

2003



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

NOVEMBRE

Chapitre 6
La protection du patrimoine culturel
au gouvernement fédéral

125
OAG
BVG
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125^e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

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

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

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

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

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/2-11F
ISBN 0-662-75127-2



Chapitre

6

La protection du patrimoine culturel
au gouvernement fédéral

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

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Le patrimoine culturel tangible	3
La protection du patrimoine tangible	4
Tendances en matière de protection du patrimoine tangible	5
Objet de la vérification	6
Observations et recommandations	7
Le patrimoine bâti	7
Des lieux historiques nationaux dans un piètre état	9
Des moyens de conservation insuffisants des lieux historiques nationaux	11
Des édifices fédéraux du patrimoine dont l'état se fragilise	12
Ré-examiner les choix	13
Le patrimoine de l'édition	15
Des collections abritées dans des installations de piètre qualité	15
Une capacité de préservation limitée	17
Nécessité d'une approche plus stratégique en matière de gestion	18
Le patrimoine archivistique	20
Un régime de protection dont la responsabilité est partagée	21
Un régime inefficace d'autorisation de disposer de documents	21
Une situation de crise reconnue mais loin d'être résorbée	24
Une information incomplète sur la nature et l'état des documents de valeur archivistique	26
Les collections des ministères et organismes fédéraux	29
Information au Parlement	30
Peu d'information sur le rendement des programmes de protection du patrimoine	30
Gestion globale de la protection du patrimoine culturel	33
Nouvelles orientations et initiatives en matière de protection du patrimoine	33
Équilibrer les choix et les moyens	35
Conclusion	36
Le régime de protection a atteint ses limites	36
À propos de la vérification	39
Annexe	
Rôles et responsabilités des organismes culturels fédéraux intervenant dans la protection du patrimoine	41



La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral

Points saillants

6.1 Le patrimoine bâti, archivistique et de l'édition qui se trouve sous l'égide du gouvernement fédéral est exposé à de sérieux risques de pertes en raison notamment de lacunes dans les divers régimes de protection en vigueur, de faiblesses dans les mécanismes de gestion et de l'effet conjugué d'une diminution des dépenses consacrées à la protection et d'une croissance du patrimoine.

- Le patrimoine bâti est à risque car de nombreux lieux historiques nationaux administrés par l'Agence Parcs Canada montrent des signes de détérioration qui nécessiteront des interventions de protection d'ici deux à cinq ans sous peine de perdre définitivement les éléments qui marquent leur importance historique, d'être fermés au public ou de se dégrader rapidement.
- Le patrimoine archivistique est à risque parce que les ministères ont accordé peu d'attention à la gestion de l'information au cours des dernières années et parce que les Archives nationales du Canada n'ont pas encore réussi à mettre au point les outils nécessaires à l'acquisition efficace des documents gouvernementaux présentant un intérêt historique et une importance archivistique.
- Le patrimoine de l'édition est à risque parce que les collections de la Bibliothèque nationale du Canada sont localisées dans des édifices qui ne répondent pas aux normes reconnues de température, d'humidité et d'espace pour ce genre de documents et que les pratiques de conservation en vigueur ne peuvent compenser les lacunes des infrastructures physiques.

6.2 Le Parlement n'obtient pas une information complète et globale en matière de protection du patrimoine culturel. Certes, les rapports du ministère du Patrimoine canadien et des organismes du patrimoine fournissent certaines données sur l'état du patrimoine culturel, les risques courus et les défis qui se posent. Mais, en règle générale nous constatons une absence de renseignements sur l'ampleur et les implications à long terme des problèmes de protection et sur ce que cela signifie pour les Canadiens. De plus, ces rapports ne fournissent pas de renseignements précis sur les résultats à atteindre ou ceux obtenus en matière de protection.

6.3 Le régime de protection actuel a atteint ses limites. Le gouvernement fédéral doit s'engager dans une réflexion d'ensemble sur les orientations et les moyens de protection à prendre et sur le rôle et les responsabilités que le ministère du Patrimoine canadien et les principaux organismes du patrimoine

veulent assumer dans la protection du patrimoine culturel. Cette réflexion doit tenir compte de l'état actuel du patrimoine, de sa croissance constante, des ressources disponibles et de l'intérêt accru du public pour les questions liées au patrimoine. Elle doit aussi viser à responsabiliser tous les acteurs fédéraux qui jouent un rôle dans la protection du patrimoine culturel.

Contexte et autres observations

6.4 Le patrimoine culturel désigne les témoignages tangibles de l'expérience humaine comme les artefacts, les archives, l'imprimé, et intangibles comme le folklore, la langue et le savoir-faire. La protection du patrimoine culturel tangible au gouvernement fédéral relève de plusieurs acteurs. Le ministère du Patrimoine canadien est chargé de l'élaboration de la politique en matière de patrimoine. Divers organismes du portefeuille du Patrimoine canadien dont l'Agence Parcs Canada, les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés, les Archives nationales du Canada et la Bibliothèque nationale du Canada ont des mandats explicites à l'égard de la protection du patrimoine fédéral. Enfin, plusieurs ministères et autres organismes fédéraux ont certaines responsabilités à l'égard de la protection.

6.5 Notre travail d'examen s'est concentré sur les secteurs qui posaient le plus de risques à la protection du patrimoine culturel : sélection et conservation des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine; acquisition des archives du gouvernement fédéral; conservation des collections de la Bibliothèque nationale du Canada; recensement des collections des organismes du gouvernement fédéral et des biens culturels canadiens. Nous avons exclu de l'étendue de notre vérification les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés. En tant que sociétés d'État, ces établissements sont soumis au régime d'examen spécial quinquennal que prescrit la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Au cours de la dernière ronde d'examens spéciaux que nous avons réalisés entre 1998 et 2002, nous avons examiné dans quelle mesure les musées nationaux avaient mis en place les systèmes et pratiques qui leur permettaient de protéger les collections d'artefacts et de spécimens.

Réaction des organismes fédéraux. Le ministère du Patrimoine canadien, l'Agence Parcs Canada, les Archives nationales du Canada, la Bibliothèque nationale du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont accepté nos recommandations. Ils ont indiqué dans leurs réponses les mesures qu'ils ont commencé à mettre en œuvre ou qu'ils entendaient prendre. Ils se sont engagés à collaborer avec leurs partenaires afin de mettre en œuvre nos recommandations et d'améliorer la protection du patrimoine culturel.

Introduction

Le patrimoine culturel tangible

6.6 Le patrimoine culturel désigne les témoignages tangibles de l'expérience humaine comme les artefacts, les archives, l'imprimé, les produits culturels, le patrimoine architectural, les lieux sacrés ainsi que les lieux et objets archéologiques. Pour certaines personnes, l'expression « patrimoine culturel » évoque de vieux édifices historiques alors que pour d'autres, elle signifie des visites dans les musées qui exposent des artefacts du Canada et d'ailleurs. Le patrimoine culturel englobe également les témoignages intangibles comme le folklore, la langue, les coutumes, les traditions et le savoir-faire. Ce sont là des aspects invisibles mais très vivants. La pièce 6.1 donne un aperçu de la composition du patrimoine culturel tangible se trouvant sous l'égide du gouvernement fédéral sur lequel notre examen a porté.

6.7 Le patrimoine culturel est considéré de plus en plus non seulement comme un actif à protéger et à valoriser mais aussi comme un moyen de promouvoir et de renforcer l'identité culturelle et la cohésion de la société. Depuis longtemps, on ne protège plus le patrimoine à des fins de protection seulement; on le protège pour le mettre en valeur, le transmettre et le rendre accessible aux générations à venir. Le public s'intéresse au patrimoine de différentes façons et pour différentes raisons : pour certains, le patrimoine est un moyen de connaître le passé du peuple canadien; pour d'autres, il constitue un objectif de voyage et de visite; pour d'autres encore, il représente un emploi; pour tous, il contribue à la qualité de vie des Canadiennes et des Canadiens.

Pièce 6.1 Composition du patrimoine culturel tangible sous l'égide du gouvernement fédéral

Patrimoine bâti	Patrimoine archivistique	Patrimoine de l'édition	Patrimoine mobilier
891 lieux historiques nationaux 269 édifices fédéraux du patrimoine classés 1 088 édifices fédéraux du patrimoine reconnus	110 660 mètres linéaires de documents textuels gouvernementaux 44 826 mètres linéaires de documents textuels privés 343 030 œuvres d'art 343 809 heures de documents audiovisuels (y compris son, vidéo et film) 21 327 956 images photographiques 3 180 000 mégaoctets de documents électroniques	Près de 12 millions de documents imprimés Près de 7 millions de documents mis en microformat et autres documents non imprimés (vidéo, enregistrements sonores, documents électroniques, etc.)	Collections diverses d'objets et d'artefacts, ayant un potentiel patrimonial, réparties dans les ministères et organismes fédéraux

Source : Ministère du Patrimoine canadien et organismes fédéraux du patrimoine

6.8 L'importance que le public accorde au patrimoine se manifeste de plusieurs façons : l'Agence Parcs Canada accueille bon an mal an 25 millions de visiteurs dans ses parcs et lieux historiques nationaux. Les Archives nationales du Canada répondent à plus de 120 000 demandes de référence dont un grand nombre en généalogie seulement. Les sites Web des Archives nationales et de la Bibliothèque nationale du Canada sont visités près de 14 millions de fois chaque année.

La protection du patrimoine tangible

6.9 L'intérêt du gouvernement canadien pour le patrimoine remonte à plus d'un siècle et, dans certains cas, à l'époque précédant la Confédération. Ainsi, le gouvernement fédéral a créé de nombreux organismes ayant pour mandat la sauvegarde du patrimoine canadien d'importance nationale : le Musée national du Canada a été fondé en 1842, la Bibliothèque du Parlement, en 1859, les Archives nationales du Canada, en 1872, le Musée des beaux-arts du Canada, en 1880, le Service canadien des parcs (maintenant l'Agence Parcs Canada), en 1911, la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, en 1919, et la Bibliothèque nationale du Canada, en 1953. Le gouvernement a réaffirmé son engagement dans ce domaine en ratifiant en 1976 la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, établie sous les auspices de l'UNESCO. Il a aussi ratifié en 1978 la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels.

6.10 Au cours des années 1980 et 1990, le gouvernement fédéral a investi fortement dans la protection du patrimoine culturel par la construction de nouvelles installations telles que celles du Musée des beaux-arts du Canada, du Musée canadien de la nature, du Musée canadien des civilisations, du Musée de l'aviation du Canada et du Centre de préservation des Archives nationales du Canada situé à Gatineau. Plus récemment, il a entrepris un important programme de réfection des édifices de la colline du Parlement qui s'étendra sur plusieurs années. En 2002, il a entrepris la construction du nouvel immeuble du Musée canadien de la guerre et la rénovation de l'ancien édifice de l'ambassade des États-Unis pour y loger le nouveau Musée du portrait du Canada. Il a récemment annoncé la création du Centre d'histoire du Canada.

6.11 Deux activités sont essentielles en matière de protection du patrimoine culturel. Une, appelée « identification et sélection » a pour objet de déterminer ce qui mérite d'être conservé en établissant la valeur patrimoniale des lieux, événements, objets et documents. Elle se fonde sur la connaissance de l'histoire du Canada et comprend des stratégies, des plans, des critères de sélection ainsi que des activités d'enregistrement et de documentation. L'autre activité, appelée « conservation », vise à entretenir, préserver et restaurer, lorsque nécessaire, le patrimoine culturel sélectionné. Elle s'appuie sur la connaissance de la nature et de l'état du patrimoine culturel, un cadre juridique de protection, une planification d'ensemble, l'application de normes de conservation reconnues, y compris

des installations appropriées, et un suivi des interventions à réaliser. Une mauvaise gestion de ces deux activités comporte des risques de non-représentativité du patrimoine choisi, d'une trop grande accumulation d'objets à conserver, de dégradation et de perte du patrimoine et, au bout du compte, de perte de référence à l'histoire canadienne.

6.12 La protection du patrimoine culturel tangible qui se trouve sous l'égide du gouvernement fédéral relève de plusieurs acteurs. Le ministère du Patrimoine canadien est chargé de l'élaboration de la politique en matière de patrimoine. Divers organismes du portefeuille du Patrimoine canadien dont l'Agence Parcs Canada, les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés, les Archives nationales du Canada et la Bibliothèque nationale du Canada ont des mandats explicites à l'égard de la protection du patrimoine fédéral. Enfin, plusieurs ministères, organismes et sociétés d'État ont certaines responsabilités à l'égard de la protection de lieux historiques nationaux, d'édifices fédéraux du patrimoine, d'archives et d'artefacts de toutes sortes. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada gère des immeubles qui abritent des collections patrimoniales. L'annexe du présent chapitre résume les principales responsabilités des acteurs en matière de protection.

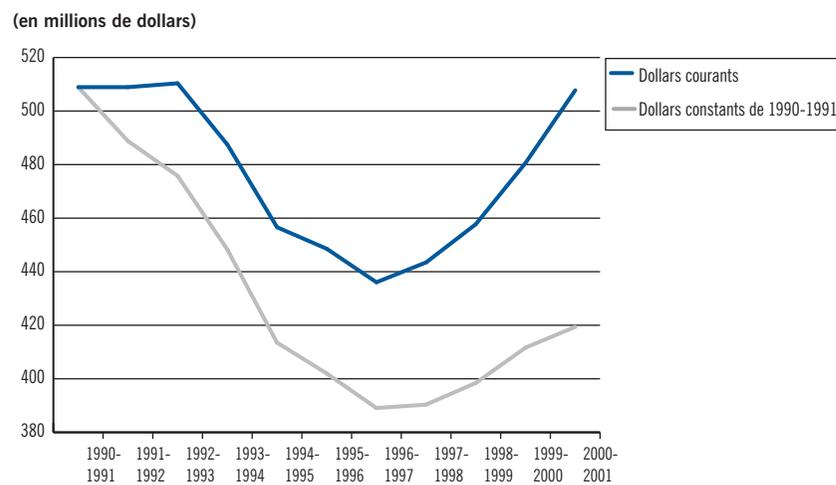
6.13 Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a donné la priorité à la mise en valeur du patrimoine au moyen surtout des nouvelles technologies de l'information. Plus récemment, il a déposé un projet de loi visant à créer une nouvelle institution, appelée Bibliothèque et Archives du Canada, qui regroupera les collections et les compétences spécialisées de la Bibliothèque nationale du Canada et des Archives nationales du Canada. Il prépare présentement un projet de loi destiné à renforcer le régime de protection des endroits historiques. Le ministère du Patrimoine canadien s'est donné pour objectifs de développer les capacités des collectivités canadiennes en matière de protection du patrimoine et de favoriser un recours plus grand aux partenariats à des fins de protection du patrimoine.

