



ÉTUDE SUR LA JUSTE VALEUR MARCHANDE

PROGRAMME DES BIENS CULTURELS MOBILIERS

Octobre 1991



— ÉTUDE SUR LA JUSTE VALEUR MARCHANDE —

PROGRAMME DES BIENS CULTURELS MOBILIERS

· Octobre 1991

RÉSUMÉ

Le présent document présente un résumé de l'historique, du contexte, des questions à évaluer, de la méthodologie, des constatations, des conclusions et des recommandations d'une étude récente menée par ARA Consulting Group Inc. et achevée en octobre 1991. Cette étude porte sur les répercussions des subventions pour l'achat de biens culturels sur la juste valeur marchande des oeuvres d'art et des antiquités au Canada.

Historique

Le Programme des biens culturels mobiliers a été mis sur pied par suite de la sanction en 1977 de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels (la Loi). Le Programme a comme principal objectif de conserver au Canada des exemples significatifs du patrimoine canadien dans le domaine des biens culturels mobiliers (oeuvres d'art et antiquités normalement collectionnées par des musées, des galeries d'art, des bibliothèques et des dépôts d'archives).

Le Programme compte cinq éléments à l'appui de son objectif : les mesures de contrôle des exportations, qui retardent l'exportation de biens culturels importants pendant une période allant jusqu'à six mois, afin de donner aux établissements publics la possibilité d'acheter le bien culturel avec l'aide d'une subvention pour l'achat de biens culturels; les encouragements fiscaux, qui incitent des résidents ou des personnes morales au Canada à donner ou à vendre des oeuvres significatives à des établissements publics canadiens; les subventions et les prêts, qui sont offerts afin d'aider les établissements canadiens à acheter des biens culturels importants mis en vente dans d'autres pays ou lorsque la licence d'exportation a été refusée; la désignation d'établissements et d'administrations publiques, leur permettant de profiter du Programme; et les mesures de contrôle des importations, qui existent afin de permettre au Canada de coopérer avec d'autres pays pour faire cesser le trafic international illicite de biens culturels.

Le Programme sert de secrétariat à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (la Commission), qui fait des recommandations au ministre des Communications en vue d'approuver ou de refuser des subventions et de prendre des décisions en ce qui concerne les certificats fiscaux.

Contexte

En 1988, le Programme des biens culturels mobiliers a fait l'objet d'une évaluation complète et a permis de constater qu'il fonctionnait extrêmement bien. Les recommandations, suite à cette évaluation, ont toutes été mises en oeuvre.

À la réunion de direction tenue en septembre 1990, la Commission s'est dite préoccupée par l'éventuelle manipulation des subventions et a demandé que l'on examine plus à fond les effets éventuels des subventions pour l'achat de biens culturels sur la valeur marchande des oeuvres d'art et des antiquités au Canada. On pourrait prétendre, comme le font certains marchands d'oeuvres d'art canadiens, que les fonds publics fournis pour acheter des objets d'importance nationale font monter artificiellement les prix, parce que le Programme injecte davantage d'argent à la recherche d'un nombre restreint d'oeuvres jugées importantes à rapatrier ou soumises au contrôle des exportations. On a donc jugé nécessaire d'évaluer objectivement à la fois l'incidence des subventions sur le marché canadien des oeuvres d'art et des antiquités, et le degré de conformité à la Loi ou de manipulation de la Loi (pour obtenir des subventions).

À la réunion de direction de la Commission, on a également discuté d'une autre question concernant la formule d'attribution des subventions. Au cours des dernières années, le budget des subventions était épuisé avant la fin de l'année. Ce budget est demeuré au même niveau pendant toutes ces années et n'a donc pas compensé l'augmentation des niveaux d'inflation. Étant donné l'épuisement hâtif des fonds au cours des dernières années, on pourrait prétendre que la formule de financement n'est plus appropriée ou que les niveaux de ressources ne peuvent répondre à la demande. Il est également possible que la disponibilité des fonds ait eu une incidence sur les biens acquis par les musées. L'argent disponible pour acheter des biens culturels significatifs pourrait inciter certains musées de s'engager dans des secteurs de collection dont ils ne s'occupaient pas auparavant (par exemple, collectionner des oeuvres de prix plus élevé que celles qui seraient normalement achetées, ou collectionner des biens culturels de catégories différentes que celles recherchées auparavant). On se demande alors si les acquisitions faites à l'aide des subventions sont conformes à la politique d'acquisition de l'établissement.

