouvernement?
Résumé des principales constatations Le Programme remplit les obligations découlant d'un traité international, rôle qui revient de droit au gouvernement du Canada. L'administration fédérale joue également un rôle dans les quatre autres pays signataires de la Convention de 1970 qui ont été étudiés.

Tant que la *Loi* demeure en vigueur, le Canada a l'obligation légale de maintenir le Programme. Comme la *Loi* et le Programme ont été promulgués pour respecter un engagement international, il est tout à fait approprié que le gouvernement fédéral en soit responsable.

L'analyse des programmes comparables exécutés dans d'autres pays révèle que le respect des obligations découlant de la Convention de 1970 est confié à des ministères fédéraux par la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis; les services de police et de sécurité à la frontière jouent un rôle complémentaire dans le cas de nombreux pays européens. L'autre pays examiné, le Royaume-Uni, est un peu différent : un organisme public non ministériel financé par l'Administration centrale, le Conseil des arts d'Angleterre, y assume cette responsabilité. Des détails supplémentaires sont fournis à la section suivante.

[23] Ministère du Patrimoine canadien, *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*, p. 18.
[24] *Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers*, janvier 2010, p. 28.
[25] http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/pdf/budget2014-fra.pdf, p. 382.

4.4 Approches adoptées par d'autres pays

En quoi le Programme est-il comparable aux programmes d'autres pays ayant des obligations législatives semblables?
Résumé des principales constatations La recension des écrits a été entreprise afin de comparer l'approche adoptée par le Canada pour respecter ses obligations en vertu de la Convention de l'UNESCO de 1970 et celle adoptée par quatre autres pays disposant d'un système judiciaire semblable (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande et France) ainsi que par les États-Unis, qui ont retenu une démarche beaucoup plus limitée pour protéger leurs biens culturels. Pour surveiller le respect des obligations découlant de la Convention, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France et les États-Unis ont tous adopté un modèle semblable à celui du Canada. Le rôle que joue Patrimoine canadien y est assumé par des ministères équivalents. Le Royaume-Uni a adopté un modèle un peu différent : la surveillance y est assurée par le Conseil des arts d'Angleterre, organisme public non ministériel, plutôt que par le ministère de la Culture, des Médias et du Sport. Le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la France se sont tous dotés de mécanismes d'octroi de licences d'exportation. Cependant, si au Canada ces licences sont délivrées par l'ASFC, les autres pays confient cette responsabilité aux ministères équivalents à Patrimoine canadien. Les États-Unis ont choisi de faire une interprétation restreinte de la Convention : le contrôle des exportations n'y est exercé que sur certains objets du patrimoine autochtone ou hawaïen. Contrairement au Canada, dans les autres pays visés par l'analyse comparative, il n'est pas nécessaire qu'un établissement patrimonial ait obtenu une désignation préalable pour qu'un appui public lui soit accordé.

Comme il est précisé en introduction, une analyse comparative a été menée pour vérifier comment d'autres pays respectent leurs obligations en vertu de la Convention de l'UNESCO de 1970. Les évaluateurs ont choisi de se pencher sur quatre pays dont le système judiciaire est semblable à celui du Canada : Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande et France. Les États-Unis, qui ont retenu une démarche beaucoup plus limitée que les autres pays mentionnés, ont également été étudiés.

Les principales constatations de l'analyse comparative sont résumées ci-après.

- **Responsabilité de la protection des biens culturels mobiliers :** En Australie, en France et aux États-Unis, le respect des obligations découlant de la Convention de l'UNESCO de 1970 incombe à un ministère fédéral. La situation au Royaume-Uni est légèrement différente : le Conseil des arts d'Angleterre, « organisme public non ministériel » (ayant quelques aspects en commun avec le Conseil des arts du Canada), y assume cette

responsabilité plutôt que le ministère équivalent à Patrimoine canadien (ministère de la Culture, des Médias et du Sport).

- **Contrôle des exportations :** Le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la France se sont tous dotés de mécanismes d'octroi de licences d'exportation. Les critères utilisés par l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'inspirent des recommandations du rapport Waverley, rédigé au Royaume-Uni. Contrairement au système canadien, où l'octroi des licences d'exportation revient à l'ASFC, dans tous ces autres pays, c'est plutôt le ministère équivalent à Patrimoine canadien qui s'en occupe. Le modèle des États-Unis est passablement différent, puisqu'on y a recours à des lois fédérales et aux lois des États protégeant le patrimoine autochtone et hawaïen pour empêcher l'exportation non désirée de biens culturels d'importance nationale. Les lois américaines n'interdisent pas expressément l'exportation de biens culturels. De plus, les États-Unis n'appliquent la Convention de l'UNESCO que pour les pays avec lesquels ils ont signé une entente bilatérale. Celle conclue avec le Canada a expiré en 2002 et n'a pas été renouvelée depuis.

- **Mesures d'appui public et désignation :** Contrairement au Canada, dans les autres pays, une institution culturelle n'a pas à obtenir de désignation pour être admissible à un appui public (subvention ou attestation).

  Au Royaume-Uni, les établissements culturels désignés souhaitant acquérir des biens culturels mobiliers (« objets d'intérêt culturel ») pour lesquels une licence d'exportation a été refusée peuvent demander une subvention du Fonds commémoratif du patrimoine national ou du Fonds du patrimoine financé par la loterie. Ces grands organismes de financement ont remis un total d'un peu moins de 23 millions de livres sterling aux fins d'acquisition en 2013-2014. Le Conseil des arts d'Angleterre gère un régime d'acceptation de biens à titre d'impôt qui permet la réduction de la taxe successorale. La propriété d'œuvres d'art et d'autres objets patrimoniaux importants est ainsi transférée à l'État, qui les attribue par la suite à des institutions culturelles. Entre 2010 et 2013, 28 objets par année, en moyenne, ont été acquis grâce à ce régime.

  Des institutions culturelles australiennes, notamment le « Lieu de préservation des objets secrets-sacrés des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres », peuvent présenter une demande au Compte du patrimoine culturel national afin d'acquérir des objets dont l'importance a été reconnue par un organisme semblable à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Le Compte distribue chaque année jusqu'à 500 000 dollars de subventions à des institutions culturelles, qui ne sont pas désignées. En vertu du programme australien, les donateurs sont admissibles à des avantages semblables à ceux offerts au Canada : la juste valeur marchande du don est entièrement déductible, et le don est exempté de l'impôt sur les gains en capital.

  En France, ce sont les établissements plutôt que les donateurs qui ont droit aux crédits d'impôt. Ces incitatifs encouragent les entreprises à devenir des partenaires de la préservation du patrimoine français, celles-ci recevant compensation pour les dons de biens culturels faits à l'État ou à une institution publique, ou encore pour le prêt de biens culturels à un musée national pour au moins 10 ans pendant lesquels la vente des biens est interdite.

Au Canada, les institutions culturelles cherchent à obtenir une désignation en grande partie parce que cela leur permet de demander à la Commission d'examen l'attestation de biens culturels mobiliers qui leur sont donnés. Les donateurs reçoivent ainsi une exemption de l'impôt sur les gains en capital. Au départ, l'opinion était que des crédits d'impôt soutiendraient plus efficacement que des subventions les objectifs de la *Loi*. Cependant, aucune étude coût-efficacité du crédit d'impôt pour gains en capital n'a été effectuée, bien que le ministère des Finances ait envisagé d'en lancer une en 2005.

5. Constatations – Rendement

La présente section expose les constatations de l'évaluation du rendement, lequel comporte deux aspects : efficacité (réalisation des résultats escomptés), et efficience et économie. Tout d'abord, cependant, une description sera faite de certaines difficultés qui ont pu nuire à l'évaluation du rendement.

5.1 Difficultés liées à l'évaluation du rendement

Un certain nombre de difficultés se sont posées lors de l'évaluation de l'efficacité du Programme des biens culturels mobiliers, c'est-à-dire la mesure dans laquelle celui-ci permet d'obtenir les différents résultats escomptés.

Tout d'abord, le Programme est principalement réactif. Afin de promouvoir la préservation de biens culturels d'importance nationale, le gouvernement fédéral a conçu un cadre soigneusement réfléchi d'activités interreliées. Ensemble, celles-ci encouragent les Canadiens à faire don de biens culturels à des établissements culturels désignés et aident ces établissements à acquérir de tels biens. La mesure dans laquelle ces activités se produisent chaque année dépend en grande partie du souhait de propriétaires de biens culturels de se défaire de ceux-ci et de la capacité d'établissements désignés de les acquérir, puis de préserver les artéfacts culturels d'importance nationale obtenus, à en prendre soin et à les exposer.

Ensuite, la réussite du Programme ne relève pas entièrement de son contrôle. Elle dépend des efforts déployés par divers partenaires fédéraux d'exécution, notamment la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, l'Institut canadien de conservation, l'Agence des services frontaliers du Canada et la Gendarmerie royale du Canada.

Enfin, il est difficile de mesurer l'atteinte de certains résultats du Programme, par exemple le résultat ultime ayant trait à l'accès des Canadiens aux biens culturels préservés. Aucune surveillance n'est exercée sur l'utilisation que font les établissements des biens culturels préservés. De la même façon, il est impossible d'évaluer pleinement les efforts faits par le Canada pour prévenir l'importation illégale de biens culturels. Il n'existe pas de données sur les importations illégales, et il est ardu d'évaluer les efforts déployés par le Programme sans connaître exactement la portée du problème.

5.2 Réalisation des résultats immédiats et intermédiaires

Dans quelle mesure des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation sont-ils donnés ou vendus par des intérêts privés à des établissements collectionneurs désignés?
Résumé des principales constatations Afin d'évaluer ce résultat du Programme, les auteurs ont examiné le rendement des deux volets qui y contribuent, soit la désignation et l'attestation. Le Programme a désigné 30 établissements durant la période d'évaluation, une baisse par rapport aux 51 relevés lors de l'évaluation précédente. Cette diminution n'est pas surprenante étant donné que la majorité des établissements avaient déjà obtenu une désignation. Les

établissements sont généralement satisfaits de la facilité d'accès aux formulaires de demande, des services offerts et de la clarté du guide et des formulaires fournis. Ils le sont moins du temps de traitement des demandes, du niveau d'effort nécessaire à la présentation d'une demande et de la clarté des exigences de désignation.

Le Programme a remis un questionnaire d'autoévaluation aux établissements désignés afin de recueillir de l'information sur leur respect des normes environnementales actuelles, lesquelles se sont resserrées au fil des décennies. Ces renseignements serviront à évaluer l'état de la désignation. Le projet de sondage n'est pas encore terminé. Il existe un risque que des biens culturels ayant fait l'objet d'attestations se trouvent présentement dans des établissements ne répondant pas aux normes actuelles.

Le volet de l'attestation a toujours une forte incidence sur la constitution de collections de biens culturels d'importance nationale par les établissements canadiens désignés. Durant la période d'évaluation, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels a reconnu l'intérêt exceptionnel et l'importance nationale de biens culturels d'une valeur moyenne de 145 millions de dollars par an, et des attestations aux fins d'impôt ont été remises aux propriétaires de ces biens. Presque toutes les collections et tous les objets ayant fait l'objet d'une attestation sont ensuite donnés ou vendus à des établissements désignés. Toutefois, le Programme ne surveille pas l'utilisation réelle qu'en font les établissements, et aucune donnée n'existe donc sur la façon dont ces biens sont exposés ou utilisés, ou encore sur l'accès qui y est offert. D'après le sondage effectué auprès des établissements désignés, 90 % des répondants sont convaincus que les incitatifs fiscaux jouent un rôle important dans la décision du donateur ou du vendeur de se défaire de son bien culturel.

Le volume des demandes d'attestation continue de diminuer, situation qui découle sans doute de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les contraintes financières à long terme nuisent peut-être à la capacité des établissements. De plus, ceux-ci ont tendance à regrouper de nombreux objets ou des collections dans une même demande. Enfin, il se peut aussi que les établissements soient dans l'incertitude quant à la nature et à la portée des incitatifs fiscaux offerts. Le personnel a fait de grands efforts ces dernières années pour mieux exécuter le Programme. Les représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage ont donné des notes positives à plusieurs aspects de l'exécution, mais ont mentionné que le fardeau administratif et le temps de réponse posent problème. Les représentants d'archives ont soulevé tout particulièrement ce qu'ils considèrent comme la lourde exigence d'organiser et de décrire d'une manière exhaustive les documents d'archives, y compris fournir un instrument de recherche, avant de faire une demande d'attestation au nom du donateur éventuel.

Cette question d'évaluation a trait à la mesure dans laquelle le Programme encourage les Canadiens à faire don de biens culturels importants à des établissements collectionneurs désignés. Deux des volets du Programme contribuent à ce résultat : désignation et attestation.

5.2.1 Désignation des établissements

La plupart des établissements souhaitant obtenir une désignation l'ont déjà obtenue

Comme le montre le tableau 7, sur les 39 établissements ayant présenté une demande de désignation entre 2010-2011 et 2013-2014, 30 ont reçu la désignation de catégorie « A » ou « B ». Il n'existe aucune norme de service quant au temps pouvant s'écouler entre la présentation d'une demande et l'obtention de la désignation; le traitement semble prendre de 12 à 18 mois. Le nombre de demandes présentées a diminué de 12 (24 %) par rapport à la période visée par l'évaluation précédente, alors que le Programme avait désigné 51 établissements de catégorie « A » ou « B ».

Tableau 7 : Nombre de désignations de catégorie « A » ou « B » faites de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009

Type de désignation	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2011 à 2013-2014	Total 2005-2006 à 2008-2009
Catégorie « A »	1	1	1	2	5	12
Catégorie « B »	10	3	6	6	25	39
Total des désignations de catégorie « A » et « B »	11	4	7	8	30	51
Total des demandes de désignation de catégorie « A » et « B »	15	8	11	5	39	S.O.

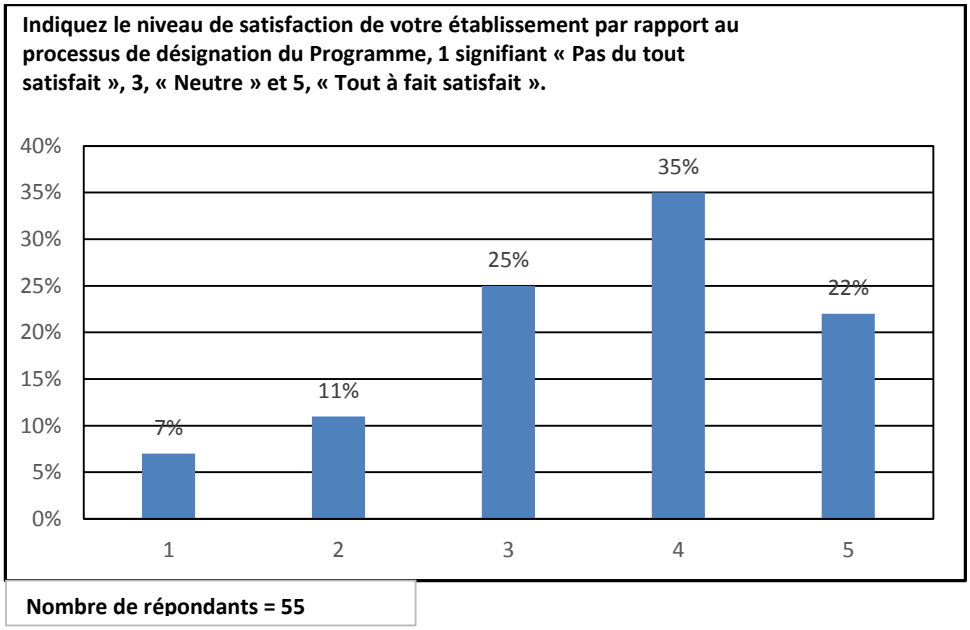
Source : Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* 2010-2011 à 2013-2014 et Rapport d'évaluation du Programme de 2010

Cette diminution n'est toutefois pas surprenante. La liste des établissements désignés incluse dans les rapports annuels sur la *Loi* semble montrer que la vaste majorité des établissements susceptibles de demander une désignation ont déjà obtenu celle-ci. Les informateurs clés du Programme ont confirmé cette impression. Le site Web du Programme dresse la liste des 250 établissements qui possédaient une désignation de catégorie « A » au 31 mars 2014. Un informateur clé du Programme a expliqué que si le volume de demandes a diminué dans les dernières années, une dizaine de demandes de désignation sont toujours présentées en moyenne chaque année, ce qui montre que de nouveaux organismes souhaitent toujours devenir admissibles au volet de subventions et d'attestation.

Les établissements sont généralement satisfaits du processus de désignation

Comme le montre la figure 2, les représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage se sont généralement dits satisfaits du processus de désignation : 57 % ont répondu être satisfaits et 18 %, être insatisfaits (note moyenne de 3,5 sur 5).

