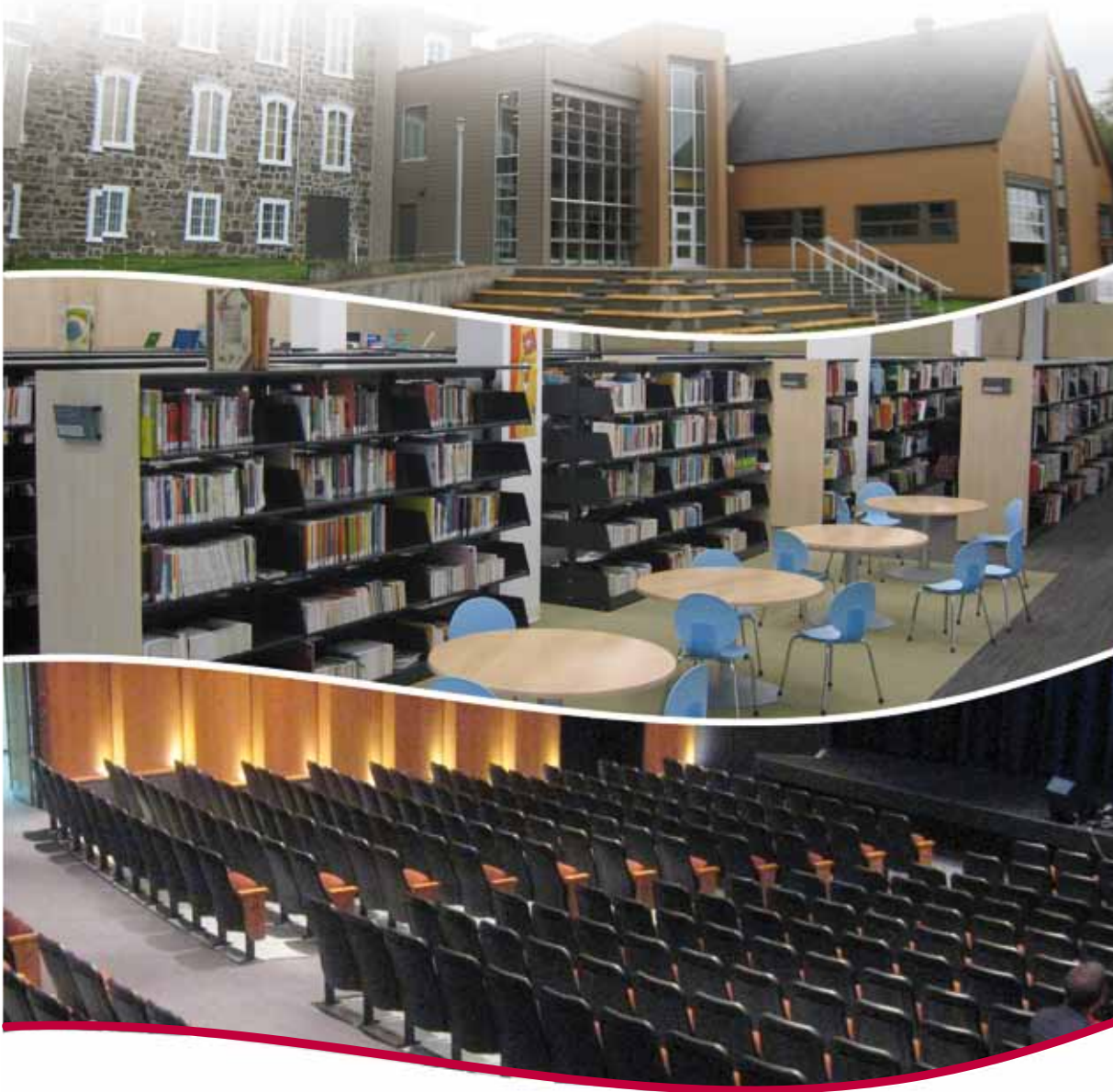


ÉVALUATION

Bilan
**Aide aux
immobilisations**
Mai 2011



Rédaction	Myriam Boivin-Villeneuve Conseillère en évaluation de programmes
Comité de direction de l'évaluation	Jacques Laflamme , directeur Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes Richard Saint-Pierre , directeur Direction des immobilisations Nicole Champagne , directrice Direction de la Chaudière-Appalaches Myriam Boivin-Villeneuve , professionnelle Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes Caroline Magnan , professionnelle Direction des immobilisations Julie Casista , professionnelle Direction de la Chaudière-Appalaches Rany Khuong* , professionnelle Direction des ressources matérielles et financières Daniel Robitaille , professionnel Direction des ressources matérielles et financières Geneviève Vézina , professionnelle Direction des ressources matérielles et financières
Révision linguistique	France Galarneau
Supervision	Jacques Laflamme , directeur Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes
Édition	Chantal Audet , graphiste Direction des relations publiques
Production	Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes 225, Grande Allée Est, 2 ^e étage, bloc C Québec (Québec) G1R 5G5 Tél. 418 380-2362, poste 6362
Date	Mai 2011

*Depuis le mois d'août 2010 monsieur Daniel Robitaille remplace madame Rany Khuong.

Photographies en page couverture :

1. Musée maritime du Québec de L'Islet, Chaudière-Appalaches. Photo : Claude Cloutier, MCCCCF
2. Bibliothèque Montarville-Boucher-De la Bruère de Boucherville, Montérégie. Photo : Claude Cloutier, MCCCCF.
3. Salle Dussault de Thetford Mines, Chaudière-Appalaches. Photo : Claude Cloutier, MCCCCF

Dépôt légal 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-60797-7 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-60798-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec, ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, 2011

Avant-propos

Le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (ci-après appelé Ministère ou MCCCCF) accorde une grande importance à l'évaluation de ses programmes. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique en 2000 (L.R.Q., c. A-6.01) les ministères et organismes ont l'obligation de planifier (art. 8 et 9), de rendre des comptes (art. 24-29) et de gérer les dépenses en fonction des résultats attendus (art. 43). En mars 2010, le Secrétariat du Conseil du trésor rendait public le *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014 – Dépenses publiques : des choix responsables*. Ce document spécifie que « le gouvernement ne reconduira pas automatiquement les programmes venus à échéance. Leur renouvellement devra être justifié et sera soumis aux mêmes conditions que les nouvelles initiatives¹ ». Le gouvernement veut également améliorer l'efficacité et la productivité de l'État. Pour ce faire, il s'engage « dans une évaluation systématique de tous les programmes et de l'efficacité administrative [...] »². La réalisation du bilan évaluatif du programme *Aide aux immobilisations* (PAI) s'inscrit dans cette démarche d'évaluation constante des différents programmes du Ministère. Elle constitue une condition à remplir pour le renouvellement de la norme du programme.

La démarche d'évaluation du PAI a débuté en mai 2010 et a nécessité la collaboration de plusieurs unités administratives, soit la Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes (DREP), la Direction des immobilisations (DI), la Direction des ressources financières et matérielles (DRFM) et la Direction régionale de la Chaudière-Appalaches (DRCA). L'ensemble des directions régionales a également pris part à la collecte de données de la démarche. Par ailleurs, la DREP remercie toutes les personnes qui ont participé à la réalisation de ce bilan évaluatif, de même que les membres du comité de direction de l'évaluation, pour leur disponibilité et leur diligence qui ont permis de mener à bien cet exercice dans les délais prévus.

¹ Secrétariat du Conseil du trésor, *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014 – Dépenses publiques : des choix responsables*. Gouvernement du Québec, 2010, p. 20.

² Ministère des Finances, *Budget 2010-2011 – Discours sur le budget*. Gouvernement du Québec, 2010, p. 14.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Faits saillants</i>	6
1. Le programme Aide aux immobilisations	9
1.1. La description du programme	9
1.2. Le modèle logique du programme Aide aux immobilisations.....	10
2. Le mandat d'évaluation	12
2.1. Le bilan évaluatif.....	12
2.2. Les questions d'évaluation	13
2.3. La méthodologie adoptée.....	13
2.4. Les limites de la démarche	14
3. Quel est le processus de gestion du programme Aide aux immobilisations?	15
3.1. Les ressources financières du programme.....	15
3.2. Le processus de gestion du programme Aide aux immobilisations	17
4. Le programme Aide aux immobilisations est-il efficace sous sa forme actuelle? .	19
4.1. Les objectifs du PAI.....	19
4.2. La planification dans les directions régionales	21
4.3. Les résultats directs du PAI	25
4.3.1. Les données relatives à l'ensemble des projets soutenus dans le PAI	25
4.3.2. Les crédits d'investissements.....	29
4.3.3. Les crédits réguliers.....	31
4.3.4. Le Fonds du patrimoine culturel	35
4.4. Les constats généraux	39
5. Le programme Aide aux initiatives de partenariat	40
5.1. Les résultats relatifs au programme Aide aux initiatives de partenariat	40
5.2. Les constats généraux	43
6. Conclusion	44
Bibliographie	45

LISTE DES FIGURES

- Figure 1.** Le pourcentage associé à chacun des buts visés par les directions régionales lorsqu'il était fait mention d'immobilisations dans les plans d'intervention et les dossiers d'affaires 2007-2010..... 21
- Figure 2.** Le niveau d'engagement où est située la référence aux projets d'immobilisations dans les plans d'intervention et les dossiers d'affaires 2007-2010 des directions régionales selon le type de régions 22
- Figure 3.** Le nombre de mentions des sujets abordés par les directions régionales du MCCCCF dans leurs plans d'intervention et leurs dossiers d'affaires 2007-2010 lorsqu'il est question d'immobilisations, selon le type de régions 23
- Figure 4.** Les types d'équipements culturels visés par les directions régionales dans leurs plans d'intervention ou leurs dossiers d'affaires 2007-2010, en pourcentage... 24
- Figure 5.** Le nombre de subventions en immobilisations annoncées de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions et le programme du MCCCCF sans égard à l'enveloppe budgétaire..... 26
- Figure 6.** Le nombre de projets annoncés dans le PAI de 2006-2007 à 2009-2010 par enveloppe budgétaire, selon le type de régions administratives 27
- Figure 7.** Les investissements annoncés dans le PAI en millions de dollars par enveloppe budgétaire selon le type de régions, de 2006-2007 à 2009-2010..... 28
- Figure 8.** La valeur totale des subventions annoncées annuellement dans le PAI en crédits d'investissements de 2006-2007 à 2009-2010, en millions de dollars... 29
- Figure 9.** Le pourcentage des subventions annoncées en crédits d'investissements dans le PAI par secteurs d'intervention culturels, de 2006-2007 à 2009-2010 30
- Figure 10.** La valeur des investissements annoncés dans le PAI annuellement en crédits réguliers par les directions régionales, de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions, en milliers de dollars 32
- Figure 11.** La valeur des crédits alloués par rapport aux crédits annoncés par les directions régionales en crédits réguliers pour le PAI en millions de dollars, de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions 33
- Figure 12.** Le pourcentage d'investissements annoncés dans le PAI en crédits réguliers pour l'ensemble des directions régionales selon le secteur culturel, de 2006-2007 à 2009-2010 34
- Figure 13.** Le pourcentage des investissements annoncés par volet du FPCQ dans les programmes du MCCCCF, de 2006-2007 à 2009-2010..... 35

Figure 14. Les investissements en millions de dollars annoncés dans le PAI par secteurs d'intervention culturels de 2006-2007 à 2009-2010 grâce au FPCQ	36
Figure 15. La valeur des investissements annoncés dans le PAI dans les volets 1 et 2 du FPCQ en millions de dollars de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions et le type de financement.....	37
Figure 16. Les investissements annoncés en millions de dollars dans chacun des secteurs d'intervention culturels dans le PAI de 2006-2007 à 2009-2010 pour le FPCQ	38
Figure 17. Le statut, en 2010-2011, des demandes dans le programme Aide aux initiatives de partenariat qui sont soutenues par l'intermédiaire d'une enveloppe du PAI au cours de la période couverte par le bilan	41
Figure 18. Le pourcentage des annonces en initiatives de partenariat selon la déclinaison budgétaire par l'intermédiaire du PAI, de 2006-2007 à 2009-2010	42

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Description de chacune des enveloppes budgétaires (PQI, CR, FPCQ).....	16
Tableau 2. Les propositions de modifications à apporter aux objectifs énoncés dans la norme du PAI.....	19
Tableau 3. Le nombre et la valeur en millions de dollars des projets annoncés en immobilisations, selon le type de régions et le programme du Ministère, de 2006-2007 à 2009-2010	26

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

BAnQ	–	Bibliothèque et Archives nationales du Québec
CRSBP	–	Centres régionaux de services aux bibliothèques publiques
CT	–	Conseil du trésor
DI	–	Direction des immobilisations
DRCA	–	Direction régionale de la Chaudière-Appalaches
DREP	–	Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes
DRFM	–	Direction des ressources financières et matérielles
ETC	–	Équivalent temps complet
FPCQ	–	Fonds du patrimoine culturel québécois
L.R.Q.	–	Lois refondues du Québec
MCCCF	–	Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine
MRC	–	Municipalité régionale de comté
PAI	–	Programme Aide aux immobilisations
PQI	–	Plan québécois des infrastructures
PTI	–	Plan triennal en immobilisations

Faits saillants

Le présent bilan évaluatif a pour objet le programme *Aide aux immobilisations* (PAI) du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. Il est le résultat d'une démarche entreprise dans le but de répondre à une exigence du Secrétariat du Conseil du trésor qui demandait la réalisation d'une évaluation du programme avant la reconduction de la norme. Le cadre d'évaluation adopté prévoyait une analyse sommaire de l'efficacité du programme, c'est-à-dire une description de faits observables ainsi que de résultats directs obtenus par sa mise en œuvre de 2006-2007 à 2009-2010. Ce bilan trace un portrait de la situation du programme. Pour guider la démarche, deux questions d'évaluation ont été formulées :

1. Quel est le processus de gestion du programme *Aide aux immobilisations*?
 - Quels sont les changements apportés au processus de gestion depuis 2006?
2. Le programme *Aide aux immobilisations* est-il efficace sous sa forme actuelle?
 - Quel est l'écart entre les résultats attendus et les résultats réellement obtenus?

Une section du bilan porte sur les demandes annoncées dans une enveloppe du programme *Aide aux immobilisations*, mais formulées dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat*.

La méthodologie de l'évaluation

Pour en arriver à documenter les questions formulées, une analyse documentaire a été effectuée à partir des plans d'intervention et des dossiers d'affaires des directions régionales du Ministère, de l'ensemble des données de gestion du programme, des tableaux de suivi des projets qui ont fait l'objet d'une annonce et d'extractions faites à l'aide du système de gestion di@pason. Des entretiens guidés avec les personnes qui gèrent le programme ainsi qu'avec les personnes susceptibles d'apporter des renseignements pertinents à la réalisation du bilan ont eu lieu pour compléter l'analyse.

1. Quel est le processus de gestion du programme *Aide aux immobilisations*?

Les principaux constats :

- Le Ministère n'est pas le maître d'œuvre des projets qu'il finance.
- La Direction des immobilisations coordonne trois enveloppes budgétaires (Plan québécois des infrastructures [PQI], crédits réguliers et Fonds du patrimoine culturel québécois [FPCQ]) qui lui permettent d'administrer le PAI.
- Il existe des critères pour déterminer dans quelle enveloppe un projet sera annoncé et selon quelles modalités de financement (crédits réguliers et service de la dette).
- Dans le cas du FPCQ, depuis 2008 une subvention peut être accordée en crédits réguliers pour des projets dont la participation financière du Ministère atteint jusqu'à 300 000 \$.

2. Le programme *Aide aux immobilisations* est-il efficace sous sa forme actuelle?

Les principaux constats quant...

...aux objectifs du PAI

- Certaines modifications pourraient améliorer la formulation des objectifs du programme.
- Les objectifs ne sont pas formulés de façon à être quantifiables, puisque le Ministère est dépendant des demandes d'aide financière qui lui sont soumises.
- La Direction des immobilisations pourrait se donner un plan d'action actualisé pour déterminer les secteurs qui ont des besoins et planifier à court terme les dépenses sur cette base.

... à la planification dans les directions régionales

- Le patrimoine architectural et religieux est principalement visé (50,0 %) dans les documents des directions régionales.
- Quelques directions régionales font des immobilisations des projets structurants alors que certaines s'en servent pour agir sur d'autres leviers comme l'offre culturelle ou la rétention des publics.

... aux données relatives à l'ensemble des projets soutenus dans le PAI

- De 2006-2007 à 2009-2010, sur les 663 projets en immobilisations, 549 ont été annoncés directement par le PAI. Ces projets représentent des annonces d'une valeur de 215,9 M\$ sur un total de 404,3 M\$.
- Dans l'ensemble, un moins grand nombre de projets (90) sont subventionnés dans les régions intermédiaires. Ce sont les régions éloignées qui soutiennent financièrement le plus grand nombre de projets en crédits d'investissements (58) et en crédits réguliers (61).
- Les régions centrales entreprennent de plus gros projets d'immobilisations.

... aux crédits d'investissements

- Il y a un renversement en faveur du maintien des actifs dans l'aide annoncée pour des projets en immobilisations à partir de 2008-2009. Les projets de maintien des actifs représentent 65,5 % du total des investissements en 2009-2010.
- Dans les régions centrales, ce changement est moins marqué, puisque plusieurs nouvelles initiatives sont annoncées (10 M\$ sur un total de 15 M\$ pour cette catégorie de projets).
- Les secteurs d'intervention culturels les plus soutenus en service de la dette sont ceux des arts de la scène (69,2 M\$), des institutions muséales (55,3 M\$) et des bibliothèques, livres et périodiques (39,7 M\$).

