



Les biens meubles et immeubles du domaine culturel

*Étude d'envergure gouvernementale conduite
auprès du ministère de la Culture et des Communications,
d'organismes et sociétés d'État liés au domaine culturel
et du ministère des Affaires municipales pour des projets particuliers*

Table des matières

Faits saillants	6.1
Vue d'ensemble	6.7
Portée de notre vérification	6.12
<i>Résultats de notre vérification</i>	
Orientations et planification des interventions	6.14
Évaluation des interventions	6.24
Projets d'investissement	6.31
Salles de théâtre et de spectacle	6.33
Institutions muséales	6.37
Conservation et mise en valeur	6.43
Gestion d'objets de collection	6.51
Acquisition d'objets de collection	6.55
Conservation et restauration	6.58
Diffusion et aliénation	6.60
<i>Commentaires</i>	6.66



FAITS SAILLANTS

6.1 La *Politique culturelle du Québec* adoptée en 1992 doit guider toutes les interventions du ministère de la Culture et des Communications. Le plan d'action qui en découle, concernant notamment les biens immeubles et les objets de collection faisant partie du patrimoine, est en voie de réalisation. En trois ans, 20 des 58 millions de dollars prévus pour la mise en œuvre complète du plan ont été investis et les priorités d'intervention ne sont pas encore toutes formulées.

6.2 En matière d'équipements culturels, les orientations sont, de façon générale, vagues et non assorties d'objectifs précis. La mise en place d'équipements ou leur amélioration s'appuie sur un programme datant de 1984 qu'on a historiquement géré en fonction des demandes reçues plutôt qu'en relation avec des objectifs. Les directions régionales connaissent bien les équipements culturels en place, mais elles ne sont toujours pas munies d'un plan directeur qui tient compte des priorités. En ce qui concerne les investissements financés grâce aux programmes de soutien au patrimoine et d'aide financière aux équipements culturels, le Ministère a parfois donné son accord à des projets sans que leur besoin réel ait été démontré et sans avoir toute l'information utile sur leur incidence financière et leurs effets sur les équipements existants. Quant aux projets d'équipements culturels réalisés dans le cadre du Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec géré par le ministère des Affaires municipales, il n'y a pas nécessairement arrimage entre les objectifs poursuivis sur le plan culturel par les deux ministères parce qu'il n'y a pas de mécanismes formels d'échange. Ainsi, certains projets ont été réalisés sans qu'on tienne compte des normes et des exigences du Ministère ainsi que des répercussions sur l'aide éventuelle au fonctionnement.

6.3 Dans le domaine du patrimoine, aucun énoncé ne précise les orientations de la politique. Par ailleurs, celui qui porte sur le réseau muséal québécois, approuvé en juin 1994, contient peu d'orientations quant à la gestion des objets de collection. De plus, en ce qui a trait aux musées nationaux, le Ministère peut difficilement coordonner leur développement et s'assurer qu'ils remplissent leur mandat de la manière voulue par le gouvernement et de façon coordonnée, puisque la plupart n'ont pas de plan de développement récent et approuvé. Il n'a pas non plus précisé ses vues relativement à la gestion de leurs collections par des objectifs et des priorités, pas plus qu'il ne l'a fait pour l'ensemble du réseau muséal et les ministères et organismes du gouvernement détenant de tels objets.

6.4 En ce qui concerne la gestion des collections des musées, peu d'entre eux ont identifié les manques et les corrections prioritaires à y apporter, et les critères d'acquisition demeurent vagues même si plusieurs musées se sont dotés d'une politique en ce sens. En matière de restauration, les besoins sont plus grands que les moyens ne le permettent : en moyenne, 40 p. cent des objets de collection des musées devraient être restaurés. Quant aux expositions qu'ils présentent, les musées que nous avons visités ne les évaluent guère.

6.5 Au chapitre de la conservation et de la mise en valeur des biens culturels, certains immeubles non rénovés, appartenant au gouvernement, demeurent inexploitable ou sous-exploités. De plus, le Ministère n'a qu'une connaissance partielle de l'état des 11 000 immeubles protégés en vertu de la *Loi sur les biens culturels* et il ne s'est pas doté d'outils pour connaître l'état de ceux qui ont un caractère culturel et qui appartiennent aux sociétés d'État. Il n'a pas prévu non plus quelles devront être ses interventions éventuelles pour assurer le maintien des équipements culturels dont il a doté certains organismes et entreprises privés, notamment le Musée des beaux-arts de Montréal.

6.6 Par ailleurs, peu d'évaluations des interventions du Ministère ont été faites jusqu'ici, que ce soit sur l'application de la Politique culturelle ou quant aux autres interventions, notamment la mise en place de bibliothèques, le mandat des institutions muséales ainsi que leur financement.

Vue d'ensemble

6.7 Pour accomplir sa mission dans le domaine de la culture, le gouvernement agit principalement par l'intermédiaire du ministère de la Culture et des Communications ainsi que des organismes et des sociétés d'État dont le ministre est responsable. Les champs de compétence du Ministère sont le patrimoine, les arts, les lettres et les industries culturelles. Il doit soutenir principalement les activités de création, d'animation, de production, de promotion, de diffusion, de formation, de recherche et de conservation, et contribuer à leur développement. Parmi sa clientèle, on trouve les artistes, les organismes artistiques et culturels à but non lucratif, les médias communautaires, les entreprises culturelles, les municipalités, le grand public et les autres ministères et organismes gouvernementaux. Le Ministère veille aussi à l'harmonisation des activités du gouvernement, des ministères et des organismes publics en matière culturelle.