Ces quatre préoccupations, ajoutées à la nécessité de fournir une évaluation objective de leurs incidences éventuelles, ont incité la Commission à demander une étude sur 1) l'incidence des subventions sur le marché, 2) le degré de respect de la Loi, 3) l'à-propos de la formule de financement, et 4) la répercussion des subventions sur la nature des collections publiques. Les quatre questions à évaluer sont exposées ci-dessous.

Questions à évaluer

1. Incidence sur le marché - De quelle manière la fourniture de subventions a-t-elle eu une incidence sur le marché des oeuvres d'art et des antiquités?

2. Respect de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels - De quelle manière les règles d'attribution des subventions ont-elles eu une incidence sur le respect de la Loi?
3. À-propos de la formule de financement - La formule de financement est-elle appropriée?
4. Répercussion sur les collections publiques au Canada - De quelle manière la disponibilité des subventions s'est-elle répercutée sur ce que les musées collectionnent?

Méthodologie

On a utilisé un certain nombre d'approches différentes pour recueillir des données et des renseignements de la part des répondants. On a mené des entrevues téléphoniques avec 92 établissements qui avaient reçu ou non des subventions, avec 10 marchands et maisons de vente aux enchères et avec 13 musées américains. On a également recueilli des données au moyen d'un examen des dossiers de toutes les acquisitions effectuées grâce à une subvention (environ 400 dossiers de 1977 à 1990), et on a effectué une collecte de données ciblées concernant des objets et des établissements spécifiques. On a également mené des recherches en bibliothèque et examiné les données disponibles à l'aide des dossiers des ventes aux enchères.

Les diverses méthodes de collecte des données fournissent de nombreuses indications pour chaque question à évaluer; en effet, on utilise des données d'entrevues, des documents d'examen des dossiers et des données statistiques qui examinent les questions à évaluer de différents points de vue. Cette façon de procéder fournit des contrôles méthodologiques importants qui peuvent aider à vérifier l'exactitude des données et à corroborer l'information provenant d'autres sources. Les constatations présentées ci-dessous découlent de cette approche multiple à la collecte d'information.

Constatations

1. Incidence sur le marché - Les prix du marché fixés au cours des transactions effectuées grâce à une subvention du Programme des biens culturels mobiliers (transactions dont on pouvait retracer l'historique, c'est-à-dire pour 20 objets vendus) ont augmenté en moyenne de 0,94 p. cent par an entre 1970 et 1990. Ce pourcentage est comparable aux augmentations annuelles de 30 p. cent dans le domaine des beaux-arts au cours de la même période. Les augmentations de prix des oeuvres ethnographiques ont été en moyenne de 90 p. cent par année entre 1980 et 1990. Cette analyse du prix du marché

repose sur des entrevues avec des établissements canadiens qui ont reçu des subventions, dont 83 p. cent ont déclaré ne pas connaître de cas où la disponibilité des subventions a modifié le prix d'un objet; 100 p. cent des établissements qui n'ont pas reçu de subvention étaient du même avis, comme 100 p. cent des répondants des États-Unis.

2. Respect de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels - L'éventualité d'une collusion afin de manipuler la Loi est l'une des répercussions les plus difficiles à mesurer. Seulement 2 des 102 répondants liés aux établissements recevant ou non des subventions ou aux marchands d'oeuvres d'art disaient connaître un cas de non-respect (les deux répondants ont indiqué le recours à un acheteur étranger pour faire monter déloyalement le prix des biens culturels). Quatre-vingt-trois p. 100 des répondants provenant d'établissements subventionnés disaient ne pas connaître de cas où les subventions avaient modifié le prix payé pour un objet. La moitié des marchands interrogés disaient qu'il était possible de déjouer la Loi. Les nombreuses preuves indiquent toutefois que le respect de la Loi et de ses intentions ne constitue pas un problème.
3. À-propos de la formule de financement - En général, les établissements recevant ou non des subventions (85 p. cent et 83 p. cent respectivement) trouvent la formule de financement raisonnable. Quelques répondants ont laissé entendre que la formule devrait tenir compte de la taille de l'établissement en cause dans l'acquisition d'un objet (c'est déjà le cas).
4. Répercussion sur les collections publiques au Canada - Quatre-vingt-dix pour cent des établissements recevant des subventions ont déclaré que ces subventions ont permis d'acheter des objets de plus grande qualité, et 55 p. cent estimaient que le Programme permettait d'étendre les sources de biens culturels, surtout celles à l'étranger. Les subventions ne favorisaient toutefois pas la collection dans des secteurs où les établissements n'étaient pas déjà engagés.
5. Autres constatations :
 - 5.1 On considère que le Programme est extrêmement important pour ce qui est d'aider les établissements à obtenir des biens culturels significatifs pour le Canada et est généralement bien perçu par les répondants des établissements qui reçoivent ou non des subventions. Quatre-vingt pour cent des répondants étrangers ont exprimé le souhait d'avoir un programme semblable aux États-Unis.