... *aux crédits réguliers*

- Les crédits réguliers prévus pour le PAI proviennent de deux anciens programmes datant de 1996, soit *Soutien aux municipalités pour des projets en patrimoine-restauration* et *Soutien à la restauration des biens culturels*.
- Il existe des écarts entre les crédits alloués par type de régions pour des projets en immobilisations et les crédits réellement utilisés.
- Les investissements annoncés en crédits réguliers de 2006-2007 à 2009-2010 pour des projets en immobilisations sont majoritairement faits dans le secteur des arts de la scène, avec 37 points de pourcentage.

... *au Fonds du patrimoine culturel québécois*

- La majeure partie des subventions (54,8 %) en immobilisations sont annoncées dans le volet 2 du FPCQ.
- Les projets annoncés sont principalement entrepris dans le secteur du patrimoine et des archives qui obtient 36,3 M\$, ce qui représente près de 76,0 % des investissements totaux provenant du Fonds.
- Les projets soutenus par le programme *Aide aux initiatives de partenariat* concernent principalement la conservation, la restauration ou la protection du patrimoine sur le territoire québécois et sont annoncés en service de la dette.

3. Le programme *Aide aux initiatives de partenariat*

- De 2006-2007 à 2009-2010, 24 demandes d'aide financière formulées dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat* sont annoncées par l'intermédiaire d'une des enveloppes du PAI et elles représentent 41,0 % de la valeur totale des crédits du programme.
- Des 24 demandes d'aide financière annoncées au cours de la période, 22 sont des dépenses actuelles ou à venir.
- Les 24 annonces d'aide financière faites au cours de la période couverte par le bilan évaluatif visaient en grande partie des projets touchant le secteur du patrimoine et des archives.
- C'est 54,0 % des demandes qui sont annoncées dans le volet 1 ou le volet 2 du FPCQ.
- Les ententes de développement culturel ainsi que les ententes de délégation de gestion ont les parts les plus importantes sur le plan de la valeur du financement annoncé, avec respectivement, 41,0 % et 45,0 % de la valeur totale des 24 annonces.

1. Le programme *Aide aux immobilisations*

1.1. La description du programme

Le programme *Aide aux immobilisations* vise les infrastructures culturelles du Québec. Le terme « infrastructure culturelle » comprend la notion d'équipement culturel. Il convient de préciser, avant de décrire le programme, que le Ministère n'est pas le maître d'œuvre des projets qu'il finance. Son rôle est d'accompagner et de soutenir le client-partenaire (le promoteur) en fonction des normes prescrites par secteur. Le promoteur doit amorcer et compléter le montage financier du projet et est en charge de sa mise en œuvre³.

Le PAI s'adresse aux individus, aux autorités publiques et aux organismes. Il concerne les biens meubles et immeubles, – qui ont un statut en vertu de la Loi sur les biens culturels, une valeur patrimoniale reconnue ou qui sont des œuvres d'art public créées depuis 1961 grâce à la Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux et publics – les bibliothèques publiques et les Centres régionaux de services aux bibliothèques publiques (CRSBP), le centre national d'auteurs, les centres d'archives agréés ou admissibles à l'agrément, les institutions muséales reconnues. Sont également recevables, les centres de formation, de production ou de diffusion voués aux arts visuels, médiatiques, de la scène, littéraires, aux métiers d'art ainsi que les centres de production de livres adaptés, les médias communautaires et les radios autochtones qui sont soutenus au fonctionnement de façon récurrente.

Les interventions admissibles aux programmes sont :

- L'acquisition et l'installation d'équipement ou de mobilier spécialisé;
- L'achat d'un terrain seul en vue d'y aménager un bien admissible (les coopératives et les organismes à but non lucratif sont admissibles);
- L'achat d'un immeuble en vue d'y aménager un bien admissible (les individus ne peuvent pas recevoir d'aide pour ce type d'intervention);
- Les travaux de construction (nouvelle construction, agrandissement, rénovation, restauration, recyclage, mise aux normes, aménagement, maintien des actifs, consolidation de vestiges, etc.);
- La restauration de biens culturels protégés ou reconnus pour leur valeur patrimoniale et des œuvres d'intégration.

Certains secteurs d'intervention et types d'équipements culturels ne sont pas admissibles au programme, comme les projets en loisir culturel ainsi que ceux se rattachant au cinéma, aux galeries d'art et aux librairies.

Constat :

- Le Ministère n'est pas le maître d'œuvre des projets qu'il finance.

³ Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Gouvernement du Québec, 2010, p. 23-24.

1.2. Le modèle logique du programme *Aide aux immobilisations*

<p>Finalité du programme</p>	<p>Le programme <i>Aide aux immobilisations</i> a une finalité qui se décline en trois grands volets, qui sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine du Québec; • L'amélioration du cadre de vie; • Le développement d'infrastructures de qualité permettant d'élargir l'accès aux biens, aux activités et aux services liés à la culture et aux communications.
<p>Objectifs du programme</p>	<p>Les objectifs énoncés dans la norme du programme sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les efforts de restauration et de conservation des biens patrimoniaux protégés par la Loi sur les biens culturels ou des biens d'un grand intérêt patrimonial répertoriés dans un inventaire du Ministère. • Maintenir et développer sur l'ensemble du territoire un réseau d'infrastructures adéquates permettant à la fois : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aux artistes et aux artisans ainsi qu'au personnel des médias communautaires et des radios autochtones de disposer d'espaces de travail ou de formation conformes aux standards professionnels; ➤ Aux citoyens d'avoir accès à des lieux et à des équipements leur permettant de bénéficier de biens, d'activités et de services touchant la culture et les communications. <p>Aucun objectif quantifiable n'a été formulé dans la norme du programme.</p>
<p>Cible</p>	<p>Le programme cherche à agir sur les infrastructures québécoises et les biens patrimoniaux protégés par la Loi sur les biens culturels ou des biens d'un grand intérêt patrimonial répertoriés dans un inventaire du Ministère.</p>
<p>Clientèle</p>	<p>En ce qui concerne les bénéficiaires du programme, la clientèle comprend les propriétaires de biens ayant un intérêt patrimonial (individus, autorités publiques et organismes) et les propriétaires de biens culturels (autorités publiques et organismes).</p>
<p>Nature de l'intervention</p>	<p>Le programme consiste essentiellement à fournir un soutien financier aux projets qui répondent aux critères d'admissibilité s'y rattachant et aux priorités ministérielles en immobilisations.</p>
<p>Intrants</p>	<p><i>Ressources humaines</i> <u>Direction des immobilisations</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • un poste de directeur; • deux postes de professionnels; • un poste de technicien;

	<p><u>Directions régionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Au moins un professionnel responsable du dossier des immobilisations dans chacune des directions régionales du Ministère (au moins 13 responsables). Il ne s'agit pas d'une responsabilité à temps complet. <p><i>Ressources financières</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • PQI – En 2007, un montant de 599,8 M\$ avait été prévu jusqu'en 2012 dans le secteur de la culture. Ce montant est réévalué annuellement et exclut l'aide accordée aux sociétés d'État. • FPCQ – Une enveloppe annuelle de 10 M\$ (5 M\$, la première année). Le Fonds existe depuis octobre 2006. • Enveloppe dédiée aux immobilisations dans chacune des directions régionales du Ministère. Total : près de 2,2 M\$ par année.
Activités de production	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement, par les professionnels des directions régionales, des clients-partenaires au moment de l'élaboration des demandes d'aide financière. • Analyse des demandes d'aide financière par les directions régionales et validation par la Direction des immobilisations. • Financement des projets des organismes qui répondent aux critères d'admissibilité et qui sont retenus selon les priorités ministérielles. • Suivi assuré par la Direction des immobilisations auprès des directions régionales et des directions du Ministère qui sont en lien avec les secteurs d'intervention : patrimoine, archéologie, arts de la scène, et autres le cas échéant. • Soutien auprès des clients-partenaires par les directions régionales au cours du processus de réalisation des projets, et ce, jusqu'à la livraison des ouvrages et leur mise en paiement.
Extrants	<ul style="list-style-type: none"> • Restauration de biens patrimoniaux protégés par la Loi sur les biens culturels du Québec ou par une municipalité, qui sont répertoriés dans un inventaire du Ministère ou d'une municipalité. • Exécution de travaux de maintien des actifs. • Réalisation de nouvelles initiatives.
Effets	<p><i>À court terme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la valeur du parc immobilier patrimonial et culturel. • Augmentation du nombre de nouveaux équipements culturels construits pour parachever le réseau. <p><i>À moyen et long terme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité des infrastructures patrimoniales et culturelles du Québec. • Résorption du déficit⁴ des actifs.

⁴ Le déficit d'entretien d'un immeuble ou d'un équipement correspond au total des dépenses prévues pour tous les travaux de réfection ou de remplacement des composantes dégradées des immeubles ou des biens

	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des services offerts aux citoyens par une offre plus grande et une proximité de l'utilisateur partout sur le territoire. • Création de retombées socio-économiques pour une municipalité. • Stimulation de l'activité culturelle dans un centre-ville ou sur un territoire. • Réention des artistes et artisans dans leur communauté.
<p>Impacts</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution à la première orientation du Plan stratégique 2008-2011 du MCCCCF, « Adapter nos interventions pour valoriser les spécificités locales et régionales », de l'enjeu 1 en permettant de « parachever et maintenir la qualité des immeubles et des équipements culturels existants ». • Participation à l'objectif 21 lié à l'orientation 7 de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 en appuyant les efforts pour « renforcer la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel » grâce au financement de projets de restauration de biens culturels et de maintien des actifs. • Amélioration du cadre de vie des citoyens. • Amélioration de l'accès aux biens, activités et services culturels pour la population.

2. Le mandat d'évaluation

La présente démarche évaluative découle d'une demande de modification de la norme⁵ du PAI ayant été formulée par la Direction des immobilisations auprès du Conseil du trésor (CT). Après analyse de la demande, le CT a pris la décision d'approuver les modifications telles que formulées et la reconduction de la norme *Aide aux immobilisations* pour une période d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 2011, au lieu de trois ans comme le précisait la demande. Il a également indiqué que pour toute demande de reconduction de la norme de ce programme, une évaluation du programme devrait être effectuée au préalable.

2.1. Le bilan évaluatif

Pour répondre à cette exigence du Conseil du trésor, la Direction de la recherche et de l'évaluation de programmes a procédé à la réalisation d'un bilan évaluatif du programme. Le cadre d'évaluation prévoit une analyse sommaire de l'efficacité du programme, c'est-à-dire une description de faits observables ainsi que de résultats directs obtenus par sa mise en œuvre de 2006-2007 à 2009-2010. Cette période a été choisie parce que la

mobiliers qui auraient dû être réalisés, mais qui ont été reportés en raison de ressources financières insuffisantes.

⁵ Tous les programmes du Ministère sont gérés sur la base d'une norme approuvée par le CT qui fournit une description du programme (finalité, objectifs, clientèle visée, etc.) et de ses modalités de gestion.

première année financière correspond à l'implantation du système di@pason⁶ au Ministère et également à l'adoption du FPCQ par le gouvernement. L'évaluation se termine avec la dernière année financière terminée au moment des travaux, soit 2009-2010.

Le choix de réaliser un bilan évaluatif plutôt qu'une évaluation au sens strictement formel est d'abord justifié par les courts délais impartis pour la réalisation de la démarche d'analyse. Dans ce bilan, ce sont principalement les extrants⁷ qui pourront être documentés, puisqu'un grand nombre de données quantitatives sont disponibles pour la période couverte par la démarche d'analyse. Il n'est pas possible de mesurer les effets du programme, parce que la mise en œuvre de ce dernier est trop récente sous sa forme actuelle.

2.2. Les questions d'évaluation

Afin de guider la réalisation du bilan évaluatif, deux questions d'évaluation ont été formulées :

1. Quel est le processus de gestion du programme *Aide aux immobilisations*?
 - Quels sont les changements apportés au processus de gestion depuis 2006?
2. Le programme *Aide aux immobilisations* est-il efficace sous sa forme actuelle?
 - Quel est l'écart entre les résultats attendus et les résultats réellement obtenus?

2.3. La méthodologie adoptée

Pour en arriver à documenter les questions formulées pour encadrer la réalisation du bilan évaluatif, une analyse documentaire a été effectuée à partir des plans d'intervention et des dossiers d'affaires des directions régionales du Ministère, de l'ensemble des données de gestion du programme, des tableaux de suivi des projets qui ont fait l'objet d'une annonce⁸ et d'extractions faites à l'aide du système de gestion di@pason⁹. Des entretiens guidés avec les personnes qui gèrent le programme ainsi qu'avec les personnes susceptibles d'apporter des renseignements pertinents à la réalisation du bilan ont eu lieu pour compléter l'analyse.

⁶ Le système « di@pason est un service en ligne transactionnel sécurisé qui permet de produire des demandes d'aide financière, de les transmettre au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et d'en suivre le traitement ». Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Informations sur le service en ligne*, [En ligne] <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2001> (page consultée le 27 septembre 2010).

⁷ Les extrants sont les biens et services produits directement par le projet ou le programme. Ils sont les résultats directs sur lesquels les gestionnaires peuvent exercer un contrôle. Source : Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *La culture des résultats; atelier de formation pour les clients-partenaires*, Automne 2008, p.13.

⁸ Un projet a le statut d'« annonce » lorsque le Ministère rend publique (annonce) la part de son implication financière dans celui-ci.

⁹ Les données présentées dans ce bilan ont été extraites du système de gestion di@pason au mois de juin 2010. Il est donc possible que des variations puissent être observées entre le moment où les données ont été extraites et la publication du document.

Le rôle de la DREP dans cette démarche a été de coordonner et de réaliser les travaux nécessaires à la production du bilan évaluatif. Pour leur part, la Direction des immobilisations et la Direction des ressources financières et matérielles (DRFM) ont collaboré à la réalisation du bilan évaluatif en fournissant tous les renseignements pertinents, dont les données de gestion du programme et la liste des personnes à rencontrer en entrevue. La Direction régionale de la Chaudière-Appalaches, quant à elle, a transmis des documents relatifs aux interventions régionales entreprises dans le cadre du programme.

Comme pour chaque évaluation ou bilan évaluatif, un comité de direction a été formé afin de soutenir la démarche entreprise et de recommander l'approbation des principales étapes à la sous-ministre. Ce comité a eu la responsabilité de veiller au bon fonctionnement de l'évaluation, que ce soit pour la relecture, l'éthique, l'expertise méthodologique ou du domaine, ou encore, pour assurer le suivi régulier du travail.

2.4. Les limites de la démarche

Chaque choix méthodologique comporte certaines limites qui doivent être considérées. Dans le cadre de ce bilan évaluatif, nous traiterons sommairement de l'efficacité du programme sans aborder l'efficience ou les retombées de ce dernier. Le premier choix viserait à mettre en relation les résultats observés et les ressources utilisées, alors que le second s'attarderait aux retombées du programme dans la société. Ce document présente les processus de gestion du programme, ainsi que les principaux résultats chiffrables qui en découlent, sans faire directement l'analyse critique des processus.

En raison des délais impartis pour la réalisation du bilan, nous n'avons pas procédé à une consultation élargie sur l'appréciation du programme par les clientèles. L'analyse s'effectue avec les données quantitatives disponibles afin de tracer un portrait de la situation pour la période 2006-2007 à 2009-2010.

3. Quel est le processus de gestion du programme *Aide aux immobilisations*?

3.1. *Les ressources financières du programme*

Le fonctionnement du PAI est assuré par l'existence de trois enveloppes budgétaires poursuivant des buts apparentés, chacune agissant sur des aspects distincts. Depuis septembre 2006, le gouvernement québécois a mis en place le Fonds du patrimoine culturel québécois (FPCQ) afin de « donner les moyens de préserver les témoins d'une histoire riche et unique, au bénéfice des générations présentes et futures¹⁰ ». Il vise la sauvegarde et la promotion d'un héritage collectif. Ce fonds se décline en quatre volets dont deux concernent directement les biens culturels protégés, tels que des bâtiments, des sites et des ensembles d'intérêt patrimonial significatif.

Un an plus tard, en 2007, le Secrétariat du Conseil du trésor a adopté le Plan québécois des infrastructures (PQI) qui s'inscrit dans le prolongement de la mise en place d'une politique de maintien des actifs dans les réseaux de la santé et de l'éducation datant de 2003. Ce plan quinquennal a pour objectif d'« assurer la pérennité de nos infrastructures¹¹ » en prévoyant l'investissement de fonds en culture pour financer des projets en maintien des actifs¹² et en nouvelles initiatives¹³.

Enfin, des crédits réguliers sont également prévus pour assurer la réalisation de projets de moins grande envergure comme l'acquisition d'équipement spécialisé. Le tableau 1 qui suit décrit brièvement les orientations relatives à chacune des enveloppes ainsi que le budget qui y est associé.

¹⁰ Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Fonds du patrimoine culturel québécois; La sauvegarde de notre patrimoine culturel, une question d'identité et de fierté*, [En ligne] <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2287> (page consultée le 18 mai 2010).

¹¹ Secrétariat du Conseil du trésor, *Des fondations pour réussir; Plan québécois des infrastructures*. Gouvernement du Québec, 2007, p. 6.