Tendances en matière de protection du patrimoine tangible

6.14 La croissance du patrimoine et la disponibilité de ressources financières consacrées à sa protection sont deux des facteurs qui influencent le plus la protection du patrimoine culturel. Le patrimoine s'accumule de façon naturelle mais cette croissance tend à s'accroître en raison, entre autres, du vieillissement des immeubles, des activités accrues du gouvernement et du nombre de publications, et d'un élargissement de la notion du patrimoine. Auparavant, cette notion se limitait au patrimoine architectural et archéologique et aux objets mobiliers. Elle s'est élargie progressivement au fil des ans et englobe désormais paysages culturels, arrondissements historiques, vestiges enfouis et autres éléments intangibles tels que le patrimoine des langues, les savoir-faire et le folklore. Cet élargissement de la notion du patrimoine permet de mieux situer le patrimoine dans son contexte et ainsi de mieux faire valoir son importance. Par contre, il a pour effet d'accroître le nombre d'éléments du patrimoine à protéger et, par ricochet, la demande en ressources nécessaires aux fins de la protection.

6.15 À l'instar d'autres secteurs du gouvernement fédéral, le patrimoine culturel a souffert des restrictions budgétaires de la dernière décennie. Les données de Statistique Canada montrent que les dépenses de 508 millions de dollars du gouvernement fédéral ayant trait au patrimoine culturel se situaient en 2000-2001 à un niveau légèrement inférieur à celui observé en 1990-1991, et ce, après avoir connu une baisse marquée au milieu de la dernière décennie. Ces dépenses, lorsqu'exprimées en dollars constants de 1990-1991, affichent une baisse de 17 p. 100. La pièce 6.2 présente les tendances dans ces dépenses.

Pièce 6.2 Dépenses totales de l'administration fédérale consacrées au secteur du patrimoine culturel



Note : Les dépenses courantes ont été converties en dépenses réelles, à l'aide de l'indice implicite de prix du produit intérieur brut pour les dépenses courantes des administrations publiques.

Source : Statistique Canada

Objet de la vérification

6.16 Notre vérification visait à déterminer si le ministère du Patrimoine canadien et les principaux organismes du gouvernement fédéral, autres que les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés, œuvrant à la protection du patrimoine culturel tangible avaient mis en place des mécanismes de protection qui leur permettent :

- de connaître la nature et l'état de ce patrimoine;
- de recenser et de sélectionner le patrimoine bâti, archivistique et mobilier qui mérite d'être protégé;
- de conserver le patrimoine bâti et documentaire;
- de rendre compte des résultats atteints en matière de protection du patrimoine culturel tangible.

6.17 Notre travail d'examen s'est concentré sur les secteurs qui posaient le plus de risques à la protection du patrimoine culturel : sélection et conservation des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du

patrimoine; acquisition des archives du gouvernement fédéral; conservation des collections de la Bibliothèque nationale du Canada, recensement des collections des organismes du gouvernement fédéral et des biens culturels canadiens. Nous avons exclu de l'étendue de notre vérification les quatre musées nationaux du Canada et leurs musées associés. En tant que sociétés d'État, ces établissements sont soumis au régime d'examen spécial quinquennal que prescrit la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Au cours de la dernière ronde d'examens spéciaux que nous avons réalisés entre 1998 et 2002, nous avons examiné dans quelle mesure les musées nationaux avaient mis en place les pratiques et systèmes qui leur permettaient de protéger les collections d'artefacts et de spécimens.

Nous avons effectué notre travail principalement dans les organismes fédéraux suivants :

- Agence Parcs Canada;
- Archives nationales du Canada;
- Bibliothèque nationale du Canada;
- Ministère du Patrimoine canadien;
- Secrétariat de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada;
- Secrétariat de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels;
- Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine;
- Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Autres ministères possédant des collections.

On trouvera d'autres renseignements sur notre vérification à la fin du présent chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Le patrimoine bâti

6.18 Le patrimoine bâti comprend des lieux, bâtiments et monuments reconnus comme ayant une valeur historique. Il peut s'agir par exemple, d'un édifice, d'un champ de bataille, d'un fort ou d'une citadelle, d'une épave de navire, d'un site archéologique, d'un paysage culturel, d'un pont, d'une maison, d'un site funéraire, d'une gare ferroviaire, d'un district historique, de ruines, d'une merveille d'ingénierie, d'une école, d'un canal, d'un palais de justice, d'un théâtre ou d'un marché. Les lieux historiques nationaux du Canada et les édifices fédéraux du patrimoine représentent de tels lieux, bâtiments et monuments.

6.19 La valeur du patrimoine bâti vient de ce qu'il nous rappelle la vie et l'histoire de ceux et celles qui ont bâti le Canada. Ses éléments constituent des lieux d'apprentissage pour tous les Canadiens, qu'ils soient jeunes ou vieux, nouvellement arrivés au Canada ou établis de longue date. Ils constituent également une source de revenu touristique pour les

collectivités et aident à préserver l'environnement en tirant profit des structures existantes.

6.20 Le gouvernement canadien intervient dans la protection du patrimoine bâti par la reconnaissance et la commémoration de lieux historiques d'importance nationale, par la désignation d'édifices fédéraux du patrimoine et par l'administration de plusieurs lieux historiques et édifices patrimoniaux. Au 31 mars 2003, il avait désigné 891 lieux historiques nationaux, classé 269 édifices comme étant des édifices fédéraux du patrimoine et reconnu 1 088 autres édifices fédéraux comme possédant certaines caractéristiques patrimoniales sans toutefois leur accorder le statut d'édifice classé. Un édifice classé est un édifice dont la valeur patrimoniale est relativement élevée. Il bénéficie en principe d'une plus grande protection qu'un édifice reconnu. Ces lieux historiques nationaux et édifices fédéraux du patrimoine sont répartis dans plus de 400 localités partout au Canada.

6.21 La protection du patrimoine bâti fait appel à plusieurs intervenants :

- L'Agence Parcs Canada assume des responsabilités importantes dans la mise en œuvre de la politique du gouvernement fédéral en matière de patrimoine bâti. Elle possède 148 des 891 lieux historiques nationaux et 516 des 1 357 édifices du patrimoine classés et reconnus. Elle soutient les travaux de désignation de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et du Comité des édifices fédéraux du patrimoine. L'Agence assume un mandat de protection pour tout élément du patrimoine dont elle est propriétaire. Elle a de plus pour mandat d'encourager et d'aider les propriétaires d'autres lieux historiques nationaux à protéger et à mettre en valeur le patrimoine qu'ils détiennent.
- Dix-neuf autres ministères et organismes fédéraux sont propriétaires de 55 lieux historiques nationaux et de 841 édifices fédéraux du patrimoine.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la politique sur les édifices à valeur patrimoniale.
- La Commission des lieux et monuments historiques du Canada a pour mandat de recommander au ministre du Patrimoine canadien la désignation des lieux historiques nationaux.
- Le Comité des édifices fédéraux du patrimoine a pour mandat de recommander au ministre du Patrimoine canadien la désignation d'édifices fédéraux du patrimoine.
- Des gouvernements provinciaux, des associations sans but lucratif, le secteur privé et des particuliers sont aussi propriétaires de lieux historiques nationaux.

6.22 L'Agence Parcs Canada s'est dotée d'une infrastructure de gestion fondée sur le maintien de l'intégrité commémorative des lieux qu'elle administre et sur des normes de conservation reconnues. Le concept d'intégrité commémorative, développé au cours des années 1990, renvoie à l'état et au caractère global d'un lieu historique national. L'intégrité

commémorative d'un lieu est assurée lorsque les ressources qui symbolisent ou représentent l'importance historique du lieu ne sont pas endommagées ou menacées, lorsque les raisons justifiant l'importance historique d'un lieu sont communiquées efficacement au public et lorsque les décisions et interventions ayant trait à ce lieu tiennent compte des valeurs patrimoniales du lieu. L'Agence détermine l'intégrité commémorative d'un lieu historique national en évaluant l'état des ressources, l'efficacité de la communication et les pratiques de gestion pour ce qui a trait à ce lieu.

6.23 L'infrastructure de gestion de l'Agence comprend les outils de planification et de contrôle suivants : des énoncés d'intégrité commémorative, des plans directeurs, des « plans d'affaires » annuels et des évaluations de l'intégrité commémorative. En vertu de sa loi constitutive, l'Agence doit préparer tous les cinq ans, pour chaque lieu qu'elle administre, un plan directeur fondé sur un énoncé d'intégrité commémorative. Ce plan décrit les grandes orientations que l'Agence prévoit suivre au cours des années suivantes en matière de protection et de mise en valeur. Chacune des 32 unités de gestion de l'Agence prépare un « plan d'affaires » pour assurer la mise en œuvre des orientations formulées dans le plan directeur. L'Agence a pour objectif d'évaluer l'intégrité commémorative de chacun des lieux historiques qui relèvent d'elle une fois tous les 10 ans.

Des lieux historiques nationaux dans un piètre état

6.24 La connaissance de la nature et de l'état du patrimoine bâti est essentielle à une saine gestion des interventions en matière de conservation de ce patrimoine. Elle permet d'inventorier les éléments du patrimoine les plus détériorés, de définir des priorités de conservation, de déterminer les interventions nécessaires et d'allouer des ressources en conséquence.

6.25 Nous avons constaté que l'Agence Parcs Canada possède des inventaires et des systèmes d'information raisonnablement fiables sur la nature de l'ensemble des lieux historiques nationaux et sur l'état des 148 lieux historiques nationaux qu'elle administre. Les inventaires sur la nature des lieux comprennent des données sur le type d'édifices et leur emplacement ainsi que sur les motifs de leur désignation. Les données de ces inventaires proviennent des recherches que l'Agence effectue pour soutenir la Commission des lieux et monuments historiques du Canada dans son examen des candidatures à la désignation de lieu historique national.

6.26 Les évaluations d'intégrité commémorative renferment des données sur l'état des ressources des lieux historiques nationaux. Au 31 mars 2003, l'Agence Parcs Canada avait évalué 43 des 148 lieux historiques qu'elle administre. Seize pour cent des 43 lieux historiques nationaux évalués exigent une intervention de préservation au cours des deux prochaines années au risque de perdre définitivement les éléments qui marquent leur importance historique ou d'être fermés au public. Cinquante-six pour cent présentent des signes de détérioration et nécessiteront des interventions de protection d'ici trois à cinq ans sous peine de se dégrader rapidement. La pièce 6.3 présente l'état des 18 lieux évalués en 2002-2003.



D'importants travaux de conservation sont nécessaires pour protéger le caractère historique du canal de Carillon.

Source : Agence Parcs Canada

Pièce 6.3 État des lieux historiques nationaux évalués en 2002-2003

Évaluation	Lieu historique national et province
Faible (Altération sérieuse)	<ul style="list-style-type: none"> • Bataille du Moulin-à-Vent (Ontario) • Canal de Carillon (Québec) • Fort Henry (Ontario) • Tour Cathcart (Ontario) • Salon de thé des chutes Twin (Colombie-Britannique)
Passable (Altération mineure à modérée)	<ul style="list-style-type: none"> • Alexander-Graham-Bell (Nouvelle-Écosse) • Canal de Sault Ste. Marie (Ontario) • Cave and Basin (Alberta) • Col Rogers (Colombie-Britannique) • Fort Espérance (Saskatchewan) • Fort Livingstone (Saskatchewan) • Fort Pelly (Saskatchewan) • Port-la-Joye/Fort Amherst (Île-du-Prince-Édouard) • York Factory (Manitoba)
Bon (Non altéré)	<ul style="list-style-type: none"> • Bataille de la Châteauguay (Québec) • L'Anse aux Meadows (Terre-Neuve et Labrador) • Tour Murney (Ontario) • Tour Shoal (Ontario)

Source : Agence Parcs Canada

6.27 La politique du Conseil du Trésor en matière de biens immobiliers demande que les ministères évaluent systématiquement l'état des biens immobiliers compris dans leur inventaire afin d'être en mesure de bien les gérer. Cependant, nous avons noté qu'il n'existe pas de données consolidées sur l'état des 55 lieux historiques nationaux administrés par les autres ministères ou organismes fédéraux.

6.28 On ne connaît pas non plus l'état des 688 lieux historiques nationaux administrés par des tiers (autres ordres de gouvernement, secteur privé, secteur bénévole et particuliers). Cependant, à titre d'indication de l'état de ces sites, nous avons noté que les propriétaires de 118 de ces 688 lieux historiques nationaux ont produit une demande d'aide financière en vertu du Programme de partage des frais des lieux historiques nationaux du Canada afin d'entreprendre des travaux de conservation et/ou de mise en valeur de leurs lieux historiques. Soixante-trois de ces demandes, d'une valeur d'environ 30 millions de dollars, ont fait l'objet d'une recommandation de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada mais elles n'ont pas encore été satisfaites.

Des moyens de conservation insuffisants des lieux historiques nationaux

6.29 Retard dans la mise en œuvre de l'infrastructure de gestion. La mise en œuvre intégrale de l'infrastructure de gestion de l'Agence Parcs Canada a progressé moins rapidement qu'on l'avait escompté au moment de la création de l'Agence, en 1998. Lors de notre vérification, l'Agence n'avait terminé que 17 plans directeurs représentant 22 lieux historiques nationaux alors qu'elle aurait dû, selon sa loi constituante, disposer d'un tel plan pour chacun des lieux historiques nationaux dont elle est propriétaire depuis au moins cinq ans. Par contre, elle avait rédigé les énoncés d'intégrité commémorative de 84 p. 100 des lieux historiques nationaux qu'elle administre et comptait terminer le reste en 2005. Elle avait réalisé 43 évaluations de l'intégrité commémorative en accord avec son objectif d'effectuer 15 évaluations chaque année. Il reste donc beaucoup à faire pour terminer la mise en œuvre de cette infrastructure de gestion. L'Agence est consciente de ce retard et s'affaire présentement à trouver une solution à cet égard.

