

## Réflexions

# FAIRE PAYER LE PUBLIC ? LA QUESTION SERA ENFIN POSÉE \*

**C**RISE économique et explosion de l'information font désormais partie du décor dans lequel se meuvent les bibliothèques. Mais celles-ci ont-elles vraiment analysé toutes les conséquences de cet état de fait ? La question concerne au premier chef les bibliothèques publiques dont le fonctionnement est fondé sur le principe de la gratuité. Stan Skrzyszewski ne craint pas de prendre position : la gratuité est un concept hérité du XIX<sup>e</sup> siècle et qui a fait son temps. Les bibliothèques doivent redéfinir leurs objectifs, cesser d'afficher des ambitions qui les couvrent de ridicule et s'adapter aux réalités de notre époque. S'accrocher à des principes désuets débouche sur des dysfonctionnements et des injustices souligne l'auteur, reprenant le procès dressé à l'État-Providence par les porte-parole du néo-libéralisme.

La thèse présentée s'appuie sur un bilan de la situation au Saskatchewan, Canada. On pourrait analyser parallélismes et divergences avec la France; il apparaît plus important de réfléchir à la finalité du service. Accepter ou refuser la facturation signifie choisir entre l'utile et l'agréable, la bibliothèque-service et la bibliothèque-plaisir, l'échange marchand de l'information et le jeu gratuit de la lecture; deux pôles entre lesquels les bibliothèques ont longtemps oscillé, deux philosophies du service public radicalement opposées...

Dans son histoire de la bibliothéconomie, Dee Garrison décrit les bibliothécaires comme passés maîtres dans l'art du moralisme exacerbé (1). Cette observation s'appliquait à Melvil Dewey et ses contemporains; il n'y a guère lieu de juger qu'il en aille autrement pour les bibliothécaires d'aujourd'hui.

Ainsi la Déclaration des missions des bibliothèques publiques, élaborée par l'ALA (*American Library Association*), comporte un plaidoyer en faveur de l'égalitarisme absolu, posant que « la société a besoin d'un organisme pouvant offrir à chacun accès aux œuvres de l'esprit humain, cela quels que soient son âge, son niveau d'études, sa langue, sa religion, ses caractéristiques ethniques et culturelles, sa santé mentale ou physique » (2). Il n'est pas besoin d'un examen approfondi pour se rendre compte que cette déclaration témoigne d'un altruisme démesuré, à moins qu'il ne s'agisse du descriptif d'une mission impossible. En prenant de telles positions, les bibliothécaires créent un hiatus entre leurs objectifs et leurs réalisations, hiatus qui leur confère une image défavorable aux yeux du grand public et des autorités politiques.

Ce penchant apparaît de manière évidente à l'occasion de discussions sur des questions professionnelles d'intérêt courant. Souvent, nous voyons des collègues s'enflammer au point de frôler un véritable *stress* sur des sujets tels que les normes de catalogage, les systèmes d'information ou les statuts professionnels, tous sujets de conséquence minime voire nulle pour un observateur extérieur. Mais c'est lorsqu'ils touchent à des questions de fond, vraiment importantes, que les bibliothécaires manifestent leur propension naturelle, posant le problème en termes philosophiques plutôt que de partir sur des positions clairement analysées et définies. Alors qu'ils ont accès à une masse considérable d'informations et qu'ils participent à sa diffusion, les bibliothécaires ne se donnent néanmoins pas la peine d'y recourir pour résoudre leurs préoccupations professionnelles. Aussi passent-ils souvent pour des irréalistes dangereux aux yeux de l'autorité élue lors des discussions sur le budget de la bibliothèque ou sur des questions du même ordre.

\* L'article dont nous présentons la traduction a été publié sous le titre « User fees : the time has come to face the issue » dans le *Canadian Library Journal*, juin 1985. L'auteur était à ce moment-là affecté à la bibliothèque provinciale du Saskatchewan.

## Égalité + équité = exclusion

Parmi les questions d'actualité, celle de la facturation des services aux utilisateurs déchaîne les passions. La doctrine des adversaires de la facturation s'appuie généralement sur deux arguments. Même si la majorité des établissements font payer des services tels que les photocopies ou les recherches informatisées, nombreux sont les bibliothécaires qui estiment qu'on n'a pas à taxer les services traditionnels des bibliothèques, car ces droits introduiraient une discrimination à l'encontre des groupes sociaux les plus défavorisés, limitant leur accès à l'information. Ces principes — égalité d'accès et équité affichée du service rendu — demandent toutefois un examen approfondi si on veut distinguer les apparences de la réalité.

