

# Réflexions

Catherine Vallet  
Rédaction du BBF

## EN DIRECT DU QUÉBEC

### BILAN ET PERSPECTIVES POUR LES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES

« Pour les bibliothèques publiques, l'année 1985-1986 s'est révélée catastrophique. Non seulement l'année 1985 a vu la fin du plan de développement des bibliothèques publiques lancé en 1981, mais le budget d'aide a été ponctionné de 4 millions de dollars canadiens. Ces deux facteurs réunis allaient rendre intenable la situation des bibliothèques. En outre, on a supprimé le Service des bibliothèques publiques au niveau de l'administration centrale, mettant en veilleuse le développement des bibliothèques publiques... » Non, cette histoire ne s'est pas passée en France, mais au Québec où la trajectoire des bibliothèques publiques présente de curieuses similitudes avec les nôtres : malgré tout, les petits malheurs qu'on vient de mentionner y ont suscité un mouvement d'opinion tel que le ministère des Affaires culturelles a demandé la mise au point d'un rapport « en profondeur » sur la question dans les plus brefs délais. Le pari a été tenu : la commande était passée en décembre 1986, un rapport de 360 pages était publié en juillet 1987. Ce travail a été conduit avec « diligence et enthousiasme » par une commission de huit membres : auditions diverses, bibliographie abondante, mémoires de tous horizons ont été utilisés. Il en résulte une gigantesque somme d'informations, un peu fouillis dans sa forme, très québécoise dans son expression, très libre dans son ton<sup>1</sup>.

La synthèse qui en est présentée reprend une part de ces caractéristiques et en conserve le caractère « base de recommandations ». Celles-ci sont intégralement publiées en annexe.

#### Une politique en questionnement : 1960-1987

En 1961, une enquête menée par la Direction des bibliothèques publiques du Québec auprès des 1 672 municipalités de la province révélait « le sous-développement effarant des bibliothèques publiques et le retard du Québec dans ce secteur culturel ». Sur les 233 « bibliothèques » répertoriées, une trentaine seulement étaient jugées viables ; les autres végétaient dans des conditions extrêmement difficiles, liées à l'insuffisance des locaux, l'absence de budget de fonctionnement<sup>2</sup>, de personnel qualifié, etc. Ce retard considérable était attribué à l'absence d'une loi sur les bibliothèques, à l'indifférence des conseils municipaux en matière de lecture

1. Philippe SAUVAGEAU (président), Nicole AUDET, Marcel BOUCHARD, Claire CÔTE, Jacques PANNETON, Réjean SAVARD, avec la collaboration de Jacques MORRIER et Denys MUNCER. Le chapitre « Une politique en questionnement : 1960-1987 » a été rédigé à partir des notes du sociologue Gilbert GAGNON pour un ouvrage collectif en préparation : *Politique et littérature*, Institut québécois de recherche sur la culture. Le rapport a été publié par la Commission en 1987 sous le titre *Les Bibliothèques publiques, une responsabilité à partager*. Quelques phrases significatives extraites des mémoires envoyés à la Commission, émaillent le texte.

2. En 1960, le budget total des 233 bibliothèques publiques québécoises s'élevait à 1 554 254 \$, tandis qu'il se montait à 2 200 000 \$ pour la seule bibliothèque municipale de Toronto (Ontario).

publique, au manque de personnel qualifié et à la sous-scolarisation d'une population imprégnée de préjugés envers la lecture.

#### Une loi

En décembre 1959, avait été adoptée la « loi sur les bibliothèques publiques du Québec », qui créait essentiellement deux organismes, l'un consultatif, la Commission des bibliothèques publiques, et l'autre administratif, le Service des bibliothèques publiques. Ces deux organismes constituaient la Direction des bibliothèques publiques du Québec, qui était transférée dès 1961 sous la responsabilité du ministère des Affaires culturelles.

La *Commission des bibliothèques publiques* se voyait « chargée d'étudier les meilleurs moyens de résoudre les problèmes relatifs à l'établissement, au maintien et au développement des bibliothèques publiques de la province ; de faire rapport de ses consultations et opinions au Ministre des Affaires culturelles et d'étudier toutes questions se rattachant aux bibliothèques publiques que ce dernier lui soumettrait ». Le gouvernement pouvait en outre adopter « tous les règlements jugés nécessaires pour assurer la mise en œuvre des recommandations de la Commission ».

Le *Service des bibliothèques publiques* devait agir comme « agent de liaison entre le Ministre des Affaires culturelles et la Commission ; il assurerait l'exécution des règlements adoptés par le

gouvernement en vertu de la présente loi et coopérerait avec les corporations municipales, les associations de bibliothécaires et tous les autres groupements qui s'intéressent au développement des bibliothèques publiques ».

### Un embryon de service public

En raison de l'ampleur du travail à effectuer, le développement devait s'effectuer en trois grandes étapes.