¹² Le maintien d'actif est un investissement requis sur un bien pour conserver un état qui s'apparente à celui qui existait au moment de sa mise en service. Il s'agit de remplacer en partie ou en totalité des éléments significatifs d'un immeuble, des équipements ou du mobilier pour que ce bien continue d'offrir le même niveau de performance qu'au moment de sa réalisation ou de son acquisition.

¹³ Les nouvelles initiatives regroupent des projets de construction de nouveaux équipements pour offrir de nouveaux services. Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. *Programme d'Aide aux immobilisations; Aide-mémoire*. Version du 4 décembre 2008, p. 3.

Tableau 1. Description de chacune des enveloppes budgétaires (PQI, CR, FPCQ)

Enveloppe budgétaire	Particularités	Objectifs énoncés	Valeur de l'enveloppe annuellement	Durée de cette enveloppe
PQI*	<p>Trois enjeux majeurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les Québécois doivent léguer aux prochaines générations des infrastructures de qualité. - Sur le plan économique, des infrastructures publiques modernes et de bonne qualité constituent l'une des conditions de base d'un développement harmonieux et dynamique. - Assurer la sécurité et améliorer la qualité de vie des citoyens, qui utilisent quotidiennement des infrastructures qui ont vieilli. 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la pérennité de nos infrastructures. 	<ul style="list-style-type: none"> - En 2007-2008, 599,8 M\$ avaient été prévus jusqu'en 2012 dans le secteur de la culture. Le budget est réévalué annuellement. En 2009-2010, il atteint 689,8 M\$ 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan quinquennal.
Crédits réguliers	<ul style="list-style-type: none"> - Une enveloppe en crédits réguliers qui devrait être dédiée aux immobilisations est prévue dans le budget annuel du Ministère pour chaque direction. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les objectifs sont ceux du programme <i>Aide aux immobilisations</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Environ 2,2 M\$ par année répartis entre les directions régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enveloppe renouvelée annuellement.
FPCQ**	<p>Quatre volets :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Biens protégés par le gouvernement du Québec en vertu de la Loi sur les biens culturels. 2. Bâtiments, sites et ensembles d'intérêt patrimonial significatif. 3. Œuvres d'art intégrées à l'architecture et à l'environnement. 4. Expositions permanentes des institutions muséales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développer une culture de conservation auprès des citoyens. - Outiller les municipalités quant aux meilleures pratiques de restauration. - Encourager les municipalités à utiliser la Loi sur les biens culturels ou d'autres dispositions réglementaires pour protéger le patrimoine. - Intégrer l'art public aux enjeux de conservation. - Favoriser la diffusion des œuvres de collections muséales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Fonds est doté d'une enveloppe annuelle de 10 M\$ (5 M\$, la première année) constituée d'une partie des revenus de la taxe sur le tabac qui servait au remboursement du déficit olympique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depuis octobre 2006.

* Secrétariat du Conseil du trésor, *Des fondations pour réussir; Plan québécois des infrastructures*. Gouvernement du Québec, 2007, p. 6.

** Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Fonds du patrimoine culturel québécois; La sauvegarde de notre patrimoine culturel, une question d'identité et de fierté*, [En ligne] <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2287> (page consultée le 18 mai 2010).

3.2. Le processus de gestion du programme Aide aux immobilisations

Le programme *Aide aux immobilisations* est coordonné et administré par la Direction des immobilisations du Ministère. Cette direction travaille en étroite collaboration avec les directions régionales, lesquelles sont les premières à entrer en contact avec les clients-partenaires qui formulent des demandes de subvention. Elles sont aussi responsables de l'analyse des projets et, une fois qu'ils sont annoncés, du suivi de la réalisation des travaux. La Direction des immobilisations assure, quant à elle, la validation des dossiers avant que les projets soient annoncés.

Les projets en immobilisations sont soutenus en crédits réguliers et en service de la dette. La norme du programme comprend un critère qui permet de déterminer de quelle façon sera soutenu un projet.

« Lorsque la contribution du Ministère est de moins de 100 000 \$, la subvention est généralement versée en crédits directs. Lorsqu'elle est de 100 000 \$ et plus, la subvention est généralement versée en service de dette, mais peut aussi être versée en crédits directs dans certaines circonstances¹⁴. »

Pour différentes raisons, comme la nature singulière d'un projet ou la présence de circonstances particulières, il arrive qu'un projet dont la participation financière du Ministère est supérieure au seuil de 100 000 \$ soit tout de même annoncé en crédits réguliers.

La différence entre une subvention accordée en crédits réguliers (crédits directs) et une autre en service de la dette relève des modalités de paiement. Dans le premier cas, l'argent est versé sous forme de subvention directe au client-partenaire qui a fait une demande d'aide. Dans le second cas, le client-partenaire doit contracter un prêt auprès d'une institution financière dont les paiements et les intérêts sont pris en charge par le Ministère sur une période qui dépend de la durée de l'étalement de cette aide, soit de 3 à 20 ans.

Par ailleurs, l'argent servant à soutenir les projets en immobilisations peut provenir des différentes enveloppes mentionnées plus tôt, soit du Plan québécois des infrastructures¹⁵, du Fonds du patrimoine culturel québécois ou de crédits réguliers du Ministère. La responsabilité de coordonner ces enveloppes revient à la Direction des immobilisations.

Les subventions accordées à partir du PQI sont faites en service de la dette, c'est pour cette raison que nous parlerons de crédits d'investissements dans le présent document. Le FPCQ, de son côté, offre la possibilité de donner de l'aide financière en crédits réguliers

¹⁴ Norme du programme Aide aux immobilisations (C.T. 208908 – 20 avril 2010), p. 8.

¹⁵ Le présent document inclut cependant des données portant sur les investissements faits par l'intermédiaire du PTI qui était l'ancienne enveloppe de la Direction des immobilisations permettant de subventionner des projets en service de la dette. Ce choix méthodologique a été effectué en raison d'un chevauchement dans la provenance du financement au cours de la période couverte par le bilan évaluatif.

et, également, en service de la dette. Dans la norme du programme, il est spécifié que lorsque la contribution du Ministère est inférieure à 100 000 \$ la subvention est généralement versée en crédits réguliers. Dans le cas précis du FPCQ, depuis 2008 une subvention peut être accordée en crédits réguliers pour des projets dont la participation financière du Ministère atteint jusqu'à 300 000 \$. En ce qui a trait aux crédits réguliers, il va de soi que les projets soutenus par l'intermédiaire de cette enveloppe reçoivent des subventions directes.

Par ailleurs, il est à noter que des projets en immobilisations peuvent aussi être soutenus par le truchement d'autres programmes du Ministère, par exemple dans le cadre d'ententes de développement culturel, d'ententes ciblées ou de projets spécifiques. Ces derniers obtiennent une aide financière provenant du PQI ou du FPCQ, mais grâce aux programmes *Aide aux initiatives de partenariat* et *Aide aux projets*. Dans le cas du premier programme, les projets ont l'obligation de répondre aux conditions d'admissibilité du programme *Aide aux immobilisations*. Les demandes formulées dans le programme *Aide aux projets* concernent exclusivement les expositions permanentes qui sont soutenues grâce au volet 4 du FPCQ. Ce bilan évaluatif fera principalement référence aux données relatives au PAI, puisqu'il s'agit de l'objet principal de la démarche, mais présentera au besoin de l'information sur les deux autres programmes.

Outre les critères financiers susmentionnés pour déterminer selon quelles modalités de versements le financement d'un projet sera effectué, d'autres critères existent pour déterminer dans quelle enveloppe budgétaire cette aide sera prélevée. Lorsqu'une demande est formulée pour un équipement culturel (bibliothèque, théâtre, etc.), la subvention provient de crédits d'investissements ou des crédits réguliers. Dans le cas de la conservation ou de la restauration du patrimoine, l'aide financière passait automatiquement dans le FPCQ avant 2008-2009. À partir de cette année, la notion de patrimoine bâti a été intégrée au PQI. Dès lors, les projets de ce type ont été plus souvent annoncés dans le PQI.

Constats :

- La Direction des immobilisations coordonne trois enveloppes budgétaires (PQI, crédits réguliers et FPCQ) qui lui permettent d'administrer le PAI.
- Il existe des critères pour déterminer dans quelle enveloppe un projet sera annoncé et selon quelles modalités de financement (crédits réguliers et service de la dette). La nature singulière et certaines conditions particulières d'un projet peuvent entrer en ligne de compte.
- Dans le cas du FPCQ, depuis 2008 une subvention peut être accordée en crédits réguliers pour des projets dont la participation financière du Ministère atteint jusqu'à 300 000 \$.

4. Le programme *Aide aux immobilisations* est-il efficace sous sa forme actuelle?

Cette section du présent document contient une analyse sommaire de l'atteinte des objectifs du PAI. Pour ce faire, elle comprendra un examen du contenu des objectifs et une présentation des extraits du programme. Les données choisies permettront de tracer un portrait des résultats directs obtenus par la mise en œuvre du programme de 2006-2007 à 2009-2010.

4.1. Les objectifs du PAI

Le tableau 2 présente des propositions de modifications à apporter dans la formulation de chacun des objectifs.

Tableau 2. Les propositions de modifications à apporter aux objectifs énoncés dans la norme du PAI

Objectif	Propositions
1. Soutenir les efforts de restauration et de conservation des biens patrimoniaux protégés par la Loi sur les biens culturels ou des biens d'un grand intérêt patrimonial répertoriés dans un inventaire du Ministère.	<ul style="list-style-type: none"> - Il faudrait préciser quel type de soutien le programme doit apporter. - Le terme « efforts » est trop large pour désigner les projets de restauration et de conservation qu'on cherche à soutenir. Le terme n'est pas essentiel et pourrait même être retiré.
2. Maintenir et développer sur l'ensemble du territoire un réseau d'infrastructures adéquates permettant à la fois : <ul style="list-style-type: none"> - Aux artistes et aux artisans ainsi qu'au personnel des médias communautaires et des radios autochtones de disposer d'espaces de travail ou de formation conformes aux standards professionnels; - Aux citoyens d'avoir accès à des lieux et à des équipements leur permettant de bénéficier de biens, d'activités et de services touchant la culture et les communications. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'objectif devrait être reformulé pour ne contenir qu'un seul verbe d'action. - Le mot « adéquates » est trop vague pour qualifier les infrastructures découlant du programme. - L'objectif énonce une partie de la clientèle cible du programme, mais n'est pas exhaustif. Le centre national d'auteurs¹⁶, les centres d'archives agréés ou admissibles à l'agrément par la BANQ et les musées reconnus sont admis au financement du programme, mais ces derniers ne se trouvent pas dans l'objectif. Celui-ci devrait soit être exhaustif, afin de nommer tous les projets admissibles, ou éviter d'entrer dans les détails, puisque les projets admissibles sont également

¹⁶ Ce centre n'existe pas encore, mais pourrait voir le jour dans les prochaines années, c'est pourquoi il se trouve dans la norme du programme.

	<p>énumérés ailleurs dans la norme du programme.</p> <ul style="list-style-type: none">- D'autre part, il serait important de définir, dans la norme, le terme « infrastructures » qui est utilisé dans l'énoncé du deuxième objectif, car aucune définition précise n'est exprimée dans les documents du programme. Seule, une définition implicite semble englober le terme « équipement culturel » ou en être synonyme.
--	--

Par ailleurs, il importe de mentionner que les objectifs du programme n'ont pas été formulés de façon à être quantifiables. Ils ressemblent davantage à de grandes orientations s'attardant aux types d'action qu'on cherche à soutenir. En effet, ils précisent sur quoi le programme veut agir (les infrastructures québécoises) et les interventions favorisées (la restauration, la conservation, le maintien et le développement). Ce choix s'explique en partie par le fait que le programme est dépendant des demandes d'aide financière qui lui sont soumises. Il serait donc difficile d'avoir des cibles chiffrées incluses dans les objectifs qui perdureraient dans le temps.

Lors du lancement du PQI, une analyse des besoins avait été produite par les directions régionales et la Direction des immobilisations afin d'établir les priorités en immobilisations par région. Une planification avait été élaborée, mais n'a pas fait l'objet d'une mise à jour. Une version actualisée du plan est actuellement en préparation afin d'établir une planification à court terme en fonction des besoins et de réajuster le tir lorsque nécessaire. Ce plan offrira la possibilité d'avoir des objectifs généraux et des objectifs spécifiques.

Constats :

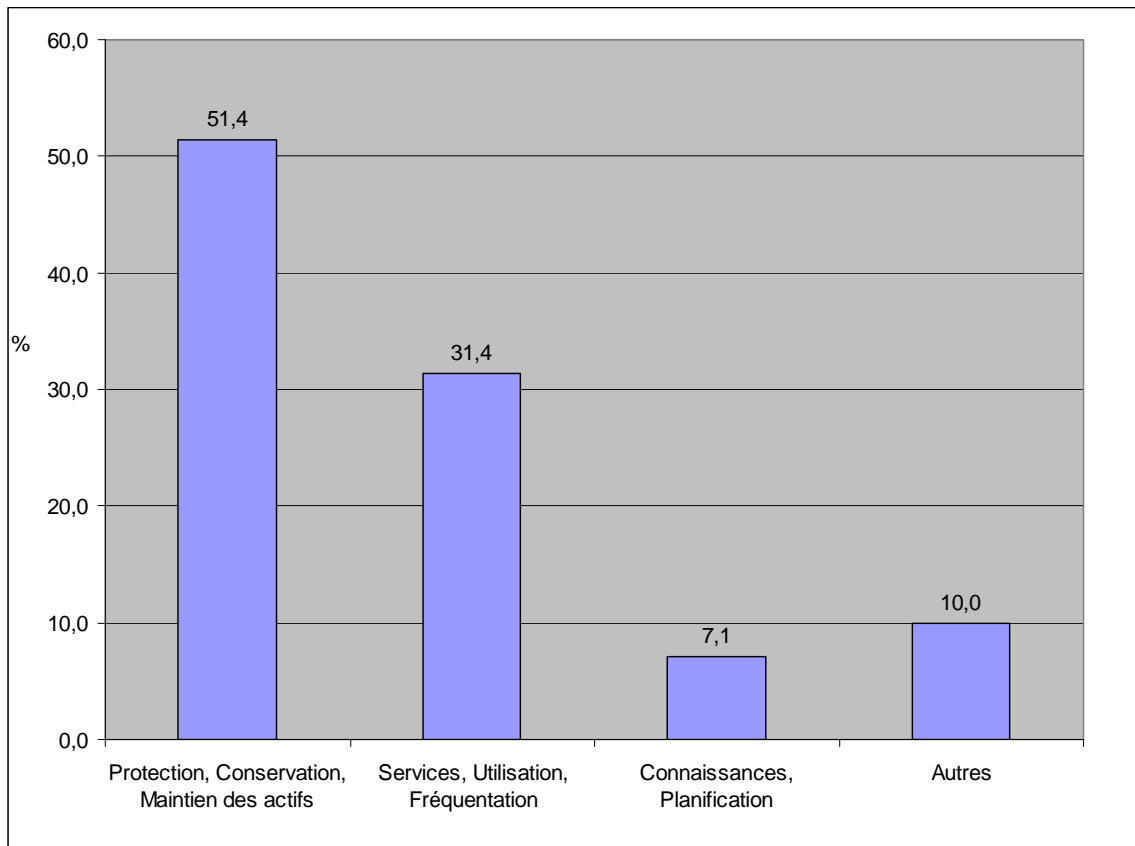
- Certaines modifications pourraient améliorer la formulation des objectifs du programme.
- Les objectifs ne sont pas formulés de façon à être quantifiables, puisque le Ministère est dépendant des demandes d'aide financière qui lui sont soumises.
- La Direction des immobilisations procède à l'actualisation de son plan d'action pour déterminer les secteurs qui ont des besoins et planifier à court terme les dépenses sur cette base.

4.2. La planification dans les directions régionales

Le bilan évaluatif du PAI prévoyait l'analyse des plans d'intervention¹⁷ et des dossiers d'affaires des directions régionales. Ces documents contiennent la planification, pour une période donnée, des priorités que se donne chacune des directions régionales, même si le Ministère est dépendant des demandes des promoteurs. Le traitement des données collectées a été effectué par type de régions pour les années 2007 à 2010.

L'analyse de ces documents nous apprend que toutes les directions régionales ont abordé le thème des immobilisations dans leur plan d'intervention ou leur dossier d'affaires. L'élaboration d'une grille d'analyse a permis de coder les données selon différentes variables. Ainsi, les buts poursuivis par les directions régionales lorsqu'elles traitent des immobilisations dans leur planification ont pu être représentés à la figure 1.