En effet, ce premier argument pêche par la base. Rien ne prouve que les milieux les plus défavorisés se bousculent aux portes des bibliothèques en quête d'information. Actuellement ce serait plutôt l'inverse qui se produit. On s'aperçoit que l'utilisateur moyen des bibliothèques appartient à la classe moyenne et est relativement à l'aise. En contrepartie les bibliothécaires ont beaucoup investi dans la mise en œuvre de

plans de développement destinés à atteindre les quelque 65-75 % de la population non-utilisateurs. De toute évidence, ils ont fini par admettre que les groupes défavorisés ne sont guère, sauf exception, des utilisateurs intensifs de leurs services. Compte tenu des modes actuels de l'utilisation des bibliothèques, il serait donc difficile de limiter davantage leur accès pour une fraction de la société qui, en tout état de cause, n'y a guère recours. Par ailleurs, un ouvrage stimulant trop souvent oublié, dû à Frederick et Serena Weaver, s'achève en ces termes : « *Par leurs modes de financement et de fonctionnement, les bibliothèques publiques prélèvent en fait les revenus des couches plus pauvres vers les mieux loties.* » (3)

Dans la pratique, cet argument pousse donc au maintien du *statu-quo*, ce qui signifie que les pauvres doivent continuer à payer davantage pour les bibliothèques dont le financement repose sur les impôts. Une remarque au passage : lorsqu'ils proposent leurs services gratuits, les bibliothécaires ne tiennent guère compte de la propension ou de la capacité du public à utiliser ces services. En conséquence, la bibliothèque dessert en priorité les personnes les plus aptes à l'utiliser; d'une

certaine manière nous faisons une discrimination à l'encontre des usagers les plus malhabiles, lesquels sont souvent les plus démunis et les moins instruits. Les gens doivent disposer d'un minimum d'aisance et de capacité (lecture, contact avec les institutions publiques, facilité d'expression, etc.) pour pouvoir pleinement utiliser le service gratuit de la bibliothèque. Si vous n'avez pas cette capacité vous ne pouvez guère en retirer de profits.

## La bibliothèque-providence

Le second argument opposé à la participation financière des usagers repose sur une définition générale de la bibliothèque — un ensemble de services bénéfiques pour la société. En termes de bibliothèque l'intérêt de ces services peut s'énoncer de différentes manières. Les bibliothèques donnent aux gens la possibilité de s'instruire librement tout au long de leur vie. Elles s'avèrent être un rouage indispensable au fonctionnement d'une véritable démocratie dans la mesure où elles jouent le rôle d'un centre d'information civique, renforçant au sein d'une société les probabilités de décisions appropriées. Les bibliothèques représentent une ri-

chesse culturelle car elles sont la clé pour accéder aux idées exprimées au cours des âges et, en ce sens, elles contribuent au développement de la civilisation. D'un point de vue plus actuel, les bibliothèques apparaissent en première ligne sur le front de l'accès à l'information. L'information est un pouvoir. L'information est un bien public. Toutes ces définitions de la « bibliothèque-providence », porteuse d'éducation, de démocratie et d'information, sont mises en avant par les professionnels pour justifier son financement sur deniers publics et éviter d'instaurer la participation financière de l'utilisateur.

Les économistes englobent tous ces arguments sous le terme général d'« allocation efficace des ressources » qui est un des trois rôles traditionnellement avancés pour justifier l'intervention de l'Etat dans le secteur de l'économie; une allocation efficace signifie une maximisation des profits retirés de l'utilisation des ressources de la société. Les économistes prétendent généralement que cette allocation ne peut être pleinement efficace que dans un contexte de concurrence absolue. Ce schéma — un marché totalement compétitif — intervient rarement; aussi la participation de l'Etat est-elle requise pour suppléer aux défaillances du marché. Les deux autres fonctions invoquées pour justifier l'intervention de l'Etat sont « *la redistribution des revenus et le maintien de la croissance, des prix et de la stabilité de l'emploi (4)* ».

Cette dernière fonction représente une des principales responsabilités du gouvernement fédéral tandis que les autorités locales ou provinciales ne peuvent avoir qu'une influence minime en la matière. On ne peut dire que les bibliothèques concourent de façon significative au maintien de l'économie. De même, la redistribution des revenus ne constitue pas un des objectifs majeurs des municipalités. Si celles-ci s'y aventuraient, de telles tentatives pourraient être réduites à néant par les électeurs qui changeraient de représentants, votant pour des impôts moins élevés, contre un système fiscal et une politique de transfert. La redistribution des revenus se gère le plus efficacement aux échelons administratifs les plus élevés. Les budgets des bibliothèques représentent un ensemble trop infime pour avoir une incidence réelle sur les objectifs

et politiques définis au niveau national en matière économique. Par ailleurs, toute argumentation en faveur de leur financement sur deniers publics mettant en avant ce rôle de redistribution des ressources, se détruirait elle-même dans la mesure où il est possible de démontrer que les bibliothèques prélèvent en fait les revenus des plus démunis pour les détourner vers les mieux pourvus. Toute tentative d'utilisation des bibliothèques ou d'autres services publics comme moyen de redistribution des richesses tournerait probablement court, débouchant sur une redistribution non pas plus, mais moins efficace.

L'argumentation en faveur du financement des bibliothèques sur fonds publics s'appuie essentiellement sur le facteur de l'allocation des ressources. Cette notion fait intervenir quatre éléments qui peuvent servir de critères pour déterminer si un service remplit les conditions pour élarger — complètement, en partie, ou pas du tout — aux finances publiques. L'ouvrage de Nancy Van House, *Public library user fees (5)*, passe tous ces critères en revue et analyse la manière dont ils s'appliquent aux bibliothèques. On ne peut en présenter qu'un très bref résumé dans le cadre de cet article.

La participation du secteur public au fonctionnement de certains services se justifie en cas de défaillance du marché et lorsqu'intervient au moins un des quatre facteurs suivants: biens publics, externalités, biens particuliers, économies d'échelle.