6.30 Nous avons constaté que la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* n'exige pas que les autres ministères et organismes fédéraux propriétaires de lieux historiques nationaux produisent de plans directeurs se rapportant aux lieux qu'ils administrent, semblables à ceux que l'Agence Parcs Canada administre. De plus, ces autres ministères et organismes ne sont pas tenus d'appliquer les normes reconnues de conservation de l'Agence Parcs Canada. En septembre 2003, le gouvernement fédéral a finalisé des normes qui s'appliqueront à l'ensemble de son patrimoine bâti.

6.31 Écart entre le financement disponible et les besoins en matière de conservation. Les données de Statistique Canada sur les dépenses de l'administration fédérale consacrées aux parcs et aux lieux historiques ainsi qu'aux autres ressources du patrimoine (voir pièce 6.4) indiquent que les ministères et organismes fédéraux ont dépensé en 2000-2001, environ 228 millions de dollars, soit 14 millions de dollars de moins qu'en 1990-1991,

Pièce 6.4 Dépenses de l'administration fédérale consacrées au secteur du patrimoine culturel, 1990-1991 à 2000-2001 (en millions de dollars)

Secteur du patrimoine	1990-1991	1995-1996	1999-2000	2000-2001
Bibliothèques	39,7	36,9	36,8	39,9
Archives publiques	66,2	59,7	49,8	53,4
Parcs et lieux historiques	77,2	80,4 ¹	66,4 ¹	63,9
Autres ressources du patrimoine ²	165,1	106,4	168,2	164,6
Musées	160,7	165,2	159,4	186,0
Total	508,9	448,6	480,6	507,8

¹ Chiffre révisé.

² Comprend toutes les dépenses liées à la gestion de programmes visant à préserver, à protéger, à fouiller et à interpréter les sites archéologiques ainsi que les dépenses liées à la restauration de bâtiments et de structures historiques d'importance archéologique. Sont également comprises toutes les autres activités relatives au patrimoine non définies ci-dessus.

Source : Statistique Canada

une baisse de 6 p. 100. En dollars constants de 1990-1991, il s'agit là d'une baisse de 22 p. 100, l'inflation ayant retranché 16 p. 100 additionnels à la valeur des dépenses effectuées. Cette baisse a contribué à réduire la capacité de protection du patrimoine culturel. Les sommes supplémentaires que le gouvernement fédéral a consenties dernièrement aux arts et à la culture n'augmenteront pas sensiblement sa capacité en matière de protection puisqu'elles sont surtout affectées à la mise en valeur du patrimoine, et non à sa protection.

6.32 Les besoins en matière de conservation augmentent rapidement. Nous avons déjà signalé que plusieurs lieux historiques nationaux administrés par l'Agence Parcs Canada demandaient des interventions de conservation. D'autres études de l'Agence Parcs Canada indiquent qu'environ 20 p. 100 de l'ensemble des ressources culturelles bâties situées dans les lieux historiques nationaux et les parcs nationaux sont dans un état faible et exigent une intervention de préservation au cours des deux prochaines années. Une autre portion représentant 40 p. 100 est dans un état passable et exige une intervention de préservation d'ici trois à cinq ans. Ces ressources culturelles bâties sont des bâtiments, des ponts, des fortifications, des ouvrages maritimes ou des terrains. L'Agence estime qu'elle aurait besoin du double des sommes consacrées à ces immobilisations pour assurer la conservation des lieux historiques nationaux.

6.33 Cadre de protection juridique à renforcer. À l'exception des lieux historiques nationaux qu'administre l'Agence Parcs Canada, aucune protection juridique n'est accordée aux lieux historiques nationaux administrés par les autres ministères et organismes fédéraux. Par ailleurs, la désignation d'un lieu historique national appartenant à une tierce partie (particulier, secteur privé ou bénévole, autres ordres de gouvernement) n'impose aucune restriction, autre que morale, sur l'aliénation d'un tel site. La désignation fédérale enlève donc sa signification à l'objet de la reconnaissance. Nous avons noté toutefois que certains des lieux historiques nationaux que possèdent des tiers sont également classés en vertu de lois provinciales et territoriales. Dans ces cas, ils bénéficient d'une protection juridique.

Des édifices fédéraux du patrimoine dont l'état se fragilise

6.34 Le gouvernement canadien a pour politique de protéger la valeur patrimoniale des édifices fédéraux dans toutes ses transactions d'acquisition, d'exploitation et d'aliénation des édifices. Il a créé à cet égard le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine afin d'évaluer systématiquement la valeur patrimoniale de ses édifices ayant plus de 40 ans et de fournir aux ministères et organismes qui en font la demande des conseils en matière de protection. L'Agence Parcs Canada fournit des services de secrétariat et de soutien au Bureau d'examen.

6.35 Cinq ministères et organismes fédéraux possèdent la plus grande partie des édifices fédéraux du patrimoine. L'Agence Parcs Canada administre à elle seule 516 édifices fédéraux du patrimoine. En vertu de sa *Politique sur la gestion des ressources culturelles*, elle doit inspecter ces édifices, en évaluer

l'état, et déterminer les interventions nécessaires à leur conservation. Les autres ministères et organismes gèrent leurs édifices patrimoniaux en fonction de leur mandat premier et de leurs priorités. Selon l'Agence Parcs Canada, une centaine de ces édifices, appartenant à d'autres ministères et organismes, auraient été vendus ou démolis depuis quelques années.

6.36 Le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine dispose d'un inventaire raisonnablement fiable des 1 357 édifices fédéraux du patrimoine du gouvernement fédéral. Les données de ces inventaires comprennent le type d'édifices, leur emplacement ainsi que les motifs de leur désignation. Par contre, le Bureau d'examen ne possède qu'une information générale sur l'état des édifices fédéraux du patrimoine. En effet, selon un sondage effectué en février 2000, les 13 principaux ministères et organismes propriétaires d'édifices fédéraux du patrimoine ont estimé que plus des deux tiers de leurs édifices patrimoniaux sont dans un état qui va de passable à médiocre. L'Agence Parcs Canada a signalé qu'un peu moins des deux tiers des édifices du patrimoine dont elle est responsable sont dans un état qui va de passable à médiocre.

6.37 Les édifices fédéraux du patrimoine que l'Agence Parcs Canada administre bénéficient d'une protection juridique du fait que la protection du patrimoine fait partie intégrante du mandat de l'Agence en vertu de la loi. Par contre, ceux administrés par d'autres ministères et organismes peuvent ne pas bénéficier d'une telle protection car leurs propriétaires n'ont pas toujours de mandat légal de protection du patrimoine. De plus, nous avons constaté que les ministères et autres organismes fédéraux ne sont pas assujettis aux mêmes normes de conservation et d'exigence de reddition de comptes que ne l'est l'Agence Parcs Canada.

Ré-examiner les choix

6.38 La liste des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine comprend plusieurs lieux ou bâtiments du même type. Par exemple, la liste des édifices fédéraux du patrimoine compte plus de 60 manèges militaires, une centaine de phares et tours de phares et plus de 40 édifices décrits comme édifice fédéral tels que les anciens bureaux de poste. Nous avons examiné les processus de sélection du patrimoine culturel bâti adoptés par la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et le Comité des édifices fédéraux du patrimoine. Nous avons constaté que la sélection des lieux historiques nationaux et la désignation des édifices fédéraux du patrimoine s'appuyaient sur des critères de sélection reconnus et sur des recherches approfondies.

6.39 Nous avons noté que la désignation de lieu historique n'avait été révoquée que dans des situations de perte ou de destruction des éléments qui marquent l'importance historique de ces lieux. Dans un contexte de croissance continue du patrimoine, de ressources limitées, de développement des capacités de protection des collectivités et de recours accru au partenariat, et compte tenu de l'évolution des connaissances historiques, il conviendrait d'envisager la possibilité d'actualiser les désignations accordées.

Saviez-vous que?

L'Agence Parcs Canada reçoit, à chaque année, au-delà de 2 200 demandes de renseignements sur les désignations éventuelles de lieux historiques nationaux. Près de 95 p. 100 des candidatures considérées par la Commission des lieux et monuments historiques du Canada viennent du public.

6.40 En résumé, trois facteurs réduisent les possibilités de protection du patrimoine bâti : l'état fragile du patrimoine bâti, la diminution des dépenses fédérales consacrées aux ressources patrimoniales au cours des dernières années, et la croissance prévue du nombre de lieux historiques nationaux et d'édifices fédéraux du patrimoine. Le risque de pertes ou de dommages causés aux lieux historiques nationaux et aux édifices fédéraux du patrimoine ira donc en croissant. Ainsi les générations à venir risquent de ne plus avoir accès à des éléments importants de leur patrimoine ou d'avoir à assumer des coûts plus élevés pour le conserver.

6.41 Recommandation. Le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec l'Agence Parcs Canada, devrait poursuivre ses travaux en vue de renforcer le cadre de protection juridique du patrimoine bâti.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien et de l'Agence Parcs Canada. Le ministère du Patrimoine canadien et l'Agence Parcs Canada sont d'accord avec cette recommandation et continueront à collaborer activement à l'élaboration de projets de loi visant à protéger le patrimoine bâti, conformément aux documents de discussion publiés en 2002. Ces projets comprennent la protection juridique des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine, la protection des ressources archéologiques sur les terres fédérales, et l'application de normes de conservation du patrimoine des lieux historiques du Canada. De vastes consultations avec les intervenants se sont tenues concernant ces projets.

6.42 Recommandation. L'Agence Parcs Canada devrait terminer, dans les plus brefs délais possibles, la mise en œuvre de son infrastructure de gestion des lieux historiques nationaux.

Réponse de l'Agence Parcs Canada. L'Agence Parcs Canada est consciente des retards qui surviennent dans la mise en œuvre de certains aspects de son infrastructure de gestion des lieux historiques nationaux. L'Agence s'est engagée à terminer l'élaboration de plans directeurs pour tous les lieux historiques qu'elle administre, d'ici mars 2006. L'Agence travaille à mettre à jour l'information sur l'état des ressources culturelles et respecte les échéanciers pour évaluer, sur une période de 10 ans, l'intégrité commémorative de tous les lieux historiques nationaux qu'elle administre. La capacité de l'Agence à réduire les délais pour rendre compte de l'état des ressources culturelles est limitée en raison des niveaux de financement actuels.

6.43 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère du Patrimoine canadien, devrait définir l'information à produire sur l'état du patrimoine bâti et sur le rendement des activités de protection. Le Secrétariat devrait exiger que les ministères fédéraux propriétaires de lieux historiques nationaux et d'édifices fédéraux du patrimoine fournissent périodiquement une telle information.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous reconnaissons qu'il n'existe aucun répertoire centralisé et détaillé sur l'état des édifices fédéraux du patrimoine et des lieux historiques nationaux administrés par des

ministères ayant la garde de biens immobiliers à l'exception de ceux qui existent à l'Agence Parcs Canada et au ministère du Patrimoine canadien. Le Secrétariat étudiera, de concert avec le Ministère et l'Agence Parcs Canada, le type d'information recueillie sur l'état des édifices fédéraux à valeur patrimoniale et des lieux historiques nationaux qu'ils gèrent, à quelles fins cette information est utilisée et la façon dont les résultats des activités de conservation sont mesurés. Nous examinerons également avec le Ministère la recommandation du Bureau du vérificateur général du Canada visant à ce que les ministères ayant la garde des biens immobiliers soient tenus de fournir périodiquement des comptes rendus sur l'état des édifices du patrimoine et des lieux historiques nationaux.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien convient qu'il n'y a pas de données regroupées sur l'état des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine gérés par des ministères et des organismes autres que l'Agence Parcs Canada, mais signale que les politiques actuelles du Conseil du Trésor exigent que les ministères évaluent systématiquement l'état des biens immobiliers figurant dans leur inventaire. Dans le cadre des propositions législatives mentionnées à la recommandation 6.41, le ministère du Patrimoine canadien et l'Agence Parcs Canada collaboreront avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour définir quel type de renseignements devraient être recueillis et déterminer quelle serait la manière la plus appropriée d'évaluer l'état et la protection du patrimoine bâti et d'en rendre compte.

Le patrimoine de l'édition

Saviez-vous que?

La Bibliothèque nationale du Canada possède la collection la plus importante de publications officielles fédérales, provinciales et territoriales publiées depuis 1867.

6.44 Le rôle principal de la Bibliothèque nationale du Canada est d'acquérir, de conserver et de promouvoir le patrimoine de l'édition, à l'intention des Canadiens. La Bibliothèque nationale estime disposer de la plus grande collection de publications canadiennes au monde et, de ce fait, elle est l'un des plus importants centres de référence sur les études canadiennes. Elle joue également un rôle dans le développement des collections et des services documentaires partout au pays et dans la mise en commun des ressources par les bibliothèques canadiennes.

6.45 La Bibliothèque nationale possède à l'heure actuelle une collection de plus de 19,5 millions de documents : livres, revues, cédéroms, microformats, enregistrements sonores, logiciels et documents électroniques. Elle acquiert ces publications principalement par le truchement du dépôt légal, un mécanisme créé par la *Loi sur la Bibliothèque nationale*, qui exige que les éditeurs canadiens lui remettent deux exemplaires de toute nouvelle publication (un exemplaire pour la conservation et l'autre pour les services d'accès). Les collections de la Bibliothèque nationale du Canada sont passées de 13,3 millions à 19,5 millions de documents depuis 1991, ce qui représente un rythme moyen de croissance de 3,5 p. 100 par année.

Des collections abritées dans des installations de piètre qualité

6.46 Des conditions ambiantes qui ne respectent pas les normes de conservation. Des installations adéquates qui permettent d'obtenir des températures et des taux d'humidité stables demeurent les facteurs les plus



Mesure d'urgence prise à la suite d'un dégât causé par l'eau à la Bibliothèque nationale du Canada.

Source : Bibliothèque nationale du Canada

importants pour assurer la préservation et l'accès à long terme des collections. La Bibliothèque nationale du Canada conserve la majorité de ses collections dans cinq immeubles que loue le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada ou qui lui appartiennent. Ces édifices ne répondent pas aux normes de température et d'humidité pour la conservation des documents, ce qui menace constamment leur pérennité. Un manque de circulation d'air, des fluctuations extrêmes de la température et de l'humidité relative, et des étagères surchargées et en mauvais état constituent les conditions ambiantes dans lesquelles les collections de la Bibliothèque se retrouvent et subissent des dommages. La Bibliothèque n'effectue pas de suivi régulier des fluctuations de température et d'humidité. Une telle information est essentielle pour documenter l'incidence de ces conditions ambiantes sur l'espérance de vie de ses collections.