6.8 Le gouvernement a approuvé, en juin 1992, une politique qui établit les grandes orientations gouvernementales en matière de culture. Le ministre est chargé de coordonner l'application de la *Politique culturelle du Québec*.

6.9 Pour l'exercice financier 1994-1995, le budget du ministère de la Culture et des Communications est de l'ordre de 400 millions de dollars dont 325 millions sont consacrés à la culture incluant 170 millions versés aux organismes et aux sociétés d'État du domaine culturel dont le ministre est responsable. Le service de la dette accapare 66 millions de ce budget, eu égard au remboursement d'emprunts pour des biens meubles et immeubles du domaine culturel. Les engagements pour ces emprunts totalisent 498 millions de dollars depuis 1984 et leur solde est de 459 millions au 1^{er} avril 1994. Le Ministère prévoit, dans son *Plan triennal d'immobilisations de 1994-1997*, assumer une dette additionnelle de 70 millions de dollars pour des projets autorisés en 1994-1995 ou auparavant.

6.10 Des projets liés au domaine culturel peuvent également être réalisés dans le cadre du *Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec* (PTICQ) géré par le ministère des Affaires municipales (MAM). Pour l'exercice financier 1994-1995, la participation financière du MAM, qui inclut celle du gouvernement fédéral pour des projets à teneur culturelle, est de l'ordre de 73 millions de dollars.

6.11 Une part importante de l'aide financière accordée annuellement par le Ministère, soit plus de 60 millions de dollars, est attribuée au réseau muséal. La part des bibliothèques est de l'ordre de 23 millions de dollars. Près de 10 millions de dollars sont aussi versés annuellement à des organismes œuvrant principalement dans les domaines du théâtre et du spectacle.

Portée de notre vérification

6.12 Notre vérification avait pour but de vérifier la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel auprès des différentes parties concernées.

6.13 Aux fins de notre vérification, cette notion comprend tous les biens qui font partie du patrimoine culturel, tant les immeubles que les objets de collection. Ces biens incluent ceux dont le gouvernement est propriétaire ou qui sont protégés en vertu de la *Loi sur les biens culturels*, comme les monuments et les sites historiques. Les biens immeubles englobent également des équipements culturels qui ne font pas nécessairement partie du patrimoine, notamment les salles de théâtre, les salles de spectacle, les bibliothèques et les institutions muséales. Nous avons toutefois exclu de notre vérification les biens des patrimoines archivistique, documentaire et archéologique.

Résultats de notre vérification

Orientations et planification des interventions

6.14 La *Politique culturelle du Québec* laisse clairement voir que le Ministère doit exercer un rôle d'initiateur et de coordonnateur des actions gouvernementales en matière de développement culturel. C'est donc au Ministère, d'abord et avant

tout, qu'il appartient d'annoncer les orientations et les priorités afin de canaliser de façon efficiente l'ensemble des ressources du domaine culturel.

6.15 Les orientations de cette politique ont une incidence sur la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel, notamment en ce qui concerne leur acquisition, leur conservation, leur diffusion et leur financement. Elle comprend un plan d'action qui n'est que partiellement réalisé jusqu'ici. En trois ans, le Ministère a reçu près de 20 millions de dollars de crédits à cet égard, alors qu'il avait évalué à 58 millions les sommes nécessaires à la mise en œuvre complète du plan. Comme le Ministère fait face, en 1995-1996, à des coupures budgétaires de l'ordre de 22 millions, il est d'autant plus important qu'il énonce ses priorités d'intervention dans chacun de ses champs de compétence.

6.16 Dans le domaine du patrimoine, après bien des efforts déployés depuis plusieurs années, les interventions du Ministère ne sont toujours pas encadrées par une politique particulière ou par un énoncé précisant les orientations de la Politique culturelle du Québec. Toutefois, un projet de politique sur le patrimoine est actuellement en préparation, de même qu'un état de situation des interventions du Ministère en cette matière. Un tel bilan avait été établi en 1988, sans avoir été mis à jour depuis.

6.17 En muséologie, conformément aux orientations de la *Politique culturelle du Québec* et afin de rendre son action cohérente et dynamique, le Ministère a approuvé en juin 1994 un *Énoncé d'orientations sur le réseau muséal québécois*. Le Québec compte 382 institutions (3 musées nationaux, le Musée des beaux-arts de Montréal, 147 musées privés, 72 centres d'exposition et 159 lieux d'interprétation du patrimoine), dont un peu moins du tiers sont soutenues financièrement par le Ministère, y compris environ 60 institutions accréditées. L'énoncé privilégie la consolidation du réseau plutôt que l'établissement de nouvelles institutions. Il entend favoriser les échanges, à la fois pour les objets de collection et pour le personnel de ces institutions. L'énoncé fait également état d'un nouveau mode de financement des dépenses de fonctionnement pour les institutions muséales accréditées par le Ministère

Il est important que le Ministère énonce ses priorités d'intervention dans chacun de ses champs de compétence.

En matière d'équipements culturels, il serait opportun de passer à une approche de planification, tant pour guider les choix que pour arrêter les priorités.

dont le budget individuel est inférieur à 1 million de dollars. Par contre, l'énoncé contient peu d'orientations quant à la gestion d'objets de collection appartenant au réseau muséal et aux ministères et organismes du gouvernement.