## Biens publics ou bien publiques ?

Les biens publics sont ceux qui ne peuvent faire l'objet d'échanges marchands. Leur utilité n'évolue pourtant pas de façon significative s'ils sont partagés ou consommés par de nombreuses personnes. Cette utilisation collective n'accroît pas véritablement leur coût, pas plus qu'elle ne diminue leur valeur. Par exemple, un livre peut être lu par plusieurs lecteurs. Il n'est d'autre part pas intéressant, d'un point de vue coût-efficacité, d'écarter certains utilisateurs potentiels de la consommation des biens d'intérêt public. Ainsi, essayer d'empêcher un certain nombre de lecteurs de se procurer des livres à la bibliothèque

peut s'avérer une mesure moins efficace qu'étendre l'usage de ses collections à l'ensemble des lecteurs. Bien évidemment les biens publics doivent être bénéfiques à la société pour justifier leur financement. Dans la mesure où elles jouent un rôle de conservation et de culture, les bibliothèques sont un bien public. L'information, si elle n'est pas affectée par l'usage, présente certaines caractéristiques qui la font ranger parmi les biens publics. Par ailleurs, il serait difficile de prétendre que la diffusion de romans populaires constitue un bien public puisque les points de vente de livres assurent efficacement un service similaire. Bien qu'en présentant certains traits, les bibliothèques ne sont pas, *stricto sensu*, des biens publics au même titre que la police ou les services de lutte contre l'incendie.

## Externalités et concurrence extérieure

On range sous le terme d'externalités les différents éléments qui, quoique bénéfiques pour les personnes, s'avèrent dans leur ensemble d'un plus grand profit pour la société. L'éducation est un bon exemple d'externalité globalement bénéfique à la société, laquelle accepte d'y contribuer largement en finançant un système éducatif. Les externalités se caractérisent aussi par la difficulté d'en chiffrer les coûts et avantages pour un individu donné. Peut-on mesurer en argent comptant, le profit dégagé par une personne de son éducation ? Un calcul bien difficile à faire.

La dimension éducative des bibliothèques est bénéfique tant aux individus qu'à la société. Dans la mesure où elles forment les agents nécessaires à un fonctionnement harmonieux d'une démocratie, elles s'affirment comme externalités. La plupart des arguments invoqués en faveur de leur financement sur fonds publics reposent sur cette notion. La difficulté réside en ce que tous ces avantages ne sont pas mesurables. Le profit retiré des bibliothèques, à l'intérieur d'une démocratie, n'est pas une chose à laquelle il est possible d'assigner une valeur tangible. Nombreux aussi sont les services publics qui, parallèlement, s'avèrent bénéfiques à la société. Malheureusement, il n'existe aucun moyen de mesurer le rapport coût-efficacité

des avantages éducatifs dus aux bibliothèques et de le mettre en parallèle avec ceux obtenus par les écoles ou par d'autres organismes poursuivant des objectifs similaires. Dans un monde où de nombreux services publics doivent entrer en compétition pour obtenir un soutien financier limité, la vocation des bibliothèques publiques à assurer un service d'intérêt général ne leur garantit de financement ni total ni suffisant.

### A services inestimables, soutiens ineffables

Les biens d'intérêt particulier, qui correspondent au troisième critère, sont ceux que la société fournit aux personnes pour leur propre profit.

L'éducation et l'information sont encore des exemples représentatifs. D'une certaine manière, on peut considérer comme biens d'intérêt particulier tous les services auxquels la collectivité apporte une aide financière, car elle en perçoit les profits à long terme pour chacun de ses membres. (C'est une vision totalement idéaliste du fonctionnement de la société).

En ce qui concerne les bibliothèques, la plupart des municipalités et des contribuables les perçoivent comme une ressource intéressante pour une minorité et acceptent de les financer, mais pas à un niveau tel qu'elles puissent rendre les services requis.

En ces temps de rudes réalités économiques, cet argument ne saurait à lui seul garantir de financement public. Il peut déboucher sur un soutien moral mais sans assurer l'indispensable substrat financier.

Les économies d'échelle sont le dernier des critères pouvant être utilisés. Elles interviennent lorsque les coûts unitaires de production d'un service décroissent en fonction de l'augmentation du nombre de ses utilisateurs. Dans les bibliothèques, la méthode la plus couramment employée pour mesurer les résultats ou les coûts unitaires d'un service consiste à recourir aux statistiques de prêt. Il serait difficile d'établir que plus les prêts sont importants, plus faibles sont les coûts du service rendu, encore que, d'un autre point de vue, le prêt d'un ouvrage à dix personnes représente un processus plus efficace et moins coûteux que l'achat et le stockage

d'un livre par un particulier. Encore une fois, la question fondamentale est de pouvoir quantifier toutes les prestations des bibliothèques et de les évaluer sur une base représentative, dans un grand nombre d'établissements. Une telle information, qui prouverait l'existence des économies d'échelle à l'intérieur des bibliothèques publiques, n'est pas disponible.