Figure 1. Le pourcentage associé à chacun des buts visés par les directions régionales lorsqu'il était fait mention d'immobilisations dans les plans d'intervention et les dossiers d'affaires 2007-2010

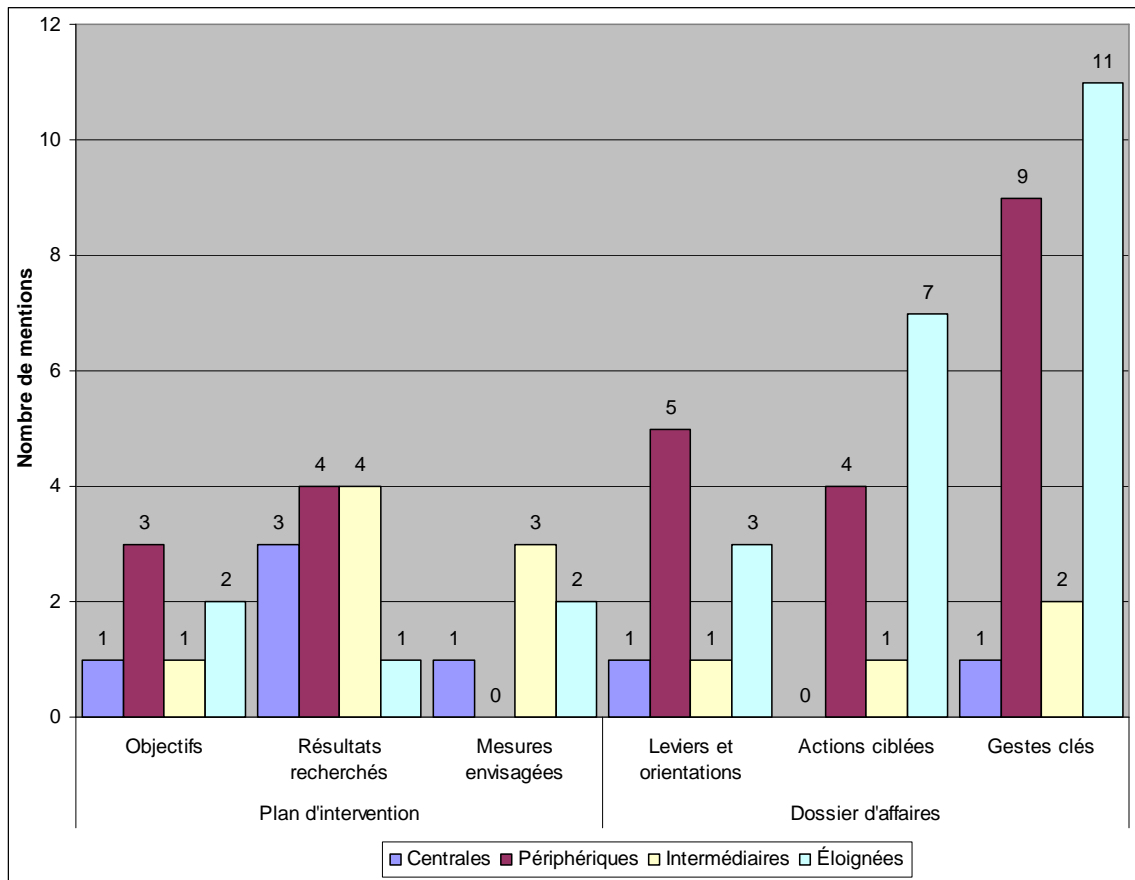


Les buts recherchés sont principalement la protection, la conservation ou le maintien des actifs (51,4 %) et l'amélioration des services ou de l'utilisation des équipements (31,4 %). Dans 7,1 % des cas, il était question d'études ou de diagnostics pour favoriser

¹⁷ Le terme « plan d'intervention » regroupe également les plans d'action régionaux et les plans tactiques.

une meilleure connaissance du milieu et, ainsi, une planification plus appropriée des actions.

Figure 2. Le niveau d'engagement où est située la référence aux projets d'immobilisations dans les plans d'intervention et les dossiers d'affaires 2007-2010 des directions régionales selon le type de régions¹⁸



Lorsque les directions régionales mentionnent les immobilisations dans leur plan d'intervention et leur dossier d'affaires, elles ne le font pas toutes de la même façon (figure 2). Quelques directions régionales ont traité des immobilisations dans la section « objectifs » de leur plan d'intervention ou dans la section « leviers et orientations » de leur dossier d'affaires, ce qui fait du sujet abordé un élément plus structurant pour elles. La plupart des directions régionales ont parlé des immobilisations en termes d'« actions ciblées », de « gestes clés » et de « résultats recherchés ». Elles voient donc probablement

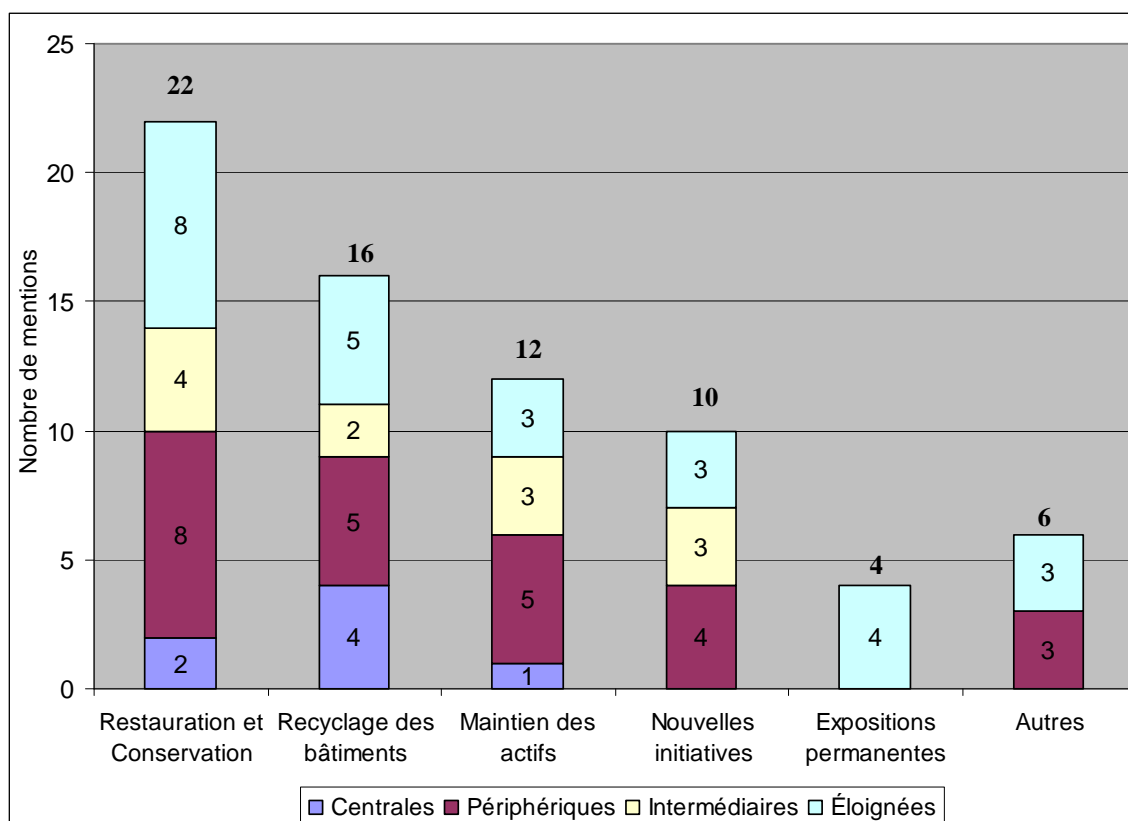
¹⁸ Les régions ont été regroupées selon une typologie adaptée de celle de Fernand HARVEY et Andrée FORTIN, *La nouvelle culture régionale*, Québec, Institut québécois de la recherche sur la culture, 1995, p. 29-32. Cette classification est établie en fonction de la distance de chacune des régions administratives par rapport aux grands centres urbains. Les régions administratives que regroupe chacune des catégories sont pour les régions centrales : Montréal et Capitale-Nationale; les régions périphériques : Montérégie, Laval, Lanaudière, Laurentides, Chaudière-Appalaches; les régions intermédiaires : Mauricie, Centre-du-Québec, Outaouais, Estrie; les régions éloignées : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Nord-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean

les immobilisations comme des projets leur permettant d’agir sur d’autres éléments comme l’offre culturelle ou la rétention des publics, ce que visent d’ailleurs les objectifs du programme.

Les différents types de régions mentionnent dans des proportions similaires les immobilisations dans leur plan d’intervention, alors que les régions éloignées et périphériques y font plus souvent référence dans leurs dossiers d’affaires que les autres.

L’analyse de ces documents produits par les directions régionales du Ministère (figure 3) permet aussi d’observer que, dans leur planification 2007-2010, celles-ci priorisent la restauration et la conservation (22 mentions), le recyclage de bâtiments (16 mentions) et le maintien des actifs (12 mentions). Les nouvelles initiatives occupent une place moins importante dans la majeure partie des régions.

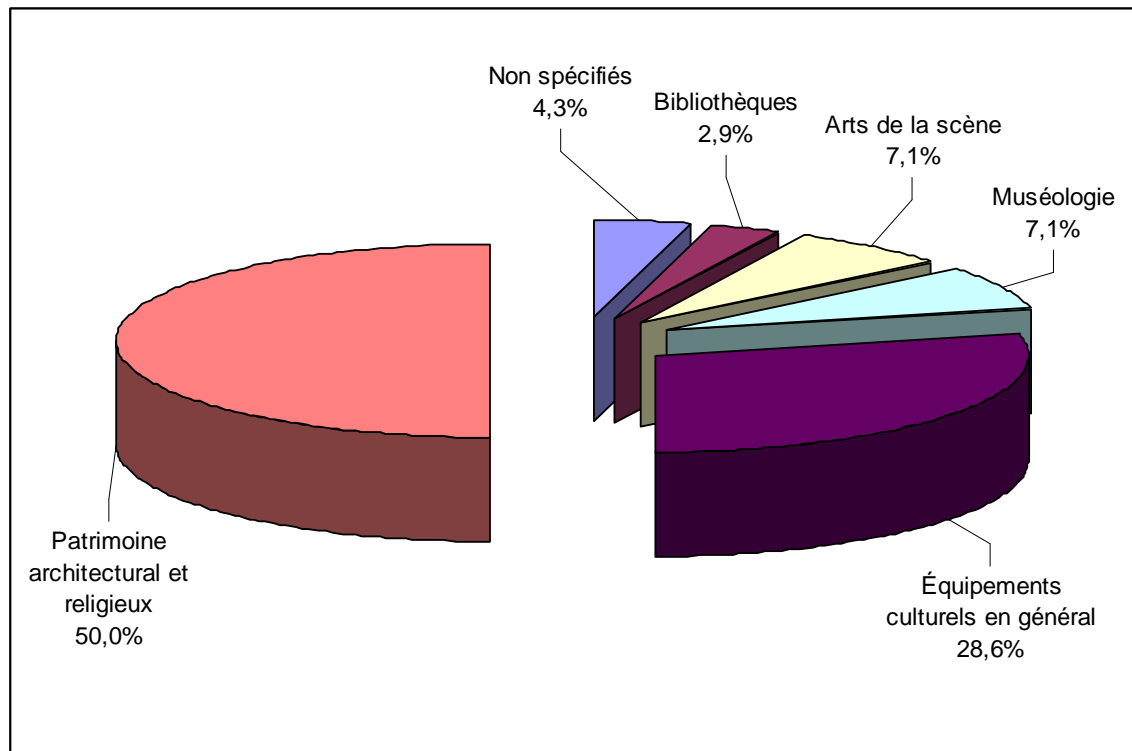
Figure 3. Le nombre de mentions des sujets abordés par les directions régionales du MCCCCF dans leurs plans d’intervention et leurs dossiers d’affaires 2007-2010 lorsqu’il est question d’immobilisations, selon le type de régions



Les types d’équipements priorités dans la planification au niveau régional sont une fois sur deux des équipements culturels faisant partie du patrimoine architectural et religieux (figure 4). Ce constat concorde avec les sujets abordés et démontre que les actions planifiées par les directions régionales sont cohérentes avec les objectifs du programme *Aide aux immobilisations*. L’un des objectifs du programme vise justement la conservation de biens patrimoniaux. Dans 28,6 % des cas, les documents ne font pas

référence à un type d'équipement en particulier. Deux secteurs visés par le programme ne semblent pas faire partie explicitement de la planification des directions régionales, soit les arts visuels, métiers d'art et arts médiatiques ainsi que les médias et multimédia. Ce constat ne signifie pas pour autant que les projets dans ces secteurs d'intervention ne sont pas soutenus.

Figure 4. Les types d'équipements culturels visés par les directions régionales dans leurs plans d'intervention ou leurs dossiers d'affaires 2007-2010, en pourcentage



Constats :

- Toutes les directions régionales abordent le sujet des immobilisations dans leur plan d'intervention ou leur dossier d'affaires de façon différente, et ce, même si le Ministère est dépendant des demandes d'aide qui lui sont soumises.
- Les buts recherchés sont principalement la protection, la conservation ou le maintien des actifs (51,4 %) et l'amélioration des services ou l'utilisation des équipements (31,4 %).
- Des directions régionales font des immobilisations des projets structurants alors que certaines s'en servent pour agir sur d'autres leviers comme l'offre culturelle ou la rétention des publics comme stipulé dans les objectifs du programme.
- Le patrimoine architectural et religieux est principalement visé (50,0 %) dans les documents des directions régionales.

4.3. Les résultats directs du PAI

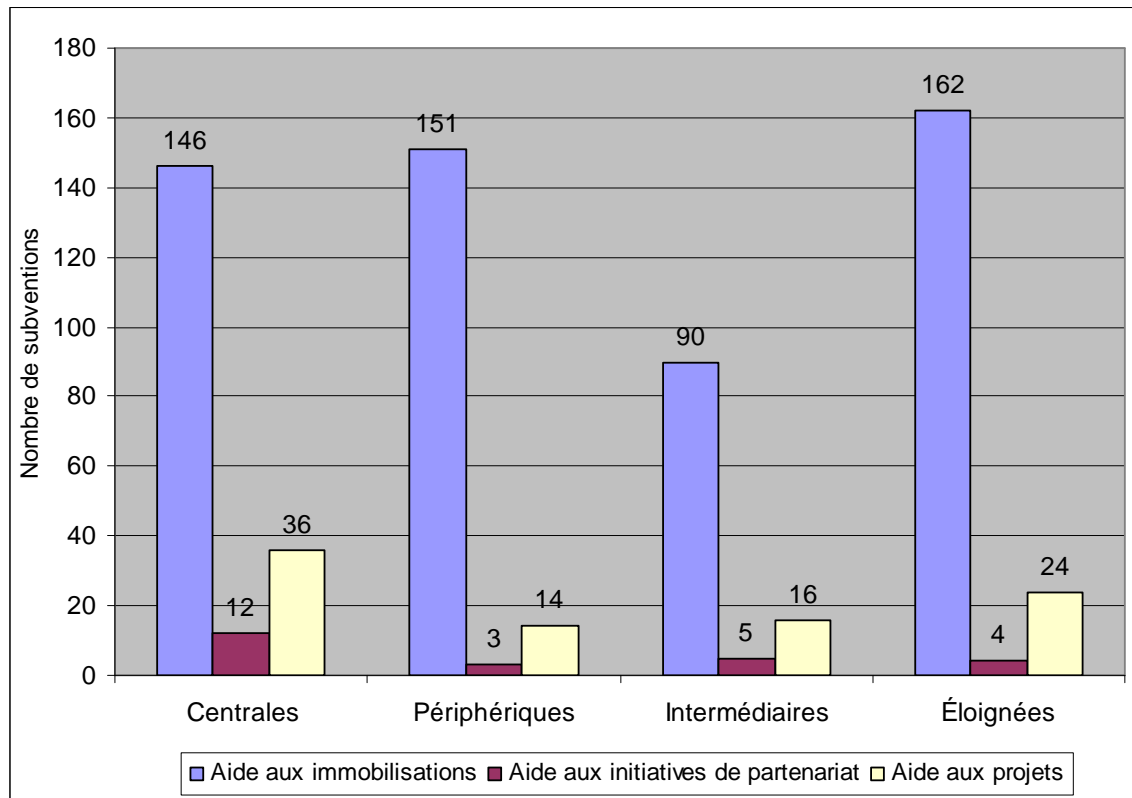
Les résultats contenus dans cette section seront d'abord présentés de façon globale afin d'exposer les données relatives à l'ensemble des projets soutenus par l'intermédiaire des trois enveloppes destinées aux projets en immobilisations dans les programmes *Aide aux immobilisations*, *Aide aux initiatives de partenariat* et *Aide aux projets*. Par la suite, ces dernières feront l'objet d'un découpage exclusivement pour le programme *Aide aux immobilisations* selon le type de financement c'est-à-dire crédits d'investissement, crédits réguliers et FPCQ. Les sous-sections sépareront les données par année, par secteurs culturels ainsi que par type de régions.

4.3.1. Les données relatives à l'ensemble des projets soutenus dans le PAI

Il a été mentionné plus tôt que des projets en immobilisations pouvaient être soutenus par l'intermédiaire des trois enveloppes budgétaires du PAI sans pour autant que la demande ait été formulée dans ce programme. En effet, la Direction des immobilisations peut se servir du FPCQ ou des crédits d'investissements pour subventionner des projets en immobilisations dans les programmes *Aide aux initiatives de partenariat* et *Aide aux projets*.

Dans le premier cas, les projets sont entrepris dans le cadre d'ententes signées avec le Ministère et doivent répondre aux critères d'admissibilité du PAI. Par exemple, le programme *Aide aux initiatives de partenariat* comprend un volet sur les ententes de développement culturel qui sont signées entre le Ministère et des municipalités ou des municipalités régionales de comté (MRC). Elles prévoient souvent la restauration de bâtiments historiques, de biens patrimoniaux ou, plus spécifiquement dans les régions centrales, le développement d'infrastructures culturelles dans un secteur particulier. Ces projets concourent à l'atteinte des objectifs du PQI et du FPCQ qui sont administrés et coordonnés par la Direction des immobilisations et les directions régionales, ce qui rend possible le financement.