- 5.2 Quatre-vingt-quinze pour cent des établissements subventionnés ont indiqué que l'administration du Programme ne devrait pas changer. Les employés du Programme sont décrits comme des personnes très utiles, en mesure de régler des problèmes et pouvant communiquer efficacement avec les établissements.

Conclusions

On peut tirer un certain nombre de conclusions des constatations précédentes. Les voici :

1. Le ministère des Communications, le Programme des biens culturels mobiliers, la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels et les contribuables canadiens peuvent être rassurés du fait que les subventions accordées pour acheter des biens culturels ne contribuent pas à faire monter les prix payés à l'aide de fonds publics. Comme on n'a trouvé aucune preuve évidente de répercussions commerciales par suite de la disponibilité de subventions, la Commission peut facilement répondre aux critiques qui pourraient remettre en question les répercussions éventuelles des subventions sur le marché. De ce qui précède, nous concluons que le gouvernement canadien, le public et certains établissements patrimoniaux en ont pour leur argent grâce au Programme.
2. Même si la Loi semblait pour certains contenir d'éventuelles échappatoires permettant la collusion et la manipulation de la Loi à des fins de profit financier, les preuves multiples recueillies pour les fins de la présente étude démontrent que les utilisateurs ont tendance à respecter la Loi. Comme tel est le cas, le gouvernement canadien et les contribuables en obtiennent pour leur argent.
3. La formule de financement a toujours été délicate et complexe à appliquer, et exige du jugement de la part de la Commission et des responsables du Programme. Les répondants ont déclaré qu'ils étaient en général satisfaits du Programme; on peut en conclure que la formule de financement actuellement appliquée, caractérisée surtout par sa souplesse, reste raisonnable et la meilleure dans la situation actuelle.
4. On constate une répercussion inattendue du Programme lorsque l'on examine la grande qualité des objets que les établissements peuvent collectionner à l'aide des subventions. Même si le Programme ne visait pas une telle fin, il en tire néanmoins un résultat positif.

5. L'évaluation de 1988 a prouvé que le Programme des biens culturels mobiliers est géré de manière efficace et efficiente, comme le soutient la présente étude sur la juste valeur marchande. On en conclut que le Programme est bien structuré et bien mis en application.

Recommandations

1. Justification :

Au cours de la phase de cueillette des données, il était important de recueillir des données sur les acquisitions d'objets grâce à une subvention. Très peu de dossiers renfermaient cette information essentielle pour évaluer les tendances des prix à la hausse. Dans la mesure où l'on peut obtenir l'historique de la vente, l'évaluation est plus facile à faire au moment de l'acquisition de l'oeuvre avec l'aide du Programme. Cela ne sert à rien de se montrer inflexible et d'exiger un historique de la vente, parce qu'il est impossible d'obtenir un historique dans tous les cas.

Recommandation :

La présente étude recommande que les responsables fassent un effort supplémentaire afin d'obtenir l'historique de la vente d'objets acquis par l'entremise du Programme.

Avantage:

La collecte de ces renseignements permettrait aux responsables de surveiller les changements de prix et de répondre aux questions à venir concernant les répercussions du Programme sur les prix.

2. Justification :

Même si l'on a démontré que le non-respect de la Loi ne constituait pas un problème majeur, il peut y avoir des cas isolés où l'on utilise des lettres d'intérêt provenant d'éventuels acheteurs étrangers afin de faire monter le prix recherché pour une oeuvre à laquelle on a refusé une licence d'exportation.

Recommandation :

La présente étude recommande que la Commission et les responsables du Programme examinent systématiquement les cas où des acheteurs étrangers présentent des lettres d'offre.

Avantage :

Une telle mesure mettrait l'accent sur l'importance accordée par les responsables et par la Commission à l'équité et à l'intégrité du processus d'examen et pourrait émettre un signal d'avertissement aux éventuels contrevenants à la Loi.

3. Justification :

Les preuves multiples tirées de l'évaluation de 1988 et de la présente étude démontrent clairement que le Programme des biens culturels mobiliers représente l'un des rares cas où un programme fonctionne en douceur et très efficacement, ce qui n'exclut pas la nécessité de réglages et d'ajustements.

Recommandation :

La présente étude recommande que le Programme des biens culturels mobiliers ne soit pas réétudié ou réévalué avant un bon moment, à moins qu'il ne faille aborder certaines questions spécifiques ou que le budget du Programme ne doive être augmenté de manière marquée.

Avantage :

Une telle mesure ferait épargner au Ministère les coûts d'une étude et d'une évaluation.