

Mémoire présenté par Action patrimoine dans le cadre de la consultation publique en vue du renouvellement de la politique culturelle du Québec

28 avril 2016

RÉSUMÉ

Action patrimoine et les membres de la Table de concertation des acteurs nationaux en patrimoine bâti que l'organisme préside accueillent favorablement la démarche de consultation publique entreprise par le gouvernement du Québec en vue du renouvellement de la politique culturelle du Québec prévu pour 2017. Nous nous réjouissons de l'inclusion d'une réflexion spécifique sur le patrimoine menée en parallèle de cette consultation et espérons que cette question trouvera la place qui lui revient dans la future politique culturelle du gouvernement.

Action patrimoine et ses partenaires sont convaincus que la gestion, la protection et la valorisation du patrimoine bâti et des paysages culturels québécois doivent être envisagées dans une perspective intégrée d'aménagement du territoire. Pour ce faire, nous sommes d'avis que le Québec doit se doter d'une vision claire et cohérente en matière de patrimoine et que cette vision doit être à la base même de toutes les actions qui seront entreprises. Nous sommes également convaincus que le discours utilisé lorsqu'il est question de patrimoine doit être substantiellement modifié. En effet, celui-ci doit mettre davantage l'accent sur la valeur sociale et économique du patrimoine. La protection et la valorisation doivent dorénavant être présentées comme une option économiquement viable et bénéfique sur le plan du développement durable.

En matière de gestion du patrimoine, nous constatons qu'une révision complète doit être enclenchée. Force est de constater que nous sommes présentement dans une gestion que l'on pourrait qualifier de « pompier », c'est-à-dire de dernière minute et au cas par cas.

Finalement, en matière de structure, nous sommes convaincus qu'une clarification des rôles et responsabilités de tous les acteurs impliqués et une plus grande reconnaissance des compétences de chacun permettra une gestion plus efficiente du patrimoine.

Action patrimoine exprime sa volonté claire d'agir en partenaire des autorités gouvernementales et de contribuer à la mise en œuvre des moyens et outils qui permettront de mettre en valeur et de faire connaître toujours davantage le patrimoine bâti et les paysages culturels du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction			5
	1.1 Présentation d'Action patrin		entation d'Action patrimoine	5
	1.2 Dém		arche pour le dépôt du mémoire	5
2.	Enjeux			6
	2.1 Visio		n	6
	2.2 Discour		ours	8
	2.3 Tem		ps	8
	2.4 Structure		9	
	2.4.1		Un nombre croissant d'intervenants	9
	2.4.2		Une déresponsabilisation et un attentisme coûteux	10
	2.4.3		Des lois et des outils épars qui limitent la possibilité de protection	n 10
	2.4.4		Une faible reconnaissance des compétences nécessaires à l'action innovante et durable	11
3.	Recommandations			12
4.	Conclusion			15
ANI	NEXE	1 – In	tervenants qui ont participé aux discussions	16

1. Introduction

Action patrimoine est heureux de pouvoir contribuer au projet de renouvellement de la politique culturelle du Québec prévu pour 2017. Nous sommes d'autant plus heureux de constater qu'un mandat spécifique portant sur le patrimoine s'ajoute aux consultations publiques. Par le biais de ce mémoire, nous espérons pouvoir faire bénéficier au gouvernement du Québec notre expérience dans les deux approches¹ visant à déterminer les principales assises de son action pour les prochaines années.

1.1 Présentation d'Action patrimoine

Action patrimoine est un organisme privé à but non lucratif qui œuvre depuis 1975 à protéger, à mettre en valeur et à faire connaître le patrimoine bâti et les paysages culturels du Québec. Notre approche en patrimoine, véhiculée par nos activités de diffusion, de sensibilisation et de formation, s'inscrit véritablement dans l'action. C'est dans ce contexte que le nom d'Action patrimoine est venu remplacer, en 2012, celui du Conseil des monuments et sites du Québec. Nous croyons fermement que le patrimoine bâti et les paysages culturels contribuent à l'identité collective et participent à la qualité de vie des citoyens. Pour remplir pleinement notre mission, nous menons des actions d'éducation, d'édition et d'intervention auprès des citoyens, des institutions et des gouvernements.