Dans le second cas, ce sont des projets qui ont trait à des expositions permanentes qui peuvent être soutenus grâce au volet 4 du FPCQ. Le nombre de subventions en immobilisations annoncées au cours de la période pour chacun des programmes du Ministère, selon le type de régions, est présenté à la figure 5.

Figure 5. Le nombre de subventions en immobilisations annoncées de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions et le programme du MCCCFC sans égard à l'enveloppe budgétaire

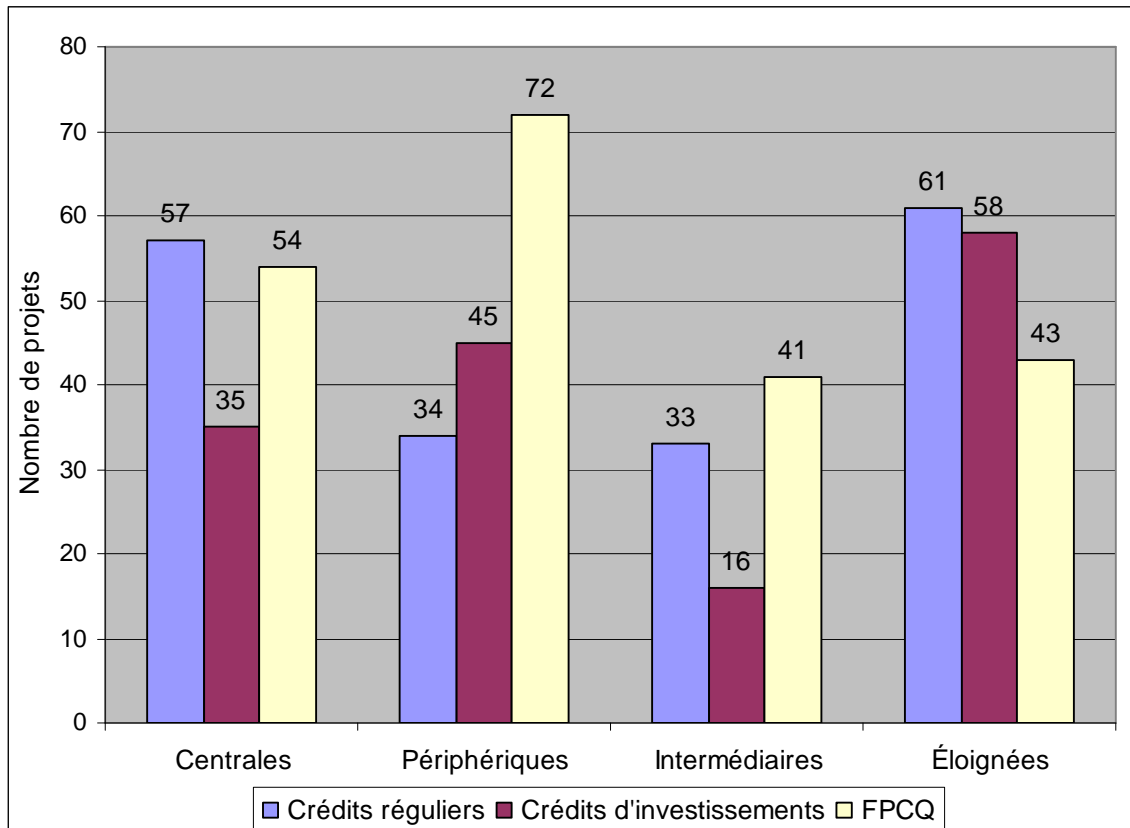
Même si la figure 5 montre que plus de projets sont annoncés dans le cadre du programme *Aide aux projets* que dans celui d'*Aide aux initiatives de partenariat*, la valeur des projets annoncés pour le second est généralement beaucoup plus élevée que pour le premier, puisque le financement est fait en service de la dette. De plus, chaque entente comprend un grand nombre de projets d'importance variable, soutenus par le truchement d'une seule subvention du Ministère.

Tableau 3. Le nombre et la valeur en millions de dollars des projets annoncés en immobilisations, selon le type de régions et le programme du Ministère, de 2006-2007 à 2009-2010

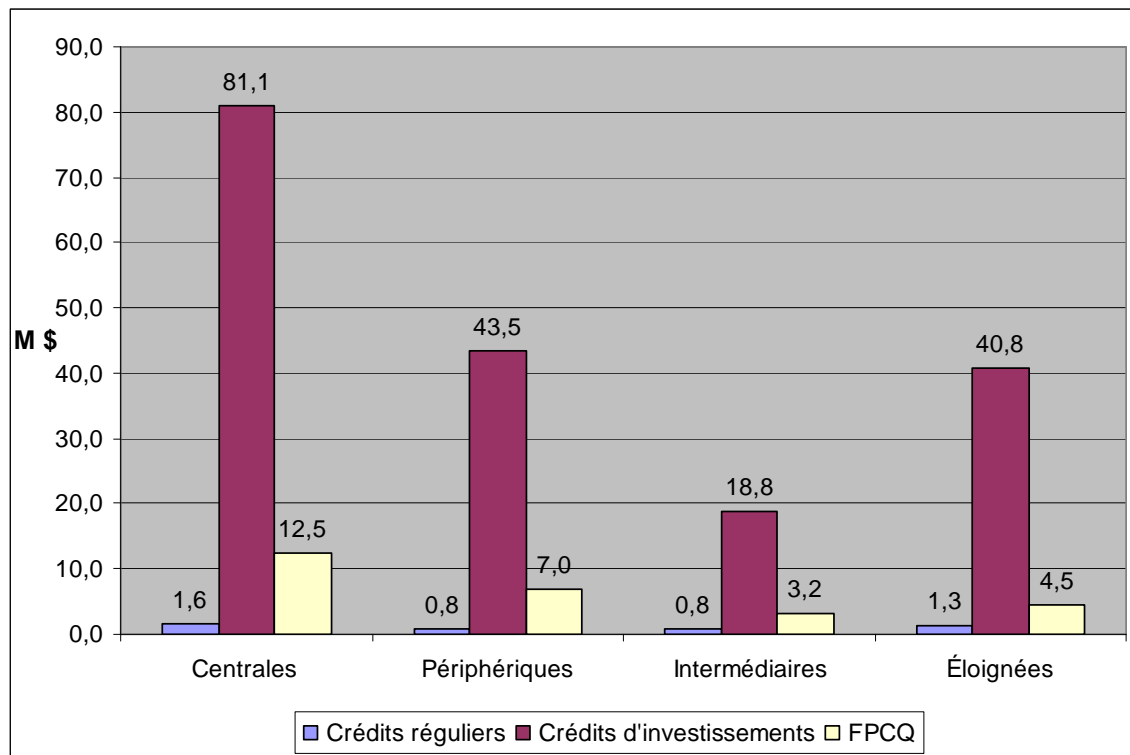
Total		Projets	
		Nombre	Valeur (M\$)
Type de régions	Centrales	194	261,0
	Périphériques	168	60,0
	Intermédiaires	111	32,0
	Éloignées	190	51,3
Programme du Ministère	Aide aux immobilisations	549	215,9
	Aide aux initiatives de partenariat	24	165,7
	Aide aux projets	90	22,7
Ensemble du Québec	Tous	663	404,3

De 2006-2007 à 2009-2010, sur les 663 projets et ententes de partenariat en immobilisations du tableau 3, 549 ont été annoncés directement par le PAI. Ces projets représentent des annonces d'une valeur de 215,9 M\$ sur un total de 404,3 M\$. La figure 6, quant à elle, reprend l'ensemble de ces projets annoncés spécifiquement dans le PAI pour la période couverte et spécifie leur répartition par enveloppe budgétaire en fonction du type de régions administratives dans lequel ils ont été entrepris.

Figure 6. Le nombre de projets annoncés dans le PAI de 2006-2007 à 2009-2010 par enveloppe budgétaire, selon le type de régions administratives



Dans l'ensemble, un moins grand nombre de projets sont subventionnés dans les régions intermédiaires (90). Ce sont les régions éloignées qui soutiennent financièrement le plus grand nombre de projets en crédits d'investissements (58) et en crédits réguliers (61). Les régions périphériques appuient davantage de projets grâce au FPCQ (72). La valeur des projets étant variable, selon leur nature ainsi que la provenance des fonds, un nombre plus élevé de projets ne signifie pas automatiquement des investissements plus importants. Le financement en service de la dette permet de soutenir des projets dont la valeur est beaucoup plus élevée que ceux soutenus en crédits réguliers. Pour le démontrer, la figure 7 présente la valeur des investissements totaux, pour la période du bilan, par type de régions ainsi que par enveloppe.

Figure 7. Les investissements annoncés dans le PAI en millions de dollars par enveloppe budgétaire selon le type de régions, de 2006-2007 à 2009-2010

Les projets annoncés en crédits d'investissements sont d'une valeur supérieure à ceux des autres enveloppes, parce qu'il s'agit de financement en service de la dette. Même si, comme le démontrait la figure précédente, les régions éloignées annoncent le financement d'un grand nombre de projets en crédits d'investissements, la valeur de ces projets (40,8 M\$) est moins élevée que dans les régions centrales (81,1 M\$). Ce constat permet d'affirmer que les régions centrales entreprennent de plus gros projets d'immobilisations, puisque leur financement est principalement en service de la dette. Par ailleurs, ces régions ont une plus grande concentration d'équipements culturels et d'éléments significatifs du patrimoine bâti.

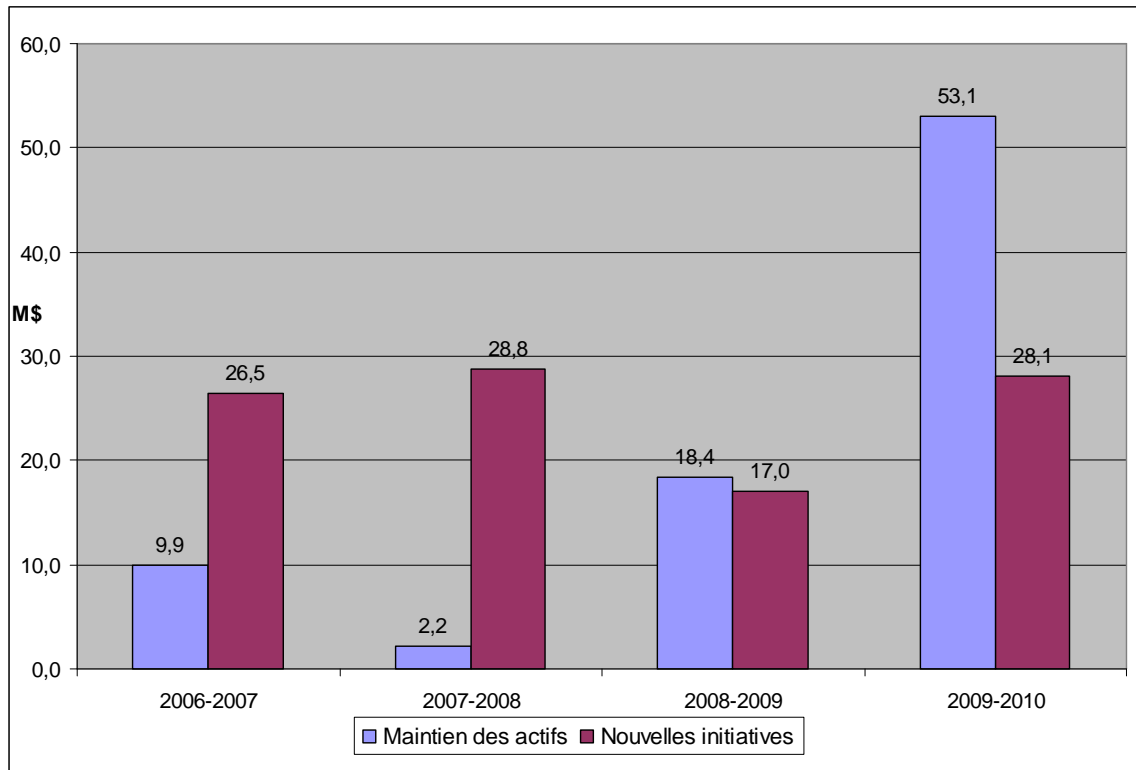
Constats :

- De 2006-2007 à 2009-2010, sur 663 projets en immobilisations, 549 ont été annoncés directement par le PAI. Ces projets représentent des annonces d'une valeur de 215,9 M\$ sur un total de 404,3 M\$.
- Dans l'ensemble, un moins grand nombre de projets sont subventionnés dans les régions intermédiaires (90). Ce sont les régions éloignées qui soutiennent financièrement le plus grand nombre de projets en crédits d'investissements (58) et en crédits réguliers (61).
- Les régions centrales entreprennent de plus gros projets d'immobilisations.

4.3.2. Les crédits d'investissements

Dans cette section, les projets annoncés dans le PQI et ceux annoncés dans l'ancien PTI¹⁹, sont regroupés sous le même vocable, crédits d'investissements. Ces crédits se divisent en deux catégories distinctes, soit le maintien des actifs et les nouvelles initiatives. En somme, le premier est relatif à l'entretien et à la réparation d'équipements alors que le second est associé à la construction de nouveaux équipements²⁰.

Figure 8. La valeur totale des subventions annoncées annuellement dans le PAI en crédits d'investissements de 2006-2007 à 2009-2010, en millions de dollars



La figure 8 montre le total des investissements annoncés par catégorie de projets (maintien des actifs ou nouvelles initiatives) de 2006-2007 à 2009-2010 en service de la dette. Une analyse plus fine de ces investissements indique un renversement en faveur du maintien des actifs dans l'aide annoncée pour des projets en immobilisations en 2008-2009. Celui-ci est probablement le résultat de la mise en œuvre du PQI en 2007 qui favorise principalement le maintien des actifs. En 2007, il était possible de lire dans le PQI : « près de 80 % des sommes du plan quinquennal [...] seront consacrés au maintien des actifs et à la résorption des déficits d'entretien des années passées » alors que « plus de 20 % du montant du plan [...] sera alloué à l'amélioration et au remplacement des

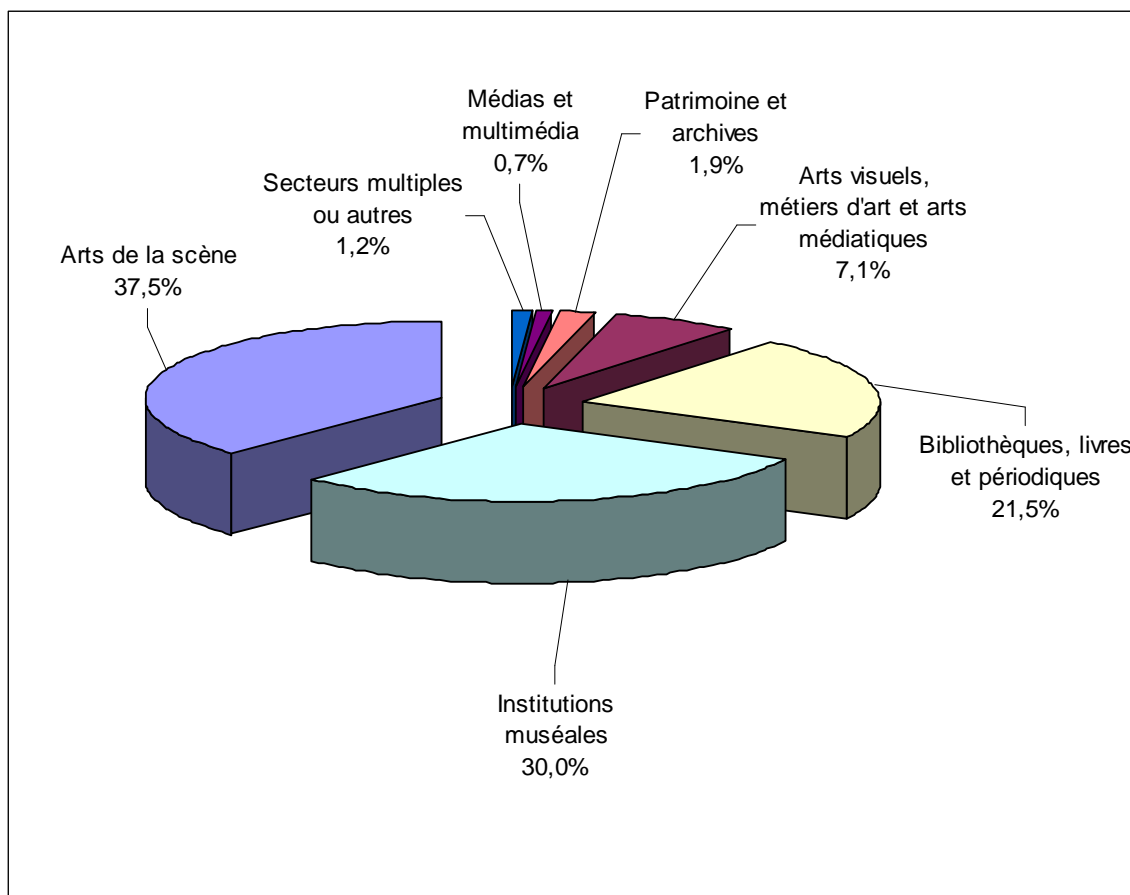
¹⁹ Il s'agit d'une enveloppe pour du financement en service de la dette administrée et coordonnée par la Direction des immobilisations avant l'arrivée du PQI.