En tout état de cause, que les arguments en faveur du financement public des bibliothèques soient énoncés par des économistes ou des bibliothécaires, le résultat final reste le même. Il n'est guère douteux que les bibliothèques s'avèrent bénéfiques à la société si on considère leurs fonctions de conservation, d'éducation et d'information. Il est beaucoup plus difficile de présenter une argumentation convaincante lorsqu'on prétend que la dimension « détente et loisirs » qui sous-tend nombre de leurs services représente un bien public; cette position est particulièrement difficile à soutenir lorsqu'on est confronté à la concurrence d'autres services

d'intérêt public pour des ressources forcément limitées. Une approche raisonnable consisterait à affirmer que les bibliothèques sont, dans une large mesure, des biens publics et, qu'à ce titre, elles méritent l'appui financier de la collectivité, un appui substantiel, mais pas sur la base de 100 %. C'est le rôle et peut-être la responsabilité des bibliothécaires d'approfondir la question du paiement par l'utilisateur.

### Un paradoxe temporel

Une question intéressante se pose néanmoins : si c'est dans les classes moyennes, relativement bien pourvues, que se situe l'utilisateur moyen de bibliothèque, et si le système de financement des bibliothèques tourne à l'avantage de ces mêmes classes moyennes, pourquoi n'y a-t-il pas davantage d'utilisateurs ? Pourquoi le taux de fréquentation régulier se situe-t-il entre 25 et 35 % de la population ? Quel est le mécanisme de contrôle qui évite aux bibliothèques d'être envahies par les usagers des classes moyennes ?

Nancy Van House présente de fort intéressantes analyses en réponse à toutes ces questions, déclarant que « *l'utilisation du service est freinée dans les faits par les politiques et modes de fonctionnement mis en œuvre par les bibliothèques, politiques et modes de fonctionnement qui demandent de la patience à l'usager et lui prennent de son temps* » (6). Les utilisateurs potentiels sont dissuadés de recourir à leur bibliothèque publique à cause du temps. Le coût d'utilisation d'une bibliothèque peut se mesurer par la durée de son utilisation. Le client a toute liberté de décider de l'endroit où il préfère passer son temps. Quel est l'usage le plus rentable d'une ressource limitée comme l'est le temps ? On peut lui assigner une certaine valeur; on peut aussi l'évaluer en calculant les gains retirés pour un temps de travail d'une durée équivalente. Si on applique ce principe, il est clair que votre utilisation de la bibliothèque est d'autant plus onéreuse que vous êtes mieux payé.

Comme la tendance des salaires est généralement à la hausse, la valeur du temps passé en bibliothèque ne fera que s'élever. D'autres institutions de service semblent avoir pris conscience de cette croissance. L'industrie de la restauration rapide — un des segments économiques connaissant l'expansion la plus forte — mise de toute évidence sur cette reconnaissance par le public du temps comme une ressource précieuse et limitée. Tous les dispositifs permettant de gagner du temps suscitent actuellement intérêt et soutien.

Les gens à leur aise sont, de nos jours, des gens occupés — par leur travail, par leurs activités professionnelles ou associatives, par des sessions de formation, par les soins du foyer, par les activités des enfants — si bien que le temps constitue leur ressource la plus précieuse. Comme les bibliothèques n'ont pas les moyens financiers pour donner une réponse rapide à nombre des demandes qu'elles reçoivent, elles utilisent involontairement le temps de l'utilisateur pour freiner la demande. Si le manque de temps, ou sa valeur, dissuade les plus fortunés d'utiliser les bibliothèques publiques, ce phénomène préserve les bibliothèques d'avoir plus d'utilisateurs qu'elles ne peuvent desservir. Pour tous ceux qui accordent plus d'importance au temps qu'à l'argent, le versement de droits serait admissible s'ils pouvaient obtenir de leur bibliothèque les services voulus dans un délai raisonnable.

### Les heures du compte

Nous autres, professionnels, avons une notion beaucoup plus nette que la plupart des gens de ce qu'on peut espérer trouver tel jour à la bibliothèque. Cette collection des poètes grecs sera sans doute en rayon, mais c'est déjà moins sûr pour un ouvrage récent sur les normes de construction. La dernière édition du *Guide du Mexique* est probablement sortie et on peut parier sur l'absence du *best-seller* à la mode. Moyennant finances vous pouvez aujourd'hui même vous procurer les deux derniers titres dans une librairie. Après quelques déboires, attentes et déceptions, nombre de vos fervents lecteurs vont sans doute se mettre à fréquenter les librairies.

Les services de loisirs offerts par les bibliothèques, choisir un roman, sauter sur un *best-seller*, ne prennent guère de temps. Peut-être est-ce là la raison pour laquelle la lecture de loisir occupe une part si importante dans leurs activités. Par ailleurs, l'utilisation de services de référence élaborés suppose de la part du client un investissement significatif en temps. Comme la plupart

des bibliothèques n'ont pas les moyens de proposer des services d'assistance à l'interrogation, recherches informatisées et consultation de références en ligne, il ne reste plus au client qu'à mener toute une recherche manuelle, ce qui lui demande beaucoup de temps. Beaucoup de gens, et en particulier ceux qui ont besoin rapidement d'une information complexe, ne peuvent pas se permettre de passer le temps nécessaire dans une bibliothèque. Aussi n'ont-ils plus qu'à obtenir l'information par d'autres voies ou à s'en passer. Ce phénomène peut être à l'origine des décisions défectueuses qu'on voit prendre aujourd'hui dans différentes sphères — affaires, administration, intérêts privés.