De plus, à titre d'organisme de regroupement reconnu par le ministère de la Culture et des Communications du Québec, Action patrimoine préside la Table de concertation des acteurs nationaux en patrimoine bâti², un espace de rencontre qui permet aux différents organismes de cibler les enjeux communs.

1.2 Démarche pour le dépôt du mémoire

En vue du dépôt du présent mémoire et de sa présentation lors d'une séance de consultation publique, Action patrimoine a organisé deux rencontres. Une première, le 14 mars 2016, avec les membres de la Table de concertation des acteurs nationaux en patrimoine bâti. Une seconde, le 18 mars 2016, avec les membres du conseil d'administration et autres proches collaborateurs de l'organisme. Ainsi, un total de **27 experts** combinant des dizaines d'années d'expérience et de connaissances du patrimoine bâti et de l'aménagement du territoire ont été rencontrés. Les points de vue, inquiétudes et recommandations inscrits dans ce mémoire sont donc partagés par les acteurs du milieu.

¹ Consultation publique en vue du renouvellement de la politique culturelle du Québec ainsi que l'étude parallèle.

² Membres de la Table de concertation : Action patrimoine, Amis et propriétaires de maisons anciennes du Québec, Association québécoise du patrimoine industriel, Association québécoise des interprètes du patrimoine, Association des moulins du Québec, Corporation des gestionnaires de phares de l'estuaire et du golfe Saint-Laurent, Conseil du patrimoine religieux du Québec, Docomomo Québec, Fédération des sociétés d'histoire du Québec, Héritage canadien du Québec.

2. Enjeux

Quatre grands enjeux ont été identifiés et sont présentés dans ce mémoire en ce qui a trait au patrimoine bâti, aux paysages culturels et à l'aménagement du territoire : la vision, le discours, le temps et la structure. Ainsi, nous procéderons dans cet ordre afin d'aborder les multiples facettes qu'impliquent la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti au Québec.

2.1 Vision

La vision est le véritable phare qui oriente toute décision et permet des solutions durables. Il s'agit de l'élément essentiel au développement de toute politique et, par extension, à celui des stratégies et des outils appropriés à sa mise en œuvre.

Il est donc impératif, dans un premier temps, de s'entendre sur la définition de l'objet sur lequel elle porte et sur la responsabilité du gouvernement du Québec à son sujet. En effet, nous croyons que le gouvernement doit reconnaître clairement et avec conviction que le milieu bâti québécois incarne l'histoire du Québec et est une manifestation tangible de sa culture. En tant que trace de ce vécu sur un territoire qui lui est spécifique, le patrimoine bâti est un acteur de l'identité québécoise. Le gouvernement du Québec doit ainsi reconnaître la valeur du patrimoine bâti comme une richesse et une ressource collectives à transmettre aux générations futures. Il doit affirmer sa responsabilité à l'égard de la promotion, de la défense, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine bâti au Québec.

Pour être véritablement motrice et donner lieu à des solutions innovantes et durables, cette vision doit être partagée par les différents ministères et organismes publics et parapublics qui en ont la responsabilité. Le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et la Société québécoise des infrastructures ont tous des responsabilités quant à la gestion du patrimoine québécois. Les décisions qu'ils sont appelés à prendre doivent partager la vision gouvernementale afin d'être cohérentes d'une institution à l'autre. De plus, agir dans le cadre d'une vision claire et partagée repousse non seulement le réflexe de l'attentisme et de la réactivité, mais permet la réalisation de projets viables et pérennes.

Cette responsabilité que prendra le gouvernement doit impérativement reposer sur des définitions clairement énoncées, qui s'appuient sur la recherche actuelle. Dans un premier temps, le patrimoine bâti peut être envisagé comme bien collectif. La notion même a évolué avec le temps, de monuments historiques à témoins architecturaux de l'histoire sociopolitique d'un territoire, la notion a fini par englober une variété d'éléments qui nécessitent l'actualisation de sa gestion. Le patrimoine bâti désigne ainsi également des ensembles organisés d'éléments d'échelles diverses, tels les tissus urbains, les villes

et les villages, les structures territoriales et les sites qui forment les paysages culturels. Cette réalité oblige à considérer bien plus que l'histoire du lieu ou de l'événement auquel réfère un monument et, par le fait même, à mobiliser de nombreux secteurs d'activités, intérêts et compétences.