²⁰ La définition associée à chacun de ces termes a été énoncée plus tôt à la section 3.1.

infrastructures²¹ ». L'influence de ce plan commence réellement à se faire sentir en 2009-2010, puisque les investissements totalisent un peu plus de 81,0 M\$ et que le maintien des actifs représente 65,6 % de ce total. Auparavant, les projets financés par l'intermédiaire du PTI concernaient davantage les nouvelles initiatives. Il y a donc un virage dans le type de projets soutenus.

Ce changement peut être observé dans tous les types de régions, mais il est moins marqué pour les régions centrales où plusieurs nouvelles initiatives ont tout de même été annoncées en 2008-2009 (10,0 M\$ sur un total de 15,0 M\$ pour cette catégorie) et en 2009-2010 (20,5 M\$ sur un total de 28,0 M\$ pour cette catégorie). Nonobstant cette observation, la figure 3 portant sur les sujets abordés par les directions régionales dans leurs plans d'intervention et leurs dossiers d'affaires a permis de voir que même si les régions centrales annoncent davantage de nouvelles initiatives, elles ne les avaient pas nécessairement planifiées pour les raisons mentionnées plus tôt.

Figure 9. Le pourcentage des subventions annoncées en crédits d'investissements dans le PAI par secteurs d'intervention culturels, de 2006-2007 à 2009-2010



²¹ Secrétariat du Conseil du trésor, *Des fondations pour réussir; Plan québécois des infrastructures*. Gouvernement du Québec, 2007, p. 7.

La figure 9 permet de constater que les secteurs d'intervention culturels les plus soutenus en service de la dette sont ceux des arts de la scène (37,5 % –69,2 M\$), des institutions muséales (30,0 % –55,3 M\$) et des bibliothèques, livres et périodiques (21,5 % –39,7 M\$). Depuis 2008-2009, près de 25,4 M\$ en service de la dette ont été réservés au développement des collections de bibliothèques. Cette somme s'ajoute au total du secteur des bibliothèques, livres et périodiques, ce qui représente des investissements annoncés de 65,1 M\$.

Constats :

- Il y a un renversement en faveur du maintien des actifs dans l'aide annoncée pour des projets en immobilisations à partir de 2008-2009. Les projets de maintien des actifs représentent 65,5 % du total des investissements en 2009-2010.
- Dans les régions centrales, ce changement est moins marqué, puisque plusieurs nouvelles initiatives sont annoncées (10 M\$ sur un total de 15 M\$ pour cette catégorie de projets).
- Les secteurs d'intervention culturels les plus soutenus en service de la dette sont ceux des arts de la scène (69,2 M\$), des institutions muséales (55,3 M\$) et des bibliothèques, livres et périodiques (39,7 M\$).

4.3.3. Les crédits réguliers

Chaque direction régionale se voit allouer annuellement des crédits destinés à soutenir des projets en immobilisations. Ces crédits totalisent annuellement près de 2,2 M\$. Ce total comprend 200 000 \$ pour le développement régional, la muséologie et la formation dont les prochaines figures ne tiendront pas compte.

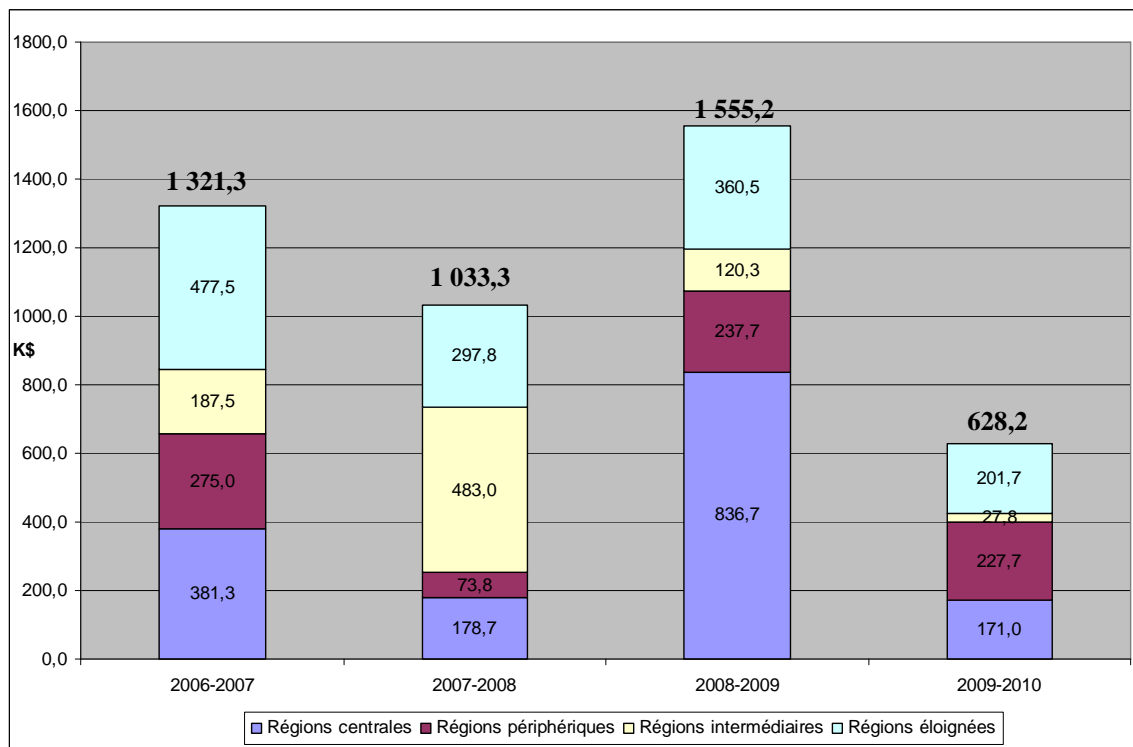
La répartition de l'enveloppe entre les directions régionales n'est pas uniforme, puisque la valeur du montant accordé varie de l'une à l'autre. Cette situation s'explique par l'historique de cette enveloppe. En effet, elle provient de deux anciens programmes, datant de 1996, qui étaient administrés par le Ministère. Le premier est le programme *Soutien aux municipalités pour des projets en patrimoine-restauration*, alors que le second est le programme *Soutien à la restauration des biens culturels*.

Les directions régionales ont la responsabilité de recommander des projets qui seront annoncés en crédits réguliers. Elles évaluent la disponibilité des fonds pour annoncer une subvention et transmettent la demande à la Direction des immobilisations qui valide l'ensemble des demandes. Les directions régionales assurent ensuite le suivi des dossiers et soutiennent les clients-partenaires dans leur démarche.

Les crédits que les directions régionales reçoivent annuellement sont une estimation de leur besoin pour chacun des programmes qu'elles doivent administrer. En fait, ces dernières ont leurs propres budgets et la possibilité de faire des transferts de crédits entre les programmes. Cette option explique que les investissements en crédits réguliers pour des projets en immobilisations varient annuellement, comme montré à la figure 10. Par

exemple, l'écart observable dans la valeur du financement annoncé en régions centrales en 2008-2009 et en 2009-2010 est de 665,7 K\$.

Figure 10. La valeur des investissements annoncés dans le PAI annuellement en crédits réguliers par les directions régionales, de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions, en milliers de dollars

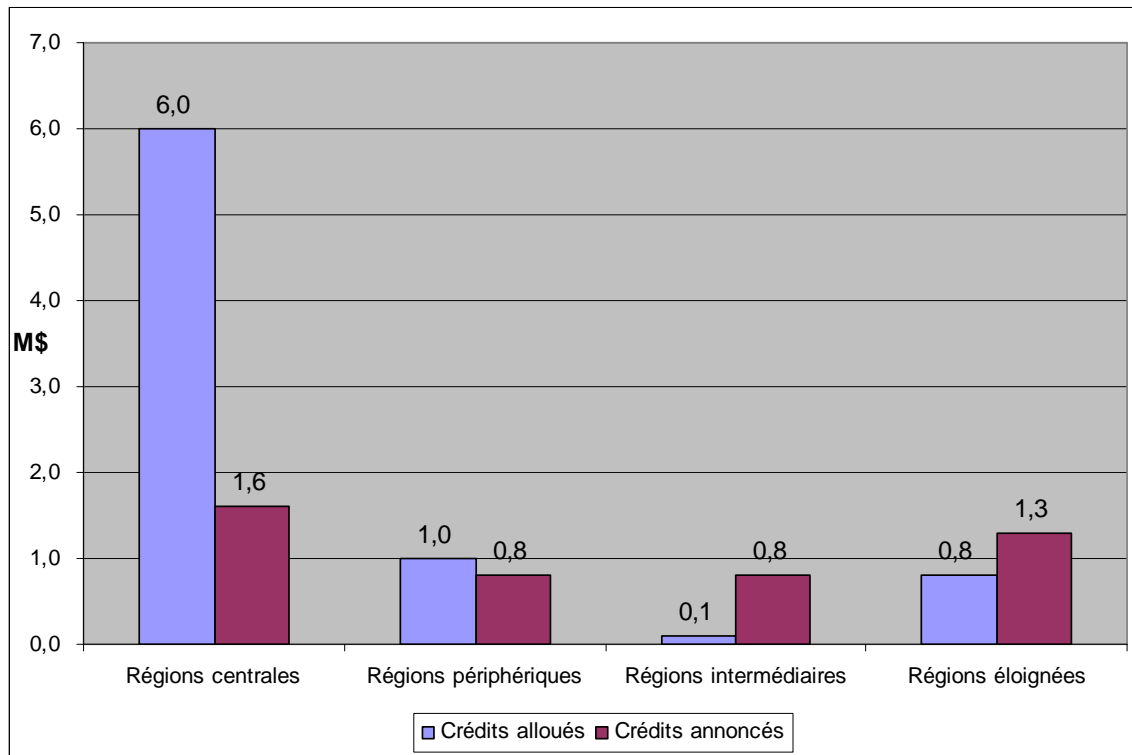


***Ce graphique ne comprend pas les 200 000 \$ prévus pour le développement régional, la muséologie et la formation.**

La figure 10 indique aussi que la valeur totale des subventions varie d'une année à l'autre. En effet, un montant d'environ 1,56 M\$ a été investi en 2008-2009 alors que celui-ci s'élevait à près de 0,63 M\$ en 2009-2010. L'analyse des écarts entre les crédits alloués par type de régions pour des projets en immobilisations et les crédits réellement utilisés pour ce type de projets, quant à elle, nous apprend que la valeur des enveloppes prévues par région ne change pas annuellement. Il n'y a que l'utilisation qui en est faite qui diffère.

Par ailleurs, il faut nuancer cette observation, puisqu'il arrive que les crédits prévus soient utilisés pour des projets en immobilisations entrepris dans le cadre d'ententes de partenariat signées dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat*. Les annonces n'apparaissent donc pas dans les chiffres présentés à la figure 11. Des virements de fonds entre directions régionales peuvent également être effectués en fin d'année financière, par exemple lorsque les fonds n'ont pas été entièrement utilisés par une direction régionale en raison d'un manque de demandes, alors qu'une autre a plus de projets que prévu.

Figure 11. La valeur des crédits alloués par rapport aux crédits annoncés par les directions régionales en crédits réguliers pour le PAI en millions de dollars, de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions

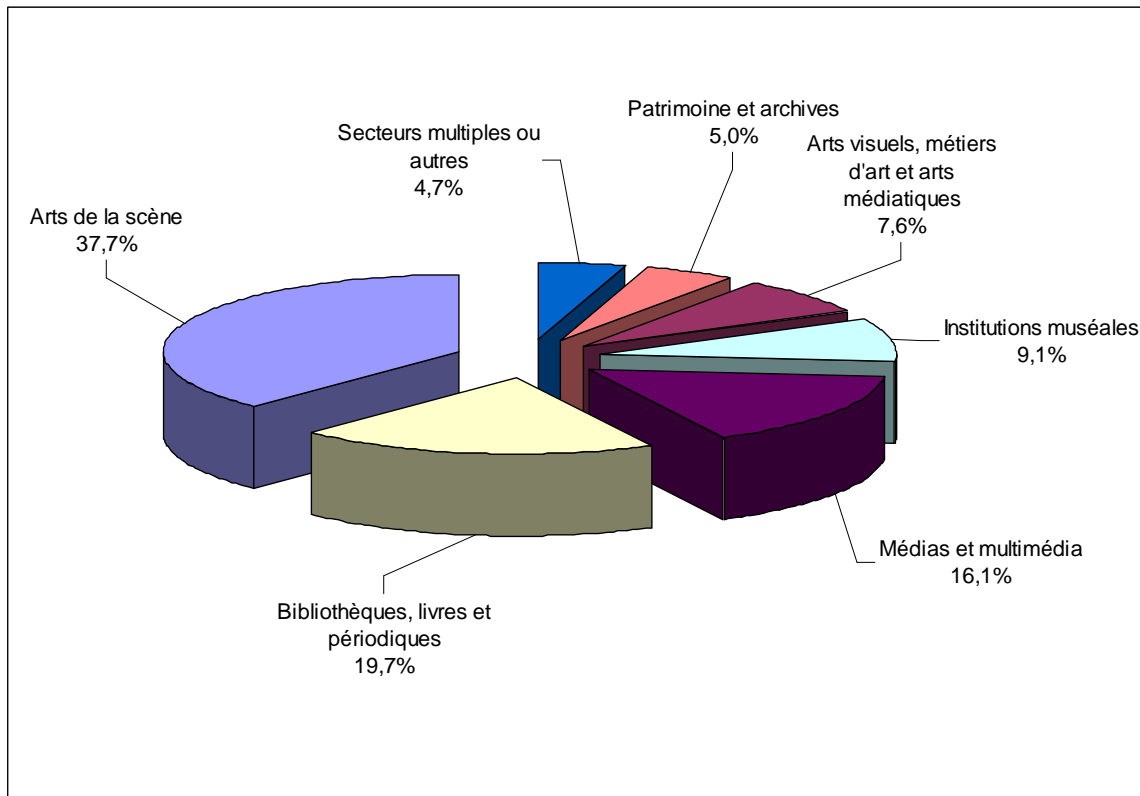


*Cette figure ne comprend pas les 200 000 \$ prévus pour le développement régional, la muséologie et la formation.

Selon cette figure, les régions centrales dépensent environ 27,0 % des crédits alloués aux immobilisations à cette fin. L'écart observable dans ces régions s'explique probablement par l'importance des crédits qui sont annoncés par l'intermédiaire des autres enveloppes, c'est-à-dire en crédits d'investissements et dans le FPCQ. Les régions intermédiaires et éloignées, quant à elles, utilisent au cours de la même période plus d'argent que ce qui leur est accordé. Des réflexions ont été entreprises à l'interne pour redistribuer l'enveloppe dans les bons secteurs. Comme mentionné plus tôt, historiquement près de 2,2 M\$ étaient réservés pour des projets en immobilisations. Le Ministère tente actuellement de voir s'il y aurait lieu de le répartir autrement, par exemple entre les directions régionales ou dans d'autres programmes.

Dans un autre ordre d'idées, la répartition des investissements annoncés en crédits réguliers par secteurs d'intervention culturels est montrée à la figure 12. Encore une fois, le secteur des arts de la scène arrive en première place, avec 37,7 % de l'ensemble des investissements annoncés, et celui des bibliothèques, livres et périodiques, en seconde place (19,7 %). Le secteur des médias et multimédia représente 16,1 % du total des annonces, principalement en raison d'un grand nombre de subventions accordées en 2006-2007, soit pour 52 projets (454,6 K\$).

Figure 12. Le pourcentage d'investissements annoncés dans le PAI en crédits réguliers pour l'ensemble des directions régionales selon le secteur culturel, de 2006-2007 à 2009-2010



* À noter que la catégorie cinéma et audiovisuel n'apparaît pas dans la figure parce qu'il n'y avait qu'un seul projet annoncé.

Constats :

- Les crédits réguliers prévus pour le PAI proviennent de deux anciens programmes datant de 1996, soit *Soutien aux municipalités pour des projets en patrimoine-restauration* et *Soutien à la restauration des biens culturels*.
- Il existe des écarts entre les crédits alloués par type de régions pour des projets en immobilisations et les crédits réellement utilisés.
- Les investissements annoncés en crédits réguliers de 2006-2007 à 2009-2010 pour des projets en immobilisations sont majoritairement faits dans le secteur des arts de la scène avec 37,7 points de pourcentage.