Figure 2 : Satisfaction générale par rapport au volet de désignation d'après le sondage auprès des établissements désignés



Les représentants d'établissements ayant présenté une demande de désignation (18 entre avril 2010 et octobre 2014) ont donné une note pour chaque aspect du processus de désignation. Ils étaient généralement satisfaits de la facilité d'accès aux formulaires de demande, du service offert par le Programme et de la clarté du guide et des formulaires fournis (tableau 8). Ils ont attribué une note de satisfaction moyenne d'au moins 3,5 sur 5 à tous ces aspects. Ils étaient cependant moins satisfaits de la vitesse de traitement des demandes (note de 2,9), du niveau d'effort requis pour présenter une demande (note de 3,1) et de la clarté des exigences de désignation (note de 3,2). Les informateurs clés de Patrimoine canadien ont également mentionné que la longueur du processus de désignation est une source de frustration chez les clients.

Tableau 8 : Niveau de satisfaction par rapport au processus de désignation d'après le sondage auprès des établissements désignés

Au moyen d'une échelle de 1 à 5, où 1 signifie « Pas du tout satisfait », 3, « Neutre » et 5, « Tout à fait satisfait », indiquez le niveau de satisfaction de votre établissement par rapport au processus de désignation du Programme.								
Aspects	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**	**Nombre**	**Note moyenne**
Facilité d'accès aux formulaires de demande	6 %	6 %	17 %	50 %	22 %	100 %	18	3,8
Satisfaction générale par rapport aux services fournis par le Programme	11	0 %	17 %	50 %	22 %	100 %	18	3,7
Facilité d'accès au Guide de demande	6 %	11	22 %	44 %	17 %	100 %	18	3,6
Clarté du Guide de demande	6 %	6 %	39 %	33 %	17 %	100 %	18	3,5
Clarté du Formulaire de demande	6 %	6 %	39 %	33 %	17 %	100 %	18	3,5
Clarté du Formulaire d'évaluation des installations ou du Formulaire abrégé d'évaluation des installations	11 %	11 %	44 %	17 %	17 %	100 %	18	3,2
Clarté des exigences de désignation	11 %	17 %	28 %	33 %	17 %	100 %	18	3,2
Caractère raisonnable de l'effort nécessaire à la présentation d'une demande complète	11 %	17 %	33 %	33 %	6 %	100 %	18	3,1
Vitesse de traitement de votre demande	11 %	22 %	33 %	28 %	6 %	100 %	18	2,9

Plusieurs répondants de même que des informateurs clés externes ont demandé que les exigences soient clarifiées, et plus précisément, qu'un énoncé clair soit publié sur les normes à respecter.

Les auteurs de l'évaluation de 2010 recommandaient que les formulaires de désignation soient publiés en ligne, ce qu'ont fait les responsables du Programme, en plus d'améliorer constamment les formulaires et les processus (de nouveaux formulaires ont été approuvés au début de l'exercice 2015-2016). Ces formulaires ont toutefois été retirés du site Web du Programme en 2013-2014 et ne s'y trouvent toujours pas (sous forme de document PDF à remplir)[26]. Le site Web indique plutôt aux demandeurs intéressés de communiquer avec Patrimoine canadien par courriel ou par téléphone pour obtenir le formulaire. Un informateur clé du Programme a mentionné qu'il ne serait pas rentable de créer un processus de demande en ligne (semblable au système *BCM en ligne* pour les demandes d'attestation) en raison du faible volume de demandes reçues.

La désignation est un processus précieux pour les établissements

Malgré les difficultés susmentionnées, plusieurs représentants d'établissements désignés ont précisé que la désignation donne aux bailleurs de fonds et aux donateurs l'impression d'un plus grand professionnalisme. Ainsi, un répondant a fait le commentaire suivant : *« Notre désignation nous donne une meilleure réputation auprès des donateurs, même dans le cas d'acquisitions faites en dehors du Programme. »* De la même façon, un informateur clé au service d'un établissement

[26] Consulté en août 2015.

désigné a résumé ainsi le volet de désignation : *« Les difficultés que cause le processus en valent la peine [...] Nous avons reçu de merveilleuses collections et établi des rapports avec des donateurs, alors nous continuons de faire les efforts nécessaires. »*

La toute première autoévaluation des établissements désignés faite par le Programme pourrait révéler des problèmes de conformité

Les responsables du Programme savent depuis longtemps qu'il existe un risque que des établissements désignés de catégorie « A » ne respectent plus les exigences modernes. En effet, bon nombre d'entre eux ont obtenu leur désignation dans les premières années du Programme, et les normes de soins à apporter aux collections se sont resserrées depuis. La vérification de 2009 a établi la nécessité d'améliorer grandement l'examen des désignations. En septembre 2013, le Programme a remis un questionnaire obligatoire aux établissements désignés afin d'étudier leur conformité aux normes actuelles. Les dernières réponses ont été reçues en juin 2015, mais l'analyse n'était pas terminée au moment de réaliser la présente évaluation. Les résultats préliminaires révèlent cependant que certains établissements sont aux prises avec des problèmes comme le vieillissement de l'infrastructure, le manque d'espace et l'insuffisance des fonds d'immobilisations. Des informateurs clés ont précisé que les exigences d'obtention de la désignation de catégorie « A » se sont beaucoup resserrées dans les 15 à 20 dernières années et sont aujourd'hui bien plus strictes qu'à la création du Programme. Tant que l'étude n'est pas terminée, il est impossible d'établir dans quelle mesure les établissements désignés il y a de nombreuses années appliquent les pratiques acceptées aujourd'hui. Par conséquent, le Programme (et le gouvernement du Canada) court le risque que des objets culturels d'importance nationale se trouvent dans des établissements qui n'emploient pas les pratiques modernes reconnues.

5.2.2 Attestation

L'attestation continue d'avoir une forte incidence sur la constitution de collections de biens culturels d'importance nationale par les établissements canadiens désignés

Les rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* indiquent le nombre de demandeurs d'attestation pour lesquels la juste valeur marchande d'un bien a été fixée, étape préalable à la présentation d'un certificat d'attestation de biens culturels aux fins d'impôt (et donc au don). Les données sur le nombre et la valeur des demandes d'attestation, établies par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, se trouvent au tableau 9.

Tableau 9 : Nombre et valeur des demandes d'attestation de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne de 2010-2011 à 2013-2014	Moyenne de 2005-2006 à 2008-2009
Nombre de dossiers traités par la Commission d'examen	595	591	581	512	570	828
Juste valeur marchande totale des biens	85 434 421 $	106 178 896 $	72 127 314 $	316 566 831 $	145 076 866 $	125 449 460 $

Nota : Le nombre de dossiers traités et la juste valeur marchande totale incluent également les dossiers pour lesquels la valeur marchande a été fixée de nouveau.

Source : Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* de 2010-2011 à 2013-2014 et Rapport d'évaluation du Programme de 2010

Durant la période d'évaluation, des biens culturels d'une valeur moyenne de 145 millions de dollars ont été reconnus chaque année par la Commission d'examen comme étant d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale. Des attestations aux fins d'impôt ont ensuite été remises aux propriétaires de ces biens. Presque toutes les collections et tous les objets ayant fait l'objet d'une attestation sont ensuite donnés ou vendus à des établissements désignés. Toutefois, le Programme ne recueille pas de données sur l'utilisation réelle que font les établissements de ces objets ni de la mesure dans laquelle les Canadiens y ont accès.

Selon les résultats du sondage auprès des établissements désignés, l'attestation demeure importante puisqu'elle aide les établissements à acquérir des biens culturels : 90 % des répondants sont convaincus que les incitatifs fiscaux jouent un rôle important dans la décision des donateurs ou vendeurs de se défaire de leurs biens culturels (note moyenne de 3,9 sur 5 sur une échelle de 5 points). Le commentaire qui suit illustre l'opinion générale.

> *Les donateurs sont heureux d'obtenir un reçu aux fins d'impôt, mais ils sont également très heureux que des objets importants pour eux soient pris en charge par un établissement culturel. Beaucoup d'entre eux comprennent également l'importance que revêtent leurs objets pour une collection publique. Il nous plaît toujours de recevoir de tels objets, et nous avons ainsi la possibilité d'offrir une compensation au propriétaire pour son investissement dans un artéfact culturel d'importance nationale et pour le soin qu'il en a pris.*

Comme il en a été question plus tôt dans la section sur la pertinence, les informateurs clés représentant des établissements ont souligné que les dons revêtent une importance cruciale vu leurs budgets d'acquisition limités.

Le volume des demandes d'attestation continue de diminuer

Comme le montre le tableau 9, le nombre de demandes traitées par la Commission d'examen a diminué durant la période visée par l'évaluation, passant de 595 en 2010-2011 à 513 en 2013-2014. La moyenne était de 570 par année sur les quatre années étudiées. Ainsi, la tendance à la baisse relevée durant la période d'évaluation précédente se poursuit (le nombre

moyen de demandes était alors de 828 par an). En fait, le nombre de dossiers traités a connu une très forte baisse dans les dernières décennies. Dans le rapport d'évaluation de 2005, il était précisé qu'au début du Programme (soit après la ratification par le Canada de la Convention de l'UNESCO, en 1978), le nombre de demandes d'attestations traitées était de quelques centaines par année. Ce nombre avait connu une hausse marquée et avait atteint 1 082 en 1986-1987, puis était demeurée autour du millier de 1995-1996 à 2003-2004[27].

Les rapports annuels de la Commission d'examen donnent également des chiffres sur le nombre de demandes refusées ou retirées (tableau 10). Dans l'ensemble, durant la période visée par l'évaluation, seules 52 demandes ont été refusées parce que les biens n'étaient pas jugés d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale (13 par année en moyenne), tandis que 37 autres ont été retirées (environ 9 par année).

Tableau 10 : Nombre de demandes d'attestation refusées ou retirées, 2010-2011 à 2013-2014

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Nombre de demandes refusées*	17	11	5	19	52
Nombre de demandes retirées	10	7	11	9	37

Une demande est refusée si la Commission d'examen n'est pas convaincue que le bien culturel en question respecte les critères de l'intérêt exceptionnel et de l'importance nationale.
Source : Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* de 2010-2011 à 2013-2014 et Rapport d'évaluation du Programme de 2010

Bien que le volume de demandes traitées ait diminué durant la période visée par l'évaluation, la juste valeur marchande totale établie par la Commission d'examen a augmenté par rapport à la période précédente; elle était de 145,1 millions de dollars en moyenne comparativement à 125,5 millions de dollars. Il est indiqué dans le *Rapport annuel 2013-2014 sur la* Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels que dans un petit nombre de dossiers traités cette année-là, la valeur marchande était très élevée, ce qui a fait augmenter la valeur totale. Le personnel du Programme a précisé qu'il suffirait de faire abstraction d'un seul cas particulier pour que la juste valeur marchande totale pour la période visée par l'évaluation retombe dans les normes historiques.

Il n'est pas évident d'expliquer la baisse du nombre de demandes d'attestation, et la tendance n'est pas abordée dans les rapports annuels sur la *Loi*. Les informateurs clés de Patrimoine canadien ont souligné plusieurs facteurs qui, selon eux, entrent en jeu. Un des principaux enjeux pourrait être le manque de capacité des établissements, causé par des compressions financières très répandues. Il peut notamment s'agir d'un manque d'espace d'entreposage, d'une capacité limitée de préparer des demandes d'attestation et d'engager des évaluateurs, et de la difficulté à documenter et décrire de manière exhaustive de vastes fonds d'archives. Les établissements ont aussi tendance à combiner de multiples objets ou collections en une seule demande, comme il était indiqué dans le *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014* de Patrimoine canadien : « Bien que moins d'objets aient été certifiés cette année qu'en 2012-2013 (15 874), cette diminution est largement attribuable à la tendance de grouper de multiples objets et de les soumettre comme une

[27] Patrimoine canadien, *Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers*, 2005, p. 17.

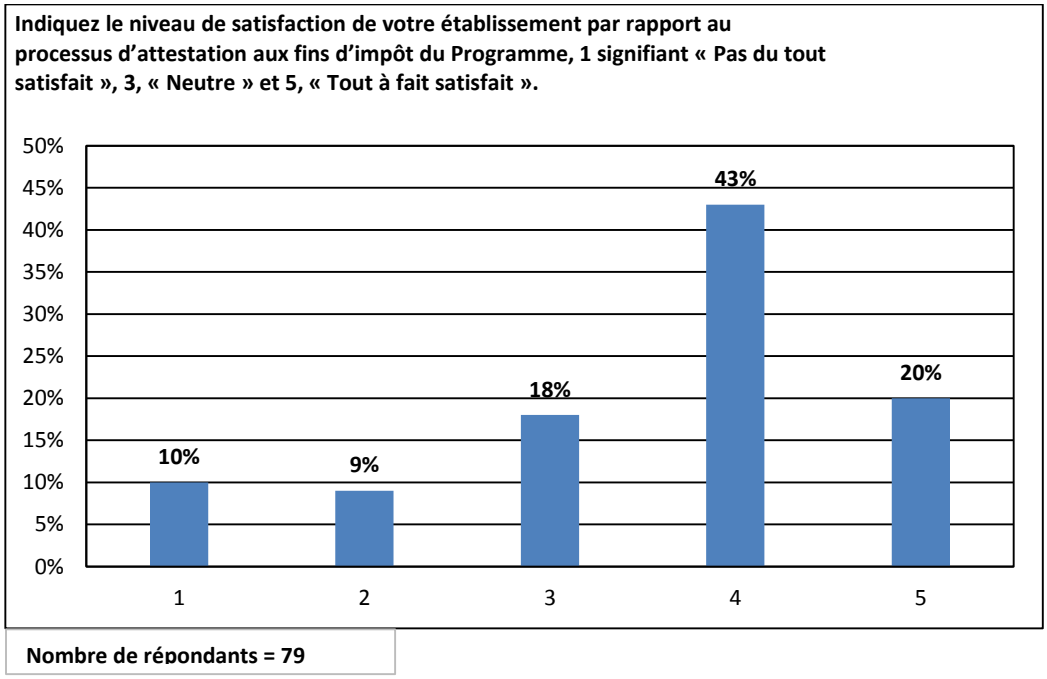
collection au lieu d'objets individuels[28]. » Les mesures énergiques prises par l'ARC à l'encontre des arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux jouent peut-être aussi indirectement sur le nombre de demandes présentées. Les données du Programme montrent cependant que peu de ces abris fiscaux sont utilisés pour le don de biens culturels (18 demandes d'attestation ont été identifiées par l'ARC comme des arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux entre 2010 et 2014 pour une juste valeur marchande de 112 millions de dollars)[29]. La question pourrait cependant encourager la Commission d'examen à faire preuve d'un niveau accru de diligence raisonnable lorsqu'elle évalue les demandes. Le personnel du Programme a par ailleurs remarqué que les activités de commercialisation ou de promotion du processus d'attestation ont diminué au fil des ans, et que les établissements ont peut-être des incertitudes générales quant à la nature et à la portée des incitatifs fiscaux offerts. Les représentants de certains établissements ont suggéré d'ajouter de l'information sur le site Web du Programme.

Le personnel a pour sa part précisé que si le nombre global de demandes diminue, leur complexité, elle, augmente. Il en sera question plus loin dans le présent rapport.

Le personnel a fait des efforts concertés pour améliorer l'exécution du Programme, mais le fardeau administratif et le temps de traitement demeurent problématiques

Comme le montre la figure 3, les répondants au sondage auprès des établissements désignés sont globalement satisfaits du processus d'attestation : 63 % d'entre eux étaient satisfaits et 19 %, insatisfaits (note moyenne de 3,5 sur 5).

Figure 3 : Satisfaction globale par rapport au volet de l'attestation d'après le sondage auprès des établissements désignés



[28] Patrimoine canadien, *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*, p. 68.
[29] Patrimoine canadien, *The Canadian Cultural Property Export Review Board: Context, Challenges and Considérations*, 10 novembre 2014, p. 22.

Les répondants au sondage ont également noté divers aspects du processus d'attestation (tableau 11). Ils en ont évalué plusieurs favorablement, notamment les connaissances et compétences du personnel du Programme et la facilité d'accès à l'information et aux guides sur le processus d'attestation (y compris le *Guide du demandeur*, le document *Description de matériel d'archives* et le *Guide d'utilisation de BCM en ligne*). Selon les répondants, ces documents sont clairs et utiles dans leur ensemble, bien qu'il soit toujours possible de faire mieux. La même question posée sur un guide plus récent (décembre 2013), *Préparer une justification efficace de l'IE/IN pour l'attestation de biens culturels*, révèle que celui-ci est considéré comme utile par 86 % des répondants.

Ces notes plutôt positives témoignent des efforts déployés par le personnel, dans les dernières années, pour améliorer les processus d'ensemble. Le Programme est notamment passé par une réorganisation du personnel, et a mis l'accent sur l'amélioration des divers outils accessibles à la population.

Les répondants au sondage étaient plutôt neutres dans leur évaluation de la facilité à respecter les critères de demande, du temps de traitement et du fardeau financier qu'impose la présentation d'une demande. Ils ont attribué à ces trois aspects des notes inférieures à celles de tous les autres facteurs évalués (trois rangées du bas dans le tableau 11). Les répondants devaient faire des commentaires sur le processus d'attestation; beaucoup ont mentionné sa complexité et sa nature chronophage. Comme il a été mentionné précédemment, le personnel du Programme a lui aussi relevé ces difficultés, tout comme les informateurs clés externes. Certains représentants d'établissements ont mentionné que l'incertitude par rapport au temps de traitement peut rendre certains donateurs anxieux si bien qu'ils décident de ne pas faire don de leurs biens.

