

L'évaluation monétaire de fonds d'archives¹



Canadian Council of Archives
Conseil canadien des archives

Enjeux :

La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) a récemment publié un nouveau *Guide pour les évaluations monétaires*, avec une « Communication aux intervenants du milieu archivistique » (décembre 2020). Ceux-ci imposent plusieurs modifications à la méthodologie utilisée pour justifier l'évaluation de la juste valeur marchande de fonds d'archives :

- 1) Les évaluations monétaires de toutes les catégories de biens culturels doivent être appuyées par des ventes récentes comparables (5 ans) ou, exceptionnellement, la méthode de coût.
- 2) Les évaluations antérieures du Conseil national d'évaluation des archives (CNÉA) ne peuvent plus être utilisées comme précédents.
- 3) Les attestations d'évaluations antérieures de la CCEEBC ne peuvent plus être utilisées comme précédents.

Le Guide ne prévoit pas de disposition pour l'évaluation monétaire des documents numériques, qui se retrouvent dans la plupart des fonds d'archives contemporains.

Le Guide révisé de la CCEEBC a été diffusé après la réception de nombreux commentaires judicieux de la part du Conseil national d'évaluation des archives (CNÉA), d'évaluateurs d'expérience et d'archivistes émérites - des professionnels soucieux de faire reconnaître l'importance et la portée de documents d'archives à l'échelle nationale. La CCEEBC a choisi de n'intégrer aucune des recommandations de ces mémoires, adoptant plutôt une approche légaliste très étroite qui aura un effet négatif sur les efforts visant à promouvoir la diversité, l'équité et l'inclusion du patrimoine documentaire canadien.

Compte tenu de l'absence intentionnelle de compréhension de la CCEEBC quant à la nature du marché des fonds d'archives importants, le CNÉA a conclu qu'il ne peut plus mener d'évaluations de fonds d'archives pour présentation à la CCEEBC.

Les conséquences

Sans une évaluation de la juste valeur marchande conforme aux nouvelles exigences de la CCEEBC, la CCEEBC ne fixera pas la valeur aux fins de l'impôt. De ce fait :

- 1) Les donateurs de fonds d'archives ne pourront plus bénéficier de l'attestation fiscale de la CCEEBC quant à l'importance exceptionnelle et à la valeur monétaire de leur don.
- 2) Les efforts déployés présentement pour faire en sorte que les peuples autochtones et toutes les minorités occupent la place qui leur revient dans notre mémoire collective documentée seront entravés.

¹ Un fonds d'archives comprend un ensemble de documents de tous les supports documentaires, produits et reçus par une personne physique, familiale ou corporative dans le cadre de leurs activités. Un fonds contient de nombreuses pièces, mais il constitue une entité complète.

3) Les personnalités canadiennes influentes et les personnes morales, dans tous les domaines d'activité, n'auront plus les mêmes incitatifs pour faire don de leurs documents à une institution canadienne désignée. Les collections seront donc susceptibles d'être vendues sur le marché international à des bibliothèques, archives et musées, entraînant de ce fait la perte possible de l'intégrité évidentielle, de l'accès et de l'utilisation des documents pour les Canadiens.

Contexte

Conseil national d'évaluation des archives : Le CNÉA a été fondé au début des années 1970 par des institutions d'archives comme service d'évaluation pour les institutions conservant des fonds d'archives. Il a évolué au terme de discussions entre l'ancien ministère du Revenu national (maintenant l'Agence du revenu du Canada) et les Archives publiques du Canada (APC ; maintenant Bibliothèque et Archives Canada ou BAC). Le Ministère a reconnu que les fonds d'archives ont une juste valeur marchande et s'est montré ouvert à l'idée de recevoir des reçus pour ce type de don. Pour élaborer une méthode de calcul de la juste valeur marchande, les APC et le Revenu national se sont entendus sur un profil de comité formé d'un négociant, un chercheur et un archiviste qui examine et détermine la valeur des documents par, pour assurer que la valeur des documents fasse l'objet d'un consensus fondé sur le marché, les perspectives culturelles et le potentiel de recherche. La communauté archivistique a été un ardent défenseur de la *Loi canadienne sur l'exportation et l'importation de biens culturels* en 1977. La relation établie entre la CCEEBC, le CNÉA et la communauté archivistique a été collégiale au fil des ans, car tous ces acteurs reconnaissent l'importance de maintenir l'intégrité du processus tout en équilibrant les intérêts légitimes des donateurs et du régime fiscal. Notre patrimoine documentaire et notre connaissance des différentes facettes de la société canadienne ont grandement bénéficié de cette collaboration.