Il existe au moins deux manières de freiner l'utilisation des services dans une bibliothèque publique : le temps et l'argent. Du point de vue social, le temps peut représenter un mécanisme de régulation préférable puisque les plus démunis peuvent disposer de davantage de temps que de moyens; il semble toutefois qu'en choisissant le temps contre l'argent, les bibliothécaires font une discrimination à l'encontre de leur principal groupe d'utilisateurs. Si, grâce au versement de droits par les usagers, les bibliothèques disposaient de davantage de ressources, le niveau du service pourrait alors s'améliorer. Si ces améliorations visaient à réduire les délais nécessaires à l'obtention des documents souhaités, on pourrait s'attendre à voir s'élever le nombre d'usagers, ce qui amènerait une utilisation accrue. La perception de droits, si elle sert à

réduire le facteur temps — qui est la ressource la plus précieuse des utilisateurs traditionnels — aiderait à corriger le perpétuel déséquilibre entre les services requis et les moyens financiers.

## Canadiana

Les analyses présentées jusqu'ici s'appuient sur une recherche effectuée aux Etats-Unis. Je souhaiterais maintenant aborder le sujet sous l'angle canadien. Au Canada, la responsabilité des services des bibliothèques publiques incombe aux provinces. En effet la responsabilité de l'éducation est du ressort des provinces : comme la constitution nationale ne fait pas mention des bibliothèques, il y a délégalation tacite de leur tutelle aux provinces (7). Toutes les provinces, à l'exception de l'île du Prince Edouard, ont mis en place une législation permettant la création de bibliothèques publiques, et la plupart des lois provinciales prévoient la mise en place de bibliothèques centrales et de systèmes régionaux. Toutefois, aucune d'elles n'impose l'institution de tels services. La création de bibliothèques publiques n'a jamais été une disposition obligatoire dans la législation provinciale.

Leur existence est due non pas tant à l'intervention des pouvoirs provinciaux qu'à celle de personnalités enthousiastes et influentes qui, au sein d'une collectivité, ont reconnu l'intérêt des bibliothèques publiques et ont intrigué en faveur de ces dernières en noyant les administrations locales. Les bibliothèques publiques sont des organismes dont l'existence dépend en premier lieu des pouvoirs locaux. Ce sont les municipalités qui doivent prendre l'initiative créant une bibliothèque municipale. Il convient cependant de préciser que les autorités locales sont dans la dépendance des autorités provinciales : ce sont ces dernières qui déterminent leurs pouvoirs, leurs responsabilités et leurs ressources. En conséquence, même si les conseils municipaux disposent au niveau local d'une certaine autonomie, la province exerce toujours un certain contrôle par le biais de la législation (par exemple les lois sur les bibliothèques) et de la gestion de fonds de concours.

Comme les bibliothèques publiques sont en premier lieu une création des autorités locales, il n'est pas surprenant que les principaux moyens de financement des bibliothèques canadiennes (y compris les bibliothèques régionales) proviennent des impôts locaux, basés sur la propriété foncière. Les statistiques nationales pour 1981 montrent que « *la part des communes dans les ressources des bibliothèques était de 66,9 %, celle des provinces de 23,6 % et les 10 % restants correspondaient à des droits, amendes, subventions d'Etat, etc.* » (8). En d'autres termes l'impôt sur la propriété représente plus de 2/3 du financement des bibliothèques.

## Foncièrement immoral

Cet impôt est celui qui fait l'objet des plus vives critiques au Canada et est régulièrement remis en cause dans la mesure où il est fondamentalement inégalitaire. Ce caractère d'injustice tient à trois raisons. En premier lieu la taxe foncière passe traditionnellement pour être réactionnaire car elle pèse bien plus lourd sur les revenus faibles que sur les revenus élevés. Ainsi une personne faisant en 1985 commerce de matériel agricole aura besoin d'un vaste local et d'un terrain suffisamment étendu pour stocker son matériel mais pourra n'avoir que des revenus limités; elle paiera néanmoins une contribution élevée compte tenu de son capital foncier. Par contre, un dentiste exerçant dans un deux-pièces en location aura des revenus plus importants mais paiera une contribution foncière moindre que notre commerçant. L'impôt sur la propriété ne tient pas compte de la capacité réelle de paiement des contribuables.

En second lieu, cet impôt manque de souplesse dans la mesure où les valeurs foncières ne progressent pas au même rythme que les autres taxes, coûts ou revenus. Ainsi les coûts d'une bibliothèque peuvent s'élever aisément du fait d'une décision d'augmentation du budget prise par le conseil municipal. Augmenter les ressources de la commune signifie soit une réévaluation des valeurs immobilières — ce qui implique la mise en place d'un processus lourd et sans fin — soit un changement du taux d'imposition, ce qui provoque des conflits politiques du fait de la résistance des populations.

En dernier lieu, la taxe foncière n'a aucun lien avec le service rendu. En d'autres termes, le contribuable s'acquitte de sommes qui vont aux services de la bibliothèque, qu'il les utilise ou non. Dans son ouvrage *Le Secteur public au Canada*, Douglas J. McCreedy note « *les mauvaises performances de l'impôt sur la propriété, qu'on l'examine du point de vue de son rendement ou de la capacité réelle du contribuable* ».