Plusieurs informateurs clés représentant des établissements ont suggéré que des améliorations soient apportées pour rendre le processus plus clair et transparent. Ils ont également demandé que la promotion de ce volet soit améliorée et que le site Web soit rendu plus convivial.

Des problèmes liés au processus d'attestation avaient déjà été relevés dans l'évaluation précédente, menée en 2010 : « La principale plainte relative à l'attestation concernait le processus que les établissements doivent suivre pour l'obtenir[30]. »

[30] Patrimoine canadien, *Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers*, janvier 2010, p. 31.

Tableau 11 : Évaluation du processus d'attestation d'après le sondage auprès des établissements désignés

Énoncés	1	2	3	4	5	Total	Nombre	Note moyenne
Le personnel du Programme est chevronné et compétent	3 %	5 %	7 %	35 %	51 %	100 %	77	4,3
Le *Guide du demandeur* est facilement accessible	3 %	3 %	17 %	47 %	30 %	100 %	76	4,0
L'information sur le processus d'attestation est facilement accessible	1 %	9	21 %	44 %	25 %	100 %	77	3,8
Les formulaires de demande nécessaires au processus d'attestation sont facilement accessibles	3 %	10 %	14 %	46 %	27 %	100 %	77	3,8
Le *Guide du demandeur* est clair et facile à utiliser	4 %	13 %	24 %	42 %	17 %	100 %	76	3,6
Le document *Description de matériel d'archives* est clair et facile à utiliser	2 %	9 %	34 %	45 %	11 %	100 %	56	3,5
Le *Guide d'utilisation de BCM en ligne* est clair et facilement accessible	6 %	15 %	22 %	39 %	18 %	100 %	72	3,5
Le site Web du Programme est facile à consulter	5 %	15 %	31 %	39 %	11 %	100 %	75	3,4
La vitesse de traitement des demandes d'attestation est raisonnable	8 %	20 %	25 %	31 %	17 %	100 %	77	3,3
Le temps nécessaire à la préparation d'une demande complète est raisonnable	12 %	21 %	25 %	30 %	13 %	100 %	77	3,1
Les exigences de soumission d'une demande sont faciles à respecter	12 %	21 %	3,3	22 %	13 %	100 %	77	3,0

Une comparaison selon les différents types d'établissements montre que les représentants d'archives ont donné les notes les plus basses, en particulier en ce qui a trait au temps à consacrer pour présenter une demande ainsi qu'à l'effort et au coût nécessaires au respect des exigences.

Les représentants d'archives se sont dits particulièrement insatisfaits de ce qu'ils considèrent comme la lourde tâche d'organiser les documents d'archives suffisamment en détail. Dans leurs commentaires libres, ces répondants ont exprimé leur frustration à l'égard de la Commission d'examen lorsque celle-ci n'accepte pas le niveau de description exigé pour une évaluation ou la valeur estimative établie par le Conseil national d'évaluation des archives. Plusieurs se sont dits frustrés que la Commission d'examen exige une organisation et une description exhaustives d'un fonds d'archives, y compris la création d'un instrument de recherche, avant l'attestation. Ils ont fait les commentaires suivants.

- *« Nous décourageons maintenant les donateurs de tenter de faire attester leur bien culturel. En raison du coût des évaluations et du temps que doit y consacrer le personnel, le processus est beaucoup plus coûteux que le crédit habituel d'impôt pour don en nature.*

Le niveau de détail nécessaire pour justifier les collections d'archives, en particulier celles qui contiennent des supports spéciaux, est devenu beaucoup trop lourd. »

- *« Le processus de préparation d'une demande d'attestation prend beaucoup de temps aux archives, et plusieurs disposent d'un personnel limité. La création d'un instrument de recherche détaillé pour les vastes collections et le processus de demande lui-même peuvent reporter de deux ans ou plus d'autres travaux d'archives prévus. »*

Plusieurs personnes ont également mentionné en commentaire le manque de ressources humaines capables d'entreprendre une documentation d'archives de la manière détaillée requise par la Commission d'examen.

- *« Le processus est extrêmement lourd pour le personnel. Il arrive que des donateurs soient découragés de demander une attestation, même si cela serait possible, parce que nous n'avons pas les ressources humaines nécessaires pour traiter leur demande. »*

Plusieurs informateurs clés ont suggéré que la création d'une stratégie de communication appropriée aiderait le Programme à mieux informer les établissements, les donateurs et les autres intervenants, et améliorerait globalement les relations avec les intervenants. Une stratégie de communication pourrait également aider certains établissements à mieux comprendre la différence entre le rôle du Programme et celui de la Commission d'examen.

Certains informateurs clés ont souligné la nécessité d'une meilleure transparence du processus décisionnel, les raisons du refus d'une demande n'étant pas toujours comprises.

Plusieurs processus du Programme ont fait l'objet d'améliorations

Un système de demande en ligne appelé *BCM en ligne* a été lancé en avril 2012 à la suite d'une recommandation faite dans le rapport d'évaluation de 2010. Les informateurs clés de Patrimoine canadien ont nommé la possibilité de remplir une demande d'attestation en ligne parmi les pratiques exemplaires. Dans un examen des progrès effectués par le Ministère pour la mise en œuvre de mesures du rendement, il est mentionné que le système de demande en ligne « permet au programme d'amasser plus efficacement des informations portant entre autres sur les résultats attendus du Programme tout en rationalisant la quantité de temps et de ressources nécessaires à la collecte, la saisie, l'organisation, le stockage et l'extraction de données »[31].

Le nombre de demandes d'attestation présentées en ligne a beaucoup augmenté depuis le lancement du processus Web en avril 2012. Alors qu'elles comptaient pour 12 % en 2012-2013, les demandes en ligne représentaient déjà 68 % de toutes les demandes présentées en 2014-2015, un bond important en seulement deux ans.

Toutefois, des informateurs clés de Patrimoine canadien ont exprimé des opinions mitigées sur les gains d'efficience que permet *BCM en ligne* pour le Programme. Certains considèrent que son principal avantage consiste à réduire le nombre de dossiers papier reçus des demandeurs, ce qui facile l'entreposage. Cependant, des problèmes antérieurs sont demeurés, mais en « version

[31] Patrimoine canadien, *Rapport annuel 2012-2013 sur l'état de la mesure du rendement des programmes à l'appui de l'évaluation*, p. 11.

électronique » : des documents manquent toujours, même si la plupart des demandes sont complètes. Il est toujours nécessaire d'entretenir le système, et les clients ont toujours besoin d'une aide personnelle lorsqu'ils ont du mal à remplir la demande en ligne. Selon le personnel du Programme, le Ministère a décidé de créer un système de demande d'attestation en ligne sans tenir compte du besoin en personnel nécessaire à la mise en œuvre et à la tenue d'un tel système. Cette omission a été corrigée par l'approbation, en 2014-2015, d'un nouveau poste dont le titulaire fournit l'aide technique requise.

Le sondage auprès des établissements désignés montre que les répondants sont généralement satisfaits ou neutres par rapport au système *BCM en ligne*.

Entre 2010-2011 et 2014-2015, le Programme a actualisé plusieurs guides et documents sur l'attestation. En décembre 2013, il a publié en ligne *L'intérêt exceptionnel et l'importance nationale (IE/IN) : Préparer une justification efficace de l'IE/IN pour l'attestation de biens culturels pour la Commission d'examen des exportations de biens culturels*. Ce document étoffe les descriptions établies dans la *Loi* et définit de nombreux termes.

D'après un informateur clé de Patrimoine canadien, ce guide vise à améliorer l'uniformisation, à clarifier les exigences du Programme et à rendre le processus décisionnel plus transparent et cohérent. Un des répondants a décrit ce document comme un grand pas vers l'avant, l'énoncé d'IE/IN constituant une étape essentielle de l'acceptation de la demande.

La majorité des représentants d'établissements désignés qui ont répondu au sondage et qui connaissaient l'existence du guide sur l'IE/IN l'ont trouvé utile lors de la préparation de leur demande.

Il est cependant précisé dans ce document que pour obtenir une attestation, l'établissement souhaitant acquérir un fonds d'archives doit d'abord organiser et décrire celui-ci, et produire un instrument de recherche[32]. Ces exigences ne sont pas mentionnées dans le document *Description de matériel d'archives*, publié précédemment, ni dans le *Guide du demandeur* de 2010.

Les établissements collectionneurs désignés ont-ils la possibilité d'acquérir des biens culturels importants?
Résumé des principales constatations Deux volets du Programme, soit le contrôle des exportations et les subventions, contribuent à l'atteinte de ce résultat. (Un troisième volet, l'attestation, y contribue également, mais ce volet est évalué ci-dessus.) **Contrôle des exportations :** L'objectif principal du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet culturel d'importance nationale, les établissements canadiens sont au courant de la perte imminente et ont la possibilité d'acheter l'objet. Durant la période visée par l'évaluation, un grand nombre de demandes de licences d'exportation ont été soumises à l'ASFC, puis acheminées à Patrimoine canadien. Les intervenants connaissent bien les procédures à suivre. La Commission d'examen a examiné un nombre relativement

[32] *Intérêt exceptionnel et importance nationale (IE/IN) : Préparer une justification efficace d'lE/IN pour l'attestation de biens culturels par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels*, p. 8.

petit de cas dans lesquels une licence d'exportation a été refusée, soit environ dix par année sur toute la période. Il s'agit d'un nombre comparable à celui constaté lors des évaluations précédentes. De tous les objets visés par un report de l'exportation imposé par la Commission d'examen (33 au total durant la période étudiée), dix seulement ont été achetés par des établissements (quatre grâce à une subvention du Programme et six, sans subvention). Il est impossible d'étudier le volume de biens culturels d'importance nationale qui sont exportés sans passer par le contrôle des exportations. De nombreux enjeux de GI/TI nuisent à ce volet du Programme. Ainsi, le processus de demande n'a pas été automatisé, et la gestion de l'information se fait au moyen d'une base de données désuète.

Subventions : Les subventions octroyées par le Programme ont permis à seulement quelques établissements d'acquérir des biens culturels qui, sans cela, auraient été exportés. Cette situation est en partie attribuable au très faible nombre de reports de l'exportation imposés. Le nombre de demandes de subventions approuvées (21) et les subventions versées (2,025 millions de dollars) ont diminué de près de la moitié entre la période visée par l'évaluation précédente et celle-ci. Le Programme n'a dépensé que 44 % de son budget de subventions durant la dernière période. Le problème vient notamment du fait que les établissements ont du mal à réunir les fonds nécessaires pour participer à l'achat. Malgré le faible volume d'activité, les informateurs clés et les représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage croient que ce volet demeure un succès, c'est-à-dire qu'il permet à des établissements d'acquérir des biens culturels qui, sans cela, quitteraient le pays.

L'évaluation a porté sur le rendement de deux grands volets du Programme, soit le contrôle des exportations et les subventions, par rapport à l'atteinte du résultat immédiat « Les établissements collectionneurs désignés ont la possibilité d'acquérir des biens culturels d'importance nationale ». (Un troisième volet, l'attestation, contribue lui aussi à ce résultat, mais son évaluation est présentée en 5.2.2.)

5.2.3 Contrôle des exportations

Les reports de l'exportation imposés par la Commission d'examen n'ont permis l'acquisition que d'un très petit nombre d'articles par des établissements

L'objectif principal du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet culturel d'importance nationale, les établissements canadiens sont au courant de la perte imminente pour le pays et ont la possibilité d'acheter l'objet[33].

Un grand nombre de demandes de licences d'exportation ont été soumises à l'ASFC, puis acheminées à Patrimoine canadien : 1 752 sur la période de quatre ans, soit 438 par année en moyenne (tableau 12). De ce nombre, 80 % étaient des demandes de licences d'exportation permanente et 20 %, d'exportation temporaire (expositions, restauration, recherches, etc.).

[33] Patrimoine canadien, *Movable Cultural Property Program: Performance Measurement, Evaluation and Risk Strategy*, p. 10.

Tableau 12 : Demandes de licences d'exportation, appels et reports imposés, de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2011 à 2013-2014	Total 2005-2006 à 2008-2009
Nombre de demandes de licences d'exportation acheminées au Programme par l'ASFC	441	390	433	488	1 752	S.O.
Nombre de licences d'exportation refusées examinées par la Commission d'examen	9	12	8	12	41	39
Nombre de reports de l'exportation imposés par la Commission d'examen	6	9	7	11	33	32
Nombre d'objets acquis par des établissements à la suite du report imposé (avec l'aide de subventions du Programme)	-	1	1	2	4	13
Nombre d'objets acquis par des établissements à la suite d'un report imposé (sans l'aide de subventions du Programme)	1	1	1	3	6	10

Source : Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* de 2010-2011 à 2013-2014, document MS Excel fourni par le Programme et rapport d'évaluation du Programme de 2010.

Durant la période visée par l'évaluation, la Commission d'examen a examiné un total de 41 refus de demandes de licences d'exportation portés en appel; un report a été imposé dans 33 de ces dossiers (80 %). Ces nombres sont comparables à ceux de la période visée par l'évaluation précédente, alors que 39 demandes avaient été examinées et 32 reports, imposés.

Les reports de l'exportation imposés par la Commission d'examen ont permis aux établissements désignés d'acquérir seulement quatre objets (12 %) avec l'aide de subventions du Programme alors que ce nombre était de 13 (40 %) lors de la période d'évaluation précédente. Six autres objets ont été acquis par des établissements sans l'aide d'une subvention du Programme à la suite d'un report de l'exportation imposé; il y en avait dix lors de l'évaluation précédente. Ainsi, seulement dix objets ont été acquis durant la période visée par l'évaluation, par rapport aux 23 de l'évaluation précédente.

Quelques intervenants externes, y compris des exportateurs, ont affirmé que le petit nombre d'objets acquis pourrait découler de la courte durée du report de l'exportation imposé, lequel ne laisse pas aux établissements suffisamment de temps pour réunir les fonds nécessaires. L'exportation d'éléments importants du patrimoine canadien a donc pu avoir lieu, soit parce que le report imposé était trop court, soit parce que les établissements n'avaient pas les fonds nécessaires pour acheter ces objets.

Sur une note plus positive, les informateurs clés ont mentionné que des procédures claires sont appliquées et que les établissements canadiens connaissent bien celles-ci.

Le sondage mené auprès des demandeurs ayant porté en appel un refus de licence révèle que ceux-ci sont assez insatisfaits du processus : des huit répondants, sept ont affirmé être insatisfaits et cinq ont dit avoir eu du mal à trouver de l'information sur le processus.

La recension des écrits a permis de constater que des mesures du rendement semblables sont appliquées par d'autres pays européens parties à la Convention (nombre de licences d'exportation délivrées pour des biens culturels et nombre de licences d'exportation refusées par les autorités douanières). Le Royaume-Uni tente de mesurer à quel point les reports de l'exportation imposés aident les établissements culturels britanniques à acquérir des biens culturels d'importance nationale. D'après le rapport annuel au Parlement de la Grande-Bretagne concernant la loi sur le contrôle des exportations, entre 2004-2005 et 2013-2014, 18 % (calcul axé sur la valeur) des biens culturels auxquels un report de l'exportation a été imposé ont par la suite été achetés par un établissement du Royaume-Uni. C'est donc dire que les autorités de ce pays ont elles aussi du mal à conserver des biens culturels d'importance nationale.

Il est impossible de déterminer le volume de biens culturels d'importance nationale qui sont exportés sans passer par le contrôle des exportations

Puisqu'aucun organisme fédéral canadien n'assure de suivi des vols de biens culturels ni n'estime la valeur des biens culturels quittant le pays chaque année, il n'existe aucune donnée sur laquelle appuyer un jugement solide quant à la mesure dans laquelle le contrôle des exportations permet de dissuader les exportations illégales. Une doctrine de 2010 est plutôt ambivalente :

> Au Canada, il n'est pas établi clairement si un grand nombre d'exportateurs ne sont pas au courant du système d'octroi de licences ou s'ils le contournent. En tous les cas, ce système semble très peu important en comparaison du système, beaucoup plus utilisé, d'attestation de biens culturels visant à fournir des incitatifs fiscaux aux contribuables canadiens. Le système d'attestation de biens culturels aux fins d'impôt, lequel ne nécessite aucune dépense directe de fonds publics, permet aux institutions publiques canadiennes d'acquérir davantage de biens appartenant à des intérêts privés que ne le facilitent les procédures d'octroi de licences d'exportation. L'hypothèse pourrait être avancée que la plupart des collectionneurs privés canadiens s'intéressent à des objets pour lesquels il existe un marché local dynamique, par exemple des toiles canadiennes, ce qui leur évite d'avoir à trouver un acheteur à l'étranger. La soumission d'une demande de licence d'exportation est en effet la preuve qu'un artéfact culturel donné risque peu de revêtir une importance nationale pour le Canada, un marché plus favorable existant ailleurs[34].