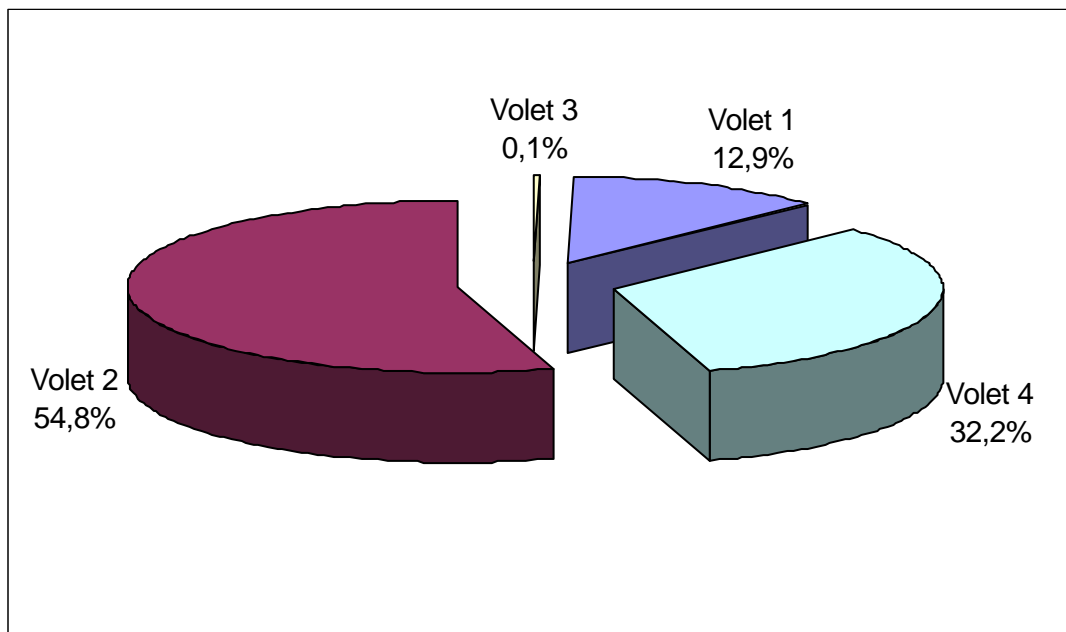
4.3.4. Le Fonds du patrimoine culturel

Le FPCQ vise la sauvegarde et la promotion d'un héritage collectif. Il veut « donner les moyens de préserver les témoins d'une histoire riche et unique, au bénéfice des générations présentes et futures²² ». Le Fonds se décline en quatre volets relatifs à des types d'intervention, soit sur les :

- Volet 1.* Biens protégés par le gouvernement du Québec en vertu de la Loi sur les biens culturels;
- Volet 2.* Bâtiments, sites et ensembles d'intérêt patrimonial significatif;
- Volet 3.* Œuvres d'art intégrées à l'architecture et à l'environnement;
- Volet 4.* Expositions permanentes des institutions muséales²³.

Le FPCQ offre la possibilité de subventionner des projets en crédits réguliers ou en service de la dette. Les volets 1, 2 et 4 permettent les deux types de subventions. Le volet 3, quant à lui, accorde du financement en crédits réguliers en raison du type de projets qu'il vise. Il est à noter que le volet 4 concerne exclusivement le programme *Aide aux projets* du Ministère. Il sera donc moins abordé dans le cadre de ce bilan évaluatif.

Figure 13. Le pourcentage des investissements annoncés par volet du FPCQ dans les programmes du MCCCCF, de 2006-2007 à 2009-2010

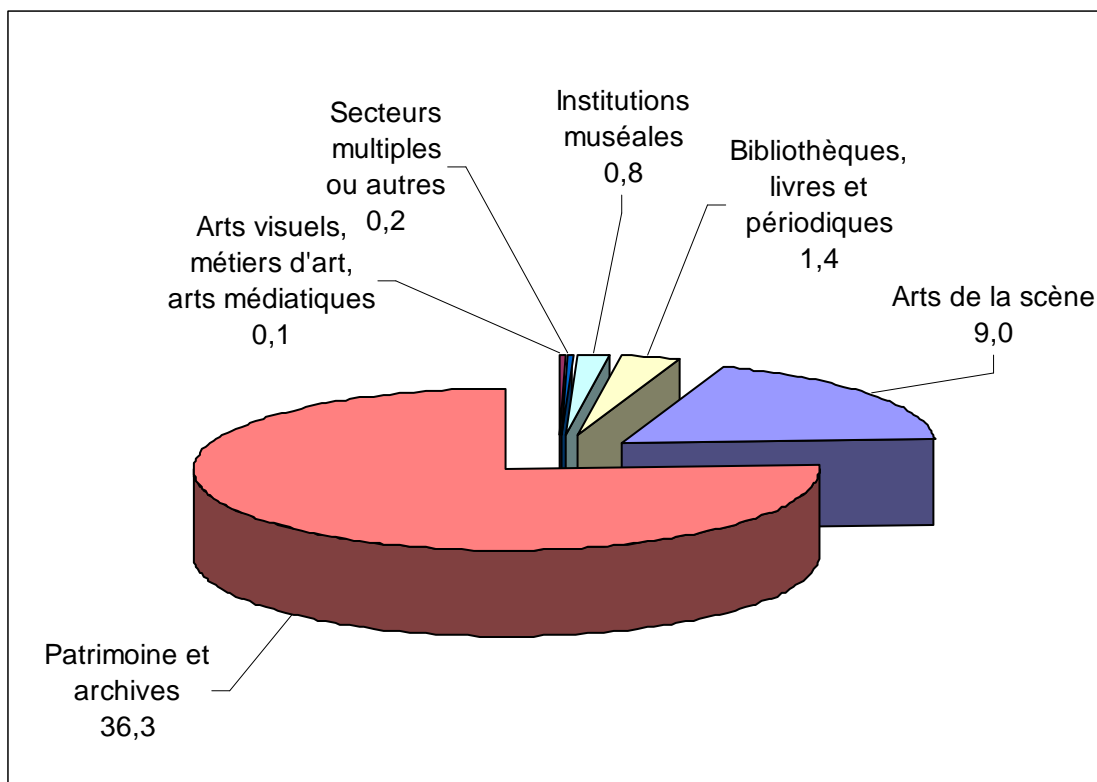


²² Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, *Fonds du patrimoine culturel québécois ; La sauvegarde de notre patrimoine culturel, une question d'identité et de fierté*, [En ligne] <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2287> (page consultée le 18 mai 2010).

²³ Ministère de la Culture et des Communications, *Notre patrimoine à l'avant scène! Fonds du patrimoine culturel québécois*, 2006.

Il est intéressant d'observer la proportion des investissements effectués par volet du FPCQ (figure 13). Le volet 2 du Fonds regroupe tous les biens culturels ou territoires protégés par la Loi sur les biens culturels, une autre loi ou un règlement municipal, ainsi que ceux qui présentent un intérêt patrimonial particulier. S'y trouvent donc des projets entrepris dans le cadre d'ententes avec des endroits qui possèdent un patrimoine architectural riche comme l'île d'Orléans ou les villes de Québec, Montréal, Trois-Rivières et Percé. La majeure partie des subventions (54,8 %) annoncées dans le Fonds concerne ce volet. Ensuite, le volet 4 ciblant les expositions permanentes rassemble 32,2 % des annonces. Par ailleurs, si le volet 3 ne représente qu'une infime partie des investissements du Fonds, c'est parce que très peu de travaux de restauration d'œuvres d'art public ont été entrepris au cours de la période couverte par le bilan évaluatif. On dénote tout de même une augmentation du nombre de demandes en 2009-2010.

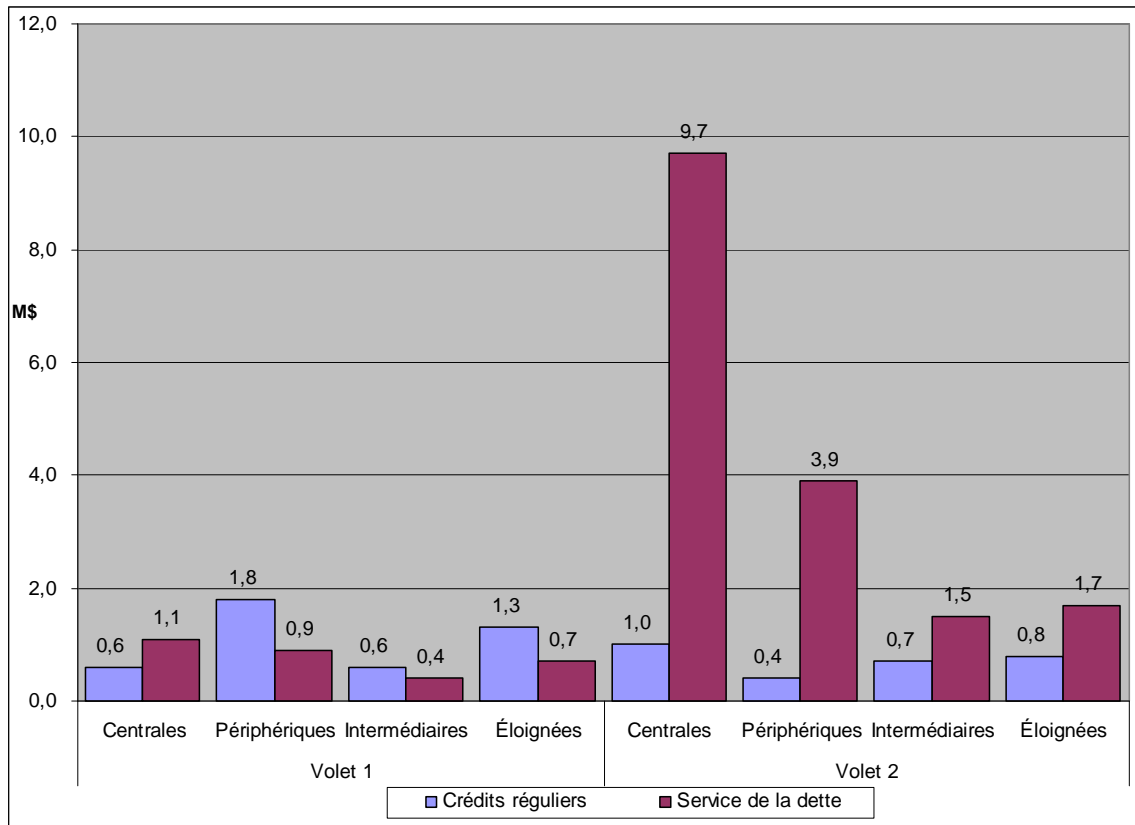
Figure 14. Les investissements en millions de dollars annoncés dans le PAI par secteurs d'intervention culturels de 2006-2007 à 2009-2010 grâce au FPCQ



La figure 14 présente la répartition des investissements annoncés par l'intermédiaire du FPCQ dans les programmes *Aide aux immobilisations*, *Aide aux initiatives de partenariat* et *Aide aux projets* par secteurs d'intervention du Ministère. Comme on pouvait s'y attendre, les projets annoncés sont principalement entrepris dans le secteur du patrimoine et des archives qui obtient 36,3 M\$, ce qui représente près de 76,0 % des investissements totaux du Fonds. Ce résultat est tout à fait justifiable, puisque le FPCQ vise essentiellement des interventions sur des bâtiments patrimoniaux et sur le patrimoine culturel afin d'en assurer la conservation, la restauration et la protection.

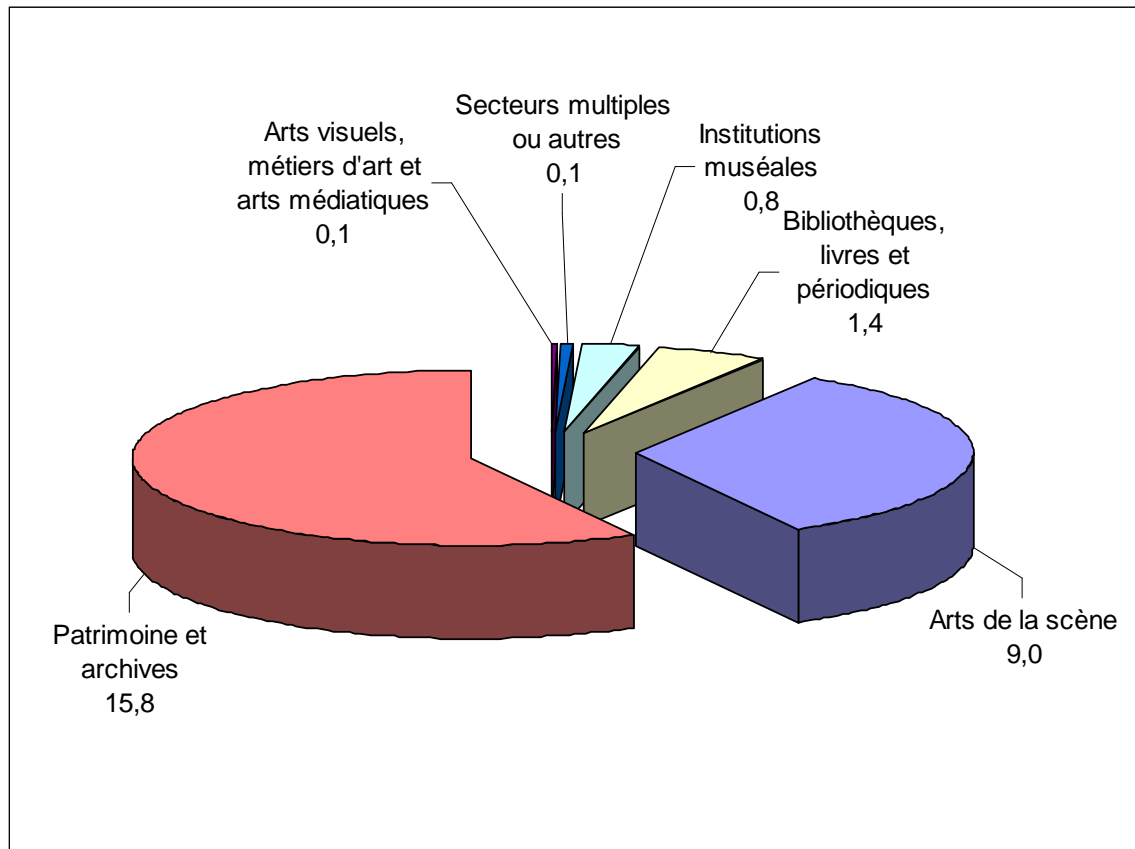
Comme mentionné plus tôt, le PAI concerne principalement les volets 1, 2 et 3 du FPCQ. Puisque le volet 3, pour la restauration des œuvres d'art public, ne représente qu'une petite fraction des subventions (environ 124 000 \$ sur 4 ans), la figure 15 s'attardera à la distribution des investissements annoncés dans les deux autres volets en fonction du type de régions et du type de financement.

Figure 15. La valeur des investissements annoncés dans le PAI dans les volets 1 et 2 du FPCQ en millions de dollars de 2006-2007 à 2009-2010, selon le type de régions et le type de financement



Le financement dans les volets 1 et 2 est fait différemment dans la mesure où les projets du volet 1 sont fréquemment annoncés en crédits réguliers alors que ceux du volet 2 le sont plus souvent en service de la dette. Ainsi, il est possible de conclure que les projets entrepris dans le volet 2 sont de plus grande envergure. Cette observation explique en partie le constat fait précédemment à la figure 13 sur la part importante (54,8 %) que représentent les subventions annoncées dans le volet 2 du Fonds. La figure 15 montre aussi que la valeur des investissements en service de la dette en régions centrales est très élevée dans le volet 2, comme on pouvait s'y attendre en raison de la richesse du patrimoine architectural de ces régions.

Figure 16. Les investissements annoncés en millions de dollars dans chacun des secteurs d'intervention culturels dans le PAI de 2006-2007 à 2009-2010 pour le FPCQ



Les investissements annoncés dans le PAI grâce au FPCQ sont présentés à la figure 16. Une comparaison entre la valeur de l'aide totale associée à chacun des secteurs d'intervention culturels du Ministère dans les figures 14 et 16 indique qu'elle demeure sensiblement la même, sauf en ce qui a trait au secteur du patrimoine et des archives, qui passe de 36,3 M\$ à 15,8 M\$. Ce constat permet de voir que les projets soutenus par le programme *Aide aux initiatives de partenariat* concernent la conservation du patrimoine sur le territoire québécois et qu'ils sont annoncés en service de la dette comme le montre la figure 15.

Constats :

- La majeure partie des subventions (54,8 %) en immobilisations sont annoncées dans le volet 2 du FPCQ.
- Les projets annoncés sont principalement entrepris dans le secteur du patrimoine et des archives qui obtient 36,3 M\$, ce qui représente près de 76,0 % des investissements totaux provenant du Fonds.
- Les projets soutenus par le programme *Aide aux initiatives de partenariat* concernent principalement la conservation, la restauration ou la protection du patrimoine sur le territoire québécois et sont annoncés en service de la dette.

4.4. Les constats généraux

Le bilan évaluatif s'est attardé à la mesure des extrants du PAI qui nous permet d'affirmer que les efforts et les ressources sont dirigés dans la bonne direction. Le programme soutient les efforts de restauration et de conservation des biens patrimoniaux et d'intérêts patrimoniaux. Le bilan permet aussi de dire que le réseau d'infrastructures culturelles est maintenu et même développé grâce au PAI. Nous pouvons également mentionner qu'il existe des mécanismes pour encadrer la réalisation de projets, de la formulation de la demande à sa réalisation, afin que ces derniers soient de qualité. Un programme de construction peut être exigé dans certains cas particuliers afin de permettre une meilleure planification et la préparation des plans et devis. Pour les projets de grande envergure en maintien des actifs et en nouvelles initiatives, des spécialistes du domaine comme des bibliothécaires, des scénographes, etc., peuvent être engagés dans les équipes de professionnels chargés de la planification du projet.

Malgré cet encadrement, nous ne pouvons pas conclure, sur la base de la démarche d'évaluation, que les infrastructures culturelles sont effectivement adéquates et que les espaces de travail ou de formation sont conformes aux standards professionnels, comme le prévoient les objectifs du programme. En effet, certains aspects des objectifs sont formulés en termes d'effets et de retombées qu'on cherche à produire grâce au programme alors que le bilan s'attardait aux extrants.