6.18 En ce qui a trait à la gestion des collections des musées nationaux, le Ministère pourrait quand même l'orienter et la coordonner, s'il se prévalait des dispositions de la *Loi sur les musées nationaux* concernant les plans de développement de ces musées. En vertu de cette loi, entérinée en 1983, les musées nationaux doivent soumettre à l'approbation du gouvernement un plan de développement suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il a fixées, mais cette disposition de la loi n'a pas encore été appliquée. Seule l'approbation, en 1987, du concept muséal du Musée de la civilisation a permis au gouvernement de mettre en question la manière dont cette institution avait l'intention d'assumer son mandat. Ainsi, n'ayant pas de plan de développement récent et approuvé et n'ayant pas non plus énoncé d'orientations sur la gestion des collections, le Ministère n'est pas en mesure de s'assurer que les musées remplissent leur mandat de la manière voulue par le gouvernement et de façon coordonnée.

6.19 Par ailleurs, afin de contribuer à mettre en place ou à améliorer des équipements culturels, le Ministère a instauré en 1984 un *Programme d'aide financière aux équipements culturels* (PAFEC). Historiquement, on a géré ce programme en fonction des demandes reçues plutôt qu'en relation avec des objectifs. En 1988, le Ministère a énoncé des orientations pour les équipements culturels touchant notamment le théâtre, le spectacle et les bibliothèques. À l'exception de ce dernier secteur, ces orientations sont vagues et ne sont pas assorties d'objectifs précis, de sorte qu'elles permettent d'accepter un large éventail de projets. De plus, elles n'ont pas été révisées bien qu'il y ait eu par la suite adoption de la *Politique culturelle du Québec*.

6.20 Les directions régionales connaissent bien les équipements culturels en place. Cependant, le Ministère n'a pas de vision globale des besoins en cette matière. Il peut être amené à traiter des projets qui ne correspondent pas à des besoins, puisque les directions régionales ne sont toujours

pas munies d'un plan directeur qui tient compte de l'ensemble des priorités. D'ailleurs, un document du Ministère fait mention qu'il serait opportun de passer à une approche de planification, tant pour guider les choix que pour arrêter les priorités.

6.21 Enfin, certains projets d'équipements culturels ont reçu l'approbation du gouvernement pour être réalisés dans le cadre du *Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec*, géré par le MAM. Certains d'entre eux sont partiellement subventionnés par le PAFEC. Le PTICQ résulte d'une entente signée par les gouvernements fédéral et provincial qui ont ainsi voulu exprimer leur volonté de contribuer à la création d'emplois et à la relance de l'économie. Ce programme entraîne habituellement une participation financière à la fois du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de la municipalité qui soumet ses projets au MAM. Malgré sa responsabilité de coordonner l'application de la *Politique culturelle du Québec*, le Ministère n'a pas instauré de mécanismes formels d'échange avec le MAM. Bien que le Ministère soit informé des décisions du MAM, le manque de coordination fait en sorte que certains projets ont été réalisés sans qu'on tienne compte des normes et des exigences du Ministère et des répercussions possibles sur les coûts de fonctionnement assumés par le Ministère et sur les autres formes d'aide.

6.22 En conclusion, l'absence d'orientations ou l'utilisation inadéquate d'outils encadrant la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel ne permet pas au Ministère de canaliser de façon efficiente et cohérente l'ensemble des ressources, les siennes et celles de ses partenaires. Les conséquences qui en découlent se reflètent dans les sections de notre rapport traitant de l'évaluation des interventions, des projets d'investissement, de la conservation et mise en valeur et de la gestion d'objets de collection.

6.23 Nous avons recommandé au Ministère :

■ d'énoncer ses priorités d'intervention dans la poursuite de la mise en œuvre de la *Politique culturelle*;

■ d'encadrer ses interventions en matière de patrimoine par une politique particulière ou un énoncé d'orientations;

- **de se prévaloir des dispositions de la *Loi sur les musées nationaux* pour orienter la gestion de leurs collections;**
- **d'obtenir une vision globale des besoins en matière d'équipements culturels afin de réviser ses orientations et de préciser ses priorités;**
- **d'instaurer des mécanismes formels d'échange avec le MAM;**
- **de sensibiliser le gouvernement quant à l'importance de coordonner les programmes PTICQ et PAFEC dans le respect des orientations existantes en matière culturelle.**

Évaluation des interventions

6.24 Même si quelques évaluations des interventions du Ministère ont été réalisées dans le passé, on peut encore qualifier la situation d'embryonnaire. D'ailleurs, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'un suivi. Trente mois après l'adoption de la *Politique culturelle du Québec* et des investissements de quelque 20 millions de dollars, les indicateurs devant servir à l'évaluer ne sont toujours pas approuvés, ce qui empêche la mesure du résultat d'ensemble des actions entreprises jusqu'à présent. Quant à l'*Entente auxiliaire Canada / Québec* sur les équipements culturels 1985 à 1990, laquelle a demandé une contribution financière du gouvernement québécois de 37 millions de dollars, les indicateurs nécessaires à son évaluation n'avaient pas été définis dès le départ. Ainsi, dans l'étude sur ses impacts réalisée en 1993, on n'a pas fait ressortir les incidences culturelles et socio-économiques des investissements consentis.

6.25 Quant au programme pour aider à la mise en place de services de bibliothèques dans les municipalités qui en sont dépourvues, programme dans lequel on a investi par l'intermédiaire du PAFEC plus de 80 millions de dollars depuis 1984, le Ministère n'a pas remis en cause les normes qui le régissent ni évalué leurs répercussions sur l'aide à l'implantation, à l'amélioration de service et aux frais de fonctionnement. Comme exemple, le Ministère privilégie toujours pour chaque municipalité de plus de 5 000 habitants, l'implantation d'une nouvelle bibliothèque autonome plutôt que des centres régionaux de services aux bibliothèques publiques ou tout autre moyen.