Des informateurs clés ont fait remarquer le grand défi que pose le partage des responsabilités entre Patrimoine canadien et l'ASFC. Cette situation crée un risque : des licences sont délivrées ou refusées par des agents de licence de l'ASFC sans aucune intervention du Ministère. Comme l'a mentionné une des personnes interrogées, *« il y a rupture entre le personnel du Programme (qui connaît bien la* Loi*) et celui de l'ASFC, qui s'occupe du contrôle »*. Des collections canadiennes peuvent parfois *« échapper au contrôle des exportations si l'exportateur ne se fait pas prendre »*, les agents de licence n'ayant reçu aucune formation sur le sujet. Ou encore, comme l'a indiqué un informateur de Patrimoine canadien, *« nous apprenons par l'entremise d'une maison de vente aux enchères que des objets ont reçu une licence d'exportation »*.

[34] Association de droit international, Conférence de La Haye (2010), Comité sur le droit du patrimoine culturel, rapport provisoire sur les contrôles nationaux à l'exportation de biens culturels, p. 11 (en anglais seulement).

Le personnel du Ministère a fait de grands efforts pour réduire ces risques en publiant des guides, en donnant des séances d'information et en offrant des conseils téléphoniques aux employés de l'ASFC.

De nombreux enjeux de GI/TI nuisent au processus d'octroi de licences d'exportation

Bien que plusieurs centaines de licences d'exportation soient octroyées chaque année, le processus de demande n'a pas été automatisé. La demande, que doit remplir à la main le demandeur, comporte deux parties; chacune fait l'objet d'un formulaire distinct, en plusieurs exemplaires. La demande n'est pas publiée en ligne : le demandeur doit se la procurer par la poste ou en se rendant à un bureau de l'ASFC ou de Patrimoine canadien. Selon le personnel du Programme, il n'y a pas de demande en ligne en raison de « la rigidité des règlements d'application de la *Loi* ».

Chaque demande est soumise à l'ASFC, qui détermine s'il y a respect de n'importe lequel des critères, ce qui entraînera la délivrance automatique d'une licence d'exportation. Si ces critères ne s'appliquent pas, l'ASFC achemine la demande à un expert-vérificateur, qui évalue l'intérêt exceptionnel et l'importance nationale de l'objet visé. Si la demande est refusée, l'ASFC en informe le demandeur, qui peut alors interjeter appel auprès de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. S'il est jugé que l'objet ne présente pas un intérêt exceptionnel ou une importance nationale, l'ASFC délivre la licence d'exportation.

L'ASFC fait parvenir les demandes remplies ou les licences à Patrimoine canadien, où un agent du Programme saisit l'information dans une base de données appelée Summa. Ce système a été créé au départ pour assurer le suivi des décisions en matière d'attestations prises par la Commission d'examen. En 2011, le Programme a abandonné Summa au profit de la plateforme Initiative opérationnelle en ligne des S et C pour gérer les demandes d'attestation[35]. Les données sur les licences d'exportation, cependant, sont restées dans Summa, même si ce système est de plus en plus désuet.

Le processus et la vétusté du système Summa posent de nombreux problèmes bien connus à Patrimoine canadien (l'analyse de rentabilisation rédigée en 2010 relevait des solutions de rechange possibles pour la gestion des données sur l'exportation et l'importation). Ainsi, il est impossible de vérifier si l'ASFC achemine toutes les demandes remplies au Ministère. Il est également impossible de surveiller ou d'appliquer des normes de service (p. ex. garantir que l'ASFC fait parvenir les formulaires remplis à Patrimoine canadien dans un délai précis).

Bien que le système Summa soit toujours en service, la saisie des données est fastidieuse et prend beaucoup de temps. L'agent de Patrimoine canadien qui accomplit cette tâche n'était pas en mesure d'estimer le temps nécessaire à la saisie de données pour une demande. Comme il faut remplir de 25 à 30 écrans distincts pour chacune, ce travail prend sans doute entre 60 et 90 minutes, soit l'équivalent du tiers d'un ETP chaque année.

Puisque le formulaire de demande est rempli à la main (en plus d'être long et détaillé), il n'est pas rare que des champs soient oubliés. Bien que des images (sur papier) des objets culturels soient

[35] L'Initiative opérationnelle en ligne des S et C est un système de gestion de cas conçu à l'origine pour le traitement des crédits d'impôt pour l'industrie du film et de la télévision par le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens.

incluses en annexe des demandes, il est impossible de numériser celles-ci et de les saisir dans Summa.

Le logiciel ne fait plus l'objet d'un contrat d'entretien avec son créateur, et il offre des capacités de reddition de comptes limitées. Une feuille de calcul Excel distincte est remplie pour compiler les données nécessaires à la préparation du rapport annuel sur l'application de la *Loi*. Il est impossible de mesurer le temps de traitement, c'est-à-dire le temps écoulé à chaque étape du processus.

Les responsables du Programme devraient envisager de remplacer le système Summa, désuet, par un système de demande en ligne. Un tel système réduirait le fardeau administratif des demandeurs, améliorerait l'exactitude des données et permettrait la surveillance des normes de service, et pourrait permettre à tous les intervenants gouvernementaux (ASFC, Programme, Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs et GRC) d'avoir accès aux données.

5.2.4 Subventions

Les subventions octroyées ont permis à quelques établissements d'acquérir des biens culturels qui, sans cela, auraient été exportés

Pour la période allant de 2010-2011 à 2013-2014, le nombre total de subventions approuvées (21, soit environ 5 par année) de même que la valeur totale des subventions octroyées (2,025 millions de dollars, ou 500 000 dollars par année) ont diminué d'environ la moitié par rapport à la période visée par l'évaluation précédente (tableau 13); en effet, le Programme n'a dépensé que 44 % de son budget de subventions durant la présente période. Entre 2010-2011 et 2014, 658 765 dollars de subventions excédentaires ont été remis à la réserve ou aux autres directions générales (des précisions sur le budget et les dépenses du Programme sont données en 5.6.1).

Tableau 13 : Nombre et valeur des subventions approuvées de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2011 à 2013-2014	Total 2005-2006 à 2008-2009
Nombre de subventions approuvées	6	4	5	6	21	40
Nombre de demandes de subventions refusées	4	1	-	2	7	S.O.
Nombre de demandeurs n'ayant pas réussi à acheter le bien à l'encan	1	1	0	0	3	4
Nombre d'acquisitions réelles	5	3	5	6	18	S.O.
Dépenses	512 396 $	475 000 $	441 727 $	596 189 $	2 025 312 $	4 586 664 $

Source : Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, document MS Excel fourni par le Programme et rapport d'évaluation du Programme de 2010.

Étant donné le faible nombre de reports de l'exportation imposés (décrit ci-dessus), il n'est pas étonnant de constater que le volet des subventions n'est pas très actif.

Deux établissements n'ont pas réussi à acheter l'objet convoité à une vente aux enchères, et ils n'ont donc pas obtenu la subvention qui avait été approuvée (140 000 dollars). Durant la même période, sept demandes de subventions (pour une valeur totale de 610 309 dollars) ont été refusées.

Il y a plusieurs années, le nombre de subventions octroyées et leur valeur totale étaient considérablement plus élevés. De 1994-1995 à 2003-2004, le Programme a remis en moyenne 14 subventions par année; la valeur annuelle moyenne était alors de 800 000 dollars. Ce volet du Programme a dépensé 79 % du budget de subventions sur ces dix ans[36].

Malgré le peu de subventions octroyées durant la période d'évaluation, tous les informateurs clés qui se sont prononcés sur la question ont affirmé que le volet permet réellement à des établissements d'acquérir des biens culturels qui, sans cela, quitteraient le pays. Ainsi, un informateur clé parmi les clients a dit que s'il n'avait pas obtenu de subvention du Programme, *« nous n'aurions jamais pu acquérir un trésor national »*, et que *« si l'objet n'avait pas été retenu [reports de l'exportation] pour qu'un musée s'en porte acquéreur, il aurait quitté le pays »*. Parmi les établissements désignés dont un représentant a répondu au sondage, cinq de ceux qui avaient soumis une demande de subvention avaient réussi à obtenir le bien culturel visé. (Il est à noter que les répondants ne représentaient que sept établissements au total étant donné le nombre relativement faible d'établissements ayant reçu des subventions au fil des ans.) Les deux citations suivantes illustrent l'importance du volet des subventions.

> *« La subvention a été un des principaux facteurs qui nous a permis d'acquérir un élément très important du patrimoine canadien (la correspondance du général James Wolfe). Même si nous avons reçu une somme d'un donateur principal et que la Bibliothèque a elle aussi contribué en grande partie au financement, nous n'aurions pu réunir le montant total du prix d'achat sans la subvention. »*
>
> *« [La subvention] a permis à l'institution de rapatrier des documents culturels présentant un grand intérêt et une grande importance pour les communautés des Premières Nations du Nouveau-Brunswick. »*

Le manque de financement nuit à la capacité de certains établissements d'obtenir des subventions

Des informateurs clés et des représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage ont soulevé des enjeux semblables à ceux relevés dans des évaluations précédentes. Ils ont exprimé leur préoccupation quant à la difficulté d'obtenir une subvention d'un montant suffisant pour acquérir des biens culturels clés. Ainsi, le représentant d'un établissement ayant reçu une subvention a souligné dans le sondage l'urgence de trouver une solution au problème :

[36] Patrimoine canadien, *Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers*, Services d'évaluation, octobre 2005, p. 22.

« Il faut trouver rapidement des solutions au problème de l'accès aux subventions. Il est de plus en plus difficile de dénicher des partenaires de financement, et un patrimoine documentaire très important est perdu ou fragmenté par sa vente au plus offrant. »

Un autre répondant au sondage a signalé n'avoir pas pu faire usage de la subvention obtenue *« en raison d'une offre très élevée faite par un inconnu lors de la vente aux enchères »*.

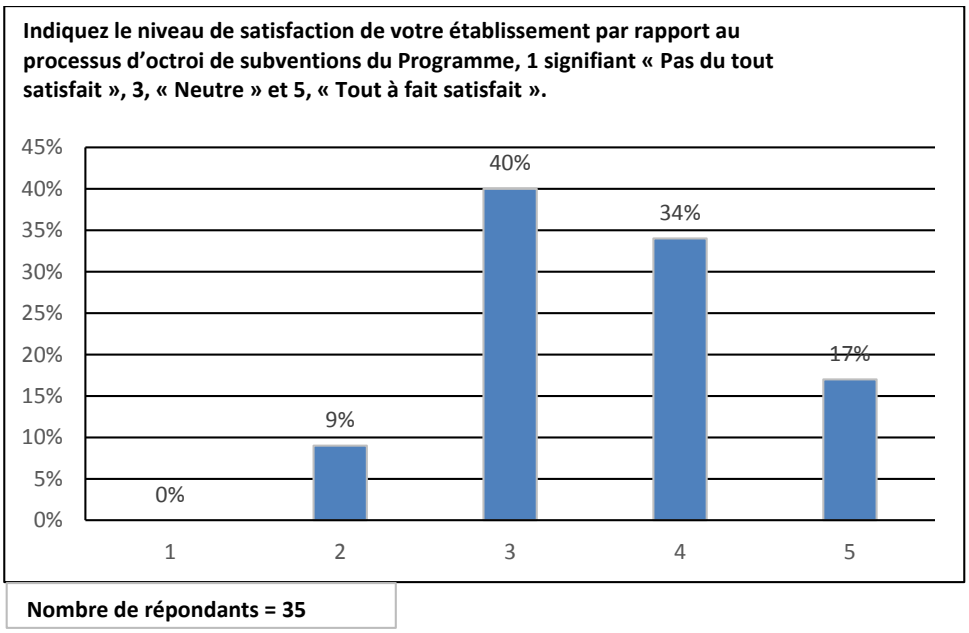
L'examen des données du Programme révèle plusieurs dossiers dans lesquels une subvention approuvée par Patrimoine canadien (en fonction de la capacité de l'établissement bénéficiaire de fournir sa part du financement ainsi que de l'estimation du prix final probable à la vente aux enchères) n'a pas suffi à l'achat d'un bien culturel.

Beaucoup de gens s'inquiètent du fait qu'ils n'arrivent pas à obtenir de subvention, comme mentionné précédemment, malgré le fait que le Programme n'a pas, dans les dernières années, dépensé tout son budget annuel de subventions.

Les intervenants sont généralement satisfaits du processus d'octroi de subventions, à quelques exceptions près

Dans l'ensemble, 51 % des représentants d'établissements étaient satisfaits du processus d'octroi de subventions, et seulement 9 % d'entre eux étaient insatisfaits (figure 4). (Il est à noter que 35 représentants ont répondu à cette question sur les 90 ayant participé au sondage, ce qui montre bien que peu d'établissements ont soumis une demande de subventions dans les dernières années.)

Figure 4 : Satisfaction globale par rapport au volet des subventions d'après le sondage auprès des établissements désignés



Les sept établissements qui ont soumis une demande de subvention durant la période visée par l'évaluation ont donné de bonnes notes pour les services fournis par le Programme et le temps de traitement des demandes.

Quelques informateurs clés ont mentionné que l'obtention rapide d'une réponse leur a permis d'acquérir des objets à des ventes aux enchères, ce qui contribue à la réussite de ce volet Programme.

Des employés de Patrimoine canadien ont également relevé, parmi les facteurs de réussite, la souplesse du volet des subventions. Comme l'a précisé un d'entre eux, le *Guide de demande* mis à jour a apporté des changements importants. Ainsi, la version précédente stipulait que l'établissement devait verser 50 % du prix d'achat; les nouvelles lignes directrices utilisent plutôt le mot « devraient », et permettent au Programme de fournir jusqu'à 100 % du prix de l'objet visé dans des « circonstances exceptionnelles ». D'après les entrevues effectuées auprès d'informateurs clés externes ainsi que les résultats des deux sondages, cependant, beaucoup de représentants d'établissements ne sont pas au courant des changements.

Par ailleurs, les clients ayant répondu au sondage n'étaient pas aussi satisfaits de la clarté du Guide et des formulaires, ni du temps nécessaire pour remplir une demande. Un des informateurs clés s'est dit en désaccord avec l'exigence pour les établissements de donner de l'information sur leurs budgets d'acquisition et de prouver que ceux-ci ont été épuisés avant de soumettre une demande de subvention[37]. (Le personnel du Programme a précisé que les établissements n'ont pas à avoir « épuisé » ces budgets; il y a donc un problème de communication à régler.)

[37] Il est à noter que de grands établissements culturels nationaux ne sont pas représentés parmi ceux ayant reçu des subventions durant les quatre années étudiées, par exemple la Galerie d'art Beaverbrook, le Musée des beaux-arts de Montréal, le Musée Glenbow et la Galerie d'art de Vancouver.

Questions d'évaluation

Des biens culturels sont-ils importés illégalement au Canada? Ces biens sont-ils rendus à leurs pays d'origine?

Résumé des principales constatations

Le nombre de dossiers qu'a ouvert le Programme (après avoir été contacté par l'ASFC) sur de possibles importations illégales de biens culturels a beaucoup diminué depuis la dernière période d'évaluation : il est passé de 35 en moyenne par année entre 2005-2006 et 2008-2009 à 20 entre 2010-2011 et 2013-2014. Toutefois, la proportion de cas parmi tous les dossiers ouverts qui se sont soldés par le renvoi de biens culturels importés illégalement a été la même pour les deux périodes, soit 6 % (cinq biens rendus durant la période d'évaluation). Au fil des ans, quelques-uns de ces dossiers ont beaucoup attiré l'attention de la presse internationale.

Il est impossible de déterminer si le déclin du nombre de cas soupçonnés d'importation illégale découle d'une baisse des efforts faits en matière d'exécution ou d'une baisse du nombre de tentatives d'importation illégale d'objets culturels au Canada. Certains informateurs clés ont affirmé que d'autres priorités prévalent à la frontière, d'où la baisse du nombre de dossiers.

Comme c'est le cas pour le contrôle des exportations, le Programme dépend des efforts déployés par ses partenaires d'exécution. Les réalisations au chapitre du contrôle des importations sont tributaires du dévouement des employés du Programme et de l'effort important qu'ils consacrent au maintien de bons rapports avec leurs collègues de l'ASFC.

Chaque année, en moyenne, le Programme a ouvert 20 dossiers sur des cas soupçonnés d'importation illégale d'un bien culturel, qui lui ont été acheminés par l'ASFC (tableau 14). Il s'agit d'une baisse marquée par rapport à la période visée par l'évaluation précédente, alors que 35 dossiers avaient été ouverts chaque année en moyenne.

Au total, cinq biens culturels importés illégalement ont été rendus à leur pays d'origine durant la période étudiée, ce nombre étant de neuf lors de la période précédente[38]. La proportion d'objets rendus est donc demeurée pratiquement identique entre les deux périodes : 6,2 % cette fois-ci par rapport à 6,5 % précédemment.

Il est impossible de déterminer si le déclin du nombre de cas soupçonnés d'importation illégale découle d'une baisse des efforts faits en matière d'exécution ou du manque d'attrait du Canada comme destination de biens culturels obtenus illicitement. Un informateur clé externe a affirmé que d'autres priorités prévalent à la frontière (lutte contre le terrorisme, commerce illicite du tabac, des stupéfiants et des armes, etc.), d'où la baisse du nombre de cas soupçonnés d'importation illégale d'objets culturels relevés par l'ASFC à la frontière.