Il continue en ces termes : « *La taxe sur la propriété opère une ponction plus sévère sur les revenus des plus défavorisés que sur ceux des mieux dotés.* » (9) Ainsi, si les bibliothèques canadiennes tirent une bonne part de leurs ressources de la taxe foncière, et si celle-ci est par nature un impôt réactionnaire, alors les plus pauvres paient davantage pour les bibliothèques que les plus favorisés.

A l'heure actuelle il se déverse des flots d'encre au Canada au sujet de l'engrenage prix-coût dans lequel sont pris les agriculteurs et qui a amoindri leurs revenus. Le revenu net des agriculteurs canadiens est tombé, en monnaie constante, de \$ 4,7 billions en 1981 à \$ 2,87 billions en 1983. Au Saskatchewan, ce tableau est encore plus sombre compte tenu d'une chute de 700 millions de dollars en 1984, chute due à la sécheresse et au niveau des prix qui ont été bas (10).

Parallèlement, le coût des bibliothèques publiques s'élèvera en 1985, les municipalités donneront davantage et la charge foncière augmentera. Les agriculteurs, qui n'en sont guère des utilisateurs assidus, donneront davantage

pour financer les services de bibliothèques au moment même où s'effritent leurs revenus. On pourrait faire la même observation à propos des personnes âgées disposant de revenus fixes, des pêcheurs de Terre-Neuve ou des bûcherons de Colombie britannique. Nul doute que les utilisateurs des bibliothèques n'apprécient leur concours.

## Les nantis de la culture

Examinons à présent le profil de l'utilisateur-type des bibliothèques canadiennes; traditionnellement, celui-ci appartient aux classes moyennes et dispose d'un bon bagage scolaire. *Project progress*, qui constitue peut-être la seule étude à tenter d'en brosser un portrait, donne les éléments suivants :

— « *Les personnes ayant un bon niveau d'études sont les plus susceptibles de fréquenter les bibliothèques;*

— *le taux de fréquentation des bibliothèques est fonction de l'augmentation des revenus;*

— *les professions libérales et les personnes ayant des responsabilités professionnelles élevées sont les plus susceptibles de fréquenter les bibliothèques;*

— *au Canada, en règle générale, ce sont les personnes âgées, celles qui ont fait peu d'études et ayant une faible qualification professionnelle qui sont les moins susceptibles de fréquenter une bibliothèque. » (11)*

Une autre étude menée dans le secteur de Toronto donne lieu aux observations suivantes : « *L'utilisation des bibliothèques est largement corrélée au statut professionnel et est le fait de personnes ayant des responsabilités moyennes ou importantes. Ce lien apparaît également dans toutes les autres études déjà citées sur l'usage/non-usage des bibliothèques (12). »*

Une enquête sur les enfants et les bibliothèques, effectuée à Regina, a fait apparaître qu'il n'y avait guère de différence entre les enfants scolarisés et ceux qui fréquentent les bibliothèques, mais débouchait sur une conclusion intéressante. Elle mettait en évidence que « *dans l'échantillon des usagers des bibliothèques la proportion d'enfants (garçons et filles de 10 ans ou plus) souhaitant aller à l'université était plus élevée que dans l'échantillon scolaire » (13). Par ailleurs, l'étude*

*montrait que 40 % des garçons de l'échantillon bibliothèque souhaitaient exercer une profession libérale contre 15 % seulement des garçons de l'échantillon scolaire »*. L'importante étude de James Lorimer sur la lecture au Canada débouche sur des indications parallèles; les deux citations ci-dessous résumant ses conclusions générales :

— « *Les lecteurs de livres exerçant une profession libérale, travaillant dans les secteurs techniques ou de gestion, fréquentent très probablement une bibliothèque (34 % des hommes, 40 % des femmes) et les travailleurs en col-bleu sont les utilisateurs les moins probables (22 % des hommes, 18 % des femmes);*

— *les personnes dont le capital scolaire est inférieur à la moyenne sont sous-représentées parmi le public des bibliothèques; celles dont le capital est supérieur sont sur-représentées » (14).*

L'image traditionnelle du public des bibliothèques apparaît donc bien confirmée. Au Canada, la clientèle des bibliothèques dispose en général d'un bon bagage scolaire et exerce une profession de haut niveau; on peut en déduire qu'elle est financièrement à l'aise. Quant au facteur temps, une étude menée par la bibliothèque publique d'Edmonton faisait apparaître que « *31 % des non-utilisateurs se déclaraient trop occupés pour fréquenter la bibliothèque (15).* » Il serait hasardeux de tirer des conclusions générales totalement pertinentes d'après les données canadiennes qui restent d'une portée limitée; toutefois, ce qui a pu être mis en évidence va dans le sens des conclusions de F. et S. Weaver aux Etats-Unis.