6.26 En ce qui a trait aux institutions muséales, la *Politique culturelle du Québec* fait état du désir du gouvernement de revoir les règles de financement qui les touchent et d'améliorer leur capacité de remplir leurs mandats respectifs. L'analyse de la reddition de comptes des institutions ainsi que l'évaluation de leur mandat sont préalables à la révision de ces règles.

6.27 D'une part, l'analyse de la reddition de comptes faite par les musées nationaux, tout comme celle des autres organismes et des sociétés d'État dont le ministre est responsable, n'est pas bien structurée. En effet, le Ministère n'a précisé ni les attentes ni la forme que doit prendre leur reddition de comptes. Il n'a pas non plus mis en place de processus systématisé d'analyse des données transmises par les organismes et les sociétés d'État.

6.28 D'autre part, aucune évaluation des mandats des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal n'a été effectuée. Le Ministère n'a pas non plus examiné depuis quatre ans les mandats des quelque 60 institutions muséales accréditées, et il a continué de leur verser une subvention de fonctionnement sans s'assurer que ces institutions répondent toujours aux critères établis. Le Ministère entend toutefois procéder à des évaluations dans le futur.

6.29 Enfin, bien qu'il ait révisé les règles de financement des dépenses de fonctionnement des institutions muséales accréditées dont le budget est inférieur à 1 million de dollars, le Ministère n'a toujours pas évalué si la règle de financement qu'il applique pour les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal, laquelle est basée sur la superficie d'exposition, est toujours appropriée. D'autant plus qu'en 1994-1995 les déboursments à cet égard sont de 48 millions de dollars et que ces superficies ont été considérablement modifiées, depuis la mise en application de cette règle il y a une quinzaine d'années, par des travaux de construction, d'agrandissement et de rénovation des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal pour un montant de 130 millions de dollars. Le total des subventions au fonctionnement versées par le Ministère aux institutions muséales a donc fortement progressé, ajoutant à l'importance de revoir la règle. Il est passé de 43 millions en 1989-1990 à 68 millions

Lorsqu'il s'agit de projets d'investissement où le MAM intervient, il n'y a pas nécessairement arrimage et coordination entre les programmes gouvernementaux et les objectifs poursuivis sur le plan culturel par les deux ministères.

de dollars en 1992-1993, soit un accroissement de près de 60 p. cent en trois ans.

6.30 Nous avons recommandé au Ministère de mieux structurer la fonction d'évaluation, notamment :

- en adoptant les indicateurs permettant d'évaluer l'application de la Politique culturelle du Québec;
- en effectuant le suivi des évaluations;
- en déterminant si les orientations et les formes d'aide relatives aux services de bibliothèque sont toujours adéquates;
- en précisant ses attentes concernant la reddition de comptes des musées nationaux;
- en s'assurant que les institutions muséales remplissent leur mandat;
- en évaluant l'à-propos des règles actuelles de financement des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal.

Projets d'investissement

6.31 Nous avons examiné la documentation relative à des projets d'investissement financés grâce aux programmes de soutien au patrimoine et au PAFEC. Nous avons ainsi constaté, entre autres, des déficiences relatives à la planification des projets, certaines résultant du manque de vision globale en matière d'équipements culturels dont nous avons parlé précédemment. Le Ministère a parfois donné son accord à des projets sans avoir démontré un besoin réel, sans tenir compte des effets sur les équipements existants et sans obtenir, au préalable, les informations suffisantes pour faire une évaluation réaliste de son implication financière dans ces projets. Ainsi, il arrive que le Ministère doive faire face à des dépassements de coûts qui entraînent une contribution supérieure à celle qui était initialement prévue. Il faut également tenir compte de ce que l'aide financière accordée pour la réalisation de projets d'équipements culturels a habituellement des effets sur l'aide au fonctionnement ou sur les autres formes d'aide du Ministère, comme pour les salles de théâtre et de spectacle.

6.32 De plus, lorsqu'il s'agit de projets où le MAM intervient, il n'y a pas nécessairement

arrimage et coordination entre, d'une part, les programmes gouvernementaux et, d'autre part, les objectifs poursuivis sur le plan culturel par les deux ministères. Des projets ont été autorisés par le MAM dans le cadre du PTICQ, même si des documents d'analyse du Ministère faisaient état de préoccupations non encore résolues au moment de leur approbation.

Salles de théâtre et de spectacle

6.33 Trois projets majeurs de rénovation et un de construction de salles de spectacle ont été réalisés dans la région de Québec au cours des quatre dernières années et un autre projet de construction est en voie de réalisation, même si une étude de 1991, connue du Ministère, mentionnait que cette région disposait d'une infrastructure suffisante, compte tenu notamment d'un taux de fréquentation inférieur à 45 p. cent. Ces projets, qui ont nécessité des investissements de 10 millions de dollars de la part du Ministère sur des coûts totaux de 27 millions, ont entraîné une augmentation substantielle du nombre de sièges disponibles. Pourtant, les auteurs de l'étude mentionnaient que « l'ouverture de toute nouvelle salle sur le territoire entraînerait un déséquilibre important du marché et affecterait de façon importante le taux d'utilisation et la situation financière des salles existantes et entraînerait des besoins de financement additionnels pour l'opération des lieux existants ».