Ce patrimoine bâti retrace par sa simple présence l'évolution sociale et culturelle de notre société. Il incarne des valeurs de savoir et d'art. Il supporte la mémoire collective des groupes sociaux dont il raconte l'histoire et encadre la vie. Il témoigne de nos institutions, de nos valeurs, de l'appropriation du territoire, de l'art d'habiter ainsi que des pratiques constructives qui se sont développées sur notre territoire, des courants esthétiques auxquelles ont adhéré nos ancêtres, de notre adaptation au milieu et de notre créativité. Le patrimoine bâti est un des éléments qui, indéniablement, nous distinguent comme peuple.

Le paysage culturel est une création collective qui résulte du processus d'humanisation du territoire naturel. Il est le produit des relations historiques entre un groupe culturel, ses activités et un lieu. Il exprime les valeurs, les attitudes, les manières de vivre et les pratiques constructives d'une collectivité. Il représente pour cette dernière une part importante de son patrimoine. Cette notion de paysage culturel s'est développée depuis un peu plus d'une décennie comme concept de gestion du patrimoine.

Ainsi, nous considérons qu'il est primordial que le gouvernement du Québec fasse preuve de clairvoyance et se dote d'une vision cohérente qui permettra d'encadrer toutes les actions en matière de patrimoine bâti et de paysages culturels. Celle-ci devrait être partagée et englobante en plus d'interpeller l'ensemble des intervenants concernés par la question du patrimoine bâti en tant qu'agent du territoire.

2.2 Discours

Le discours est l'extension de la vision préalablement mentionnée. En effet, une fois que le patrimoine est défini comme étant une priorité et qu'une vision claire et cohérente a été définie, il reste à faire valoir ses retombées positives dans le discours quotidien.

Ce discours propatrimoine peut souvent être utilisé pour justifier des fins qui ne servent finalement pas le propos. Les compromis et solutions de rechange tels la commémoration, le façadisme ou même l'insertion d'artefacts à même les projets de remplacement ne sont en aucun cas des propositions qui peuvent justifier la démolition de bâtiments d'intérêt. Or, c'est le message fréquemment véhiculé, alors qu'il existe une multitude d'autres options qui serviraient bien davantage la protection et la valorisation du patrimoine québécois.

Trop souvent, des arguments tels que le coût trop élevé pour la mise aux normes d'un bâtiment, la contamination d'un édifice, la main-d'œuvre inexistante et le manque de mobilisation citoyenne sont utilisés afin de compromettre la conservation d'un patrimoine. Pourtant, il suffirait d'être capable de confirmer la valeur économique et sociale sa sauvegarde et de la mettre de l'avant.

Ainsi, nous considérons que la valorisation d'une culture de la prévoyance et de l'entretien du patrimoine donnerait lieu à des solutions économiquement viables et bénéfiques.

Afin de favoriser ce discours et d'encourager la mobilisation citoyenne, nous pensons qu'il est important de mettre de l'avant une transparence des processus et des études disponibles. En ce moment, force est de constater qu'une opacité s'opère au détriment de la mobilisation citoyenne et de la pérennisation des biens patrimoniaux.

2.3 Temps

Un autre enjeu qui a suscité l'unanimité parmi les différents intervenants consultés concerne la gestion actuelle des projets de toutes sortes qui ont des répercussions sur le patrimoine. En effet, nous remarquons une augmentation significative des cas problématiques en matière de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine dans le cadre de divers projets de développement immobilier.

Ainsi, en l'absence d'une vision gouvernementale claire en matière de patrimoine, nous sommes présentement dans une gestion que l'on pourrait qualifier de « pompier ». C'est-à-dire que, lors du développement d'un projet, la question du patrimoine est souvent traitée à la dernière minute et de manière expéditive. Elle est la plupart du temps vue comme un obstacle qu'il faut surpasser le plus rapidement possible et non pas comme une plus-value au projet.