6.47 Depuis 1988, la Bibliothèque a subi 116 incidents dont une soixantaine — inondations et chaleur excessive — ont endommagé environ 30 000 documents dans diverses collections de la Bibliothèque : publications officielles de Statistique Canada, périodiques de gouvernements provinciaux, publications étrangères d'avant 1867 au sujet du Canada reçues de la Bibliothèque du Parlement, etc. La Bibliothèque nationale a estimé à au moins 4,5 millions de dollars le coût de traitement ou de remplacement des documents endommagés. Le nombre de documents définitivement perdus n'a pas été recensé par la Bibliothèque nationale.

6.48 Des espaces insuffisants accroissent le risque de détérioration des collections. Les collections d'accès de la Bibliothèque sont entassées au point où elles occupent environ 90 p. 100 de l'espace disponible sur les rayons alors que la norme dans ce domaine est de 75 p. 100. Ce taux élevé d'occupation entraîne le déplacement constant et massif des documents, ce qui endommage les collections et particulièrement les documents fragiles. La Bibliothèque nationale utilise présentement 23 000 mètres carrés d'espace mais elle estime avoir besoin de 5 000 mètres carrés d'espace supplémentaire pour remédier à cette situation. À cet égard, la Bibliothèque nationale discute avec le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada de ses besoins afin de soumettre au Secrétariat du Conseil du Trésor une demande d'installations temporaires. D'ici 2015, elle prévoit avoir besoin de 17 000 mètres carrés d'espace supplémentaire.



Des journaux pliés plutôt qu'entreposés à plat dans des boîtes conçues à cet effet se détériorent rapidement à la Bibliothèque nationale du Canada.

Source : Bibliothèque nationale du Canada

6.49 La piètre qualité des infrastructures touche particulièrement la collection de journaux de la Bibliothèque nationale du Canada et les collections de documents non imprimés. Le support du papier journal est plus fragile que celui des autres collections papiers. Selon une étude interne datant de 1999, cette collection se détériore très rapidement. La détérioration est telle qu'il faudrait congeler une partie de la collection dans l'attente d'un traitement de conservation. Faute d'espace, la Bibliothèque nationale garde ses journaux pliés plutôt que de les entreposer à plat dans des boîtes appropriées selon les normes de conservation généralement reconnues. Les plis fragilisent le papier et accroissent le risque de déchirure des journaux. Dans les conditions actuelles, indique cette étude, l'espérance de vie des

nouvelles acquisitions de la collection de journaux est fort limitée par rapport à ce qu'elle pourrait être dans des conditions adéquates.

Saviez-vous que?

Le public peut accéder aux nombreuses collections de la Bibliothèque nationale du Canada par l'entremise de bibliothèques municipales, provinciales et universitaires qui participent au réseau de prêt interbibliothèque.

6.50 Les collections de documents non imprimés tels que les microformats, les enregistrements sonores, les vidéos, les documents électroniques et les cédéroms représentent 37 p. 100 des collections de la Bibliothèque nationale, et leur nombre croît rapidement. Présentement, ces collections sont encore plus à risque que les collections de livres à cause de la durabilité réduite de leur support et de l'évolution rapide des technologies de l'information. Chaque format de documents non imprimés exige des conditions ambiantes particulières que ne peut offrir systématiquement la Bibliothèque. Si des mesures de conservation ne sont pas prises à temps, le risque de perte s'accroîtra. Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces collections prendront de plus en plus d'importance à l'avenir et qu'elles coûteront plus cher à préserver.

Une capacité de préservation limitée

6.51 D'autres mesures contribuent à prévenir la détérioration des collections de la Bibliothèque : limiter leur accès et procéder aux traitements nécessaires adaptés au support particulier. Or, nous avons constaté une capacité de préservation fort limitée, de la part de la Bibliothèque, en raison du manque d'espace, de ressources financières ou de compétences spécialisées internes.

6.52 Incapacité de constituer une « collection conservation ». Une bonne pratique de préservation couramment utilisée par les bibliothèques consiste à créer ce que l'on appelle une « collection conservation ». La Bibliothèque nationale du Canada a adopté une telle pratique en 1988. Depuis cette date, à cette fin, elle a placé en réserve un des deux exemplaires des publications reçues en vertu du dépôt légal ainsi qu'un exemplaire de documents datant d'avant 1988 mais obtenus depuis cette date. Cette pratique vise principalement à protéger les documents d'une telle collection en limitant l'accès par le public et en les logeant dans un milieu distinct à atmosphère contrôlée. La « collection conservation » compte maintenant plus de 2,3 millions de documents. Depuis 2001, la Bibliothèque conserve 26 p. 100 de cette collection dans des conditions ambiantes qui sont conformes aux normes : ces 600 000 documents se trouvent à l'intérieur de 4 chambres fortes que les Archives nationales du Canada lui ont prêtées. De plus, nous avons noté que la Bibliothèque loge la majorité de sa collection de livres rares dans un des endroits les plus sécuritaires de son immeuble principal mais que cet endroit ne répond pas aux normes environnementales de conservation.

6.53 En somme, malgré ses efforts, un nombre très restreint de documents appartenant aux collections de la Bibliothèque nationale sont protégés de façon adéquate dans des infrastructures qui répondent aux normes de préservation. Dans les circonstances actuelles, la Bibliothèque ne peut espérer réaliser l'objectif de bâtir une « collection conservation » qui soit complète et qui soit préservée dans des conditions respectant les normes.

6.54 Important retard dans les traitements de conservation des documents. À l'instar de celles d'autres bibliothèques nationales, les collections de la Bibliothèque nationale du Canada sont aussi menacées par le phénomène d'acidification du support des documents imprimés. Ce phénomène a pour effet d'affaiblir le support du document et de raccourcir son espérance de vie. De 1981 à 2001, la Bibliothèque a réussi à désacidifier près d'un million de documents contaminés. Cependant, il en resterait approximativement deux millions à traiter. Compte tenu de sa faible capacité de traitement, la Bibliothèque ne voit pas le jour où elle aura désacidifié tout le reste des documents qui ont besoin de l'être. Nous nous serions donc attendus à ce qu'elle se soit donné des priorités de traitement fondées sur les risques de perte de documents. Or, nous avons constaté qu'elle ne l'avait pas fait.

6.55 En 1989, la Bibliothèque constatait que plus de six millions de documents nécessitaient des traitements autres que la désacidification. Depuis ce temps, cet arréage n'aurait diminué que de quelques centaines de milliers de documents. À l'interne, la Bibliothèque ne dispose pas de suffisamment de compétences spécialisées pour gérer la fonction de préservation, ni pour effectuer les traitements spécialisés. En fait, sa capacité se limite à des travaux légers. Pour les traitements de restauration plus lourds, elle a recours, depuis de nombreuses années, aux services spécialisés des Archives nationales du Canada. Or, au cours des dernières années, les Archives nationales du Canada n'ont pu, en raison d'autres priorités, réaliser qu'environ la moitié de la demande de traitements de préservation de la Bibliothèque nationale.

Nécessité d'une approche plus stratégique en matière de gestion

6.56 La Bibliothèque nationale a défini depuis trois ans la protection des collections comme une de ses priorités. À cet égard, elle a entrepris plusieurs activités. Nous nous serions attendus à ce qu'elle ait élaboré un plan stratégique pour orienter ses décisions en matière de préservation. Dans un contexte de croissance continue de ses collections, de ressources restreintes et d'infrastructures désuètes, un plan stratégique permettrait à la Bibliothèque de mieux évaluer et faire valoir les stratégies possibles de préservation à retenir et les coûts qui y sont rattachés. Ce plan devrait tenir compte à la fois de l'état actuel des collections, des risques de détérioration ou de perte, des taux prévus de croissance des collections, des coûts de préservation et de restauration, des capacités et des faiblesses des installations.

6.57 Depuis quelques années, la Bibliothèque nationale tente d'obtenir des installations plus modernes pour ses collections. À maintes reprises, elle a communiqué ses besoins aux organismes centraux et a fait part publiquement de ses préoccupations quant aux installations actuelles. Cependant, la Bibliothèque n'a pas élaboré de stratégies de préservation autres que celle visant à obtenir de nouvelles installations. Elle ne s'est pas dotée d'une stratégie de rechange advenant qu'un nouvel édifice ne soit pas approuvé et elle n'a pas non plus établi de priorités de préservation. L'état actuel de ses

installations explique que ses décisions de gestion sont souvent dictées par la nécessité de répondre aux besoins d'espace les plus urgents.

6.58 La Bibliothèque a réalisé une enquête sur l'état de ses collections en 1989 et a mis au point une série de plans de conservation pour chacune de ses collections entre 1997 et 2001. Cependant, elle n'a pas réussi à mettre en œuvre la plupart des recommandations formulées dans ces plans parce qu'elles étaient reliées à l'obtention d'installations adéquates.

6.59 La Bibliothèque nationale du Canada possède beaucoup d'information pour gérer ses collections de façon plus globale et stratégique. Elle possède des inventaires exhaustifs de ses collections (imprimés, journaux, microformats, audio et vidéo, et publications électroniques) et le catalogue AMICUS fournit des données complètes et à jour sur la nature, l'emplacement et l'âge des documents inscrits dans les collections de la Bibliothèque. Toutefois, elle ne possède pas de données précises sur l'état de ses collections. Elle n'a pas effectué d'analyse des risques qui aurait pu servir de fondement à une stratégie cohérente de préservation.

6.60 La Bibliothèque est consciente de ces faiblesses. De concert avec les Archives nationales du Canada, elle a lancé un appel d'offres afin de réaliser, d'ici novembre 2003, une analyse des risques ayant trait à ses collections. Elle compte utiliser cette analyse dans l'élaboration d'un plan stratégique de préservation.

6.61 En résumé, la piètre qualité des installations de la Bibliothèque entrave sérieusement sa capacité de conservation des collections. La Bibliothèque doit effectuer ses analyses afin de lui permettre d'évaluer les solutions de rechange qui s'offrent à elle à court, moyen et long terme. Cependant, les améliorations qu'elle pourrait apporter sur le plan de sa gestion ne pourront compenser entièrement l'incidence des mauvaises conditions ambiantes et du manque d'espace. Dans ces circonstances, il nous est difficile de fournir une assurance que la Bibliothèque peut réaliser son mandat législatif en ce qui a trait à la conservation de ses collections.

6.62 Recommandation. La Bibliothèque nationale du Canada devrait mettre en place des mécanismes qui lui permettent d'obtenir une information complète sur l'état des collections du patrimoine de l'édition.

Réponse de la Bibliothèque nationale du Canada. La Bibliothèque nationale est d'accord avec cette recommandation. La Bibliothèque va mettre en place des mesures pour obtenir une information exhaustive sur l'état des collections du patrimoine de l'édition. Cela a toujours été le but de la Bibliothèque de s'assurer que le patrimoine de l'édition du Canada soit bien protégé et que les générations actuelles et à venir de Canadiennes et de Canadiens puissent continuer à bénéficier de l'accès à ce patrimoine. Une nouvelle vision stratégique et de nouvelles stratégies seront élaborées au cours des deux prochaines années et seront ensuite mises en œuvre dans le contexte du nouvel organisme, Bibliothèque et Archives du Canada.

Étant donné qu'une évaluation des risques liés aux collections de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales est en cours, les résultats

de cette étude formeront le fondement d'une évaluation exhaustive de l'état des collections de la Bibliothèque. La Bibliothèque prendra ensuite les décisions qui s'imposent et mettra en œuvre des stratégies. Vu l'importance de cette tâche, la Bibliothèque estime que l'investissement requis pour mettre en œuvre cette recommandation pourrait être au-delà de son niveau actuel de ressources.

6.63 Recommandation. La Bibliothèque nationale du Canada devrait se doter d'un plan stratégique fondé sur la détermination des risques de détérioration et de perte de ses collections et établir des priorités et des calendriers de travail.

Réponse de la Bibliothèque nationale du Canada. La Bibliothèque nationale est d'accord avec cette recommandation. Un plan directeur et stratégique pour la protection des collections sera un outil important pour gérer les collections et assurer leur protection. Le plan directeur et stratégique sera fondé sur l'évaluation de l'état des collections et sur les normes internationalement reconnues de protection. Il comprendra des options et des estimations des ressources nécessaires pour leur mise en œuvre. Les priorités et les jalons seront mis en œuvre.

6.64 Recommandation. D'ici à ce que le gouvernement fédéral trouve une solution à la question des installations de la Bibliothèque nationale du Canada, celle-ci devrait évaluer avec ses partenaires, les solutions de rechange possibles visant à assurer la protection des collections, y compris les risques et les coûts associés. Elle devrait informer le Secrétariat du Conseil du Trésor des options qu'elle favorise à court, moyen et long terme.

Réponse de la Bibliothèque nationale du Canada. La Bibliothèque nationale est d'accord avec cette recommandation. Des options de rechange ont déjà été planifiées pour les questions urgentes et sont actuellement mises en œuvre (immeuble temporaire pour les collections; modifications majeures à des immeubles existants; transfert permanent de l'espace alloué aux collections; utilisation temporaire d'autres locaux des Archives nationales du Canada pour les collections).

La Bibliothèque déterminera, comme partie intégrante de sa planification stratégique, les options clés et plus permanentes pour la protection de ses collections, y compris les risques et les coûts. Le Secrétariat du Conseil du Trésor sera informé des options à court, moyen et long terme.

Le patrimoine archivistique

6.65 Le patrimoine archivistique du Canada comprend des documents de toutes sortes : des documents textuels imprimés et sous forme électronique, des cartes, des dessins architecturaux, des pièces d'art documentaire, des images photographiques, des films, des vidéos et des enregistrements sonores ainsi que du matériel philatélique et héraldique national. L'importance de ces documents vient du fait qu'ils affirment l'identité des Canadiens; ils parlent d'eux, font connaître leur culture et leur histoire, définissent leur souveraineté politique ainsi que leurs droits, privilèges et obligations dans la société. Ils fournissent aussi la preuve des politiques, décisions, programmes et services gouvernementaux qui influent sur leur vie de citoyens, en plus de

Saviez-vous que?