6.34 Aussi, quatre projets de rénovation, de restauration ou de construction de salles de théâtre de la région de Montréal ont été approuvés en raison principalement de la notoriété des organismes qui se produisent dans ces salles, de la désuétude des salles ou de leur valeur patrimoniale. Le Ministère s'est ainsi engagé à subventionner en service de dette 18,8 millions de dollars sur des coûts totaux prévus de 34,4 millions. Bien que ces projets fassent partie de son plan directeur *Réseau des salles de théâtre à Montréal*, il n'a pas évalué l'à-propos de chacun avec une vision d'ensemble des besoins de cette région en salles de théâtre et de spectacle. De fait, le Ministère a autorisé une augmentation moyenne de 50 p. cent du nombre de sièges pour ces projets, malgré un taux moyen de fréquentation de 55 p. cent pour ce genre de salles. Enfin, le Ministère a autorisé l'exécution de

trois de ces projets selon le concept de production d'une pièce de théâtre et de sa diffusion au public dans un même lieu, et ce, sans envisager l'opportunité de produire et de diffuser dans des endroits différents, comme le suggérait le Conseil du trésor en 1992.

6.35 En outre, un projet de rénovation et de réouverture d'une salle de spectacle à Outremont a été autorisé par le MAM alors que des documents du Ministère faisaient état d'une préoccupation concernant ses effets sur les autres salles de spectacle. Ce projet totalise 7,5 millions de dollars dont 5 millions proviennent du PTICQ et 800 000 dollars du PAFEC.

6.36 De même, malgré les préoccupations du Ministère concernant les effets sur les autres salles de spectacle de la région métropolitaine de Montréal du projet de construction d'un amphithéâtre polyvalent à Laval, le MAM en a fait l'annonce dans le cadre du PTICQ, sans que les études nécessaires soient effectuées. Initialement, la ville de Laval avait soumis au Ministère un projet de salle de spectacle. Celui-ci recommandait en 1993 une salle n'excédant pas 1 000 sièges pour un coût estimé à 13 millions de dollars. Avec la venue du PTICQ la ville a totalement modifié la nature de ce projet qui passait alors à 30 millions de dollars. Il devenait plutôt un amphithéâtre polyvalent pouvant se transformer, selon les besoins, en centre sportif, en centre de congrès, en une salle pouvant contenir de 1 500 à 7 000 sièges pour des spectacles à grand déploiement ou pour la tenue d'événements culturels et de divertissement.

Institutions muséales

6.37 *L'Énoncé d'orientations sur le réseau muséal québécois* établit que le réseau existant est suffisamment diversifié et bien réparti sur le territoire, et qu'il faut privilégier la consolidation plutôt que l'établissement de nouvelles institutions.

6.38 Le Ministère a autorisé le projet du Domaine Cataract, évalué à près de 1,4 million de dollars, pour lequel il entend verser 1,2 million. Le gouvernement a acquis ce domaine en 1976 dans le but de sauvegarder cet élément du patrimoine de la région de Québec. Selon le Ministère, plusieurs hypothèses d'utilisation ont

été formulées au cours des dernières années, mais aucune n'a réussi à susciter l'adhésion tant des bailleurs de fonds que des éventuels usagers. C'est ainsi qu'il a tout récemment décidé d'en faire un centre d'exposition et un lieu d'interprétation du patrimoine. Par conséquent, il a accrédité l'organisme à qui il entend en confier la gestion sans avoir évalué la complémentarité des besoins auxquels le projet entend répondre avec ceux du réseau actuel.

6.39 Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à subventionner le déménagement du Musée de la minéralogie de Thetford Mines grâce à un autre programme particulier d'aide financière du MAM pour 1,9 million de dollars et au PAFEC pour 900 000 dollars. Ce projet a été annoncé avant l'adoption de règles gouvernementales pour le programme du MAM et même s'il ne respectait pas l'un des critères du PAFEC portant sur le maximum autorisé de la contribution gouvernementale pour des projets conjoints. Ce n'est que plus tard que des mesures ont été entreprises en vue de régulariser la situation.

6.40 Enfin, le gouvernement est allé de l'avant dans le projet du Musée Juste pour rire malgré les réticences du Ministère sur sa viabilité. Il s'agit d'un projet de 21 millions de dollars pour lequel le Ministère s'est engagé, en 1991, à verser 5,5 millions. Il était entendu dès le départ, selon le décret relatif à l'implantation du Musée, que le gouvernement n'assumerait pas de frais de fonctionnement pour cet organisme. Après quelques mois d'exploitation, le Musée ferme ses portes en raison de difficultés financières. Malgré tout, il présente au Ministère des demandes d'aide financière pour son fonctionnement, d'abord de l'ordre de 2 millions puis de 1 million de dollars. Ces demandes lui ont été refusées par le Ministère et on le renvoie maintenant à la Société de développement des entreprises culturelles, organisme dont le mandat est de soutenir les entreprises culturelles.

6.41 **Nous avons recommandé au Ministère :**

■ **d'obtenir une vision d'ensemble des salles de théâtre et de spectacle afin d'évaluer les répercussions des projets sur l'ensemble des salles;**

Les propriétaires des 11 000 immeubles à caractère patrimonial protégés en vertu de la Loi sur les biens culturels ont la responsabilité de leur conservation.

- de se procurer les informations suffisantes pour faire une évaluation réaliste de son implication financière dans un projet avant de donner son accord;
- de mettre en place des mécanismes d'arrimage et de coordination des programmes gouvernementaux en matière culturelle;
- d'évaluer les besoins du réseau muséal dans une perspective de complémentarité.

6.42 Nous avons recommandé au MAM :

- de tenir compte, dans l'application de ses programmes à incidence culturelle, des exigences du Ministère et de sa responsabilité en cette matière.