[38] Les cinq objets ont été rendus à la Bulgarie (deux), à la Chine (deux) et à l'Égypte (un).

Tableau 14 : Nombre de dossiers ouverts par le Programme dans des cas soupçonnés d'importation illégale et nombre d'objets rendus à leur pays d'origine de 2010-2011 à 2013-2014 et de 2005-2006 à 2008-2009

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total 2010-2011 à 2013-2014	Total 2005-2006 à 2008-2009
Nombre de dossiers ouverts sur des cas soupçonnés d'importation illégale	19	25	15	21	80	138
Nombre d'objets rendus	3	1	0	1	5	9

Source : Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, données du Programme et rapport d'évaluation du Programme de 2010

D'après les informateurs clés de Patrimoine canadien, la contribution du Programme à la prise de procédures visant à rendre des biens culturels à leur pays d'origine est importante, mais rien ne serait possible sans les agents de l'ASFC qui interceptent des objets à la frontière.

Comme pour le contrôle des exportations, le contrôle des importations est réactif puisqu'il dépend des efforts et des connaissances des employés de l'ASFC, responsables de saisir des biens à la frontière. Comme l'a mentionné l'un des informateurs clés, *« il est difficile de dire à quelle fréquence cela arrive »*, c'est-à-dire dans quelle mesure des biens sont importés illégalement sans être repérés. Les employés du Programme n'ont pas eux-mêmes le pouvoir de prendre des mesures d'exécution : ils jouent uniquement un rôle administratif. Les rapports externes du Ministère (rapports ministériels sur le rendement et rapports sur les plans et les priorités) font allusion à la difficulté d'établir des cibles étant donné la nature imprévisible des importations illicites et le fait que le Programme dépend de la collaboration de ses partenaires.

Certains des biens rendus à leur pays d'origine par le Canada durant la période visée par l'évaluation ont attiré l'attention de la presse internationale. Ainsi, l'agence de presse Xingua, le 9 novembre 2010, de même que la Presse canadienne ont mentionné le retour en Chine de fossiles importés illégalement au Canada. L'Agence France-Presse, le 10 juin 2011, de même que les médias canadiens ont signalé le retour en Bulgarie de pièces de monnaie importées illégalement. Le site Web de l'UNESCO publie des cas récents de restitution de biens culturels à leurs pays d'origine découlant de la Convention, mais le seul cas ayant trait au Canada mentionné à ce jour est celui des pièces de monnaie rendues à la Bulgarie en 2011[39].

La GRC ne produit pas d'estimation du nombre de cas d'importation illicite de biens culturels au Canada. Il est donc impossible d'établir l'ampleur du problème, ce qui permettrait d'évaluer le pourcentage de biens culturels rendus grâce au Programme.

Enfin, les intervenants internes comme externes ont précisé que la réussite des activités de contrôle des importations est tributaire du dévouement des employés du Programme et de l'effort important qu'ils consacrent au maintien de bons rapports avec leurs collègues de l'ASFC.

[39] http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/recent-restitution-cases-of-cultural-objects-using-the-1970-convention/, consulté le 15 juillet 2015.

Des biens culturels d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale sont-ils rapatriés ou conservés en permanence au Canada?
Résumé des principales constatations Ce résultat intermédiaire du Programme englobe les résultats combinés de quatre volets : désignation, attestation, subventions et contrôle des exportations. Il n'est pas possible d'analyser les tendances quant au nombre de collections ou d'objets qui sont rapatriés ou conservés au Canada puisque les définitions ne sont pas claires et qu'il n'existe pas de données uniformes recueillies sur une longue période. Toutefois, la vaste majorité des représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage (81 %) conviennent que le Programme contribue au rapatriement ou à la conservation permanente au Canada d'objets culturels d'importance nationale. Comme il en a déjà été question, le contrôle des exportations (soit l'imposition de reports de l'exportation) donne l'occasion à des établissements d'acquérir des biens culturels d'importance nationale. Pour un certain nombre de raisons, qui ne sont pas toutes du ressort du Programme, le contrôle des exportations (et les subventions) semble n'avoir qu'une incidence limitée sur le rapatriement ou la conservation permanente de ces biens au Canada.

Comme le montre le modèle logique (annexe A), ce résultat intermédiaire englobe les objectifs de quatre des cinq volets du Programme : désignation, attestation, subventions et contrôle des exportations.

Dans la version provisoire de stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque du Programme, rédigée en 2011, un indicateur est relevé pour ce résultat : le nombre d'objets protégés/conservés grâce à l'attestation, aux subventions et à l'imposition de reports de l'exportation. Aucun suivi de cet indicateur n'est cependant fait dans les rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*. Les rapports ministériels sur le rendement de 2012-2013 et 2013-2014 contiennent des données sur 1) le nombre d'objets ou de collections ayant fait l'objet d'une attestation qui sont donnés ou vendus par des intérêts privés à des établissements désignés et 2) le nombre de reports de l'exportation imposés.

Il est indiqué dans le *Rapport ministériel sur le rendement de 2012-2013* que le Programme des biens culturels mobiliers, l'Institut canadien de conservation et le Programme d'aide aux musées ont à eux tous permis la préservation de 36 382 collections ou objets[40]; le nombre correspondant pour 2014-2015 est de 15 188[41].

Comme mentionné précédemment, les établissements ont de plus en plus tendance à regrouper des objets en collection dans leurs demandes d'attestation. Il n'est donc pas possible d'analyser les tendances de cet indicateur.

[40] Patrimoine canadien, *Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013*, p. 52.
[41] Patrimoine canadien, *Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014*, p. 57.

Des données sur un deuxième indicateur lié au contrôle des exportations ont fait l'objet de discussions un peu plus haut. L'imposition de reports de l'exportation semble avoir une incidence limitée sur la conservation permanente de biens culturels au Canada. Comme il en a déjà été question, le volet des subventions a lui aussi une incidence limitée sur la conservation et le rapatriement.

Le sondage effectué auprès des établissements désignés permet d'obtenir une autre mesure de ce résultat. Dans l'ensemble, en effet, 87 % des répondants étaient en accord ou tout à fait en accord avec l'énoncé selon lequel les activités du Programme contribuent au rapatriement ou à la conservation permanente au Canada d'objets culturels d'importance nationale (tableau 15).

Tableau 15 : Opinions sur la contribution du Programme au rapatriement et à la conservation au Canada de biens culturels d'après le sondage auprès des établissements désignés

Au moyen d'une échelle de 1 à 5, où 1 signifie « Pas du tout », 3, « Neutre » et 5, « Tout à fait », indiquez à quel point le Programme est efficace, à votre avis, pour l'aspect suivant.								
Énoncé	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**	**Nombre**	**Note moyenne**
Les activités du Programme contribuent à garantir que des biens culturels d'importance nationale sont rapatriés ou conservés en permanence au Canada.	7	3	4	29	58	100 %	76	4,4

5.3 Réalisation du résultat ultime

Des biens culturels d'importance nationale sont-ils préservés par les établissements collectionneurs désignés pour que les générations actuelles et futures puissent y avoir accès?

Résumé des principales constatations

Tous les informateurs clés et la vaste majorité des répondants du sondage auprès des établissements désignés ont convenu que le Programme contribue à rendre des biens culturels d'importance nationale accessibles aux générations actuelles et futures de Canadiens.

Toutefois, aucun critère n'a été établi pour mesurer (ou améliorer) l'accès des Canadiens aux biens culturels qui ont fait l'objet d'une attestation, puis qui ont été donnés à un établissement désigné, que ce soit sur le plan de la connaissance qu'en a le public ou du nombre d'objets exposés (plutôt que seulement entreposés). Cet enjeu a déjà été soulevé dans les évaluations précédentes.

Les constatations exposées dans cette section montrent clairement que le volet de l'attestation du Programme a permis à bon nombre de biens culturels de recevoir de la Commission d'examen l'attestation de leur intérêt exceptionnel et de leur importance nationale durant la période visée par l'évaluation : des attestations aux fins d'impôt d'une valeur de près de 126 millions de dollars ont

été délivrées à des propriétaires sur quatre ans. Presque toutes les collections et tous les objets ayant fait l'objet d'une attestation aboutissent dans un établissement désigné.

Malheureusement, le Programme ne surveille pas l'utilisation réelle que font les établissements de ces objets. Il est donc impossible de donner une estimation quantitative de l'incidence du Programme sur, par exemple, le nombre de visiteurs des établissements culturels, ou le rôle joué par le Programme en comparaison d'autres mécanismes ou programmes voulant faciliter l'accès du public à des biens culturels.

Malgré l'absence de preuves tangibles, tous les informateurs clés externes conviennent que le Programme joue un rôle de premier plan, car il donne aux Canadiens l'accès à des biens culturels d'importance nationale conservés par des institutions publiques. Comme l'a précisé un informateur clé d'un grand établissement national à vocation artistique, 90 % des collections de l'établissement ont été acquises grâce à des dons, et la majorité d'entre elles sont constituées d'objets culturels ayant fait l'objet d'une attestation.

Les résultats du sondage auprès des établissements désignés soutiennent cette constatation. Quelque 85 % des répondants ont convenu que le Programme a contribué à garantir l'accès des générations actuelles et futures de Canadiens à des biens culturels d'importance nationale (tableau 16).

Tableau 16 : Opinion sur la contribution du Programme au rapatriement ou à la conservation au Canada de biens culturels d'après le sondage auprès des établissements désignés

Au moyen d'une échelle de 1 à 5, où 1 signifie « Pas du tout », 3, « Neutre » et 5, « Tout à fait », indiquez à quel point le Programme est efficace, à votre avis, pour l'aspect suivant.								
Énoncé	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**	**Nombre**	**Note moyenne**
Les activités du Programme contribuent à garantir que des biens culturels d'importance nationale sont rendus accessibles aux générations actuelles et futures des Canadiens	8	3	5	22	63	100 %	79	4,3

Le commentaire suivant illustre l'importance des donateurs dans la constitution des collections publiques :

> *« Les donateurs sont heureux d'obtenir un reçu aux fins d'impôt, mais ils sont également très heureux que des objets importants pour eux soient pris en charge par un établissement culturel. Beaucoup d'entre eux comprennent également l'importance que revêtent leurs objets pour une collection publique. Il nous plaît toujours de recevoir de tels objets, et nous avons ainsi la possibilité d'offrir une compensation au propriétaire pour son investissement dans un artéfact culturel d'importance nationale et pour le soin qu'il en a pris. »*

Comme l'a précisé le représentant clé d'un important établissement national à vocation artistique, 90 % des collections sont constituées grâce à des dons (la majorité d'entre elles étant constituées d'objets culturels ayant fait l'objet d'une attestation). Un des membres de la Commission

d'examen a précisé que l'« objectif de la *Loi* est de permettre aux citoyens canadiens de profiter des biens culturels ».

Selon certains informateurs clés du Ministère, il n'existe actuellement aucune exigence en vertu de laquelle mesurer l'accès des Canadiens aux biens culturels donnés en vertu d'une attestation, que ce soit sur le plan de la connaissance qu'en a le public ou du nombre d'objets réellement exposés (plutôt que seulement entreposés). Cet enjeu a été soulevé dans l'évaluation de 2005.

5.4 Effets inattendus

Le Programme a-t-il eu des retombées positives ou des effets négatifs inattendus?

Résumé des principales constatations

La principale retombée positive inattendue qu'a relevée le sondage auprès des établissements désignés est la suivante : l'obtention du statut d'établissement collectionneur désigné améliore la réputation auprès des donateurs et aide les établissements à bâtir des collections, ce qui contribue également à leurs efforts de lobbyisme.

Plusieurs effets négatifs inattendus ont été relevés. Certains donateurs ont des attentes irréalistes en ce qui a trait à l'expertise et à l'attestation aux fins d'impôt, ce qui cause des problèmes aux établissements. Il a été mentionné que la révision des expertises par un expert indépendant crée de l'incertitude chez les donateurs et peut nuire à la réputation des établissements. Les représentants de certains établissements ont mentionné la perte d'intérêt des donateurs en raison des modifications apportées au Programme et du fardeau perçu associé au processus de soumission d'une demande. Certains représentants d'archives et de bibliothèques ont affirmé envisager de décourager les donateurs potentiels d'obtenir une attestation, car le processus est très coûteux pour eux (en temps et en argent).

Les répondants au sondage qui ont porté en appel le refus de leur licence d'exportation et qui ont obtenu cette licence après un report n'ont relevé que des effets négatifs. Dans leurs commentaires, il était fait mention de la détérioration des rapports entre les établissements et les donateurs (en raison du processus prolongé ou de la conviction que l'exportation de certains objets n'aurait pas dû être interdite).

Les représentants d'établissements désignés ayant répondu au sondage ont signalé des retombées positives comme des effets négatifs inattendus du Programme. Les personnes ayant porté en appel le refus de leur licence d'exportation n'ont relevé que des effets négatifs.

Selon certains, l'obtention du statut d'établissement collectionneur désigné améliore la réputation de ces établissements auprès des donateurs et les aide à bâtir des collections, ce qui contribue également à leurs efforts de lobbyisme. Voici quelques exemples des commentaires faits par les répondants.

- *« Nous sommes un petit établissement situé en région rurale, et la désignation comme établissement apte à recevoir des biens culturels nous a permis de nous constituer une collection importante grâce à des dons. »*

- *« Notre désignation nous a donné bonne réputation auprès des donateurs, même pour des objets qui ne sont pas visés par le Programme. »*

- *« Oui, notre désignation en vertu du Programme nous a aidés dans nos efforts de lobbyisme et de défense des intérêts des musées universitaires, essentiels à la réalisation des objectifs d'une université canadienne axée sur la recherche. Sans cette désignation, des ressources culturelles, naturelles et scientifiques très importantes et précieuses auraient quitté le Canada. »*

Certains représentants d'établissements ont également souligné que le Programme a eu des retombées positives sur leur capacité à attirer des ressources :

- *« Le Programme nous a aidés à convaincre notre organisme d'attache de nous consacrer de meilleures ressources. »*

- *« Le processus aide parce qu'il procure des outils aux gestionnaires qui doivent établir nos budgets. Ça nous permet de donner des indications sur le sérieux de la collection. »*

Les établissements désignés ont relevé des effets négatifs inattendus sur un certain nombre de plans. Leurs représentants ont déclaré que la révision des expertises prévue dans le cadre de la demande d'attestation a des effets négatifs à long terme. Comme l'a indiqué un répondant, *« Quand les expertises changent, ça crée de l'incertitude pour nos donateurs. Ça donne une mauvaise impression de l'établissement. »*

Certains répondants ont parlé de la perte d'intérêt de certains donateurs en raison des modifications apportées au Programme :

- *« En raison des changements récents apportés au processus d'attestation, en particulier, la modification des exigences sur l'intérêt exceptionnel et l'importance nationale ainsi que la nécessité de joindre de multiples justifications de l'IE/IN pour les dons incluant des œuvres de plus d'un artiste, certains donateurs hésitent davantage à demander l'attestation de leurs biens culturels, et ce malgré les incitatifs fiscaux. Ils craignent souvent que toutes les œuvres ne soient pas désignées biens culturels, et que ça ne vaille alors pas la peine de passer par tout le processus. Ça empêche certains particuliers de faire un don. »*

- *« Érosion des donateurs qui cherchent à obtenir une attestation aux fins d'impôt pour un bien culturel. Manque de confiance envers le Programme de la part des établissements. »*

Un certain nombre de représentants d'archives et de bibliothèques affirment qu'ils envisagent de ne plus accepter de dons nécessitant une attestation aux fins d'impôt. Certains vont même jusqu'à décourager activement l'attestation, ou envisagent de la décourager dans certains cas, en raison du coût élevé du processus (en temps et en argent).

Certains donateurs ont des attentes irréalistes en ce qui a trait à l'expertise et à l'attestation aux fins d'impôt, ce qui semble causer des problèmes aux établissements. Voici quelques exemples des commentaires faits par les répondants.

- *« Cela a donné des attentes irréalistes à la communauté des donateurs et a rehaussé l'intérêt envers les arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux. »*

- *« Beaucoup de donateurs s'attendent à recevoir une attestation, ou se font conseiller de la demander. Cela crée des attentes irréalistes pour des œuvres moins précieuses qui, dans d'autres circonstances, auraient été données. »*

- *« […] et surtout les évaluateurs du Conseil national d'évaluation des archives sont bien trop généreux en attribuant des montants bien trop élevés. »*

Des demandeurs ayant porté en appel le refus de leur licence d'exportation ont signalé deux dossiers dans lesquels la longueur du processus a fini par détruire les rapports entre les donateurs et les établissements.