## Le nerf de la morale

De tout cela se dégagent les propositions suivantes: si les bibliothèques tirent une importante proportion de leurs moyens de la taxe sur la propriété, si cette taxe désavantage les faibles revenus et si les utilisateurs de bibliothèque sont dans l'ensemble des gens aisés, alors ce sont les éléments les plus démunis qui supportent tout le poids d'une institution utilisée en priorité par les nantis. Ainsi, comme le relève Nancy Van House, « *les modes actuels de financement et d'utilisation des bibliothèques conduisent à un prélèvement des revenus des plus pauvres au bénéfice des mieux pourvus » (16).* Faire

payer les usagers serait un moyen de contrebalancer les inégalités dues aux modes d'imposition et d'utilisation, en demandant aux nantis de participer aux services dont ils sont les utilisateurs privilégiés. Grâce à ces nouvelles ressources l'amélioration prévisible du service devrait déboucher sur un accroissement de la fréquentation. Aussi bien il pourrait s'instaurer plus d'équité et d'honnêteté puisque les usagers paieraient une fraction du coût total du service, liant ainsi son utilisation aux bénéfices qu'ils en retirent.

L'évidence des faits présentés appelle les bibliothécaires à aborder franchement et sans préjugés la question du paiement des usagers. Alors pourquoi y a-t-il tant de bibliothécaires qui se refusent même à envisager cette mesure? Une telle attitude aurait-elle, par hasard, quelque chose à voir avec notre moralisme démesuré?

Compte tenu des difficultés économiques actuelles du Canada — difficultés qui semblent devoir durer — tout laisse à penser que les bibliothèques vont connaître une longue période de vaches maigres. L'économiste Dian Cohen le formulait récemment en ces termes : « *Nous ne nous développons pas; nous n'avons pas d'argent et nous ne résolvons pas nos problèmes. » (17)* Face aux dures réalités économiques, conserver l'attitude optimiste du *wait and see* n'est certainement pas la meilleure manière d'affronter les perspectives qui s'offrent à notre pays. Le seul optimisme ne suffit pas. Provinces et communes commencent déjà à tarifier les services, essayant d'équilibrer la pression fiscale. Les bibliothèques pourraient bien se retrouver obligées d'étudier une tarification de leurs services afin de maintenir un niveau minimum.

Face à la demande toujours croissante de services, au ralentissement de l'aide des provinces et aux limites de l'impôt foncier, les municipalités ont accru les recettes dues au paiement par les usagers, à savoir la vente de biens et de services. « *La part des droits versés par les usagers est passée de 5,4 % des recettes brutes en 1973 à 9,2 % en 1982; c'est le poste qui a progressé le plus rapidement.* » (18) Le versement de droits par les utilisateurs est une initiative bien perçue par les élus locaux dans la mesure où il permet aux habitants de prendre vraiment conscience du coût réel des services. Tout cela conduit à un meilleur usage de ces services tant par leurs gestionnaires que par leurs utilisateurs.

L'affichage d'un prix informe l'utilisateur du coût réel du service; ainsi dispose-t-il d'éléments lui permettant d'apprécier l'intérêt de recourir à d'autres sources de lecture et d'information. Les responsables de bibliothèques connaissent également par cette voie les services qui intéressent le plus l'utilisateur, ce qui permet de sensibiliser davantage l'établissement à la demande.

### Service 10 % compris

Malgré la diversité des situations — là où la législation le permet — les bibliothèques publiques devraient se donner pour objectif de tirer, sous la forme de vente de biens et services, 10 % des moyens qui leur sont nécessaires de la poche des usagers. De fait, de nombreuses bibliothèques facturent déjà différentes prestations telles que photocopies, projections de films, programmes pour enfants, location d'appareils ou de salles, amendes pour les retards, etc. Il n'est pas réellement nécessaire d'uniformiser les tarifs; chaque établissement devrait les fixer en fonction de ses priorités et de sa situation particulière. A partir du moment où il est possible d'identifier un service particulier et de lui fixer un prix correct, et si la procédure de perception ne représente pas un coût supérieur aux sommes perçues, il est alors possible d'imposer le paiement aux usagers. Bien entendu le service de base qu'est le prêt de livres devrait rester gratuit.

Les universités font généralement payer les frais administratifs de la gestion du prêt interbibliothèques. Pourquoi devrait-on diffuser

à tout venant des instruments tels que les bibliographies ? Avec une assiette financière limitée, les nouveaux services devront peut-être faire appel aux ressources des usagers. L'ouverture le dimanche, si populaire alors qu'il n'y a pas assez de personnel pour assurer un service correct, devrait être régulée et tendre à une meilleure qualité grâce à l'élément modérateur que représente la perception de droits et aux ressources supplémentaires qu'elle engendre.

Il devient possible d'améliorer l'équité et l'efficacité d'un service lorsqu'une partie de son coût est prise en charge par les usagers qui paient en fonction du principe du profit retiré. L'application des critères suivants peut aider à déterminer s'il est opportun de tarifier l'utilisation d'un service. Premièrement, il faut qu'il soit possible de chiffrer l'intérêt du service rendu à une personne donnée. Les tarifs peuvent être fixés en fonction du coût moyen. Ensuite, ces tarifs ne devraient pas permettre de dégager de

profits marginaux et les sommes perçues devraient être intégralement affectées au service dont elles proviennent, les droits d'usagers n'ont pas à financer les autres services généraux. En troisième lieu, l'instauration de droits s'avère utile si l'on a besoin de réguler ou de limiter l'utilisation d'un service. Les recherches informatisées sont trop onéreuses et trop spécialisées pour pouvoir répondre à toute demande de renseignement. En définitive, la facturation des services doit se gérer en fonction des possibilités financières de la collectivité. Les tarifs ne devront pas être élevés au point de décourager de façon massive l'utilisation d'un service.