Conservation et mise en valeur

6.43 En plus des autres orientations, la *Politique culturelle du Québec* vise à favoriser l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle. En préconisant l'utilisation des biens patrimoniaux, on veut qu'ils deviennent plus largement accessibles aux citoyens. Comme l'indique le projet de politique sur le patrimoine, l'État devrait jouer un rôle exemplaire en cette matière et inciter les propriétaires à se doter d'une politique d'utilisation de leurs biens.

6.44 En 1989, le gouvernement du Québec cédait à la SOGIC 47 immeubles à caractère patrimonial, dont 26 sont situés Place Royale à Québec. Le mandat de la SOGIC consiste notamment à restaurer, à rénover, à gérer ou à exploiter ces immeubles et à procéder éventuellement à la revente d'ensembles immobiliers. Depuis cette date, la SOGIC a restauré certains de ces immeubles. En 1992, le Conseil du trésor a imposé un moratoire sur la restauration des immeubles de la SOGIC jusqu'à ce que le gouvernement ait statué au sujet de la cession de ce parc immobilier. En ce moment, le gouvernement a commencé à se départir de certains immeubles. En ce qui concerne ceux de Place Royale, la position du gouvernement n'est pas arrêtée mais le Ministère a procédé à certaines études. Les sommes que le gouvernement prévoit investir pour terminer la restauration de ces immeubles sont estimées à 11 millions de dollars.

6.45 Ce moratoire, ainsi que l'absence d'orientations en matière de patrimoine, contribuent à ce que certains de ces immeubles demeurent inexploitable et d'autres, sous-exploités. En tant que propriétaire de biens à caractère patrimonial, le gouvernement n'assume pas totalement sa responsabilité de conserver adéquatement ses biens et de les mettre en valeur et il ne favorise pas l'atteinte d'un des objectifs du projet de politique sur le patrimoine, soit l'exemplarité du geste gouvernemental en matière de patrimoine.

6.46 Par ailleurs, la *Loi sur les biens culturels* permet au ministre de protéger des immeubles à caractère patrimonial dont la conservation présente un intérêt public. Le Ministère estime à plus de 11 000 le nombre d'immeubles à caractère patrimonial protégés en vertu de cette loi. La responsabilité première de la conservation et de la mise en valeur de ces immeubles revient d'abord et avant tout à leurs propriétaires.

6.47 Le Ministère, en tant que responsable de l'administration de cette loi, peut contribuer à la restauration d'immeubles par l'intermédiaire d'un programme d'aide financière. Cependant, il n'a actuellement qu'une connaissance partielle de l'état de ces biens. Cette information lui serait pourtant nécessaire pour planifier adéquatement ses interventions en vue d'aider les propriétaires à gérer la conservation et la mise en valeur de leurs biens, d'évaluer les coûts liés à leur conservation et à leur restauration, et de déterminer les travaux prioritaires à cet égard.

6.48 Le Ministère contribue aussi au maintien d'autres immeubles du domaine culturel appartenant aux sociétés d'État dont le ministre est responsable, grâce à des enveloppes budgétaires spéciales. Il ne s'est pas doté d'outils lui permettant de connaître l'état de ces actifs afin d'évaluer l'ensemble des besoins de conservation et de restauration et d'établir un plan d'intervention dans une perspective à long terme.

6.49 Enfin, il a doté plusieurs organismes et entreprises privés (Musée des beaux-arts de Montréal, Cies de théâtre et de spectacle, etc.) d'équipements culturels sans avoir prévu qu'elles devront être ses interventions éventuelles pour assurer leur maintien.

6.50 Nous avons recommandé au Ministère :

- d'obtenir du gouvernement qu'il arrête sa position en ce qui concerne les immeubles appartenant à la SOGIC;
- d'inventorier les immeubles à caractère patrimonial et de connaître leur état;
- de se doter d'outils lui permettant de connaître l'état des actifs des organismes et des sociétés d'État, d'évaluer l'ensemble des besoins en maintien d'actifs et d'établir un plan d'intervention dans une perspective à long terme;
- de prévoir les interventions nécessaires au maintien des équipements culturels aux mains des organismes et entreprises privés.

Gestion d'objets de collection

6.51 Le Québec compte un grand nombre de personnes et d'entités associées à la conservation, à la restauration et à la diffusion des volumineuses collections dispersées principalement dans l'ensemble du réseau muséal mais aussi dans des ministères et organismes du gouvernement. Bien que le Ministère ait une certaine connaissance de l'ampleur des collections au Québec, il n'a pas mis au point les outils qui lui permettraient d'obtenir une vision d'ensemble des collections aux mains de ses partenaires. Cette vision demeure une condition préalable à l'adoption de toute mesure visant la gestion des collections et plus particulièrement celles du réseau muséal. Environ 650 000 objets de collection sont gérés par ce réseau. Les musées, notamment les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal, ont connu une expansion sans précédent. L'accroissement des équipements et des programmes de diffusion des musées nécessite que le Ministère définisse ses attentes de façon cohérente et efficiente vis-à-vis de ses partenaires qui ont pour dénominateur commun la conservation et la mise en valeur des collections.

6.52 Bien que l'Énoncé d'orientations sur le réseau muséal québécois entend encadrer ce réseau dans une perspective de complémentarité, le Ministère n'a pas établi d'orientations relatives au développement de collections et touchant l'acquisition, la conservation, la diffusion et l'aliénation. L'énoncé demeure discret sur

ces points et le Ministère n'a pas précisé ultérieurement ses vues par des objectifs et des priorités.