Les extrants démontrent qu'il y a plus d'équipements culturels sur le territoire québécois, ce qui nous permet de supposer que les citoyens ont plus facilement accès à des lieux et à des équipements qui leur offrent la possibilité de profiter de biens, d'activités et de services touchant les domaines de la culture et des communications. Par contre, il n'était pas planifié dans ce bilan de mener une étude afin de savoir si les citoyens ont l'impression de bénéficier de biens, d'activités et de services supplémentaires par le truchement des équipements culturels ou des infrastructures maintenues ou développées grâce au programme. Il est à noter qu'une enquête réalisée tous les cinq ans sur les pratiques culturelles au Québec existe au Ministère, la dernière ayant eu lieu en 2009. Des portraits statistiques régionaux en culture sont aussi produits sur la base des données de l'enquête ainsi que d'informations régionalisées provenant de différentes sources. Bien qu'elles ne portent pas uniquement sur les lieux soutenus par le programme, ces publications déjà réalisées et à venir nous permettront sûrement d'avoir une idée de l'opinion des citoyens quant à l'accessibilité des lieux culturels.

5. Le programme *Aide aux initiatives de partenariat*

Le programme *Aide aux initiatives de partenariat* est constitué de plusieurs volets assez différents les uns des autres. Le Ministère considère qu'il y a plus d'un type d'ententes qui peut être conclu dans le cadre de ce programme, c'est pourquoi il y a :

- des ententes de développement culturel;
- des ententes spécifiques régionales;
- des ententes ciblées;
- des ententes de délégation de gestion;
- etc.

Chacun de ces types d'ententes poursuit une finalité générale commune qui est de « soutenir le développement de la culture et des communications sur le territoire québécois. Il [le programme] favorise la concertation entre le Ministère et ses partenaires, dans le but de renforcer la convergence et la complémentarité de leurs actions²⁴. » Cependant, ils poursuivent des finalités spécifiques différentes les unes des autres. D'ailleurs, chaque entente est gérée grâce à une convention qui énonce des orientations et des objectifs poursuivis. L'élément qui réunit les renseignements qui sont présentés dans cette section est que toutes les demandes qui s'y trouvent ont été faites pour des projets en immobilisations entrepris dans le cadre du programme *Aide aux initiatives de partenariat*.

Il a été mentionné au début de ce document que des demandes d'aide financière, pour des projets en immobilisations, formulées dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat* pouvaient être soutenues par une des enveloppes du programme *Aide aux immobilisations*, à condition de répondre aux critères d'admissibilité du programme. Cette section portera donc sur les demandes de ce type qui ont été annoncées de 2006-2007 à 2009-2010.

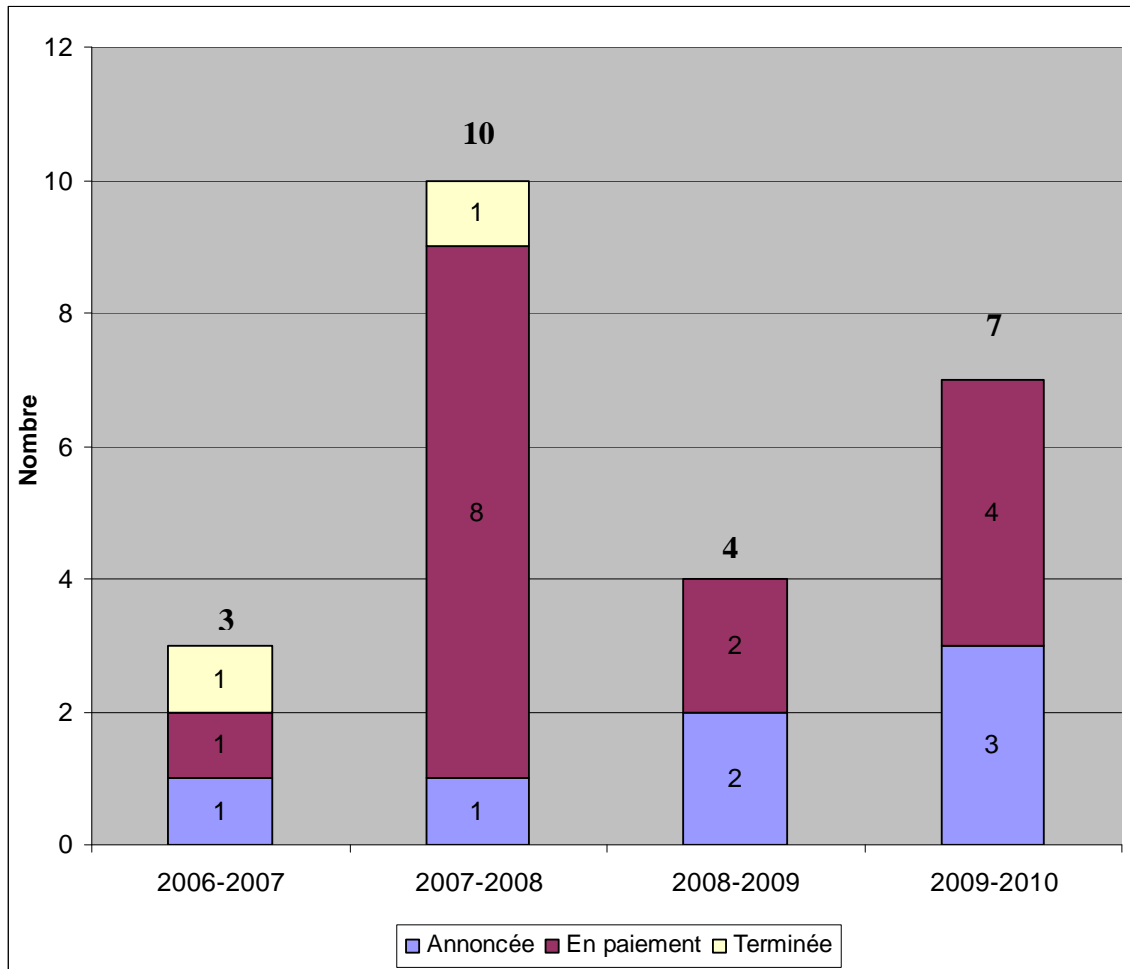
5.1. Les résultats relatifs au programme *Aide aux initiatives de partenariat*

Pour la période couverte par le bilan, le programme *Aide aux initiatives de partenariat* comporte 24 annonces²⁵ d'aide financière qui sont financées par l'intermédiaire d'une des enveloppes du PAI. Elles représentent près de 41,0 % de la valeur totale des crédits du programme de 2006-2007 à 2009-2010.

²⁴ Norme du programme *Aide aux initiatives de partenariat* (C.T. 208908 – 20 avril 2010), p. 2.

²⁵ Il est à noter que, dans cette section, les annonces faites dans le cadre du programme *Aide aux initiatives de partenariat* se réfèrent à des ententes. Une entente, comme une entente de développement culturel, peut comprendre plusieurs projets de différents ordres. La valeur totale de l'entente qui concerne les immobilisations est présentée ici.

Figure 17. Le statut, en 2010-2011, des demandes dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat* qui sont soutenues par l'intermédiaire d'une enveloppe du PAI au cours de la période couverte par le bilan



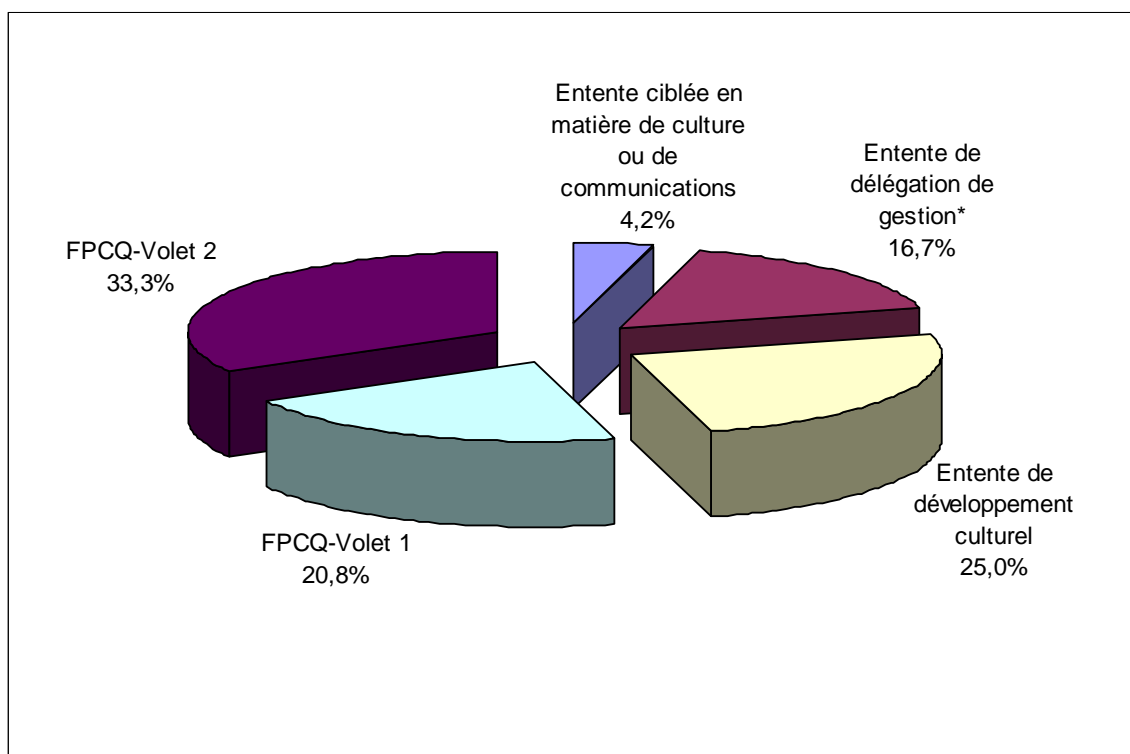
La figure 17 permet de voir quel est le statut de ces 24 annonces en 2010-2011²⁶, c'est-à-dire si la subvention a été entièrement accordée, si elle est toujours en paiement ou si elle est simplement annoncée et que les paiements n'ont pas encore débuté. La plupart des subventions annoncées en 2007-2008 sont toujours en paiement, alors que près de la moitié de celles annoncées en 2008-2009 et 2009-2010 ont encore le statut d'annonce. Au total, 22 des 24 demandes d'aide financière annoncées au cours de la période sont des dépenses actuelles ou à venir. La valeur élevée de certains investissements annoncés pour les projets du programme *Aide aux initiatives de partenariat* soutenus grâce au PQI justifie partiellement ces chiffres, puisque ceux-ci nécessitent un financement en service de la dette, ce qui prolonge l'étalement de l'aide financière. De plus, les ententes de développement culturel sont généralement signées pour trois ans et leur paiement débute lorsque la période qu'elles couvrent est terminée, ce qui explique le plus grand nombre d'annonces.

²⁶ La collecte de données qui a permis d'effectuer les travaux d'évaluation a été réalisée au cours des mois de juin et juillet 2010.

Il est également à noter que le programme *Aide aux initiatives de partenariat* comporte plusieurs annonces d'aide financière qui ont été faites en 2007-2008 (10 annonces). De ce nombre, 7 ont été annoncées dans les régions centrales.

Les 24 annonces faites au cours de la période couverte par le bilan évaluatif visaient en grande partie des projets touchant le secteur du patrimoine et des archives. D'ailleurs, la figure 18 montre que près de 54,0 % d'entre elles (13 demandes) sont annoncées dans le volet 1 ou le volet 2 du FPCQ. Ces 13 demandes ont été amorcées par des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC) dans le cadre d'ententes, mais les données fournies ne permettent pas de les associer à un type d'entente en particulier.

Figure 18. Le pourcentage des annonces en initiatives de partenariat selon la déclinaison budgétaire par l'intermédiaire du PAI, de 2006-2007 à 2009-2010



* Les ententes de délégation de gestion concernent exclusivement la restauration du patrimoine religieux.

Les projets en immobilisations entrepris dans le cadre d'ententes de développement culturel avec les municipalités sont ensuite les plus nombreux. Ces ententes ainsi que les ententes de délégation de gestion ont les parts les plus importantes sur le plan de la valeur du financement annoncé avec respectivement, 41,0 % et 45,0 % de la valeur totale des 24 annonces.

Il est à mentionner que les ententes de délégation de gestion qui apparaissent dans les chiffres présentés sont en fait un transfert de gestion de la Direction des immobilisations, au Conseil du patrimoine religieux du Québec. Ce transfert est effectué depuis 1995 et vise l'application d'une mesure d'aide à la restauration du patrimoine religieux. Cette

mesure comprend deux volets, soit un premier prévoyant la restauration d'édifices du patrimoine religieux et un second pour la restauration du mobilier et des œuvres d'art religieuses. L'aide est accordée en service de la dette et provient du PQI.

Constats :

- De 2006-2007 à 2009-2010, le programme *Aide aux initiatives de partenariat* comporte 24 annonces d'aide financière qui sont financées grâce à l'une des enveloppes du PAI et elles représentent 41,0 % de la valeur totale des crédits du programme.
- Des 24 annonces d'aide financière au cours de la période, 22 sont des dépenses actuelles ou à venir.
- Les 24 annonces d'aide financière faites au cours de la période couverte par le bilan évaluatif visent des projets touchant le secteur du patrimoine et des archives.
- Près de 54,0 % des annonces sont faites dans le volet 1 ou le volet 2 du FPCQ.
- Les ententes de développement culturel ainsi que les ententes de délégation de gestion ont les parts les plus importantes sur le plan de la valeur du financement annoncé avec respectivement, 41,0 % et 45,0 % de la valeur totale des 24 annonces.

5.2. Les constats généraux

Les 24 annonces effectuées dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat* par l'intermédiaire d'une enveloppe budgétaire du PAI représentent une part importante des investissements annoncés (41,0 %) dans le PQI et le FPCQ.

Par ailleurs, il est à noter que les projets en immobilisations annoncés dans le programme *Aide aux initiatives de partenariat* doivent probablement représenter une part importante des crédits réguliers annoncés par les directions régionales, puisque plusieurs intervenants ont affirmé que les crédits alloués pour le PAI dans les régions servaient souvent à financer des projets en immobilisations dans le cadre d'ententes de développement culturel. Ce transfert de fonds permettrait probablement d'expliquer les écarts entre les crédits alloués et les crédits annoncés présentés à la section 4.3.3 de ce document. Ce bilan évaluatif ne permet cependant pas de documenter davantage cette pratique administrative.

6. Conclusion

Ce bilan évaluatif portant sur le programme *Aide aux immobilisations* visait à répondre à deux questions spécifiques afin de fournir de l'information sur le processus de gestion du programme et de documenter son efficacité. Le processus de gestion du programme a été présenté en se basant sur l'existence des trois enveloppes budgétaires qui permettent de soutenir les projets en immobilisations. Les conditions d'admissibilité au programme ont été énumérées et les critères d'attribution du soutien expliqués. Cette démarche a permis de comprendre le fonctionnement du programme et a apporté un éclairage sur les raisons justifiant les choix dans l'attribution des subventions par l'intermédiaire d'une enveloppe plutôt qu'une autre. Cependant, elle met également en lumière des propositions d'amélioration qu'il serait pertinent d'introduire dans la norme du programme.

Par ailleurs, les résultats directs du programme ont été montrés grâce à un portrait des réalisations sur tout le territoire, et ce, pour chacune des enveloppes budgétaires. Ce bilan évaluatif ne porte pas un jugement sur l'écart entre les résultats obtenus et ceux prévus, comme le fait habituellement une mesure de l'efficacité, puisque les objectifs du programme sont formulés en termes d'effets recherchés. Somme toute, le programme soutient des projets en immobilisations et des efforts supplémentaires sont effectués pour appuyer des projets de maintien des actifs comme le prévoit le PQI. De plus, les données collectées montrent que des infrastructures culturelles existent dans toutes les régions du Québec. Il serait intéressant, dans une prochaine étude, de comparer les résultats du programme avec les données recueillies au cours des dernières années à l'intérieur d'évaluations sectorielles réalisées par le MCCCCF sur la dynamique culturelle dans chaque région.

Enfin, ce bilan évaluatif contient une section sur le programme *Aide aux initiatives de partenariat*, car des projets entrepris dans le cadre de ce programme sont subventionnés selon les critères d'admissibilité du programme *Aide aux immobilisations*. Il est à noter que leur valeur représente une part importante des investissements annoncés dans le PAI, malgré leur nombre peu élevé.

Bibliographie

HARVEY, Fernand et Andrée FORTIN. *La nouvelle culture régionale*, Québec, Institut québécois de la recherche sur la culture, 1995, 255 p.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS, *Notre patrimoine à l'avant scène! Fonds du patrimoine culturel québécois*, 2006.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE, *La culture des résultats; atelier de formation pour les clients-partenaires*, Automne 2008, 44 p.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE. *Programme d'Aide aux immobilisations; Aide-mémoire*. Version du 4 décembre 2008, 8 p.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE, *Informations sur le service en ligne*, [En ligne]
<http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2001> (page consultée le 27 septembre 2010).

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE, *Fonds du patrimoine culturel québécois; La sauvegarde de notre patrimoine culturel, une question d'identité et de fierté*, [En ligne]
<http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=2287> (page consultée le 18 mai 2010).

MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Gouvernement du Québec, 2010, 99 p.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2010-2011 – Discours sur le budget*. Gouvernement du Québec, 2010, 46 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Des fondations pour réussir; Plan québécois des infrastructures*. Gouvernement du Québec, 2007, 15 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014 –Dépenses publiques : des choix responsables*. Gouvernement du Québec, 2010, 45 p.