### Dans le sens de l'histoire ?

Dans une société où les considérations financières pèsent de plus en plus lourd et où la notion de responsabilité est utilisée à outrance, la perception de droits sur certains services est une arme d'une portée appréciable mise à la disposition des conseils de



bibliothèques; ceux-ci peuvent y avoir recours lorsqu'ils négocient avec les conseils municipaux et les régions dans leur quête incessante d'aides publiques plus substantielles. Dans la mesure où ils constituent un apport significatif, ces droits peuvent renforcer l'autonomie des conseils de bibliothèque, représentant une source indépendante de revenus au cas où les ressources traditionnelles viendraient à manquer. Par ailleurs, ce genre d'initiative — que le conseil de bibliothèque prenne en charge une partie de son financement — trouve toujours un écho favorable auprès des conseils municipaux; considérées comme un acte responsable et digne d'éloges, de telles entreprises ne manquent jamais d'impressionner favorablement les autorités locales.

La bibliothèque publique totalement gratuite est un concept du *xx<sup>e</sup>* siècle, totalement dépassé. Editeurs de livres et producteurs de banques de données sont des entreprises commerciales qui font payer leurs produits. Les bibliothèques qui doivent acheter ces mêmes produits ne peuvent se permettre de les diffuser gratuitement si elles veulent constituer des stocks suffisants pour répondre à la demande du public. Puisque l'information est censée devenir « le pétrole gris » de l'économie, alors qu'elle se fait toujours plus abondante et plus complexe, il y a peu de chances pour qu'elle demeure gratuite.

Si les bibliothèques doivent devenir des services d'information et non plus seulement de « lecture de loisir », elles devront faire payer leurs services. La plupart d'entre elles n'ont pas les moyens de proposer couramment des recherches en ligne ou des bibliographies informatisées et, si elles doivent se mesurer avec les services d'information commerciaux, la tarification des services aux usagers sera alors essentielle. Les bibliothèques sont un service reconnu, généralement subventionné, faisant partie intégrante de toute communauté civilisée. Toutefois, si elles doivent devenir autre chose qu'un simple élément du paysage urbain, si elles doivent devenir un élément vital de la collectivité, il leur faudra absolument disposer de ressources accrues; la perception de droits sur les usagers pourrait représenter une partie de cet accroissement.

## RÉFÉRENCES

1. \_\_\_\_\_  
**Garrison, Dee**, *Apostles of culture: the public librarian and American society, 1876-1920*, New York, the Free press, 1979, p. 167.
2. \_\_\_\_\_  
**The Public library mission statement and its imperatives for service**, Chicago, American library association, 1979, p. 3.
3. \_\_\_\_\_  
**Weaver, Frederick and Serena**, « For public libraries the poor pay more », *Library journal*, February 1, 1979, p. 354-355.
4. \_\_\_\_\_  
**Bird, Richard M. and Slack, Enid N.**, *Urban public finance in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 17.
5. \_\_\_\_\_  
**Van House, Nancy A.**, *Public library user fees: the use and finance of public libraries*, Westport, Connecticut, Greenwood press, 1983, p. 23-51.
6. \_\_\_\_\_  
*Ibid.*, p. 54.
7. \_\_\_\_\_  
**Bewley, Lois M.**, *Public library legislation in Canada: Review and evaluation*, Halifax, Dalhousie University, 1981.
8. \_\_\_\_\_  
**Statistics Canada. Education, culture and tourism division**, *Culture statistics: public libraries in Canada, 1979-1981, supply and services*, Ottawa, 1983, p. 28.
9. \_\_\_\_\_  
**McCready, Douglas J.**, *The Canadian public sector*, Toronto, Butterworths, 1984, p. 297.
10. \_\_\_\_\_  
**Knisley, Jim**, « Wheat pool meeting to discuss farmers' plight », *the Leader-post*, Regina, November 13, 1984, p. A18.
11. \_\_\_\_\_  
*Project progress: a study of Canadian public libraries*, Ottawa, Canadian library association, 1981, p. 81, 82, 94.
12. \_\_\_\_\_  
**Woodsworth Anne**, *Public library needs in the East end of Toronto*, Toronto, Information consultants, 1975, p. 95.
13. \_\_\_\_\_  
**Fasick, Adele M. and England Claire**, *Children using media*, Regina, Regina public library, 1977, p. 2.
14. \_\_\_\_\_  
**Lorimer James**, *Book reading in Canada*, Toronto, the Association of Canadian publishers, 1983, p. 313, 319.
15. \_\_\_\_\_  
**Edmonton public library**, *User Survey*, Edmonton, Edmonton public library, 1976, p. 11.
16. \_\_\_\_\_  
**Van House, Nancy A.**, *op. cit.* p. 44.
17. \_\_\_\_\_  
**Cohen, Dian**, « The Season for plain truths », *Maclean's*, December 3, 1984, p. 9.
18. \_\_\_\_\_  
**Ridler, Neil B.**, « Fiscal constraints and the growth of user fees among Canadian municipalities », *Canadian public administration*, Fall, 1984.