6.53 En raison de l'augmentation des coûts d'acquisition, d'entreposage, de conservation et de restauration, il est essentiel que les acquisitions d'objets de collection soient rationalisées, planifiées et contrôlées. Le Ministère ne s'assure pas que les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal adoptent et mettent en application une politique d'acquisition d'objets de collection qui s'inscrive dans la mission respective de chacun, tout en tenant compte de la complémentarité. Pourtant, il requiert des autres institutions muséales accréditées qu'elles se dotent d'une politique d'acquisition.

6.54 Par ailleurs, des ministères et organismes du gouvernement possèdent aussi des objets de collection. C'est le cas, par exemple, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de l'Éducation, de Loto-Québec et de l'Assemblée nationale. Le Ministère n'a pas encore entrepris de démarches pour orienter la gestion de ces objets de collection quant à leur identification, à leur conservation, à leur diffusion et à leur aliénation, de sorte que chacun peut agir comme il l'entend.

Acquisition d'objets de collection

6.55 Afin d'encadrer l'acquisition d'objets de collection, plusieurs musées ont élaboré une politique à cet égard. Cependant, leurs critères d'acquisition demeurent si vagues que pour ainsi dire aucun domaine d'intérêt n'est exclu. De façon générale, leur politique n'établit pas non plus leurs priorités d'acquisition et peu de musées ont identifié les manques et les corrections prioritaires à apporter à chacune de leurs collections. De plus, les missions de certains musées se chevauchent et des objets de collection peuvent être d'intérêt commun. Pourtant, notre examen de l'acquisition d'objets par les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal, ne nous a fourni aucune preuve de concertation.

6.56 Soulignons qu'en l'absence d'orientations sur le développement de collections et de critères d'acquisition précis, le gouvernement a décidé, en 1992, d'acquérir la collection Lavalin pour la somme de 5,4 millions de dollars et de la confier

Les critères d'acquisition d'objets de collection que se sont donnés les musées sont vagues.

En matière de restauration, les besoins sont plus grands que la capacité de restaurer.

au Musée d'art contemporain de Montréal, bien qu'un mémoire au Conseil des ministres ait mentionné qu'il n'était pas prouvé que la totalité de cette collection devait être conservée au Québec par des musées publics.

6.57 Enfin, nous avons constaté que les coûts futurs de conservation n'étaient pas toujours pris en compte lorsque des objets de collection étaient achetés ou reçus en don.

Conservation et restauration

6.58 La richesse des collections présentées par les institutions muséales constitue un actif irremplaçable et il est important qu'on les conserve et qu'on les restaure. Des conditions de conservation adéquates sont donc essentielles. Malgré d'importantes améliorations apportées au cours des dernières années, ces conditions varient d'un musée à l'autre et, parfois même, elles sont déficientes si bien que certains objets risquent de se détériorer, ce qui peut entraîner des coûts de restauration importants.

6.59 En matière de restauration, les besoins sont plus grands que la capacité de restaurer et les ressources consenties à la restauration sont limitées par des contraintes budgétaires. En conséquence, les musées établissent leurs priorités de restauration en fonction des expositions planifiées et des prêts d'objets de collection à d'autres musées. Cette façon de faire limite la diffusion d'autres objets de collection qui demandent à être restaurés, lesquels continuent à engendrer des coûts de conservation importants et récurrents. La plupart des musées font affaire avec le Centre de conservation du Québec qui offre des services de restauration et d'expertise, d'information et de formation relativement à la restauration et la conservation d'objets de collection et de biens culturels mobiliers. Le Centre constate qu'en moyenne 40 p. cent des objets de collection des musées devraient être restaurés. Pourtant, la capacité physique de production du Centre de conservation du Québec n'est utilisée qu'à 65 p. cent.

Diffusion et aliénation

6.60 L'utilisation d'un bien représente la meilleure façon de le garder, d'en sauvegarder le sens et de le transmettre de nouveau en bon état.

6.61 Malgré l'importance que devraient accorder les musées à la diffusion de leurs collections, ceux que nous avons visités n'ont pas établi d'objectifs précis quant à l'utilisation des collections, aux coûts de fonctionnement et d'entretien par visiteur, à l'accessibilité et à la popularité des expositions, par exemple.

6.62 De façon générale, les musées n'évaluent guère les expositions qu'ils présentent. Pourtant, ils pourraient ainsi mieux mesurer, entre autres, l'à-propos de l'exposition, la satisfaction de la clientèle ainsi que l'adéquation entre le degré de compréhension du public et les objectifs pédagogiques poursuivis afin de procéder à des ajustements appropriés pour les expositions ultérieures.

6.63 Finalement, même dans un contexte de rareté des ressources et compte tenu des coûts d'acquisition et de conservation ainsi que des capacités limitées d'entreposage, les musées aliènent très peu d'objets de collection, même si certains pourraient ne pas correspondre à leur mission et ne seront peut-être jamais exposés. La principale raison évoquée par les musées quant à l'absence d'aliénation est une question d'éthique envers les donateurs et leurs descendants.

6.64 Nous avons recommandé au Ministère :

- d'obtenir une vision d'ensemble des collections aux mains des musées et des autres partenaires;
- de définir des orientations relatives à la gestion des collections dans une perspective de complémentarité;
- de s'assurer que les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal adoptent et mettent en application une politique d'acquisition d'objets et de gestion des collections qui s'inscrive dans la mission respective de chacun;
- d'orienter la gestion des objets de collection appartenant aux ministères et aux organismes gouvernementaux;
- de faire en sorte que le plus possible de biens de collection soient restaurés et correctement conservés.