Un mètre linéaire de documents représente environ 8 000 pages de texte. Les Archives nationales du Canada détiennent un inventaire de plus de 100 000 mètres linéaires de documents textuels gouvernementaux.

soutenir le processus judiciaire. Aux Archives nationales du Canada, les documents proviennent de deux sources : le gouvernement fédéral et le secteur privé. La plupart de nos observations portent sur les méthodes d'acquisition des archives en provenance du gouvernement fédéral. Les collections des Archives nationales croissent de façon continue. Dans le cas des documents textuels du gouvernement fédéral, nous avons relevé un taux annuel de croissance de 6 p. 100 au cours des 10 dernières années.

Un régime de protection dont la responsabilité est partagée

6.66 Le régime de protection du patrimoine archivistique des documents provenant du gouvernement fédéral fait appel à trois acteurs principaux : le Secrétariat du Conseil du Trésor, responsable de l'établissement de la politique de gestion de l'information du gouvernement fédéral; les ministères et organismes fédéraux, responsables de l'application de la politique de gestion de l'information et de la gestion de leurs propres documents en particulier; les Archives nationales du Canada, responsables de recenser les documents de valeur archivistique du gouvernement fédéral, de les conserver et d'en faciliter l'accès une fois que les organismes d'origine en ont effectué le transfert. Les Archives nationales ont aussi pour mandat de faciliter une saine gestion des documents des ministères et organismes fédéraux, ce qui constitue un préalable incontournable à l'acquisition efficace des documents de valeur historique par les Archives. La force du régime de protection dépend donc de la capacité de ces trois acteurs d'agir de façon concertée et d'assurer l'application efficace de la politique de gestion de l'information et des directives de l'archiviste national du Canada quant à la façon de disposer des documents.

6.67 La *Loi sur les Archives nationales du Canada* confère à l'archiviste national le pouvoir exclusif d'autoriser la disposition par transfert, destruction ou aliénation des documents produits par les organismes du gouvernement fédéral ou dans un cabinet de ministre fédéral. C'est en vertu de ce pouvoir que l'archiviste national détermine quels documents gouvernementaux et quels documents des ministères du Cabinet présentent un intérêt historique et une importance archivistique, pour ensuite en faire l'acquisition. Presque tous les ministères et organismes fédéraux, soit environ 170, sont assujettis à la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

6.68 Les principaux outils d'acquisition de documents archivistiques des Archives nationales du Canada en ce qui a trait aux organismes du gouvernement comprennent le régime d'autorisation de disposer de documents et des modalités de transfert des documents qui précisent, entre autres, pendant combien de temps les ministères et organismes fédéraux peuvent conserver leurs documents avant de les transférer aux Archives nationales du Canada.

Un régime inefficace d'autorisation de disposer de documents

6.69 L'autorisation de disposer de documents est un instrument légal que signe l'archiviste national. Elle autorise la destruction ou l'élimination des documents produits par le ministère ou l'organisme concerné ou leur transfert

aux Archives nationales du Canada. Cet instrument permet à l'archiviste national de déterminer quels documents ont une valeur historique et d'exiger leur transfert aux Archives nationales du Canada lorsque le ministère n'en a plus besoin.

6.70 Des études indépendantes menées au début des années 1980 et 1990 avaient conclu que le régime d'autorisation ne permettait pas de capter, ni en qualité ni en quantité, certains documents importants de valeur historique. En 1991, les Archives nationales du Canada avaient mis au point une stratégie qui visait à améliorer, au cours d'une période de cinq ans, la portée et la durée des autorisations de disposer de documents et à les rendre plus efficaces. Elles s'engageaient à produire, avant la fin de 1996, des autorisations de disposer de documents qui soient à jour et qui engloberaient l'ensemble des fonctions de tous les ministères et organismes fédéraux. Nous avons examiné les progrès réalisés dans ce domaine.

6.71 Couverture restreinte des autorisations de disposer de documents. Selon une étude des Archives nationales du Canada menée auprès des 21 principaux ministères fédéraux, en date de décembre 2000, les autorisations de ces ministères n'engloberaient au maximum que 67 p. 100 des documents ayant trait à leurs activités autres qu'administratives. Ainsi, plusieurs activités de ces ministères clés n'étaient pas couvertes par ces autorisations. Ce rapport a amené la direction à revoir l'approche utilisée dans le recensement des documents de valeur archivistique.

6.72 Autorisations désuètes. À l'heure actuelle, 2 252 autorisations de disposer de documents sont en vigueur. Environ 37 p. 100 des autorisations en vigueur sont utilisées, les autres étant devenues désuètes principalement en raison de la disparition de fonctions administratives, de programmes gouvernementaux ou même d'organismes et devaient normalement être révoquées. On constate également que plus de la moitié des 831 autorisations utilisées doivent être révisées ou remplacées. Ce travail de mise à jour est attribuable aux changements fréquents dans l'organisation gouvernementale, à l'utilisation de nouveaux systèmes de classement des documents et à l'emploi de nouveaux supports et formats de documents. De tels changements signifient que les Archives nationales du Canada ont dû jusqu'à récemment consacrer constamment des ressources à la mise à jour des autorisations.

6.73 L'application d'autorisations imprécises ou inappropriées constitue une menace sérieuse à l'accomplissement du mandat des Archives nationales. Elle risque de ne pas permettre de repérer adéquatement les documents de valeur historique, d'entraîner la destruction de documents valables et d'exiger trop de ressources en temps et en espace. Nous avons noté que les ministères et organismes fédéraux ont entreposé de grandes quantités de documents mal identifiés, mal classés et sans calendrier d'élimination dans les centres fédéraux de documents. Les Archives nationales du Canada mettent ces centres à la disposition des ministères qui y entreposent leurs documents en attendant qu'ils leur soient transférés ou qu'ils soient détruits.

6.74 Nous avons également constaté que des autorisations dites de conservation sélective ont engendré un transfert massif de documents de peu

de valeur historique aux Archives nationales. Ce type d'autorisation, qui avait cours avant 1991, prévoit que les Archives nationales fassent l'évaluation archivistique des documents une fois leur transfert effectué aux Archives. Les Archives nationales reçoivent toujours un grand nombre de documents qui relèvent de ce type d'autorisation. Or, elles n'ont pas la capacité de traiter un tel volume de documents et elles continuent d'accumuler un arréage important à cet égard.

6.75 De plus, un récent sondage des Archives nationales mené auprès de quatre ministères a révélé plusieurs lacunes à l'égard des documents moins fréquemment utilisés qui se trouvent toujours sous la garde des ministères : un manque total de contrôle dans le classement et la localisation de ces documents; des autorisations de disposer de documents non valides ou incomplètes; des périodes de rétention non définies; des conditions d'entreposage qui ne respectent pas les normes. Ces lacunes minent la capacité des Archives nationales de repérer adéquatement les documents de valeur archivistique et entraînent des coûts d'entreposage importants pour des documents qui auraient pu déjà être détruits.

6.76 Modalités de transfert de documents non respectées. Les ministères et organismes, et non les Archives nationales du Canada, déterminent la durée des périodes de rétention de leurs divers types de documents en fonction de leurs besoins administratifs et opérationnels. À cette fin, ils établissent des calendriers de conservation. Les ministères et organismes fédéraux peuvent garder leurs documents pendant des périodes variant entre 5 et 30 ans et parfois plus. Cependant, les Archives nationales du Canada ne peuvent obliger les ministères à respecter ces périodes de rétention.

6.77 Plusieurs ministères et organismes fédéraux gardent des documents de valeur archivistique dans leurs locaux ou dans les centres fédéraux de documents pour des périodes beaucoup plus longues que celles convenues dans les modalités de transfert. Plusieurs ministères hésitent à transférer leurs documents : ils invoquent la nécessité d'un accès immédiat pour combler leurs besoins. Lorsque les ministères et organismes les transfèrent aux Archives nationales, en bout de piste, c'est souvent le besoin d'espace qui motive le transfert. Or, l'arrivée des documents électroniques, demandant peu d'espace, n'incitera probablement pas davantage les ministères à les transférer régulièrement.

6.78 Les Archives nationales ne disposent pas d'information à jour au sujet des périodes de rétention. Elles n'ont pas mis en place de système de suivi pour s'assurer que les transferts de documents se fassent selon les périodes de rétention convenues.

6.79 Le non-transfert des documents au moment prévu dans les autorisations ou de longues périodes de rétention accroissent le risque de perte de références contextuelles nécessaires à l'évaluation et à la documentation historique des interventions du gouvernement. De plus, au cours de toute la période durant laquelle les documents demeurent sous la garde des ministères et organismes fédéraux, les Archives nationales ne peuvent ni protéger ni rendre accessibles ces documents.

Une situation de crise reconnue mais loin d'être résorbée

6.80 Les Archives nationales ont reconnu que malgré tous leurs efforts, elles ne pouvaient atteindre leur objectif de moderniser les autorisations de disposer de documents. Selon cet organisme, il faut revoir la méthode générale, que l'on trouve encore trop exigeante et complexe, adopter des outils plus flexibles, revoir la façon de transiger avec les organismes, intégrer les processus de gestion interne et adopter une approche de gestion des risques. En d'autres termes, après plus de 12 ans de succès mitigé dans ses tentatives de modernisation, rien n'est assuré quant à la réalisation du mandat des Archives nationales du Canada sans qu'une autre sérieuse révision soit entreprise.

6.81 Les Archives nationales ont décidé en 2003 de procéder à un exercice fondamental de rationalisation, en se servant d'une nouvelle méthode d'évaluation. Elles prévoient réévaluer toutes les activités du gouvernement fédéral d'ici 2009, révoquer toutes les autorisations de disposer de documents en cours et les remplacer par de nouvelles autorisations plus globales, plus souples et axées sur les grandes fonctions des ministères.

6.82 Cependant, les Archives nationales n'ont pas estimé l'effet de cette nouvelle approche sur le volume de documents qu'elles auront à traiter ni les coûts qui y sont associés en dépit de l'incidence énorme de ces variables sur l'ensemble des activités et des ressources de cet organisme. Le taux de croissance actuel de leurs inventaires demeure fort préoccupant : les inventaires de documents textuels en provenance du gouvernement fédéral se sont accrus de 85 p. 100 au cours de la dernière décennie. Or, cette croissance s'est produite dans un contexte où les autorisations n'englobent pas un nombre considérable d'activités gouvernementales. De plus, une partie non négligeable des documents de valeur archivistique se trouve toujours sous la garde des ministères et des centres fédéraux de documents. D'autre part, les Archives nationales du Canada ne possèdent pas d'indicateurs de rendement de la gestion des documents de valeur archivistique en provenance du gouvernement fédéral.

6.83 Arrangements importants. Les Archives nationales ont aussi pour mandat de collectionner des documents de valeur archivistique qui proviennent du secteur privé. Au sein de cet organisme, la Direction des archives canadiennes reçoit les fonds d'archives personnelles de ministères fédéraux, ainsi que les archives d'entreprises et de personnes. Elle traite aussi les photos et autre matériel audio-visuel qui proviennent de ministères et organismes fédéraux.

6.84 Nous avons noté des arranges importants dans l'acquisition et le traitement de ces archives en provenance du secteur privé y compris les fonds de collections des anciens ministres et députés. Les Archives nationales ont estimé qu'elles ont besoin d'environ 275 employés équivalents temps plein ou de 14 millions de dollars pour traiter cet arrage. En d'autres termes, environ 9 000 mètres linéaires de documents privés n'ont pas encore fait l'objet d'évaluation nécessaire à l'acquisition ou de traitement de la part des archivistes. Des arriérés importants existent aussi en ce qui a trait à d'autres



Environ 9 000 mètres linéaires de documents privés n'ont pas encore été évalués ou traités par les archivistes des Archives nationales du Canada.

Source : Archives nationales du Canada

types de documents — audio-visuels, photos, pièces d'art documentaire. Ainsi, de nombreux documents de ministres des 35 dernières années demeurent en attente de traitement. Entre-temps, les documents non enregistrés ne sont pas accessibles aux chercheurs et au public. La Direction des archives canadiennes traite en priorité les fonds qui pourront donner droit à un crédit pour fins d'impôt au donateur. Récemment, elle a amorcé une étude des coûts totaux d'acquisition dont elle compte se servir, entre autres, pour planifier la réduction de son arrérage.

6.85 Incidence de la nouvelle *Politique de gestion de l'information gouvernementale*. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié en mai 2003 la nouvelle *Politique de gestion de l'information gouvernementale*. Cette politique reconnaît l'importance de l'information dans le processus de décision du gouvernement, la prestation des services et la reddition de comptes. Elle confère un rôle de premier plan aux ministères et organismes du gouvernement dans la gestion de l'information, y compris la disposition et la destruction des documents. Elle donne aux Archives nationales un rôle de leadership dans le domaine de la gestion des documents au sein du gouvernement du Canada.

6.86 La nouvelle politique privilégie le recours aux systèmes électroniques comme moyen de créer, d'utiliser et de gérer l'information gouvernementale. La gestion des documents électroniques imposera de nombreuses exigences nouvelles et soulèvera des problèmes qui sont totalement différents de ceux engendrés par les documents sur support papier. Par exemple, le cycle de vie, l'authenticité, l'intégralité, la clarté, l'exhaustivité des documents et la définition même de ce qu'est un document posent problème. Les Archives nationales ont d'ailleurs reconnu que la gestion des documents électroniques entraînera pour elles une nouvelle façon de faire et de penser. Elles prévoient, par exemple, qu'elles devront intervenir beaucoup plus tôt dans le cycle de vie des documents, en fait préalablement à la création des documents électroniques.

6.87 Au cours des dernières années, les Archives nationales ont joué un rôle de premier plan et pris plusieurs mesures pour appuyer le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères dans la gestion de l'information et des documents électroniques. Cependant, les Archives nationales n'ont pas encore pu analyser si elles auront la capacité d'offrir tout l'appui et l'encadrement dont les ministères ont besoin. L'ébauche du plan de travail élaboré en juin 2003 de manière conjointe avec le Secrétariat du Conseil du Trésor dresse une liste impressionnante d'outils de toutes sortes à élaborer et à valider. La réalisation de ces projets exigera de nombreuses ressources que les Archives n'ont pas encore estimées. Au cours des prochaines années, ces tâches augmenteront la charge de travail déjà imposante qui sera nécessaire pour moderniser le régime d'autorisation de disposer de documents.