Le marché : Le marché des fonds archivistiques est unique et ne suit pas le modèle de marché commercial de la plupart des autres biens culturels meubles. L'ampleur des fonds d'archives, associée aux obligations à long terme en matière de préservation et d'accès à la recherche, est considérable, ce qui explique que le marché soit constitué d'institutions plutôt que de particuliers. Le marché institutionnel est concurrentiel, car les universités cherchent à bâtir des ressources uniques, et les archives gouvernementales s'emploient à documenter tous les aspects de notre société aussi riches que diversifiées. Si des institutions financées par les deniers publics rivalisaient pour acquérir un fonds par surenchère monétaire, elles s'exposeraient à des critiques amères; elles se différencient donc sur d'autres aspects d'une entente d'acquisition ou de don, en s'engageant de façon permanente à préserver et à gérer de façon professionnelle les documents uniques du donateur ou du vendeur, qui apportent ainsi leur contribution au Canada. Pour une institution, le prix réel d'une décision d'acquisition vise le coût total de la possession. Cette façon de procéder reflète l'approche traditionnelle adoptée par le gouvernement pour évaluer le coût de l'acquisition d'autres immobilisations, comme les bâtiments et les systèmes d'armement.

Pour de nombreuses personnalités et sociétés, la vente de documents d'archives d'importance nationale à des acheteurs internationaux susciterait l'opprobre du public. L'une des fonctions essentielles du document d'archives réside dans sa valeur durable en tant que témoignage, qu'il soit juridique, de recherche ou culturel. Pour cela, il convient d'assurer le transfert direct du créateur à un service d'archives géré par des professionnels, afin de garantir le maintien de l'authenticité et de l'intégrité des documents. Le marché canadien pour les fonds d'archives est limité et la plupart des transactions sont confidentielles, et protégées par des politiques de confidentialité. Trouver des ventes comparables au cours des cinq dernières années est très difficile, voire impossible pour les fonds importants et, sans tenir compte de tous les facteurs pertinents, l'information disponible pourrait être trompeuse.

Documents numériques : Au 21^{ème} siècle, les documents numériques font de plus en plus partie de notre quotidien, les tribunaux les ayant admis comme preuve d'actions et de transactions. Les institutions en font l'acquisition en raison de leur utilité essentielle pour la recherche et leur valeur de preuves. Là encore, la CCEEBC exige des « preuves de marché public actif » pour justifier le résultat de l'évaluation.

Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels : Fondée en vertu de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels en 1977, la Commission est chargée, entre autres, de l'attestation des biens culturels d'intérêt exceptionnel aux fins de l'impôt, ce qui inclut la fixation de leur juste valeur marchande. Ce concept n'est pas défini par la loi, mais la CCEEBC invoque l'existence d'un « corpus jurisprudentiel reconnu » sur la question, bien que nous n'ayons trouvé aucune instance portant sur le marché des fonds d'archives. Nous convenons que la CCEEBC se doit de se concentrer sur la juste valeur marchande, mais nous contestons l'interprétation de la définition utilisée par la CCEEBC, sa compréhension du marché et ses critères en matière d'évaluation des fonds d'archives.

Les définitions de la juste valeur marchande diffèrent. La CCEEBC la définit comme suit : « Le prix le plus élevé, exprimé en espèces, qu'un bien rapporterait sur le marché libre, dans une transaction entre un vendeur et un acheteur consentants qui seraient prudents, indépendants l'un de l'autre et qui agiraient en toute connaissance de cause. »

L'Agence du revenu du Canada offre une version différente de cette définition, qui commence ainsi : « Il s'agit généralement de la valeur la plus élevée que vous pourriez obtenir si vous vendiez votre bien... »², ce qui correspond au véritable concept de juste VALEUR marchande.

La notion de valeur est plus générale que celle de prix et, dans le cadre d'une transaction, des considérations (i.e. considération est utilisé dans le sens juridique signifiant quelque chose ayant une certaine valeur) tangibles et quantifiables allant au-delà du prix s'ajoutent à la valeur initiale. *Chaque aspect relié à la gestion et à la préservation des fonds d'archives, qu'il s'agisse de l'administration des droits comme ceux du droit d'auteur, de la création de répertoires, de la numérisation et de la promotion*

² <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/particuliers/sujets/tout-votre-declaration-revenus/declaration-revenus/remplir-declaration-revenus/revenu-personnel/ligne-127-gains-capital/definitions-gains-capital.html> (lien visité le 20 mars 2021)

des fonds, peut être quantifié de manière à déterminer la valeur financière générée pour un bien donné. Tous ces facteurs sont importants dans ce marché distinct mais actif, et la CCEEBC devrait les reconnaître et les intégrer dans ses politiques relatives aux documents d'archives.

Contrairement à la plupart des autres organismes réglementaires ou quasi-judiciaires qui respectent leurs décisions antérieures et les utilisent dans leur travail, la CCEEBC refuse maintenant les évaluations basées sur celles de leurs prédécesseurs. Elle prétend que l'information relative à des décisions antérieures est réputée être protégée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle ne trouve pas de moyens de rendre cette information accessible aux évaluateurs et aux membres de la Commission de manière convenable mais anonymisée.