5.5 Clarté des rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des divers intervenants et participants à l'exécution du Programme sont-ils clairs et appropriés?
Résumé des principales constatations La structure de gouvernance du Programme est semblable à celle adoptée dans plusieurs autres pays signataires de la Convention. La principale différence est qu'au Canada, c'est l'ASFC, et non Patrimoine canadien, qui délivre les licences d'exportation. La *Loi*, et les rôles et responsabilités qu'elle établit, n'ont pas changé durant la période visée par l'évaluation. Bien que le Secrétariat de la Commission d'examen soit passé sous la responsabilité du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs le 1er novembre 2014, le mandat de la Commission d'examen n'a pas changé, et celle-ci continue de rendre des comptes au ministre. D'après les personnes interrogées, la répartition des rôles et des responsabilités est claire au sein du Programme ainsi qu'avec les principaux partenaires d'exécution (Agence du revenu du Canada et Agence des services frontaliers du Canada); le Programme offre un bon soutien à ces partenaires fédéraux. Certains informateurs clés ont affirmé que les bénéficiaires du Programme ne comprennent pas la différence entre le Programme des biens culturels mobiliers et la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. Selon des employés de Patrimoine canadien, les rôles et les responsabilités de divers membres du personnel du Programme ont changé durant la période visée par l'évaluation, mais les problèmes ont pour la plupart été résolus.

Comme l'a révélé l'analyse comparative, la démarche adoptée par le Canada pour respecter ses obligations issues de la Convention est assez semblable à celle adoptée par d'autres pays dotés d'un système judiciaire comparable. Des ministères semblables à Patrimoine canadien y voient à respecter les obligations qu'impose la Convention. La principale différence, c'est qu'au Canada, un organisme fédéral distinct, l'ASFC, délivre les licences d'exportation.

La *Loi*, et les rôles et responsabilités qu'elle établit, n'ont pas changé durant la période visée par l'évaluation. Si la gestion du soutien administratif accordé à la Commission d'examen a changé en raison de la création du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs le 1er novembre 2014, le mandat de la Commission d'examen, lui, est demeuré le même. L'organisme relève toujours du portefeuille de Patrimoine canadien et demeure redevable au ministre. Patrimoine canadien reste donc responsable de la reddition de comptes horizontale, y compris la production d'un rapport annuel déposé au Parlement, comme l'exige la *Loi*.

Durant la période à l'étude, le Programme disposait de protocoles d'entente officiels avec deux partenaires d'exécution (l'ARC et la GRC), ainsi que de documents de niveau opérationnel décrivant ses rôles et responsabilités par rapport à ceux de l'ASFC. La rédaction professionnelle de lignes directrices a permis au Programme de répondre à un besoin exprimé par deux groupes de partenaires importants, les agents de l'ASFC et les experts-vérificateurs, qui souhaitaient être mieux orientés. La décision de l'ASFC d'adopter le manuel préparé par le Programme sans n'y apporter aucune modification de taille est révélatrice de la qualité du produit. D'après un informateur clé externe, les agents de licences étaient auparavant un peu « hésitants », et ce manuel a rendu le volet de contrôle des exportations « plus officiel et important » pour ceux qui délivrent les licences d'exportation.

Les commissaires interrogés croient que les rôles et responsabilités sont très clairement définis.

D'après certains informateurs clés du Ministère et de clients, la différence qui existe entre le Programme et la Commission d'examen indépendante n'est pas pleinement comprise.

Des employés de Patrimoine canadien ont mentionné que les rôles et responsabilités de divers membres du personnel du Programme étaient en transition durant la période visée par l'évaluation. Les problèmes ont pour la plupart été résolus en 2014 grâce à une restructuration interne et à une redistribution de la charge de travail. Depuis la création du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, il existe deux gestionnaires distincts : le premier, au sein de ce service, est responsable de l'attestation, et le second, à Patrimoine canadien, gère les quatre autres volets du Programme. Les employés des deux organismes considèrent qu'il s'agit là d'un changement positif.

5.6 Économie et efficience

Économie : Dans quelle mesure le personnel réduit-il au minimum les ressources nécessaires à l'exécution du Programme?
Résumé des principales constatations Durant la période d'évaluation, les dépenses réelles du Programme se sont maintenues bien en dessous du budget, soit 1,885 million de dollars par rapport à 2,502 millions de dollars, en moyenne. La situation est principalement attribuable au montant plus faible que prévu des subventions octroyées. Le nombre de subventions approuvées a diminué durant cette période. Les dépenses salariales ont dépassé le budget prévu chaque année, alors que les coûts de fonctionnement et d'entretien sont demeurés en deçà du budget. Les dépenses du Programme (salaires et fonctionnement et entretien) sont demeurées étonnamment stables depuis 1999-2000. Aux dires des employés du Programme, les ressources allouées au processus d'attestation ne suffisent plus étant donné les exigences stratégiques considérables et le grand travail que requiert le soutien des réunions de la Commission d'examen (de même que le niveau de diligence raisonnable accru que nécessite l'examen des demandes). Plusieurs membres du personnel ont mentionné un problème récurrent : ils ont très peu de temps pour concevoir les processus et y apporter toutes les améliorations souhaitables. En juillet 2014, une restructuration a permis de résoudre une partie des problèmes liés aux ressources humaines. Les ressources pourraient toujours être insuffisantes (il est à noter que le volet de l'attestation relève maintenant du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs). Il conviendrait d'approfondir la question.

5.6.1 Tendances sur le plan des ressources

Comme il en a été question en introduction, l'économie est la mesure dans laquelle les ressources nécessaires à l'exécution d'un programme sont réduites au minimum.

Le tableau 17 présente les données des budgets et des dépenses du Programme ainsi que ses équivalents temps plein (ETP) pour les quatre années de la période visée par l'évaluation. Les coûts incluent les salaires, les dépenses de fonctionnement et entretien, et les subventions. Il s'agit là uniquement des coûts directs du Programme; en sont exclus les frais généraux de Patrimoine canadien et les coûts engagés par les autres ministères fédéraux partenaires. Les salaires incluent ceux des membres de la Commission d'examen. Sur la période de quatre ans à l'étude, les dépenses réelles (salaires, fonctionnement et entretien, et subventions) sont demeurées bien en dessous des budgets prévus (1,885 million de dollars par rapport à 2,502 millions de dollars en moyenne). Cette situation est principalement attribuable aux dépenses en subventions moins élevées que prévu. Les dépenses salariales ont dépassé le budget prévu chaque année, alors que les coûts de fonctionnement et d'entretien sont demeurés en deçà du budget.

Exclusion faite des subventions, les dépenses du Programme (salaires et fonctionnement et entretien) sont demeurées plutôt stables sur la période de quatre ans visée par l'évaluation, avec une moyenne de 1,380 million de dollars. En fait, elles sont étonnamment stables depuis aussi loin

que 1999-2000. Comme il était indiqué dans le rapport d'évaluation de 2005, les dépenses du Programme ont été en moyenne de 1,4 million de dollars entre 1999-2000 et 2003-2004 (0,8 million de dollars en salaires et 0,6 million de dollars en fonctionnement et entretien). En 2004-2005, le Programme comptait 13 ETP, alors qu'il y en avait 17,8 en 2013-2014. Si les dépenses salariales ont augmenté depuis (en raison de la hausse du nombre d'ETP et de l'inflation), les coûts de fonctionnement et d'entretien, eux, ont diminué. Des ressources supplémentaires ont été ajoutées pour *BCM en ligne*. Des subventions ont également été refusées, pour un montant total de 0,9 million de dollars de 1999-2000 à 2003-2004 par comparaison à 0,5 million de dollars de 2010-2011 à 2013-2014.

Tableau 17 : Budget et dépenses du Programme (en dollars) de 2010-2011 à 2013-2014

	2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014		Moyenne sur 4 ans	Moyenne sur 4 ans
	Budget	**Réel**	**Budget**	**Réel**	**Budget**	**Réel**	**Budget**	**Réel**	**Budget**	**Réel**
Salaires	810 000	1 112 308	810 000	1 027 456	1 008 312	1 197 554	954 007	1 228 199	895 580	1 141 379
Fonctionnement et entretien	435 567	292 987	435 567	219 385	450 567	164 655	450 567	277 978	443 067	238 751
Total partiel	**1 245 567**	**1 405 295**	**1 245 567**	**1 246 841**	**1 458 879**	**1 362 209**	**1 404 574**	**1 506 177**	**1 338 647**	**1 380 131**
Subventions	1 163 680	512 396	1 163 680	475 000	1 163 680	441 727	1 163 680	590 538	1 163 680	504 915
Dépenses totales	**2 409 247**	**1 917 691**	**2 409 247**	**1 721 841**	**2 622 559**	**1 803 936**	**2 568 254**	**2 096 715**	**2 502 327**	**1 885 046**
ETP	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible	14,5	17,4	16	17,8	Non disponible	Non disponible

Nota : Les salaires incluent les coûts liés au personnel du Programme de Patrimoine canadien, à la Commission d'examen et aux commissaires. Il s'agit uniquement des coûts directs, c.-à-d. que les frais généraux et les avantages sociaux des employés ne sont pas inclus.

Sources : Données financières fournies par la Direction générale de la gestion financière, Patrimoine canadien. Nombre d'ETP tiré des rapports ministériels du rendement de Patrimoine canadien de chaque année.

5.6.2 Caractère adéquat des ressources humaines

D'après le personnel du Programme, les ressources allouées au processus d'attestation ne suffisent plus étant donné, notamment, les exigences stratégiques considérables et les analyses approfondies requises par la Commission d'examen (de même que le niveau de diligence raisonnable accru associé à l'examen des demandes). De grands efforts sont également consacrés à la préparation des quatre réunions annuelles de la Commission d'examen. Plusieurs membres du personnel ont parlé d'un problème récurrent : ils n'ont jamais le temps de concevoir les processus et d'y apporter toutes les améliorations souhaitables. Ils ont également relevé le problème de l'instabilité et du roulement du personnel, des employés étant engagés à temps partiel ou de façon occasionnelle pour répondre aux demandes du Programme.

Les employés ont également fait remarquer que certains autres volets n'ont pas été suffisamment pourvus en ressources au fil des ans. Bien que les ressources allouées aux désignations soient suffisantes, le grand nombre de documents envoyés à l'Institut culturel canadien aux fins d'évaluation a entraîné des retards considérables. Selon un informateur clé, l'embauche d'un spécialiste de la conservation qui se joindrait au personnel du Programme pourrait régler ce problème. Autre exemple de l'insuffisance des ressources, le Programme n'a pu donner suite en temps voulu à une recommandation donnée dans l'évaluation de 2010 de mettre à jour les valeurs données dans la *Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée*.

Le personnel a par ailleurs mentionné que les ressources consacrées à la diffusion externe et aux communications sont insuffisantes. Une réorganisation des ressources a été effectuée en juillet 2014, ce qui a aidé à résoudre une partie des problèmes de ressources humaines. Il y aurait lieu de mener une étude distincte pour déterminer les ressources requises.

Efficience : Dans quelle mesure les intrants sont-ils efficacement convertis en extrants?
Résumé des principales constatations Le coût par unité de production constitue une mesure de base de l'efficience opérationnelle. Le coût annuel par attestation a augmenté au fil des ans. En effet, les coûts sont demeurés relativement stables alors que le nombre d'attestations a beaucoup diminué. Les motifs de ce déclin sont abordés dans la section du présent rapport portant sur le volet de l'attestation. Le personnel du Programme a expliqué que le processus et les demandes se sont complexifiés.

5.6.3 Tendances en matière d'efficacité opérationnelle

Afin d'évaluer l'efficience opérationnelle, les évaluateurs ont comparé le nombre d'attestations (traitement initial et nouvel établissement de la valeur marchande) à la quantité de ressources utilisées par le Programme au fil des ans. Ils ont choisi d'analyser le volet des attestations, celui-ci comptant pour la plus grande partie des coûts du Programme.

Les données sur les attestations et les coûts du Programme sont présentées dans le tableau 18. Comme il en a déjà été question, le nombre de demandes d'attestation a beaucoup diminué dans les dernières décennies, passant de 1 082 en 1986-1987 à une moyenne de 828 entre 2005-2006 et 2008-2009, puis à 570 durant la plus récente période évaluée.

La forte baisse du nombre de demandes observée ces trente dernières années s'explique mal, comme il en a été question précédemment. Plusieurs répondants au sondage effectué auprès des établissements désignés ont par ailleurs mentionné que le processus s'est compliqué avec le temps, ce qui peut décourager certains établissements et donateurs d'y participer.

Le coût par unité de production constitue une mesure de base de l'efficience opérationnelle. Dans le cas à l'étude, les dépenses totales du Programme ont été comparées au nombre de dossiers traités chaque année[42]. La comparaison se fonde sur les dépenses totales, le Programme n'affectant pas de coûts particuliers aux différents volets ou activités chaque année. Il ne s'agit pas d'un problème majeur, car les chiffres servent à évaluer une tendance à long terme plutôt qu'à comparer le Programme à des programmes semblables d'autres pays. Comme le montre le tableau 18, le coût par dossier traité a augmenté régulièrement au fil des ans, passant de 1 351 dollars en moyenne de 1999-2000 à 2003-2004 à 2 422 dollars de 2010-2011 à 2013-2014. Les coûts annuels sont demeurés plutôt stables (comme il en a déjà été question), mais les extrants ont diminué (la situation a été analysée dans les sections précédentes portant sur le volet des

[42] Un dossier est considéré comme traité quand la juste valeur marchande a été fixée par la Commission d'examen. On considère un dossier d'attestation comme traité seulement si une décision définitive a été prise (approbation ou refus). Les données sur le nombre de dossiers traités du tableau 18 incluent à la fois le traitement initial et le nouvel établissement de la valeur marchande.

attestations). Le personnel du Programme a soulevé que si le nombre de demandes d'attestation a diminué, le processus connexe est devenu plus complexe en raison de plusieurs facteurs : arrangements de dons utilisés comme abris fiscaux, vastes collections de documents photographiques et audiovisuels assortis d'une évaluation extrêmement élevée, complications juridiques liées aux accords de cession et défis que pose l'établissement de la valeur de documents numériques ou électroniques ainsi que d'œuvres d'art conceptuel.

Tableau 18 : Efficacité (coût par dossier traité) du Programme de 1999-2000 à 2013-2014

	Moyenne 1999-2000 à 2003-2004	Moyenne 2005-2006 à 2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2012	2013-2014	Moyenne 2010-2011 à 2013-2014
Nombre de dossiers traités	1 071	828	765	595	591	581	512	570
Dépenses du Programme (en dollars)	1 447 000	ND	ND	1 405 495	1 246 841	1 362 209	1 506 177	1 380 131
Coût par dossier traité	1 351	ND	ND	2 362	2 110	2 345	2 942	2 422

Nota : Les dépenses du Programme incluent les salaires et le fonctionnement et l'entretien.

Sources : Nombre de dossiers traités (y compris lorsqu'il y a nouvel établissement de la valeur marchande) pour 2009-2010 à 2013-2014 tirées des rapports annuels sur la *Loi*. Données financières pour 2010-2011 à 2013-3014 fournies par la Direction générale de la gestion financière de Patrimoine canadien. Données financières antérieures à 2010-2011 tirées des rapports d'évaluation du Programme de 2005 et de 2010.

5.7 Surveillance et reddition de comptes

La surveillance et la reddition de comptes sont-elles efficaces?

Résumé des principales constatations

Le Programme s'est doté de plusieurs normes de service pour ses divers volets, bien que des lacunes existent et qu'une révision s'impose dans certains cas. Il est difficile de rendre des comptes sur le respect de ces normes en raison des fonctionnalités limitées des bases de données. Aucun système officiel n'existe pour surveiller le rendement en regard de ces normes.

Le Programme produit un rapport annuel informatif sur l'administration de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*. Cependant, ce rapport n'aborde pas les tendances externes et leur incidence sur le Programme, et il ne rend pas de comptes sur les principaux indicateurs de rendement.

Certains des indicateurs ont été difficiles à définir et à mettre en œuvre; il est ardu, notamment, de quantifier le nombre de biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation. Par ailleurs, le Programme ne surveille pas l'utilisation faite de ces biens culturels ni l'accès qu'y ont les Canadiens.

Diverses normes de service ont été élaborées pour le Programme. Ainsi, comme le prévoit la *Loi*, la Commission d'examen doit étudier une demande d'attestation et, sauf dans les dossiers présentant des circonstances particulières, prendre une décision dans les quatre mois suivant la réception de la demande. Elle doit faire part de sa décision au demandeur dès que possible, en général dans les quatre semaines suivant la réunion lors de laquelle elle a étudié la demande. Pour le volet du contrôle des exportations, la Commission d'examen doit communiquer sa décision à toutes les parties dans la semaine suivant la réunion lors de laquelle elle a entendu l'appel d'un demandeur dont la licence d'exportation a été refusée.

Des intervenants ont indiqué ne pas connaître les normes de service, et certaines d'entre elles ont besoin d'être mises à jour.

Le personnel du Programme a exprimé une profonde frustration à l'égard des capacités d'extraction de données et de production de rapports offertes par les diverses bases de données du Programme, y compris Summa et l'Initiative opérationnelle en ligne des S et C. Ces systèmes ne produisent pas automatiquement de rapports de rendement; il faut plutôt en extraire l'information à la main et la compiler dans des documents Excel à titre de solution de rechange. Bien que la production de rapports prenne beaucoup de temps, le personnel a indiqué que toutes les normes de service sont respectées.

Si le rapport annuel que doit déposer le ministre au Parlement, accessible au public sur le site Web du Ministère, donne de l'information sur l'application de la *Loi*, il serait plus utile s'il abordait les tendances externes et leurs conséquences sur le Programme de même que les tendances en matière de rendement et le rendement à l'égard des principales normes de service.