Cette situation ne peut plus perdurer. Notre patrimoine n'est pas une simple question d'image, il est une composante de la forme et du tissu urbain. C'est pourquoi les édifices

doivent être évalués en fonction de leur apport à la qualité globale du cadre bâti et des espaces publics. Ils doivent être considérés d'abord et avant tout dans une logique d'intérêt collectif.

Une évaluation adéquate exige que l'on tienne compte de critères objectifs permettant de porter un jugement éclairé sur la contribution d'un projet à la qualité globale du milieu bâti environnant. Une méthode de travail à adopter dans l'élaboration d'un projet en milieu ancien doit ainsi définir des objectifs précis, formuler en termes opérationnels des directives et des critères de design qui servent de guide aux concepteurs du projet. Tout au long du processus qui précède la réalisation dudit projet, l'information et la consultation publique sont indissociables, puisqu'elles contribuent largement à son amélioration et à son acceptation.

En aucun cas une telle démarche est réalisable dans une intervention d'urgence où nous avons souvent le sentiment que les dés sont joués d'avance.

Ainsi, nous pensons que le fait de se doter d'une culture de l'entretien et d'outils qui vont en ce sens, en collaboration avec les acteurs impliqués, permettrait d'éviter une gestion au cas par cas et de dernière minute.

2.4 Structure

2.4.1 Un nombre croissant d'intervenants

Du fait de l'évolution de la définition du patrimoine, on note un nombre croissant d'intervenants. Ainsi, au Québec, on compte au moins sept niveaux d'acteurs qui ont un rôle essentiel à jouer dans la préservation du patrimoine bâti et des paysages culturels:

- l'État;
- les pouvoirs locaux (au premier rang desquels il y a les municipalités);
- les groupes nationaux et locaux de protection du patrimoine;
- les citoyens et les propriétaires;
- les promoteurs et développeurs du territoire;
- les institutions qui possèdent et développent des expertises de pointe;
- ainsi que tous les professionnels et gens de métiers spécialisés en patrimoine.

À l'heure actuelle, force est de constater que la confusion règne sur le rôle précis de chacun, notamment en matière de protection du patrimoine. Qui fait quoi? Comment? Et dans quel but?

Dans cet ordre d'idées, nous sommes convaincus qu'une réflexion doit avoir lieu quant à la clarification des rôles de chacun, et ce, dans une logique à long terme.

2.4.2 Une déresponsabilisation et un attentisme coûteux

Le constat est unanime : à ce jour, la définition des rôles et des mécanismes d'application est floue et chaque acteur concerné peut, d'une façon ou d'une autre, se déresponsabiliser. Par exemple, certains élus municipaux déclarent qu'il n'est pas de leur responsabilité de sauvegarder « le patrimoine » et s'en remettent au gouvernement provincial pour les classements. Or, les bâtiments d'intérêts à l'échelle régionale ne sont généralement pas considérés par les acteurs provinciaux, qui s'en remettent à leur tour aux municipalités. Finalement, les propriétaires se retrouvent souvent démunis et sans incitatif ni outil clairs pour valoriser leurs biens. À ce titre, le cas de la maison Boileau à Chambly est un exemple frappant d'un scénario qui se répète.

2.4.3 Des lois et des outils épars qui limitent la possibilité de protection

Dans un premier temps, mentionnons les limites de la protection du patrimoine avec les lois actuelles. Trois lois guident la prise de décision en la matière:

- Loi sur le patrimoine culturel du Québec;
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;
- Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

À ces lois s'ajoute, depuis 2006, la prise en compte du patrimoine dans les principes et stratégies de développement durable ³.

Le bâti identifié comme exceptionnel se trouve parfois protégé par la Loi sur les biens culturels, alors que le patrimoine urbain et territorial et les paysages culturels ne le sont dans la majorité des cas.

À ces limites, s'ajoutent des lacunes dans les modalités d'application. Les diverses instances chargées de l'application de ces lois n'agissent pas toujours de façon cohérente et efficace en regard des objectifs de la loi.

Dans un deuxième temps, l'absence d'incitatifs fiscaux n'incite pas les investissements privés significatifs. L'aide financière dédiée aux propriétaires est, de plus, souvent accompagnée d'une lourdeur administrative qui utilise, à elle seule, une part considérable de ces fonds déjà limités.