6.88 La mise en œuvre de la *Politique de gestion de l'information gouvernementale* nécessitera aussi un changement de culture important en matière de gestion de l'information au sein de la fonction publique fédérale, une reddition de comptes renforcée de la part de la direction des ministères et

un enrichissement des compétences. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devra fournir des moyens et exercer un suivi serré s'il veut appuyer les Archives nationales dans leur mandat. Or, nous avons constaté que le Secrétariat n'avait pas effectué d'analyse de rentabilisation dans le cas de cette politique. Une telle analyse fournit généralement de l'information sur les avantages, les coûts et les risques de la politique. Nous craignons que les acteurs de la gestion de l'information puissent interpréter l'absence d'une telle information comme une indication que la gestion de l'information ne constitue pas une réelle priorité du gouvernement.

Une information incomplète sur la nature et l'état des documents de valeur archivistique

6.89 Nous avons constaté que les Archives nationales du Canada ne possèdent pas de données précises sur la nature et l'état des documents archivistiques des ministères, qu'ils soient gardés dans les ministères ou dans les centres fédéraux de documents. Les Archives nationales connaissent l'état général de leurs propres collections. Cependant, elles ne rédigent pas de rapport sur la proportion des collections menacées par le phénomène de l'acidification et sur les mesures qui s'imposent pour assurer la pérennité de ces documents. Ainsi, les Archives nationales ne peuvent fournir de renseignements sur l'ampleur de ce problème ni, par conséquent, sur les progrès réalisés dans le traitement des documents ou sur la tâche qui reste à accomplir. Il est donc difficile en l'absence de telles données d'établir des plans de protection pertinents assortis de ressources adéquates.

6.90 En résumé, les Archives nationales du Canada n'ont aucune assurance qu'elles obtiennent tous les documents gouvernementaux présentant un intérêt historique et ayant une importance archivistique. Malgré les efforts déployés et les progrès accomplis au cours de la dernière décennie, les Archives nationales se retrouvent encore aujourd'hui aux prises avec une situation qu'elles ne contrôlent pas, qui prend de l'ampleur et se complexifie. Leur capacité de réaliser leur mandat législatif est restreinte et les mesures qu'elles envisagent demeurent imposantes et exigeront d'être validées : sans changement de culture dans l'appareil gouvernemental, sans outils appropriés et sans reddition de comptes régulière de chacun, les risques que court le patrimoine archivistique du gouvernement fédéral ne feront qu'augmenter.

6.91 **Recommandation.** Les Archives nationales du Canada devraient mettre en place des mécanismes qui leur permettent d'obtenir une information complète sur la nature et l'état du patrimoine archivistique, qu'il soit sous la garde des ministères et organismes fédéraux ou sous la leur.

Réponse des Archives nationales du Canada. Les Archives nationales acceptent cette recommandation et en reconnaissent l'importance. Elles ont récemment entrepris une évaluation des risques pour les collections dans le but de déterminer de nouvelles stratégies pour protéger et préserver leurs collections. Cette initiative, ajoutée à l'élaboration d'une fonction plus solide de gestion des collections, permettra à l'organisation de réaliser les activités suivantes : décrire plus complètement et plus exactement l'état de la collection dans tous ses locaux; élaborer une approche plus stratégique pour

planifier la préservation; évaluer et atténuer les risques pour la collection aux termes d'un cadre de gestion des risques; élaborer des méthodes d'enquête efficaces et facilement applicables; circonscrire plus clairement le cadre de technologie de l'information dont on a besoin pour étayer des rapports exacts et à jour sur l'état de la collection et sur les progrès enregistrés du point de vue des plans et stratégies de préservation.

Les Archives nationales ont procédé à un examen de toutes les autorisations de disposer de documents et en ont communiqué les résultats aux ministères. Elles sont en train d'élaborer une méthode axée sur tout le cycle de vie des documents, qui permettra de relier les pratiques ministérielles de gestion de l'information aux pratiques archivistiques des Archives nationales. Cette méthode permettra de déterminer précocement lesquels des documents sont de valeur archivistique et de fournir aux ministères les outils et les conseils en gestion de l'information dont ils ont besoin pour les entretenir comme il convient en attendant leur transfert aux Archives nationales.

S'il est adopté, le projet de loi C-36 (actuellement soumis au Parlement) permettra au bibliothécaire et archiviste du Canada de demander le transfert de documents de l'administration fédérale qui, selon lui, risquent d'être gravement endommagés ou détruits.

6.92 Recommandation. Les Archives nationales du Canada devraient mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, leur nouvelle méthode de sélection et d'acquisition des documents de valeur historique et faire rapport annuellement au Parlement sur leurs progrès dans ce domaine. Elles devraient se doter d'outils de gestion et d'information qui leur permettent de connaître dans quelle mesure elles réussissent à protéger les documents de valeur archivistique du gouvernement fédéral.

Réponse des Archives nationales du Canada. Les Archives nationales acceptent cette recommandation et sont en train d'élaborer et de mettre en œuvre leur nouveau mode de sélection et d'acquisition de documents de valeur historique et archivistique. L'examen de toutes les autorisations de disposer de documents est terminé. En outre, de nouvelles procédures internes sont en cours d'élaboration, de même que de nouvelles conditions et modalités pour le transfert de documents aux Archives nationales, auxquelles sont associés des lignes directrices et des instruments d'application. Ces mesures répondent également aux besoins exprimés par les ministères lors d'une récente journée de réflexion sur la gestion de l'information.

Les Archives nationales veilleront à élaborer des indicateurs et à améliorer leur cadre de reddition de comptes actuel, à savoir le Rapport ministériel sur le rendement et le Rapport sur les plans et les priorités, pour se doter de la capacité de donner suite à cette recommandation.

6.93 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les Archives nationales du Canada, devrait élaborer un plan complet de mise en œuvre de la nouvelle *Politique de gestion de l'information gouvernementale* afin de fournir aux ministères et organismes fédéraux l'appui dont ils ont besoin pour appliquer la nouvelle politique.

Il devrait élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats qui pourrait être utilisé par les ministères et organismes fédéraux dans la mise en œuvre de la politique et dans la préparation de rapports au Parlement sur la gestion de l'information.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. La politique sur la gestion des renseignements détenus par le gouvernement est le fruit de plusieurs années de recherche et de consultation à l'échelle fédérale. La nouvelle politique vise à répondre au besoin des ministères et des organismes d'obtenir une politique à jour pour reconnaître le rôle croissant que jouent les communications, les documents et les dossiers électroniques dans les activités du gouvernement, l'élaboration des politiques, le processus décisionnel et la présentation de programmes et de services de haute qualité. On s'entend pour dire que pour en assurer la mise en œuvre efficace, il faudra adopter une stratégie à multiples facettes qui tienne compte des aspects suivants : du leadership, de nouveaux modèles de responsabilisation, de nouvelles normes et de nouvelles lignes directrices; d'investissements en compétences et en solutions technologiques, en formation et en communications; d'indicateurs de rendement et de régimes d'évaluation. Il faut adopter d'autres attitudes et pratiques si le gouvernement fédéral doit assurer la gestion de l'information qui est un outil précieux.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera à collaborer étroitement avec la Bibliothèque nationale et les Archives nationales du Canada ainsi qu'avec les ministères et les organismes pour élaborer et gérer une stratégie globale et progressive de mise en œuvre de la *Politique de gestion de l'information gouvernementale* et de saines pratiques en matière de gestion de l'information. Ce travail s'inscrira dans le nouveau cadre de gestion et de responsabilisation qui présente les attentes du Secrétariat pour assurer l'excellence en gestion.

Réponse des Archives nationales du Canada. Les Archives nationales reconnaissent qu'il y a lieu d'apporter des améliorations en matière de gestion de l'information dans les ministères, notamment en ce qui concerne l'organisation et la préparation de calendriers de conservation pour les documents qui doivent être transférés aux Archives nationales pour y être conservés en permanence. Les Archives sont en train d'élaborer, de concert avec les ministères, de nouvelles lignes directrices sur le transfert de documents.

Rappelons cependant que le transfert matériel de documents de ministères aux Archives nationales ne suffit pas à assurer la préservation de ces documents. Le nombre croissant de documents électroniques créés par les ministères (les courriels, par exemple) exigera l'application de nouvelles méthodes de gestion et d'entretien pour garantir l'authenticité et la fiabilité de ces documents au fil du temps, autant lorsqu'ils sont au ministère qu'une fois transférés aux Archives. En outre, le problème de plus en plus aigu de la gestion des documents électroniques n'est qu'un élément de la question plus générale de la gestion de l'information sous toutes ses formes dans l'administration fédérale. Il existe également des arriérés de documents traditionnels sur support papier mal gérés dans presque tous les ministères.

Les Archives nationales acceptent cette recommandation et sont en train d'élaborer un plan de mise en œuvre de ce genre, de concert avec la Direction du dirigeant principal de l'information, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, et la Bibliothèque nationale. La Direction du dirigeant principal de l'information et les Archives nationales ont lancé un projet conjoint pour aider les ministères à évaluer leurs besoins en vue de mettre en œuvre la nouvelle *Politique de gestion de l'information gouvernementale*. Les Archives nationales ont élaboré un instrument d'autoévaluation que les ministères peuvent employer pour déterminer leur propre état de préparation en matière de gestion de l'information. Les résultats de ces autoévaluations serviront dans le projet de mise en œuvre.

Les collections des ministères et organismes fédéraux

6.94 Plusieurs ministères et organismes fédéraux ont accumulé au fil des ans, dans le cours de leurs activités, des collections importantes d'objets et de spécimens divers. Que l'on pense par exemple à la collection nationale de 17 millions d'insectes du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, à celle de 33 millions d'objets archéologiques de l'Agence Parcs Canada ou encore aux importantes collections d'artefacts du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Quelques-uns de ces organismes, tels les musées nationaux et l'Agence Parcs Canada, ont un mandat explicite en matière de protection du patrimoine alors que la plupart des autres sont assujettis aux directives générales du Secrétariat du Conseil du Trésor.

6.95 Nous sommes préoccupés par le fait que les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor afférentes à la gestion du matériel et à l'aliénation des biens meubles soient silencieuses sur les attentes du gouvernement en matière de protection à accorder aux collections ou artefacts qui pourraient avoir une valeur patrimoniale et qui se trouvent au sein des organismes du gouvernement fédéral autres que les musées nationaux et l'Agence Parcs Canada. Ainsi, ces organismes ne sont pas tenus de se conformer à des exigences particulières en vue d'assurer la protection de ces collections dans la gestion courante de leurs activités. En conséquence, ils pourraient ne pas accorder toute l'attention voulue ou se départir de leurs collections pour des raisons pratiques liées à leur mandat premier sans toutefois tenir compte de la valeur patrimoniale de ces biens. Les ministères ne sont pas tenus, non plus, de rendre compte de la gestion de leurs collections dans leurs documents publics. Déjà en 1982, le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale (Applebaum-Hébert) avait fait état de cette situation.

6.96 Le gouvernement fédéral a instauré différents mécanismes pour déterminer la valeur patrimoniale des édifices fédéraux du patrimoine et celle des biens culturels faisant l'objet d'un don à des institutions canadiennes reconnues ou pouvant être vendus à l'étranger. Par exemple, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels fait appel aux compétences techniques des musées ou à d'autres experts pour déterminer la valeur patrimoniale des artefacts ou collections susceptibles de leur être confiés. Il serait souhaitable de faire appel à de tels mécanismes pour établir la valeur patrimoniale des collections des ministères et organismes fédéraux.

6.97 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère du Patrimoine canadien, devrait définir ses attentes en matière de protection des collections de valeur patrimoniale. Le Secrétariat devrait préciser dans ses politiques afférentes à la gestion des biens mobiliers les responsabilités des ministères et organismes fédéraux propriétaires de collections ayant une valeur patrimoniale. Il devrait aussi définir l'information que ces ministères ou organismes devraient fournir périodiquement sur la nature et l'état de leurs collections et sur le rendement de leurs activités de protection.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans le cadre de la rationalisation des politiques qui est en cours au Secrétariat, la recommandation sera envisagée dans la révision de la politique sur la gestion du matériel et la politique concernant l'aliénation des biens meubles en surplus de la Couronne s'y rattachant. Cette dernière reconnaît déjà précisément l'importance des biens patrimoniaux.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien collaborera avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour que les politiques du Conseil du Trésor relatives à la gestion des biens mobiliers comprennent des considérations appropriées à la gestion et à la protection des collections patrimoniales.

Information au Parlement

Peu d'information sur le rendement des programmes de protection du patrimoine

6.98 Les rapports du ministère du Patrimoine canadien, de l'Agence Parcs Canada, des Archives nationales du Canada et de la Bibliothèque nationale du Canada fournissent au Parlement de l'information sur la nature du patrimoine culturel fédéral, les risques auxquels il est exposé et les défis qui se posent quant à sa protection. Cependant, ces rapports ne présentent que des données partielles sur l'état du patrimoine. De plus, ils ne fournissent pas de renseignements précis sur les résultats escomptés et atteints ni sur le coût des mesures envisagées pour améliorer cette protection. En conséquence, le Parlement n'a pas un tableau d'ensemble de la situation du patrimoine culturel ni de ce qui est vraiment accompli avec les ressources du Ministère et des organismes du patrimoine.

6.99 Nous avons constaté une absence d'information sur les résultats atteints en matière de protection. Tous les organismes que nous avons examinés se sont donné des objectifs généraux de protection du patrimoine, que ce soit l'Agence Parcs Canada qui vise à assurer et à maintenir l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux ou les Archives nationales qui visent à préserver la mémoire du gouvernement. Cependant, aucun ne s'est doté de balises ou d'indicateurs permettant de déterminer, par exemple, à quel moment et de quelle manière l'intégrité commémorative ou la mémoire du gouvernement pourrait être considérée comme étant protégée. Chacun des organismes accorde de l'importance au partenariat comme méthode de promotion de la conservation du patrimoine mais aucun ne fournit de renseignements à propos de ce qu'il comptait accomplir par l'entremise de tels partenariats.

6.100 Nous avons également relevé une absence de renseignements sur les implications à long terme des problèmes de protection et de ce que cela signifie pour les Canadiens. Les rapports des Archives nationales du Canada et de la Bibliothèque nationale du Canada offrent beaucoup d'information sur les carences des infrastructures de ces organismes mais ils ne fournissent que peu d'indications sur les problèmes de protection de leurs collections attribuables au piètre état de leurs infrastructures et à la réduction de leurs ressources.

6.101 Par ailleurs, nous avons noté que la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels n'a pas produit de rapport annuel sur ses activités depuis 10 ans, contrairement à ce qu'exige la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*.