Les récentes décisions de la CCEEBC relatives aux demandes qui ont été reportées de 2019 et de 2020 ont confirmé l'expérience du CNÉA des quelques dernières années, à savoir que la CCEEBC s'est éloignée des pratiques antérieures qui reconnaissaient l'évaluation de fonds d'archives comme un défi commun, pour s'orienter vers une exigence absolue de preuves marchandes pertinentes récentes.

En cherchant à s'acquitter de son « devoir d'équité », la CCEEBC obtient un résultat qui est injuste pour les donateurs de documents d'archives et contraire à l'intention évidente de la Loi. Pour des motifs de cohérence future et, de toute évidence, contrairement aux pratiques antérieures, la CCEEBC refuse aussi toute possibilité d'interpréter sa méthodologie limitée d'évaluation de manière à prendre en compte la nature réelle du marché des fonds d'archives importants. Pendant quarante ans, dans un esprit de collaboration, la CCEEBC et le NAAB ont trouvé des solutions et se sont conformés aux objectifs de la loi. Cet esprit n'est malheureusement plus présent.

Décision du CNÉA (Mars 2021) : Étant donné cette approche légaliste restrictive et le fait que nous ne pouvons plus nous baser sur des évaluations antérieures ou des décisions de la CCEEBC, le CNÉA a conclu qu'il ne pouvait plus mener d'évaluations dans le cadre des demandes d'attestations de la CCEEBC conformément aux méthodes appliquées depuis longtemps, ni le faire avec intégrité professionnelle.

Il est important de noter que les évaluateurs indépendants devront relever ce même défi insurmontable en vertu du nouveau Guide pour les évaluations monétaires de la CCEEBC.

ACTIONS :

L'évaluation professionnelle de dons de fonds d'archives en vue d'une attestation de la CCEEBC est aujourd'hui une préoccupation urgente pour les institutions d'archives, leurs donateurs et tous ceux qui se soucient de l'intégrité et de l'inclusivité du patrimoine documentaire canadien. Nous soulignons que :

- a) La loi a été appliquée avec succès pendant plus de quatre décennies.
- b) Compte tenu du nombre de dons récents d'importance nationale qui ont été reportés par la CCEEBC, il y a maintenant urgence.
- c) La CCEEBC et l'Agence du revenu du Canada utilisent des définitions différentes de la « juste valeur marchande », la première mettant l'accent sur le 'prix' et la seconde sur la 'valeur'.
- d) La législation ne définit ni la « juste valeur marchande » ni la manière de la déterminer. La méthodologie développée et perfectionnée par le CNÉA a très bien fonctionné au Canada pendant plus de quarante ans.
- e) Toute acquisition de fonds d'archives implique des engagements institutionnels à long terme, tangibles et quantifiables, liés à la préservation et aux services professionnels.
- f) Les nouvelles exigences sont publiées sous forme de « GUIDE » et non de règlement.
- g) Les exigences de la CCEEBC en matière d'évaluation devraient être conformes aux réalités du marché institutionnel actif pour les fonds d'archives.
- h) La CCEEBC est composée d'un président et de 9 membres. Il y a actuellement 5 postes vacants au sein de la Commission, et le mandat de 2 autres membres prend fin en mai 2021.

PAR CONSÉQUENT, NOUS RECOMMANDONS QUE :

1. Le ministre du Patrimoine canadien propose la nomination à la CCEEBC de deux archivistes chevronnés ayant de l'expérience en matière d'évaluation monétaire et de négociation pour l'acquisition d'importants fonds d'archives multimédias.
2. La CCEEBC lance de toute urgence une véritable consultation auprès de la communauté archivistique et de ses intervenants
 - a) pour connaître la portée et la nature du marché canadien pour les fonds d'archives;
 - b) pour mieux cerner tous les éléments de valeur qui font partie intégrante d'une entente d'acquisition pour un fonds d'archives;
 - c) pour élaborer une méthodologie acceptable sur le plan professionnel concernant l'évaluation des fonds d'archives, y compris le patrimoine documentaire sur tous les supports;
 - d) pour identifier un moyen durable visant à garantir aux donateurs de fonds d'archives tous les avantages prévus par la Loi, y compris des modifications législatives.
3. La CCEEBC procède à la détermination de la juste valeur marchande des demandes préparées selon les anciennes lignes directrices en vigueur au moment de la présentation de la demande. (Communiqué de la CCEEBC du 6 mars 2020)



Canadian Council of Archives
Conseil canadien des archives

Joanna Aiton Kerr
Présidente du Comité de direction du CCA
joanna@archivescanada.ca

Christina Nichols, CCA Executive Director / Directrice exécutive
NAAB Secretariat / Secrétariat du CNÉA
cnichols@archivescanada.ca