Les musées aliènent très peu d'objets de collection, même si certains pourraient ne pas correspondre à leur mission et ne seront peut-être jamais exposés.

6.65 Nous avons recommandé aux musées concernés :

- **de préciser les critères d'acquisition d'objets de collection et de tenir compte des coûts futurs de conservation;**
- **de concerter leurs acquisitions dans une perspective de complémentarité;**
- **d'améliorer, si nécessaire, les conditions de conservation de leurs objets de collection;**
- **de préciser leurs objectifs relativement à la diffusion des collections;**
- **d'évaluer leurs expositions;**
- **d'aliéner les objets qui ne correspondent pas à leur mandat respectif.**

6.66 Commentaires : L'organisation de l'action culturelle « Entre l'ancien ministère des Affaires culturelles et l'actuel ministère de la Culture et des Communications, toute l'action du Ministère a été fondamentalement réaménagée. S'inscrivant dans la foulée des courants actuels de gestion, cette réorganisation s'est effectuée sous le signe de l'allègement des structures gouvernementales, du décroisement de l'action culturelle et d'une plus grande responsabilisation des partenaires.

« Fruit d'un large consensus, la Politique culturelle du Québec adoptée en 1992 a posé les bases de cette nouvelle organisation de l'action culturelle. D'une part, le Ministère s'est doté de priorités d'action qui inspirent son plan stratégique. D'autre part, plusieurs énoncés d'orientations sectorielles, celui des musées par exemple, ont pu être élaborés et d'autres sont en voie de l'être incessamment.

« Depuis l'adoption de la politique culturelle, le Ministère s'est donc engagé dans un vaste processus d'évaluation de l'ensemble de ses actions, alors qu'il était appelé à revoir l'essentiel de ses programmes et plusieurs des lois qui encadrent son action. D'ailleurs, depuis la visite du Vérificateur général, la liste et la définition des indicateurs devant servir à évaluer la politique culturelle ont été approuvées.

La planification des équipements culturels

« Plusieurs étapes préalables à la mise en œuvre d'une intervention planifiée de la gestion des

équipements culturels ont été entreprises ou complétées. C'est le cas, notamment, de la cartographie des équipements culturels du Québec et des normes, désormais établies, pour les bibliothèques et les musées. Dans le cas des salles de spectacles, les normes existantes seront revues à la lumière des orientations ministérielles en diffusion du spectacle, qui sont actuellement en voie d'élaboration. Enfin, soulignons que le programme d'aide financière aux équipements culturels est en voie de révision et que les résultats de cette révision sont prévus sous peu.

« Par ailleurs, le Ministère et le MAM ont convenu, le 1^{er} septembre 1995, d'un mécanisme formel d'échange et de consultation qui permet dorénavant la production d'avis techniques dont le MAM pourra tenir compte au moment de déterminer l'admissibilité à une aide financière, dans le cadre de ses programmes, de tout projet à incidence culturelle.

Le patrimoine : une politique gouvernementale

« Le Ministère souhaite faire adopter une politique gouvernementale en matière de patrimoine. Cette politique, en préparation depuis un an, devrait être rendue publique en 1996. Ses orientations ont été ajustées pour mieux tenir compte des nouvelles problématiques apparues au cours des dernières années dont, en particulier, celles liées aux pratiques culturelles traditionnelles et à l'archéologie urbaine.

Les musées : un cadre d'intervention bien défini

« Un énoncé ministériel encadre, depuis 1994, l'action du Ministère auprès des musées. Le réseau muséal québécois, Énoncés d'orientations a, en effet, permis d'établir de nouvelles modalités de financement et d'adopter des règles d'accréditation et d'évaluation, désormais communes à l'ensemble des institutions muséales soutenues par le Ministère.

« À la suite de l'instauration de mécanismes uniformes d'évaluation, une évaluation nationale vient d'être effectuée. Ce type d'évaluation a lieu tous les trois ans et permet au Ministère de s'assurer que les institutions subventionnées remplissent bien les fonctions pour lesquelles elles reçoivent du financement public. Mais l'évaluation est aussi l'occasion de permettre aux institutions muséales d'identifier leurs faiblesses, le cas échéant, et d'y remédier.

« Pour ce qui est des musées nationaux, le Ministère prépare, depuis quelques mois, un nouveau cadre de relations avec ses sociétés d'État. À travers ce cadre, le Ministère compte effectuer une évaluation plus régulière et systématique de l'action des musées nationaux et leur fixer des attentes ministérielles qui soient conformes aux grandes orientations culturelles que se donne le Québec. Une de ces attentes prévoit que les grands musées devront se doter si ce n'est déjà fait, ou réviser si nécessaire, leur politique de gestion des collections, dans une perspective de complémentarité. Le Ministère doit aussi examiner, avec ces musées, la pertinence de leur fixer des attentes et des objectifs visant le développement du secteur et de dégager certains indicateurs qui permettront d'en mesurer les résultats. Enfin, la formule actuelle de financement des grands musées est en révision.

Les immeubles exploités par le gouvernement : des décisions importantes « Au chapitre de la conservation et de la mise en valeur des biens culturels, le gouvernement est sur le point de prendre une décision relativement à l'avenir de la Place Royale, décision qui concerne tout autant la restauration des derniers édifices que l'interprétation du lieu et sa gestion.

« De plus, le Ministre a procédé, en 1994-1995, à la révision du processus administratif lié au programme de maintien des actifs des sociétés d'État. Il se propose de rassembler les informations qui lui permettront de constituer un carnet de santé des propriétés des sociétés d'État afin d'être en mesure de mieux planifier ses interventions au titre du maintien des actifs. »