Le personnel du Programme a affirmé que certains indicateurs ont été difficiles à mettre en œuvre. Ainsi, il a été ardu d'établir clairement et de manière uniforme le nombre de collections et d'objets ayant fait l'objet d'une attestation. De plus, comme mentionné précédemment, le Programme n'assure pas la surveillance de l'utilisation faite des objets et des collections ni de la mesure dans laquelle les Canadiens y ont accès.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

6.1.1 Pertinence

La *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* est entrée en vigueur en 1977. Elle avait pour but de protéger et préserver le patrimoine culturel mobilier du Canada, et permettre au pays de respecter ses obligations internationales relatives aux biens culturels mobiliers lorsque celui-ci aurait ratifié 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'UNESCO (1970). La *Loi* est mise en œuvre grâce aux cinq activités qui forment les volets du Programme des biens culturels mobiliers; ces activités réservent des rôles précis aux agents des services frontaliers du Canada.

Quatre des cinq volets du Programme sont interreliés et interdépendants (désignation, attestation, contrôle des exportations et subventions). Les données probantes tirées de l'évaluation montrent que le Programme demeure pertinent puisqu'il aide à préserver des biens culturels d'importance nationale et à les rendre accessibles aux générations actuelles et futures de Canadiens.

Les établissements culturels canadiens sont toujours aux prises avec de graves contraintes financières et disposent de budgets d'acquisition limités. Un grand nombre d'entre elles ne peuvent acquérir des objets que grâce à des dons. Le volet le plus utilisé du Programme est l'attestation, qui permet aux contribuables souhaitant donner ou vendre des biens culturels « d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale » à des établissements désignés par le Programme de recevoir des avantages fiscaux fondés sur la juste valeur marchande de ces biens.

L'évaluation montre également qu'il est important que le Canada continue non seulement à soutenir les principes de la Convention de 1970, mais aussi à respecter ses obligations connexes. Il existe toujours une justification solide pour la poursuite des efforts entrepris afin d'empêcher le commerce international illicite des biens culturels mobiliers. De plus, il est important que le Canada respecte les traités internationaux du genre.

6.1.2 Rendement – Réalisation des résultats escomptés

Dans l'ensemble, le Programme continue de faire des progrès en vue de la réalisation de son résultat principal, soit donner aux établissements désignés la possibilité d'acquérir et de préserver des biens culturels d'importance nationale. Cette réussite est principalement tributaire du volet de l'attestation aux fins d'impôt, les volets des subventions et du contrôle des exportations n'ayant pas une incidence aussi marquée. Le Programme ne surveille pas le niveau d'accès des Canadiens aux biens culturels ainsi préservés. Enfin, si, dans certains cas, des biens culturels importés illégalement au Canada sont rendus à leur pays d'origine, il est impossible d'évaluer pleinement le rendement du Programme à cet égard.

Les conclusions de l'évaluation au regard des résultats escomptés du Programme sont résumées ci-dessous.

Le volet de l'attestation du Programme a toujours une forte incidence sur la constitution de collections de biens culturels d'importance nationale par les établissements canadiens désignés. Durant la période visée par l'évaluation, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels a reconnu l'intérêt exceptionnel et l'importance nationale de biens culturels d'une valeur moyenne de 145 millions de dollars par an, et des attestations aux fins d'impôt ont été remises aux propriétaires de ces biens. Presque toutes les collections et tous les objets ayant fait l'objet d'une attestation sont ensuite donnés ou vendus à des établissements désignés. Le Programme ne surveille pas l'utilisation réelle que font les établissements des objets ayant fait l'objet d'une attestation. Cependant, d'après le sondage effectué auprès des établissements, 90 % des répondants estiment que les incitatifs fiscaux jouent un rôle important dans la décision du donateur ou du vendeur de se défaire de son bien culturel.

Si la Commission d'examen a traité 570 demandes d'attestation pendant la période à l'étude, c'est là un volume considérablement moins élevé que celui des années précédentes. Cela peut surprendre étant donné l'importance que revêtent les dons pour les établissements culturels et l'attrait qu'exercent les incitatifs fiscaux pour les donateurs. Plusieurs facteurs entrent sans doute en jeu. Le manque de capacité au sein des établissements, causé par les contraintes financières à long terme, pourrait être un problème important, tout comme la tendance qu'ont les établissements à regrouper de nombreux objets ou des collections dans une même demande. Enfin, il se peut aussi que les établissements aient des incertitudes générales quant à la nature et à l'ampleur des incitatifs fiscaux offerts. Si les employés du Programme ont fait de grands efforts pour améliorer l'exécution du Programme, et si les représentants d'établissements désignés ont accordé des notes favorables à plusieurs aspects de cette exécution dans le sondage, le fardeau administratif et le temps de traitement des demandes ont tout de même été relevés parmi les difficultés. Les représentants d'archives ont soulevé tout particulièrement ce qu'ils considèrent comme la lourde exigence d'organiser et de décrire les fonds avec la précision exigée.

Les reports de l'exportation imposés par la Commission d'examen ont permis l'acquisition d'à peine quelques objets par des établissements avec l'aide de subventions octroyées par le Programme, en partie parce que seul un très petit nombre d'objets se sont vu refuser une licence d'exportation en raison de leur importance nationale. L'objectif du contrôle des exportations est de garantir que, avant l'exportation d'un objet d'importance nationale, les établissements désignés sont au courant de la perte imminente et ont la possibilité d'acheter l'objet. Bien qu'un grand nombre de demandes de licences d'exportation soit traité chaque année par l'Agence des services frontaliers du Canada, seule une dizaine de dossiers de report de l'exportation ont été portés en appel. Dans la plupart de ces cas, la Commission d'examen a confirmé qu'il s'agissait d'objets d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale, et maintenu l'imposition du report. Des 33 objets ayant été visés par un report de l'exportation imposé par la Commission d'examen durant les quatre années visées par l'évaluation, seuls dix ont été acquis par des établissements désignés (quatre grâce à une subvention du Programme et six, sans subvention). De plus, le Programme n'a pas la possibilité d'évaluer dans quelle mesure des biens culturels précieux quittent peut-être le pays sans passer par le contrôle des exportations.

Il est impossible d'évaluer pleinement le rendement du volet de contrôle des importations. Le nombre de dossiers qu'a ouvert le Programme (après avoir été contacté par l'ASFC) sur de possibles importations illégales de biens culturels a beaucoup diminué depuis la dernière période d'évaluation. Au total, cinq objets ont été rendus à d'autres pays durant la période d'évaluation.

Au fil des ans, quelques-uns de ces dossiers ont beaucoup attiré l'attention de la presse internationale. Il est impossible de déterminer si le déclin du nombre de cas soupçonnés d'importation illégale découle d'une baisse des efforts faits en matière d'exécution ou d'une baisse du nombre de tentatives d'importation illégale d'objets culturels au Canada. Il est toutefois raisonnable de conclure que l'existence d'autres priorités à la frontière (p. ex. terrorisme, stupéfiants ou tabac) s'est traduite par une baisse du nombre de cas soupçonnés d'importation illégale de biens culturels.

Bien qu'un nombre important de biens culturels ait été préservé grâce au Programme, la mesure dans laquelle les Canadiens y ont accès est inconnue. Comme susmentionné, le Programme continue d'appuyer chaque année la préservation d'une quantité considérable de biens culturels d'importance nationale. Tous les informateurs clés et la vaste majorité des répondants au sondage auprès des établissements désignés conviennent du fait que le Programme a une incidence sur l'accès, résultat ultime escompté. Toutefois, aucun critère n'a été établi pour mesurer l'accès des Canadiens aux biens culturels donnés par l'entremise d'une attestation, que ce soit la connaissance qu'en a la population ou le nombre d'objets exposés (plutôt que seulement entreposés) ou rendus autrement accessibles à la population. Cet enjeu a déjà été soulevé dans les évaluations précédentes.

Des améliorations doivent être apportées à la surveillance et à la reddition de comptes. Les principaux efforts de surveillance se sont soldés par une autoévaluation des établissements désignés de catégorie « A », effectuée pour recueillir des renseignements sur les soins apportés aux collections. La plupart de ces établissements ont obtenu leur désignation dans les premières années du Programme. Toutefois, l'analyse du questionnaire a été retardée, et les résultats ne sont pas encore disponibles. Il existe un risque continu, pour le Programme comme pour le gouvernement, que des objets ayant fait l'objet d'une attestation se trouvent dans des établissements ne respectant pas les pratiques actuellement reconnues.

Comme mentionné précédemment, divers problèmes de GI/TI nuisent à la reddition de comptes interne et externe par le Programme. Il serait avantageux que le rapport annuel sur l'administration de la *Loi* inclue une discussion des tendances externes et présente des renseignements sur le rendement.

6.1.3 Rendement – Efficience et économie

Les données probantes laissent supposer que le Programme ne dispose pas de ressources suffisantes, mais il y aurait lieu de mener une étude d'évaluation de la capacité pour établir la quantité de ressources nécessaires en fonction de la charge de travail. Durant la période visée par l'évaluation, les dépenses réelles du Programme sont demeurées bien en dessous du budget prévu (1,885 million de dollars par rapport à 2,502 millions de dollars, en moyenne). Cette situation est principalement attribuable aux dépenses en subventions moins élevées que prévu. Le nombre de subventions approuvées a diminué durant cette période. Les dépenses salariales ont dépassé le budget prévu chaque année, alors que les coûts de fonctionnement et d'entretien sont demeurés en deçà du budget. Les dépenses du Programme (salaires et fonctionnement et entretien) sont demeurées étonnamment stables depuis 1999-2000. Aux dires du personnel du Programme, les ressources allouées au processus d'attestation ne suffisent plus étant donné, notamment, les exigences stratégiques considérables et le grand travail que requiert le soutien des

réunions de la Commission d'examen (sans oublier le niveau de diligence raisonnable accru associé à l'examen des demandes d'attestation). Plusieurs employés ont parlé d'un problème récurrent : ils ont peu de temps pour concevoir les processus et y apporter toutes les améliorations souhaitables, et manquent de temps à consacrer aux communications avec les intervenants et aux activités de diffusion externe. En juillet 2014, une réorganisation a permis de résoudre en partie divers problèmes de ressources humaines. Toutefois, l'insuffisance des ressources pourrait demeurer problématique (il est à noter que le volet de l'attestation est maintenant du ressort du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs). Il conviendrait d'approfondir la question.

Si les coûts sont demeurés relativement constants au fil des ans, le nombre d'attestations traitées a diminué, ce qui s'explique par plusieurs facteurs. Le coût par unité de production constitue une mesure de base de l'efficience opérationnelle (productivité). Le coût annuel par attestation a augmenté puisque les coûts sont demeurés constants alors que le nombre d'attestations diminuait de beaucoup. Cette baisse est due à différents facteurs, expliqués plus haut. Si le coût par demande traitée par le Programme a augmenté, la complexité du processus et des demandes a elle aussi augmenté, et le personnel doit donc consacrer plus de temps au traitement de chaque demande.

6.1.4 Perspectives d'avenir

Le Programme des biens culturels mobiliers aura 40 ans en 2017. Si certains remettent en question la nécessité d'un Programme aussi ancien, des propriétaires d'objets culturels d'importance nationale continuent d'envisager la possibilité de faire don de leurs objets à des établissements canadiens. Des biens culturels appartenant à des intérêts privés sont créés, vieillissent et sont mis sur le marché constamment. Le trafic illicite de biens culturels mobiliers est en hausse à l'échelle internationale, et il est donc nécessaire que le Canada continue de respecter ses obligations à l'égard de la Convention de l'UNESCO de 1970.

Patrimoine canadien continuera d'administrer les quatre autres volets du programme. Le Ministère, le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs et la Commission d'examen, de même que les autres partenaires d'exécution fédéraux, font du Programme des biens culturels mobiliers un programme réellement horizontal. Les discussions inhérentes à un tel partenariat encourageront peut-être Patrimoine canadien à examiner la structure des quatre volets restants du Programme afin d'aider le gouvernement à mieux rendre des comptes sur la *Loi* en cette période où les établissements culturels sont aux prises avec des difficultés financières.

6.2 Recommandations et réponses de la direction

Quatre volets du Programme demeurent sous la responsabilité de Patrimoine canadien depuis le 1er novembre 2014 : désignation, contrôle des exportations, subventions et contrôle des importations. Le volet de l'attestation a été confié au Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, lequel fait partie du portefeuille de la Justice.

Les cinq recommandations qui suivent sont tirées des constatations de l'évaluation et visent les volets qui sont toujours du ressort de Patrimoine canadien.

Recommandation 1 – Désignation et contrôle des exportations
Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait poursuivre les travaux d'amélioration du Programme et de plusieurs processus connexes, notamment : ➢ remplacer le formulaire de demande de licence d'exportation sur papier par une solution plus conviviale pour les clients, et envisager de remplacer le système Summa, désuet, qui assure la gestion des données des licences d'exportation; ➢ faire un suivi du temps nécessaire à l'analyse des demandes de désignation sur une période de deux ans afin de vérifier la nouvelle norme de service et, au besoin, envisager d'apporter des modifications au processus; ➢ à la lumière du sondage auprès des établissements désignés, effectuer une évaluation axée sur le risque de la conformité, par rapport aux critères actuels de désignation, des établissements de catégorie « A » ayant obtenu leur désignation par le passé.
Énoncé d'accord ou de désaccord
La direction de la Direction générale des politiques et des programmes du patrimoine est d'accord avec cette recommandation.
Réponse de la direction
La Direction générale a entamé des préparatifs pour le mettre en ligne. D'après les estimations actuelles, cette migration devrait être terminée d'ici la fin de l'été 2016. Le formulaire papier de demande de licence d'exportation sera toujours remis sur demande aux exportateurs n'ayant pas accès à un ordinateur. La Direction générale travaille activement au remplacement du système Summa par un nouveau système dans le cadre d'une plus grande initiative départementale. Il est estimé actuellement que le processus de migration se terminera d'ici le 31 mars 2017. Le temps de traitement des demandes de désignation sera surveillé durant la période prévue et mesuré en fonction de la norme de service lancée récemment afin de relever toute amélioration possible. Une fois analysés les résultats du sondage des établissements désignés, la Direction générale entreprendra le suivi nécessaire et élaborera une stratégie à long terme en vue de surveiller le respect continu des critères établis.

Produits livrables	Calendrier	Responsable
Publication en ligne de la demande de licence d'exportation sous forme de document PDF à remplir.	À terminer (si possible, puisqu'il faut attendre la migration du site Web du Ministère sur la plateforme Canada.ca) d'ici le 31 décembre 2016	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine

Après la prise d'une décision quant à la migration de Summa, l'analyse de rentabilisation sera mise à jour ou modifiée. Si le système Summa n'est pas migré, le Programme étudiera des solutions de rechange en vue de son remplacement et fera des recommandations à la haute direction.	**Scénario 1 : Il est décidé d'ici juin 2016 de *faire migrer* Summa vers un nouveau système.** La migration sera terminée d'ici le 31 mars 2017. **Scénario 2 : Il est décidé d'ici juin 2016 de *ne pas faire migrer* Summa vers un nouveau système.** Des solutions de rechange seront recommandées à la haute direction d'ici le 30 septembre 2016.	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine
Suivi du temps de traitement des demandes de désignation sur deux ans et prise de toute mesure nécessaire pour raccourcir celui-ci.	À terminer d'ici le 30 septembre 2017.	Gestionnaire des désignations du Programme
Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie à long terme de surveillance de la conformité des établissements désignés de catégorie « A ».	À terminer d'ici le 31 mars 2017	Gestionnaire des désignations du Programme
Recommandation 2 – Subventions		
Recommandation 2 : Afin de maximiser l'impact du volet des subventions du Programme, le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait, d'une part, revoir les dépenses admissibles actuelles, et d'autre part, promouvoir ce volet afin de bien faire connaître sa disponibilité.		
Énoncé d'accord ou de désaccord		
La direction de la Direction générale des politiques et des programmes du patrimoine est d'accord avec cette recommandation.		
Réponse de la direction		
Ce programme est régi par la demande. Le nombre de demandeurs varie d'année en année. La Direction générale examinera les dépenses admissibles actuelles afin de déterminer comment il serait possible de maximiser l'impact du volet des subventions, y compris l'efficacité de la communication de ces critères (voir Recommandation 3).		

Produits livrables	Calendrier	Responsable
Examiner les dépenses admissibles actuelles afin de déterminer s'il convient de les modifier afin de renforcer l'impact du volet des subventions du Programme.	À terminer d'ici le 30 septembre 2016.	Gestionnaire des subventions du Programme
Élaborer une stratégie de promotion par l'entremise des organismes de service du patrimoine sera développé pour les subventions du Programme.	À compléter d'ici le 31 décembre 2016.	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine

Recommandation 3 – Communications, subventions

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait augmenter la diffusion externe et les activités de communication du Programme, c'est-à-dire :

- améliorer le site Web du Programme;
- faire mieux connaître aux établissements désignés l'existence et le but des subventions de soutien à l'achat de biens dont l'exportation a été reportée ou qui sont en vente sur le marché étranger;
- assurer des communications régulières avec les intervenants.