Les ententes établies entre les ministères et les villes placent souvent les municipalités en situation délicates de devoir opposer développement et sauvegarde de leur patrimoine alors que les deux devraient aller de pair au bénéfice de la collectivité. L'arrimage entre densification, développement économique et préservation du patrimoine est tout à fait possible lorsqu'intégré à une vision partagée de l'aménagement du territoire.

³ Loi sur le développement durable

2.4.4 Une faible reconnaissance des compétences nécessaires à l'action innovante et durable

Ainsi, les outils de gestion du patrimoine bâti par les pouvoirs publics que sont la règlementation, les mécanismes de contrôle des transformations et les procédures d'encadrement des projets d'intervention doivent s'appuyer autant que possible sur des fondements objectifs.

Pour ce faire, les intervenants ayant la responsabilité de la gestion du territoire devraient avoir de fortes compétences dans le domaine ou disposer de ressources qualifiées en ce sens, ce qui n'est pas souvent le cas.

3. Recommandations

À la lumière des enjeux précisés plus tôt, nous formulons, dans le cadre de la consultation publique sur le renouvellement de la politique culturelle du Québec, la série de recommandations suivante :

- Recommandation n°1: Que le gouvernement du Québec se dote d'une vision claire et cohérente en matière de patrimoine bâti et de paysages culturels et que cette vision soit au cœur des décisions et des actions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.
 - Cette vision doit être partagée, englobante et transversale sur le plan interministériel. Elle doit également s'arrimer avec les grands principes du développement durable.
- **Recommandation n°2 :** Que le gouvernement du Québec valorise un discours démontrant la valeur sociale et économique du patrimoine.
 - Afin de mettre en œuvre une telle recommandation, une série d'actions peut être envisagée :
 - Favoriser la transparence des processus et des études disponibles;
 - Former adéquatement les élus, tant au niveau municipal que provincial, ainsi que les membres des comités consultatifs d'urbanisme et des conseils locaux du patrimoine;
 - Offrir un accès à l'expertise pour les comités décisionnels (Comité consultatif d'urbanisme, Conseil local du patrimoine);
 - Offrir un accès à l'expertise pour les propriétaires dans un souci d'entretien adéquat de leur bien;
 - Favoriser l'accès aux études commandées par les municipalités dans un souci de transparence et de redevance aux citoyens.
- Recommandation n°3: Que le gouvernement du Québec se dote d'une politique d'entretien du patrimoine permettant une meilleure protection et une valorisation à long terme.
 - Cette politique devra être accompagnée de moyens, et d'un processus de mise en protection des bâtiments en quête d'usage.
 - Une telle politique doit permettre d'éviter un état de dégradation avancé qui réduit les pistes de solutions.

- Recommandation n°4: Que le gouvernement du Québec clarifie, en collaboration avec les acteurs du milieu, le rôle de ces derniers dans la gestion et la protection du patrimoine. Une telle clarification permettra de réduire la confusion de chaque niveau d'intervention.
 - Pour ce faire, une série d'actions devrait être mise en place :
 - Identifier et reconnaître les interlocuteurs privilégiés;
 - Soutenir financièrement les organisations en lien direct avec les gestionnaires du territoire;
 - Mettre de l'avant le rôle des différents associations et ordres professionnels dans la valorisation et la protection du patrimoine;
 - S'assurer que cette clarification des rôles soit communiquée de façon transversale afin de permettre une cohérence interministérielle.
- **Recommandation n°5 :** Que le gouvernement du Québec se dote d'un plan d'action pour le patrimoine.
 - Ce plan d'action pourrait notamment comprendre les éléments suivants :
 - Bonifier et diversifier les formes de soutien à la conservation auprès des municipalités, propriétaires et citoyens;
 - Favoriser et reconnaître la contribution des universités dans la recherche et la formation des domaines associés au patrimoine;
 - Investir financièrement et humainement dans tous les secteurs du patrimoine avec un objectif de résultats;
 - Encadrer les processus de dé-citation ou d'abrogation de règlements;
 - Créer un guide d'intervention sur le bâti ancien qui s'inscrit dans la mise en place d'une politique d'économie d'énergie.
- **Recommandation n°6 :** Que le gouvernement du Québec revoit certains éléments législatifs et réglementaires afin de permettre une meilleure protection du patrimoine.
 - Eliminer le critère gouvernemental du plus bas soumissionnaire puisque les investissements nécessaires à la protection du patrimoine font en sorte que les projets de restauration, de recyclage ou de requalification sont trop coûteux;