6.102 Une reddition de comptes convenable en matière de protection du patrimoine exigerait que le ministère du Patrimoine canadien et les organismes fédéraux du patrimoine fournissent des renseignements complets sur la nature et l'état des collections, des lieux historiques et des édifices fédéraux du patrimoine et sur les résultats prévus et obtenus en matière de protection du patrimoine. L'information qui suit pourrait permettre de mieux définir les résultats attendus en matière de protection du patrimoine culturel :

- un inventaire complet des collections, des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine sous contrôle fédéral comprenant une évaluation de l'état de ce patrimoine;
- une analyse des besoins en matière de protection et de restauration des collections et des lieux historiques en piètre état;
- un cadre de gestion assorti de priorités et d'une indication que les collections et les lieux historiques ayant besoin de protection font partie de ces priorités;
- une estimation des coûts de protection;
- une évaluation des lacunes ayant trait à la couverture des collections et une estimation de ce qu'il en coûterait pour les combler.

6.103 Les régimes de protection en vigueur reposent sur les actions de plusieurs intervenants dont les responsabilités ne sont pas assorties de mécanismes de reddition de comptes adéquats. Pour ce qui est du patrimoine bâti, les ministères et organismes propriétaires de lieux historiques nationaux et d'édifices fédéraux du patrimoine ne sont pas tenus de faire rapport sur la gestion de leurs ressources patrimoniales. Dans le cas du patrimoine archivistique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères fédéraux ne sont pas tenus de faire rapport sur la gestion des documents. Cela est également le cas des ministères et organismes qui possèdent des collections.

6.104 Recommandation. Le ministère du Patrimoine canadien, l'Agence Parcs Canada, les Archives nationales du Canada et la Bibliothèque nationale du Canada devraient définir précisément les résultats qu'ils visent en matière de protection du patrimoine et recueillir les renseignements nécessaires à l'évaluation de la réalisation de ces résultats. Ils devraient informer le Parlement de l'état de la protection du patrimoine, des mesures envisagées

pour améliorer cet état de protection et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien. Le Ministère approuve cette recommandation. Par la voie d'un cadre stratégique en matière de patrimoine, le Ministère précisera les résultats généraux recherchés pour ce qui est de la protection du patrimoine culturel, et élaborera des outils et des mécanismes utiles pour recueillir les données souhaitées, établir la planification et les rapports voulus. Au moyen de l'Initiative des endroits historiques, le Ministère déterminera les résultats recherchés et les mécanismes d'établissement de rapports pour protéger l'environnement bâti. Dans le cadre de ses responsabilités liées à la gestion du portefeuille, le ministère du Patrimoine canadien collaborera avec les organismes du portefeuille respectifs pour adopter une démarche cohérente en ce qui concerne la mise en œuvre de la présente recommandation.

Réponse de l'Agence Parcs Canada. Depuis plusieurs années, par le truchement de ses rapports annuels, l'Agence Parcs Canada informe le Parlement sur l'état des ressources culturelles bâties. L'Agence est également à jour concernant l'évaluation de l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux et les rapports publics qu'elle présente à cet égard. Selon l'Agence, le manque de fonds est le défi le plus important à surmonter pour améliorer les délais d'évaluation de l'état des ressources culturelles, ainsi que sa capacité à améliorer l'état de ces ressources.

Réponse des Archives nationales du Canada. Les Archives nationales acceptent cette recommandation et ont entrepris une évaluation des risques pour les collections, dans le but de déterminer de nouvelles stratégies pour protéger et préserver leurs collections.

Le Parlement se penche actuellement sur la création de Bibliothèque et Archives du Canada, soit le projet de loi C-36. Les collections continueront d'être au cœur de la nouvelle institution, qui maintiendra en priorité les activités de conservation et de préservation de cette ressource culturelle nationale. Le nouvel organisme consolidera ses politiques et plans stratégiques généraux en matière de préservation.

Les Archives nationales ont réaffecté certaines de leurs ressources actuelles afin de commencer la mise en œuvre des nouvelles initiatives en gestion de l'information déjà annoncées. Cependant, la quantité de documents de l'administration fédérale ne cessera d'augmenter, et ceux-ci deviennent de plus en plus coûteux et complexes à entretenir et à préserver. Les Archives nationales n'ont pas à l'heure actuelle les ressources nécessaires pour faire face au nombre croissant de documents d'archives sous forme électronique ni aux documents encore conservés dans les ministères.

Toute initiative visant à améliorer la protection de cette ressource patrimoniale doit tenir compte de tout le cycle de vie des documents. Cela comprend les ressources nécessaires à la préservation à long terme des documents, de manière à en assurer l'authenticité et la fiabilité, lesquelles ressources devraient être ajustées en fonction de la quantité de documents créés.

Réponse de la Bibliothèque nationale du Canada. La Bibliothèque nationale est d'accord avec cette recommandation. La Bibliothèque fournira des renseignements plus précis sur les résultats que la Bibliothèque souhaite atteindre quant à la protection du patrimoine de l'édition. Les Rapports sur le rendement ministériel, les Rapports sur les plans et les priorités et d'autres moyens rendront compte avec plus de profondeur des résultats eux-mêmes et de l'évaluation des résultats, en indiquant les risques et leurs incidences sur la protection des collections à court, moyen et long terme.

La Bibliothèque est d'accord pour élaborer davantage, avec d'autres organismes du patrimoine, des indicateurs de rendement en matière de protection du patrimoine culturel. Un modèle de mesure du rendement fera partie du Cadre de responsabilisation de la gestion de Bibliothèque et Archives du Canada.

Gestion globale de la protection du patrimoine culturel

6.105 Le ministre du Patrimoine canadien a la responsabilité de s'assurer que les principales orientations des organismes du portefeuille appuient les objectifs et les priorités du gouvernement. Il est également responsable envers le Parlement des ressources qui leur sont affectées. Le ministère du Patrimoine canadien est, quant à lui, chargé d'appuyer le Ministre dans l'accomplissement de ses responsabilités et dans l'élaboration de politiques dont celle ayant trait au patrimoine.

6.106 Afin de se doter d'une capacité d'appui, le Ministère a créé la Direction générale des affaires du portefeuille dont le mandat est de favoriser le développement de perspectives plus stratégiques et plus cohérentes de la part des organismes du portefeuille. Cette direction intègre, entre autres, les questions de politique, de planification, de rapport et de communication du portefeuille.

6.107 Le Ministère a également créé des comités formés de cadres supérieurs de chacun des organismes du portefeuille dont l'un des objectifs est de s'assurer de la cohérence des politiques dont celle ayant trait au patrimoine. Des groupes de travail dans les domaines tels que l'histoire, le patrimoine, l'audiovisuel et les arts soutiennent les efforts de ces comités.

Nouvelles orientations et initiatives en matière de protection du patrimoine

6.108 Dans ses trois derniers discours du Trône, le gouvernement s'est engagé à renforcer les organismes clés voués aux arts et au patrimoine, à protéger les sites et édifices historiques importants, à développer les capacités des collectivités canadiennes en matière de protection du patrimoine et à favoriser un recours plus grand aux partenariats à des fins de protection du patrimoine.

6.109 Le gouvernement fédéral a annoncé dans son Budget de 2002-2003 un programme d'aide financière de 30 millions de dollars aux entreprises propriétaires de lieux historiques. Il a déposé récemment un projet de loi visant à créer une nouvelle institution qui regroupera les collections et les compétences techniques de la Bibliothèque nationale du Canada et des Archives nationales du Canada. Le ministère du Patrimoine canadien a lancé

l'Initiative des endroits historiques et a entrepris l'élaboration d'un cadre stratégique du patrimoine.

6.110 Projet de loi créant l'organisme Bibliothèque et Archives du Canada. L'objectif de cette loi est de créer une institution moderne et unique au service du savoir, dotée des pouvoirs et de la structure de gouvernance nécessaires pour réaliser sa mission qui est la suivante : préserver le patrimoine documentaire du Canada pour les générations présentes et à venir; être une source de renseignements durables sur le Canada accessibles à tous; constituer la mémoire constante des organismes du gouvernement canadien; faciliter la coopération entre les collectivités œuvrant à la promotion et à la préservation du patrimoine documentaire du Canada.

6.111 Initiative des endroits historiques. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec des partenaires provinciaux et territoriaux, travaille à créer des outils pour aider les Canadiens à préserver les endroits historiques et à trouver de nouvelles façons de les utiliser. Ainsi, un groupe de travail fédéral-provincial-territorial, appuyé par divers professionnels et experts techniques, a conçu le nouveau Répertoire canadien des lieux historiques qui comprendra, lorsqu'il sera mis en service, environ 20 000 lieux historiques du Canada. Le Répertoire sera accessible par Internet et constituera une source importante d'information pour les planificateurs, les décideurs, les promoteurs immobiliers, l'industrie, les organismes communautaires ainsi que les enseignants et les étudiants. Les pouvoirs publics ont également élaboré de nouvelles normes et lignes directrices en matière de conservation. Ces mesures orienteront toute personne effectuant des travaux de conservation au Canada. Un processus d'attestation des travaux est également en préparation. Ces trois outils seront utilisés éventuellement pour donner accès à des fonds publics destinés à la protection du patrimoine.

6.112 Le gouvernement fédéral poursuit à l'heure actuelle des consultations auprès des groupes intéressés en vue de préparer un projet de loi destiné à renforcer le régime de protection des endroits historiques. Le projet prévoit offrir, entre autres, une protection juridique à tous les endroits historiques situés sur les terres fédérales ou dans les eaux fédérales.

6.113 Élaboration d'un cadre stratégique du patrimoine. En 2000-2001, le ministère du Patrimoine canadien s'est donné pour priorité l'élaboration d'un cadre stratégique du patrimoine pour le Canada. Ce cadre vise à orienter les interventions à venir du gouvernement fédéral dans ce domaine, en clarifiant le rôle du gouvernement fédéral, en augmentant la cohérence entre les divers instruments de politique en vigueur et en créant de nouveaux partenariats et de nouveaux moyens de maximiser les efforts du gouvernement fédéral dans ce domaine. À la fin de notre vérification, le ministère n'avait pas terminé l'élaboration de ce cadre en raison du report de l'échéance du projet. Cependant, le Ministère nous a indiqué que l'élaboration de ce cadre fait toujours partie de ses priorités.

6.114 Bien qu'elles visent à renouveler les façons de faire, ces nouvelles orientations et mesures ne permettront pas de combler toutes les lacunes observées lors de notre vérification. Par exemple, le nouveau Répertoire

canadien des lieux historiques et l'ébauche du projet de loi visant à renforcer le régime de protection des lieux historiques nationaux, des édifices fédéraux du patrimoine et des sites archéologiques, ne résoudront pas la question des ressources nécessaires pour assurer la protection du patrimoine culturel. De plus, la création de l'organisme Bibliothèque et Archives du Canada ne résoudra pas à elle seule les problèmes de conservation et les risques de perte du patrimoine archivistique et de l'édition.

Équilibrer les choix et les moyens

6.115 De par sa nature même, le patrimoine culturel s'accroît constamment. Au cours des 10 dernières années, les collections de la Bibliothèque nationale se sont accrues de 35 p. 100 et celles des Archives nationales de 85 p. 100. Au cours de cette période, le nombre de lieux historiques nationaux administrés par le gouvernement fédéral s'est accru de 7 p. 100. Depuis cinq ans, le nombre de désignations d'édifices fédéraux du patrimoine a augmenté de 10 p. 100.

6.116 Protéger le patrimoine culturel, c'est d'abord faire des choix à propos des lieux et des collections à protéger, et des moyens à utiliser. De tels choix ne sont jamais faciles à faire mais ils sont devenus d'une importance déterminante dans l'élaboration de stratégies de protection. Présentement, l'Agence Parcs Canada, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales éprouvent des difficultés à remplir leur mandat législatif en matière de protection du patrimoine. Un meilleur équilibre entre les mandats et responsabilités de protection et les ressources favorise la responsabilisation des acteurs gouvernementaux, la reddition de comptes, et fournit ainsi une plus grande assurance quant à la protection du patrimoine.

6.117 Nous croyons que le temps est venu d'adopter une approche plus stratégique et globale en matière de protection du patrimoine culturel. Le gouvernement fédéral doit réfléchir sur les résultats qu'il cherche à atteindre en matière de protection du patrimoine, sur les moyens disponibles et sur les ressources qu'il peut se permettre d'y consacrer. Une telle réflexion doit être accompagnée d'un examen du partage des rôles et des responsabilités entre le ministère du Patrimoine canadien, les autres ministères et organismes fédéraux du patrimoine, et les partenaires des autres administrations publiques et du secteur privé. Cette réflexion doit aussi porter sur le patrimoine qu'il est souhaitable de conserver.

6.118 Recommandation. Le ministère du Patrimoine canadien devrait élaborer dans les plus brefs délais le cadre stratégique du patrimoine.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien. Le ministère du Patrimoine canadien approuve cette recommandation.

6.119 Recommandation. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec ses partenaires des secteurs public et privé, devrait s'engager dans une réflexion afin de préciser les résultats qu'il cherche à atteindre en matière de protection du patrimoine culturel, clarifier les rôles et responsabilités de chacun et s'assurer d'établir un équilibre entre les résultats à atteindre et les ressources disponibles.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien. L'élaboration du cadre stratégique en matière de patrimoine et l'Initiative des endroits historiques sont des outils clés pour ce qui est de permettre au gouvernement fédéral de définir son rôle en matière de patrimoine, d'établir des partenariats avec d'autres intervenants et de déterminer des résultats en ce qui a trait à la protection du patrimoine et des stratégies pour les atteindre. L'examen effectué par le Conseil du Trésor en ce qui concerne la gestion et les dépenses liées aux immobilisations de certains organismes du portefeuille du Patrimoine canadien devrait répondre à bon nombre des questions soulevées dans la présente recommandation.

Réponse de la Bibliothèque nationale du Canada. La Bibliothèque nationale est d'accord avec cette recommandation. La Bibliothèque nationale participera à l'étude globale des rôles et des responsabilités en matière de protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral. La Bibliothèque s'attend à ce que le ministère du Patrimoine canadien joue un rôle de chef de file.