Énoncé d'accord ou de désaccord

La direction de la Direction générale des politiques et des programmes du patrimoine est d'accord avec cette recommandation.

Réponse de la direction

Des mesures seront prises pour s'assurer que les renseignements du site Web, y sont clairs et accessibles, notamment en ce qui a trait à la disponibilité et aux objectifs des subventions.

Les méthodes de communication régulière avec les intervenants seront examinées afin de relever toute possibilité d'amélioration, avec les ressources existantes.

Produits livrables	Calendrier	Responsable
Évaluer l'exactitude et la clarté des renseignements sur le Programme présentement affichés sur le site Web dans le contexte d'un examen général des communications du	À compléter d'ici le 31 décembre 2016 (à condition de l'achèvement de la migration du site Web du Ministère vers la plateforme Canada.ca).	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine

Programme . La mise en œuvre de toute amélioration aura lieu après la migration du site Web.		
Examiner les communications avec les intervenants dans le contexte d'un examen général des communications du Programme. Une attention particulière sera prêtée aux communications au sujet de la disponibilité des subventions du Programme. (Voir aussi #2 et 5)	À compléter d'ici le 31 décembre 2016.	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine

Recommandation 4 – Mesure du rendement

Recommandation 4 : En consultation avec les partenaires d'exécution du Programme, le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait améliorer la mesure du rendement et la reddition de comptes, c'est-à-dire :

- Revoir le modèle logique du Programme ainsi que l'exposé connexe pour établir clairement que Patrimoine canadien est responsable de la reddition de comptes sur l'exécution de la *Loi*, et établir les rôles et les obligations des autres ministères;
- Rédiger une stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque, incluant l'examen de tous les indicateurs de rendement clés;
- Étudier des mécanismes qui permettraient de démontrer l'objectif ultime du Programme, soit l'accès par les Canadiens aux biens culturels certifiés ayant fait l'objet d'une attestation;
- Intégrer des renseignements sur le rendement au rapport annuel sur l'exécution de la *Loi* en se fondant sur les indicateurs de rendement clés prévus à la stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque du Programme.

Énoncé d'accord ou de désaccord

La direction de la Direction générale des politiques et des programmes du patrimoine est d'accord avec cette recommandation.

Réponse de la direction

Le modèle logique du Programme et l'exposé connexe seront revus et améliorés.
Il est à noter qu'à l'exception du transfert du Secrétariat de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels du Ministère au Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, les rôles et responsabilités, établis dans la *Loi* n'ont pas changé.
Une stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque sera élaborée.

Des mécanismes seront élaborés afin de démontrer les résultats obtenus par le Programme en matière d'accès. Une fois la stratégie rédigée et approuvée, des renseignements pertinents sur le rendement seront intégrés aux rapports annuels futurs déposés au Parlement.		
Produits livrables	**Calendrier**	**Responsable**
Élaborer un modèle logique révisé et l'exposé connexe.	À compléter d'ici le 30 juin 2016	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine
Élaborer une stratégie de mesure du rendement, d'évaluation et de risque.	À compléter d'ici le 31 décembre 2016	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine
Étudier et discuter avec le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs concernant les mécanismes potentiels qui permettraient de démontrer que les biens culturels attestés sont accessibles, et recommandations faites aux cadres de la Direction générale.	À compléter d'ici le 31 mars 2017.	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine
Une fois la stratégie approuvée, intégrer les renseignements pertinents sur le rendement au Rapport annuel 2016-2017 déposé au Parlement.	À compléter d'ici le 1er avril 2018 par le dépôt au Parlement du Rapport 2016-2017 afin de donner des renseignements sur le rendement pour une année complète après l'approbation de la stratégie.	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine
Recommandation 5 – Gestion des partenariats en vue de l'exécution de la *Loi*		
Recommandation 5 : Étant donné que le ministre du Patrimoine canadien demeure responsable de tous les aspects de la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, le sous-ministre adjoint du Secteur de la citoyenneté, du patrimoine et des régions devrait faire une gestion prudente des partenariats entre le Ministère, le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels et d'autres partenaires fédéraux dans la livraison afin d'atteindre les objectifs du Programme à l'avenir, c'est-à-dire : ➢ Instaurer de solides communications interorganisationnelles; ➢ Respecter les rôles et les responsabilités de chaque partie.		

Énoncé d'accord ou de désaccord		
La direction de la Direction générale des politiques et des programmes du patrimoine est d'accord avec cette recommandation.		
Réponse de la direction		
Une gamme de mécanismes sont déjà en place pour favoriser de bonnes relations interorganismes, notamment un protocole d'entente avec le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs. Le protocole d'entente sera examiné afin d'établir s'il faut le mettre à jour ou l'améliorer pour entretenir de bonnes communications. Des rencontres avec les homologues de l'Agence des services frontaliers du Canada ont lieux deux ou trois fois l'an (en plus de communications régulières au besoin). Les rôles et les responsabilités du Ministère et de tous les partenaires d'exécution fédéraux sont clairement précisés dans la *Loi*. Des outils de communication comme les guides du Programme seront examinés pour vérifier que les rôles et responsabilités sont communiqués clairement aux intervenants et au grand public.		
Produits livrables	**Calendrier**	**Responsable**
Examiner le protocole d'entente conclu avec le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs afin d'établir si les cadres de la Direction générale doivent y apporter des mises à jour ou des modifications.	À compléter d'ici le 30 juin 2016	Analyste principal et gestionnaire, Politique et lois sur le patrimoine
Examiner les documents de communication du Programme dans le contexte d'un examen général des communications du Programme et apporter les rajustements nécessaires pour que les rôles et responsabilités de toutes les parties fédérales y soient clairement définis. (Voir aussi # 2 at #3)	À compléter d'ici le 31 décembre 2016.	Directeur principal, Politiques et programmes du patrimoine

ANNEXES

ANNEXE A : CADRE D'ÉVALUATION

Question d'évaluation	Indicateurs	Sources de données	Méthode de collecte de données
Pertinence			
1. Évaluation du besoin continu du programme			
a. Le PBCM est-il nécessaire pour garantir que des objets d'importance sont conservés et rapatriés ?	• Justification initiale documentée pour le PBCM. • Points de vue d'experts et d'informateurs clés sur la mesure dans laquelle le PBCM respecte ses obligations internationales.	- Documents du programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
b. Dans quelle mesure le PBCM continue-t-il de respecter ses obligations internationales en vertu de la Convention de l'UNESCO de 1970 ?			-
2. Évaluation de la conformité du programme avec les priorités gouvernementales			
Le PBCM est-il conforme aux priorités stratégiques de Patrimoine canadien et aux priorités du gouvernement fédéral ?	• Conformité du PBCM avec les priorités stratégiques de PCH récentes/actuelles. • Conformité du PBCM avec les priorités récentes/actuelles du gouvernement fédéral. • Points de vue d'informateurs clés sur l'harmonisation du PBCM avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques ministériels.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
3. Évaluation de l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédéraux			
Le programme est-il harmonisé avec les rôles et priorités du gouvernement fédéral ?	• Harmonisation du mandat législatif fédéral avec le rôle du gouvernement fédéral dans le PBCM. • Mesure dans laquelle le programme est harmonisé avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.	- Documents de programme - Fonctionnaires de PCH - Documents officiels du GC	- Examen des dossiers et des données administratives

Question d'évaluation	Indicateurs	Sources de données	Méthode de collecte de données
	• Politique publique qui a mené à l'intervention dans ce secteur. • Points de vue d'experts et d'informateurs clés sur le caractère approprié du rôle du gouvernement fédéral dans le PBCM.	- Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Experts/intervenants	- Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Rendement			
4. Efficacité : Évaluation des progrès accomplis vers l'atteinte des résultats attendus menée en fournissant des références aux cibles de rendement et à la portée du programme, à la conception du programme, y compris les liens et la contribution des extrants aux résultats			
Au niveau immédiat			
Des biens culturels ayant fait l'objet d'une attestation sont-ils donnés ou vendus par un intérêt privé à des établissements collectionneurs désignés ?	• Tendances liées à la quantité et aux objets/collections ayant fait l'objet d'une attestation. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités d'attestation et de désignation du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Dans quelle mesure les établissements collectionneurs désignés ont-ils la possibilité d'acquérir des biens culturels importants ?	• Tendances liées au nombre et au type du délai d'exportation établi. • Tendances liées au nombre de subventions attribuées aux intervenants clés ayant permis d'acheter des biens culturels. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités de subventions et de contrôle des exportations du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
IMPORTATION – Dans quelle mesure des procédures ont-elles été entreprises pour le renvoi ?	• Tendances liées au nombre d'évaluations liées aux importations illégales possibles de biens culturels. • Tendances liées au nombre de processus de renvoi. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités d'importation du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits

Au niveau intermédiaire			
Dans quelle mesure des biens culturels importants d'IEIN sont-ils rapatriés ou conservés en permanence au Canada ?	• Tendances liées au nombre d'objets protégés/conservés grâce à l'attestation, aux subventions et à l'imposition de reports d'exportation. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités d'attestation, de désignation, de subventions et d'exportation du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
IMPORTATION – Dans quelle mesure des biens culturels importés illégalement au Canada sont-ils rendus à leur pays d'origine ?	• Tendances liées au nombre de renvois. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités d'importation du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Dans quelle mesure des biens culturels importants sont-ils préservés par les établissements collectionneurs désignés pour que les générations actuelles et futures puissent y avoir accès ?	• Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités d'attestation, de désignation, de subventions et d'exportation du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Dans quelle mesure le Canada respecte-t-il ses obligations internationales en matière de biens culturels ?	• Tendances liées au nombre d'objets jugés importés illégalement en vertu de la LEIBC qui sont renvoyés. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'efficacité des activités d'importation du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits

Le Programme a-t-il eu des résultats ou des effets inattendus positifs ou négatifs ?	• Preuve documentaire des résultats ou des effets inattendus positifs ou négatifs découlant du PBCM. • Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur les résultats inattendus pouvant être attribués au PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Dans quelle mesure les extrants du projet ont-ils contribué à l'atteinte des résultats attendus ?	Preuve documentaire appuyant l'harmonisation des objectifs, des activités, des extrants et des résultats attendus du PBCM. Points de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'uniformité relative des objectifs, des activités, des extrants et des résultats attendus du PBCM.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
5. Démonstration d'économie[43] et d'efficacité[44] – Évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants			
Économie – Dans quelle mesure les ressources du programme ont-elles été optimisées?	• Niveau de divergence entre les ressources financières prévues et utilisées dans leur ensemble et pour les diverses activités. - Ressources et coûts budgétés utilisés pour les activités liées à la CCEEBC (attestation, exportation et appels). - Ressources et coûts budgétés utilisés pour les aspects ministériels (subventions, désignation, contrôle des exportations, contrôle des importations). • Tendances liées au nombre d'actions en recouvrement devant les tribunaux civils (importations). • Points de vue d'informateurs clés sur les coûts alloués au programme aux fins de l'attestation, de la désignation, des subventions et du contrôle des exportations, tout en garantissant la qualité et le respect des échéances. • Points de vue d'informateurs clés sur les coûts alloués au programme aux fins des activités de contrôle des importations.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits

[43] Coûts budgétés respectés; contexte, risques et hypothèses.
[44] Nous faisons référence à l'efficacité opérationnelle au niveau des extrants.

Efficacité – Dans quelle mesure les extrants du programme ont-ils été produits au moyen des ressources accordées?	• Coût total de l'initiative du PBCM. • Ventilation des coûts (prix pour chaque activité/extrant du PBCM). • Frais administratifs par rapport aux coûts totaux. • Nombre d'ETP et coûts. • Lien entre les extrants produits, les ressources consommées et les résultats. • Point de vue d'intervenants clés, de partenaires de livraison et d'experts sur l'utilisation efficace des ressources par le PBCM à l'égard des extrants.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Conception et exécution du programme			
En quoi le Programme est-il comparable aux programmes d'autres pays ayant des obligations législatives semblables?	• Comparaison de l'utilisation/affectation des ressources avec les programmes d'autres pays ayant des obligations législatives semblables en matière d'importations et d'exportations. • Comparaison de l'utilisation/affectation des ressources avec les programmes d'autres pays ayant des incitatifs fiscaux semblables en matière de biens culturels.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Experts/intervenants	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Est-ce que les rôles et responsabilités des divers partenaires d'exécution et intervenants sont clairs et appropriés?	• Clarté des rôles et responsabilités parmi les différents partenaires d'exécution et intervenants. • Points de vue relatifs au fait de savoir si les rôles et responsabilités sont clairs et appropriés.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Dans quelle mesure les outils administratifs pour appuyer la Commission et les autres clients ont-ils été efficaces?	• Efficacité des outils administratifs à l'intention des clients conçus depuis janvier 2010. • Efficacité des outils administratifs appuyant la CCEEBC conçus depuis janvier 2010.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Partenaires de livraison	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits
Dans quelle mesure la surveillance et la production de rapports sont-elles efficaces?	• Efficacité (coûts, qualité du temps) des rapports liés au Programme. • Point de vue d'informateurs clés sur l'efficacité de la surveillance et de la production de rapports.	- Documents de programme - Fonctionnaires concernés par le PBCM ou le connaissant - Documents officiels du GC - Anciens rapports d'évaluation et de vérification du PBCM - Partenaires de livraison	- Examen des dossiers et des données administratives - Entrevues avec des informateurs clés - Recension des écrits

ANNEXE B : BIBLIOGRAPHIE

Lois et règlements

Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, L.R.C. 1985, ch. C-51.

Règlement sur l'exportation de biens culturels, C.R.C., ch. 449.

Publications du gouvernement du Canada

Budgets fédéraux de 2011, 2012, 2013 et 2014.

Discours du Trône de 2013.

Publications du ministère du Patrimoine canadien

Rapports ministériels sur le rendement de 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013.

Rapports sur les plans et les priorités de 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015.

Bureau du dirigeant principal de la Vérification et de l'Évaluation. *Évaluation sommative du Programme des biens culturels mobiliers*, janvier 2010.

Rapports annuels sur la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* pour 2011-2012, 2012-2013, 2010-2011 et 2013-2014.

Patrimoine canadien. *Rapport annuel 2012-2013 sur l'état de la mesure du rendement des programmes à l'appui de l'évaluation*.

Enquête sur les établissements du patrimoine du gouvernement du Canada de 2011, 2014.

BCM en ligne sur pch.gc.ca.

Guide d'utilisation de BCM en ligne.

Guide de demande – Subventions de biens culturels mobiliers.

Guide pour la préparation des demandes d'attestation.

Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels. *Guide d'utilisation de BCM en ligne pour l'attestation de biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu*, mai 2013.

Description de matériel d'archives.

L'intérêt exceptionnel et l'importance nationale (IE/IN) : Préparer une justification efficace de l'IE/IN pour l'attestation de biens culturels par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels.

Énoncé de confidentialité de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels.

Introduction aux notions d'intérêt exceptionnel et d'importance nationale (IE/IN) : Guide à l'intention des membres de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, février 2014.

Documents internes du ministère du Patrimoine canadien

Programme d'aide aux musées – Termes et conditions, en vigueur le 1er avril 2011.

Direction des services d'évaluation. *Evaluation of the Movable Cultural Property Program – Terms of Reference*, 26 novembre 2014.

Cadre de continuité des opérations et protocole d'entente relatifs à l'administration de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels *entre le ministère du Patrimoine canadien et le Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs*, 17 octobre 2014.

Dossiers du SGISC : 2010-2011, dossier nº 13191; 2011-2012, dossier nº 141759; 2012-2013, dossier nº 144505; 2013-2014, dossier nº 155159; 2013 au 31 octobre 2014, dossier nº 159724.

Gs and Cs Modernization Initiative (GCMI) – User Experience Model – Movable Cultural Property Grants.

MCP Import and Export Database Business Case, version 10, 3 mai 2011.

Institut canadien de conservation, *Phone Interviews*, mai 2014.

Documents d'autres ministères fédéraux

Agence des services frontaliers du Canada, Mémorandum D-19-4-1.

Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada 2013-2014.

Memorandum of Understanding for the Release of Information relating to the valuing of Cultural Property between the Department of National Revenue, the Department of Canadian Heritage and the CCPERB, 1998.

Memorandum of Understanding between the RCMP and the Department of Communications, 1982.

Documents internes du Programme

Movable Cultural Property Program draft PMERS, mai 2011.

Briefing Note from MCPP, août 2013.

Project Charter, Designation Modernization Project, juillet 2012, non signé.

Grant Procedure Overview.

Closing Grant Files.

Anatomy of the Export Appeal Process under the *Cultural Property Export and Import Act* (CPEIA).

Procedures for Managing Import Files.

Information Sheet and Notice of Detention of Goods for Canadian Heritage.

Avis de retenue.

Recommandation de mainlevée (maintenant sous forme de courriel).

Civil Action of Recovery Checklist.

CCPERB Policy Issues, 2013.

Tracking Document: Active holds and Redeterminations.

Decision Matrix (CCPERB Record of Decisions).

Certification Reporting Tool.

Disclosure Statement – Return of Protected Information.

Pick List – Board Decisions.

Policy on Purchase Price.

BCM – *Formulaire abrégé d'évaluation des installations pour l'examen des organismes désignés de catégorie A.*