- Assouplir la règlementation dans le secteur de la construction (Régie du bâtiment du Québec, Commission de la construction du Québec, etc.) vis-à-vis le maintien et la conservation des bâtiments patrimoniaux, notamment en matière de main-d'œuvre spécialisée et d'accès au chantier;
- Réviser la loi sur le travail afin d'offrir une formation adéquate et spécifique aux artisans et autres acteurs du patrimoine;
- Repenser un outil de gestion adéquat pour la protection des paysages qui prend en considération les réalités des milieux.
- Recommandation n°7: Que le gouvernement du Québec se dote d'un mécanisme de révision périodique des orientations et mécanismes mis en place afin de s'assurer de leur respect et de leur pertinence. Ce mécanisme de révision périodique devrait être fait en collaboration avec les acteurs du milieu et être doté d'indicateurs clairs et cohérents avec la vision préalablement établie.

4. Conclusion

Action patrimoine et les membres de la Table de concertation des acteurs nationaux en patrimoine bâti remercient le gouvernement du Québec pour l'opportunité offerte de faire valoir l'importance de considérer le patrimoine dans la réflexion globale du renouvellement de la politique culturelle du Québec. Nous espérons que les recommandations formulées précédemment contribueront de manière constructive à cette réflexion. Nous réitérons notre volonté d'agir en partenaire des autorités gouvernementales et de contribuer à la mise en œuvre des moyens et outils proposés, et ce, afin de mettre en valeur et faire connaître toujours davantage le patrimoine bâti et les paysages culturels du Québec.

ANNEXE 1 - Intervenants qui ont participé aux discussions

1. Rencontre du 14 mars 2016 - Table de concertation des acteurs nationaux en patrimoine bâti (Centre de design de l'UQAM, Montréal)

- Louis Patenaude, Amis et propriétaires de maisons anciennes du Québec
- Guy Bessette, Association des moulins du Québec
- Michel Barry, Association des moulins du Québec
- Marie-Josée Deschênes, Association québécoise du patrimoine industriel
- France Vanlaethem, DOCOMOMO Québec
- Gabrielle Normand, Association québécoise des interprètes du patrimoine
- Denis Lavoie, Association québécoise des interprètes du patrimoine
- Jocelyn Groulx, Conseil du patrimoine religieux du Québec
- Denis Boucher, Conseil du patrimoine religieux du Québec
- Louise Mercier, Action patrimoine
- Émilie Vézina-Doré, Action patrimoine
- Clément Locat, Fédération des sociétés d'histoire du Québec
- Lise Cyr, Corporation des gestionnaires de phares de l'estuaire et du golfe Saint-Laurent

2. Rencontre du 18 mars 2016 - Administrateurs et proches collaborateurs d'Action patrimoine (Centre culture et environnement Frédéric Back, Québec)

- Louise Mercier, présidente, Action patrimoine
- Emilie Vézina-Doré, directrice générale, Action patrimoine
- Charles Méthé, administrateur, Action patrimoine
- Guy Drouin, administrateur, Action patrimoine
- Robert Pelletier, administrateur, Action patrimoine
- Isabelle Laterreur, administrateur, Action patrimoine
- Johanne Tremblay, administratrice, Action patrimoine
- Jean-Marie Fallu, administrateur, Action patrimoine
- André Michel, administrateur, Action patrimoine
- Martin Imbeault, administrateur, Action patrimoine
- Anne Vallières, architecte
- François Dufaux, architecte, directeur de la Maîtrise en sciences de l'architecture et de la Maîtrise en design urbain, École d'architecture, Université Laval
- Alexandre Laprise, architecte
- Jacques Laberge, directeur de la Gestion du territoire, Ville de Québec, Arrondissement Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge

Présent aux deux rencontres : Jacques Blanchet, conseiller stratégique