La Bibliothèque nationale du Canada reconnaît que les mesures actuelles de protection du patrimoine culturel ont atteint leurs limites. Cette situation est particulièrement démontrée par les infrastructures physiques qui abritent les collections de la Bibliothèque et qui sont offertes par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada. Les contraintes relatives aux ressources ont aussi limité de façon sérieuse le programme de conservation de la Bibliothèque. La Bibliothèque est disposée à participer, avec le ministère du Patrimoine canadien et les autres organismes clés du patrimoine, à un examen global concernant une meilleure protection du patrimoine culturel.

Conclusion

Le régime de protection a atteint ses limites

6.120 Notre vérification a révélé que le patrimoine bâti, archivistique et de l'édition qui se trouve sous l'égide du gouvernement fédéral, est exposé à de sérieux risques de pertes en raison notamment de faiblesses dans les mécanismes de gestion, de lacunes dans les divers régimes de protection, d'une diminution des ressources affectées à la protection et de capacités de protection restreintes des édifices abritant les collections. Entre-temps, le patrimoine à protéger augmente rapidement et l'écart entre la tâche à accomplir et les ressources disponibles continue de s'élargir. Le risque de pertes ou de dommages causés aux lieux historiques nationaux et aux édifices fédéraux du patrimoine, aux collections de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales ira donc en croissant. Ainsi, les générations à venir risquent de ne plus avoir accès à des éléments importants de leur patrimoine ou d'avoir à assumer des coûts plus élevés pour le conserver. Les pièces 6.5, 6.6 et 6.7 résument, pour chacune des grandes activités de protection vérifiées, les forces et les faiblesses constatées dans les secteurs du patrimoine bâti, archivistique, de l'édition et mobilier.

Pièce 6.5 Forces et faiblesses de l'information disponible sur la nature et l'état du patrimoine culturel tangible sous l'égide du gouvernement fédéral

Patrimoine bâti	Patrimoine archivistique	Patrimoine de l'édition	Patrimoine mobilier
Forces			
Inventaires des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine	Inventaire des documents archivistiques sous la garde des Archives nationales du Canada	Inventaire des documents de l'édition	Certains ministères disposent d'inventaires de leurs collections ou artefacts
Faiblesses			
<p>Connaissance incomplète de l'état des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine que gère l'Agence Parcs Canada</p> <p>Peu de connaissance de l'état de 743 lieux historiques nationaux et de l'état de 841 édifices fédéraux du patrimoine</p> <p>Aucun inventaire des ressources archéologiques situées sur les terres fédérales</p>	<p>Connaissance partielle de l'état des documents des Archives nationales du Canada</p> <p>Peu de connaissance de la nature et de l'état des documents archivistiques sous la garde des ministères et organismes du gouvernement fédéral</p>	Connaissance partielle de l'état des documents de la Bibliothèque nationale du Canada	Aucun inventaire consolidé sur la nature et l'état des collections et artefacts

Pièce 6.6 Forces et faiblesses des mécanismes de recensement et de sélection du patrimoine culturel tangible sous l'égide du gouvernement fédéral

Patrimoine bâti	Patrimoine archivistique	Patrimoine de l'édition	Patrimoine mobilier
Forces			
Plans stratégiques Critères reconnus	Évaluation rigoureuse de la nature des documents des ministères Critères reconnus	Dépôt légal Critères reconnus	
Faiblesses			
	<p>Couverture partielle des autorisations de disposer de documents</p> <p>Faible suivi de l'application des autorisations</p> <p>Faible capacité d'enregistrement et de traitement des acquisitions de documents en provenance du secteur privé</p>		Aucun mécanisme centralisé d'évaluation de la valeur patrimoniale des collections

6.121 Plusieurs facteurs sont à la source des difficultés que connaît le régime actuel de protection. Nous faisons état notamment des questions suivantes : les problèmes d'efficience et d'efficacité opérationnelles dans certains organismes responsables de la protection du patrimoine; l'absence d'information sur la nature et l'état du patrimoine ce qui mine, entre autres, la capacité du ministère du Patrimoine canadien d'élaborer des politiques; les lacunes dans l'information sur le rendement présentée au Parlement; la faible responsabilisation de plusieurs des organismes fédéraux concernés.

6.122 Présentement, l'Agence Parcs Canada, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales éprouvent des difficultés à remplir leur mandat législatif en matière de protection du patrimoine. Nous doutons sérieusement que l'amélioration souhaitée de leur gestion et de leur fonctionnement puisse permettre au gouvernement fédéral de relever tous les défis auxquels il fait face en matière de protection. Nous croyons qu'il est nécessaire de repenser les façons de faire afin d'assurer un meilleur équilibre entre l'ampleur des tâches à accomplir et les ressources. Un meilleur équilibre entre les mandats et responsabilités de protection et les ressources favorise la responsabilisation des acteurs gouvernementaux, la reddition de comptes, et fournit ainsi une plus grande assurance quant à la protection du patrimoine.

6.123 Le gouvernement fédéral s'est engagé à mieux protéger le patrimoine culturel. Nous croyons que le temps est venu d'adopter une approche plus stratégique et globale dans ce domaine. Le gouvernement fédéral doit réfléchir sur les résultats qu'il cherche à atteindre en matière de protection du patrimoine, sur les moyens disponibles et sur les ressources qu'il peut se permettre d'y consacrer. Une telle réflexion déjà amorcée dans le contexte de l'élaboration du cadre stratégique du patrimoine, doit être accompagnée d'un examen du partage des rôles et des responsabilités entre le ministère du Patrimoine canadien, les autres ministères et organismes fédéraux du patrimoine, et les partenaires des autres administrations publiques et du secteur privé.

Pièce 6.7 Forces et faiblesses des mécanismes de conservation du patrimoine culturel tangible sous l'égide du gouvernement fédéral

Patrimoine bâti	Patrimoine archivistique	Patrimoine de l'édition	Patrimoine mobilier
Forces			
Plans directeurs « Plans d'affaires »	Installations Laboratoire moderne		
Faiblesses			
Cadre juridique incomplet Peu d'information de gestion ayant trait aux édifices fédéraux du patrimoine Retard dans la mise en œuvre des plans de l'Agence Parcs Canada		Installations de piètre qualité Absence de plan stratégique Faible capacité de traitement des documents	

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification visait à déterminer si le ministère du Patrimoine canadien et les principaux organismes du gouvernement fédéral œuvrant dans la protection du patrimoine culturel tangible ont mis en place des mécanismes de protection qui leur permettent :

- de connaître la nature et l'état de ce patrimoine;
- de recenser et de sélectionner le patrimoine bâti, archivistique et mobilier qui mérite d'être protégé;
- de conserver le patrimoine bâti et documentaire;
- de rendre compte des résultats atteints en matière de protection du patrimoine culturel tangible.

Étendue et méthode

Cette vérification qui a eu lieu entre octobre 2002 et septembre 2003 portait sur la protection et non sur la mise en valeur du patrimoine culturel tangible du gouvernement fédéral. Notre travail d'examen s'est concentré sur les secteurs qui présentaient le plus de risques à la protection du patrimoine culturel : sélection et conservation des lieux historiques nationaux et des édifices fédéraux du patrimoine; acquisition des archives du gouvernement fédéral; conservation des collections de la Bibliothèque nationale du Canada; recensement des collections des organismes du gouvernement fédéral et des biens culturels canadiens. Nous avons exclu de l'étendue de notre vérification les quatre musées nationaux du Canada. En tant que sociétés d'État, ces établissements sont soumis au régime d'examen spécial quinquennal que prescrit la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Au cours de la dernière ronde d'examen spéciaux que nous avons réalisés entre 1998 et 2002, nous avons examiné dans quelle mesure les musées nationaux avaient mis en place les pratiques et systèmes qui leur permettaient de protéger les collections d'artefacts et de spécimens.

Notre travail a été effectué dans les organismes suivants :

- Agence Parcs Canada;
- Archives nationales du Canada;
- Bibliothèque nationale du Canada;
- Ministère du Patrimoine canadien;
- Secrétariat de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada;
- Secrétariat de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels;
- Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine;
- Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Autres ministères possédant des collections.

Nous n'avons pas examiné l'ensemble de la gestion de chacun de ces organismes.

Nous n'avons pas vérifié comment les propriétaires de lieux historiques et d'édifices fédéraux du patrimoine autres que l'Agence Parcs Canada protégeaient le patrimoine bâti. Nous n'avons pas non plus vérifié comment les organismes assujettis à la *Loi sur les Archives nationales du Canada* protègent le patrimoine archivistique qui se trouve toujours sous leur garde en attendant d'être transféré aux Archives nationales. Nous n'avons pas vérifié comment les ministères qui possédaient des collections pouvaient les protéger. Nous avons plutôt concentré nos efforts sur les organismes dont le mandat premier est d'assurer la protection du patrimoine.

Nous avons visité des installations de conservation des organismes visés par notre examen. Nous avons réalisé nos travaux en interrogeant le personnel, en examinant des dossiers et des rapports de la direction et en analysant des données.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- des inventaires et des systèmes d'information fournissent des renseignements raisonnablement fiables sur la nature et l'état du patrimoine culturel tangible;
- le choix des éléments du patrimoine bâti, archivistique et mobilier s'appuie sur des stratégies et des plans de sélection;
- la sélection du patrimoine bâti, archivistique et mobilier s'appuie sur des critères reconnus et pertinents;
- les plans de conservation stratégiques permettent d'intervenir de façon pertinente dans la conservation du patrimoine bâti et documentaire;
- la conservation du patrimoine bâti et documentaire soit assurée grâce à des mesures de conservation et à l'application de normes reconnues;
- les résultats attendus en matière de protection du patrimoine soient clairement définis;
- les rôles et responsabilités des organismes fédéraux en matière de protection du patrimoine culturel tangible soient clairement définis;
- l'information sur l'efficacité des mécanismes de protection du patrimoine culturel tangible soit disponible;
- les résultats atteints en matière de protection du patrimoine soient présentés au Parlement.

Notre vérification s'inscrit dans le secteur d'intérêt Héritage et patrimoine de la vérificatrice générale du Canada. Cette vérification contribue au bien-être des Canadiens par la présentation de renseignements sur l'état du patrimoine culturel et sur les façons d'en améliorer la protection.

Certains renseignements quantitatifs figurant dans le chapitre proviennent des ministères et organismes fédéraux ainsi que d'autres sources. Nous nous sommes assurés que ces renseignements étaient raisonnablement fiables compte tenu de l'utilisation que nous en faisons dans le texte. Cependant, nous ne les avons pas vérifiés.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole

Directrice principale : Ginette Moreau

Premier directeur : Richard Gaudreau

Directeur : Paul Morse

Hélène Botelho

Kirk Giroux

Isabelle Marsolais

Arti Sachdev

Narjess Sellami

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

Annexe Rôles et responsabilités des organismes culturels fédéraux intervenant dans la protection du patrimoine

Organismes fédéraux	Rôles et responsabilités
Ministère du Patrimoine canadien	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et évaluer les politiques en matière de patrimoine. • Appuyer le ministre du Patrimoine canadien.
Agence Parcs Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir un service de soutien administratif à la Commission des lieux et monuments historiques du Canada. • Assumer des responsabilités importantes dans la mise en œuvre des politiques du gouvernement fédéral dans le domaine des lieux historiques nationaux, des parcs nationaux, des aires marines nationales de conservation, des autres lieux patrimoniaux protégés et des programmes de protection du patrimoine. Cela comprend, entre autres, assurer et maintenir l'intégrité commémorative des lieux historiques nationaux que l'Agence administre et mettre en valeur ces lieux historiques nationaux.
Archives nationales du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Recenser, acquérir et conserver les documents de valeur archivistique et d'importance nationale. • Faciliter la gestion des documents des organismes fédéraux et des documents ministériels. • Autoriser la disposition par transfert, destruction ou aliénation des documents. • Donner accès aux documents.
Bibliothèque nationale du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Développer et conserver des collections de publications canadiennes. • Donner accès aux collections de publications canadiennes.
Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluer et classer les édifices fédéraux, donner des avis et conseils aux autres ministères fédéraux ainsi que tenir un registre des édifices fédéraux présentant une valeur patrimoniale.
Commission des lieux et monuments historiques du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Conseiller le ministre du Patrimoine canadien sur la commémoration d'aspects historiques ainsi que sur les formes de commémoration.
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels	<ul style="list-style-type: none"> • Attester les biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu. • Entendre les appels relatifs aux demandes de licences d'exportation qui ont été rejetées. • Déterminer un juste montant pour l'offre d'achat au comptant de biens culturels. • Sur demande, examiner les demandes de subventions pour bien culturel mobilier et faire des recommandations au ministre du Patrimoine canadien, qui décide alors d'accorder ou de refuser la subvention.
Ministères et organismes fédéraux	<ul style="list-style-type: none"> • Administrer les lieux historiques nationaux et les édifices fédéraux du patrimoine dont ils sont responsables, de manière à en préserver la valeur patrimoniale tout au long de leur cycle de vie. • Administrer et gérer des immeubles qui abritent des collections patrimoniales. • Protéger et gérer l'information gouvernementale selon la Politique de gestion de l'information gouvernementale et la <i>Loi sur les Archives nationales du Canada</i>. • Protéger les collections conformément aux politiques gouvernementales sur la gestion des biens mobiliers.

Organismes fédéraux	Rôles et responsabilités
Secrétariat du Conseil du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et évaluer la Politique de gestion de l'information gouvernementale, et en faire le suivi. • Élaborer et évaluer la Politique sur les édifices à valeur patrimoniale, et en faire le suivi. • Élaborer et évaluer les politiques en matière de gestion de biens mobiliers et immobiliers, et en faire le suivi.
Musées nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Préserver et promouvoir le patrimoine du Canada par la constitution, l'entretien et le développement de collections d'œuvres d'art, d'objets de valeur historique et de valeur culturelle, et d'objets scientifiques et techniques et d'histoire naturelle, et contribuer à la mémoire collective et au sentiment d'identité de l'ensemble des Canadiens. • Accroître dans l'ensemble du Canada et à l'étranger, l'intérêt, le respect et la compréhension critique de même que la connaissance et le degré d'appréciation par tous à l'égard des réalisations culturelles et des comportements de l'humanité.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2003 Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct
Chapitre 2	La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement
	Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique
Chapitre 3	Le Programme de commandites
Chapitre 4	Les activités de publicité
Chapitre 5	La gestion de la recherche sur l'opinion publique
Chapitre 6	La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral
Chapitre 7	Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports
Chapitre 8	Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord
Chapitre 9	Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels
Chapitre 10	Autres observations de vérification
Annexes	