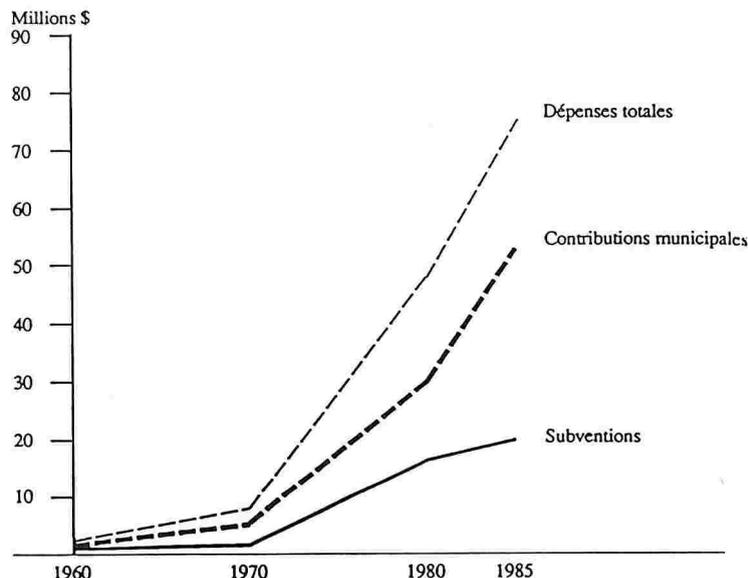
La décennie 1960 fut surtout caractérisée par l'expérimentation de « bibliothèques régionales », rebaptisées par la suite « bibliothèques centrales de prêt » (BCP), appuyées par l'Etat et conçues comme des pivots de développement culturel pour les collectivités rurales et les villes de moins de 5 000 habitants. Parallèlement, le Ministère faisait reconnaître le principe d'une responsabilité municipale en matière de bibliothèques publiques.

Pendant la décennie 1970, les interventions de l'Etat se rationalisèrent avec l'adoption d'une nouvelle gestion par programmes<sup>3</sup>, tandis que les mesures d'aide aux bibliothèques publiques s'inscrivaient dans une politique plus globale du livre et de la lecture. Le gouvernement s'efforça d'augmenter l'accessibilité aux bibliothèques en mettant en œuvre un programme d'aide à la création de bibliothèques municipales et en accélérant le développement des BCP. Il tenta d'autre part d'harmoniser les programmes complémentaires concernant l'aide au développement des bibliothèques publiques et le commerce du livre<sup>4</sup>.

3. A partir de 1973, les nouveaux règlements de subventions tiennent compte de l'indice de richesse et de la capacité financière des municipalités. Un cahier de normes qualitatives et quantitatives, publié en 1974, permet de mesurer les conditions d'efficacité des bibliothèques.

4. Privilèges accordés aux libraires (cf. *infra*) et campagne de promotion de la lecture et des bibliothèques lancée auprès des médias, des librairies, des bibliothèques et des écoles, soutenue par des mesures d'aide à l'animation en bibliothèque, et surtout par une forte augmentation des subventions aux bibliothèques publiques (cf. fig 1). L'Etat est soutenu dans ses efforts par les associations de bibliothécaires, par l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation (ASTED) et par la Commission des bibliothèques publiques du Québec, qui sensibilise les populations et les municipalités au problème des bibliothèques.

Fig. 1  
Evolution des subventions, des contributions municipales et des dépenses totales de fonctionnement 1960-1985\*



\* Les subventions (25 millions) et les contributions municipales (18 millions) accordées entre 1980 et 1985 pour l'amélioration des équipements de bibliothèques ne sont pas incluses dans ces calculs.

## La province de Québec

*Le Québec est une province du Canada, lequel se présente comme une fédération réunissant dix provinces et deux territoires.*

*Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent les pouvoirs. Tout ce qui concerne l'éducation et les affaires municipales se trouve sous la responsabilité des provinces. Chacune d'elles a donc mis en place un système d'éducation qui lui est propre et dont dépendent les bibliothèques scolaires, collégiales et universitaires. Les bibliothèques municipales sont quant à elles sous la tutelle directe des municipalités, mais tombent sous l'autorité des lois provinciales.*

*On remarquera qu'au Canada, le secteur public est bien moins important qu'en France; un grand nombre d'universités — et parmi les plus prestigieuses — ont en effet été fondées par des églises protestantes ou catholiques, ou par des groupes de citoyens, et sont à ce titre des institutions privées.*

*Le Québec est, après l'Ontario, la deuxième province canadienne par sa population : 6 551 241 habitants en 1985, pour une superficie trois fois supérieure à celle de la France. Issue des « vieilles paroisses » rurales de la plaine agricole qui s'étend sur les deux rives du Saint-Laurent, la zone de peuplement effectif ne représente cependant que le 1/15<sup>e</sup> du territoire. Terre essentiellement industrielle, où l'agriculture ne joue plus qu'un rôle très faible, le Québec connaît des problèmes liés à l'isolement d'un territoire immense et à une urbanisation trop faible. Depuis 1930, les campagnes se vident au profit de certaines villes, essentiellement Montréal, dont l'agglomération concentre près de 3 millions d'habitants, soit la moitié de la population québécoise; la situation s'est encore aggravée dans les années soixante avec la brusque chute de la natalité. Le problème de la langue française, à nouveau reconnue comme langue principale en 1974, isole encore le Québec des autres provinces canadiennes. BBF.*

Malgré les efforts déployés et des progrès marqués, le retard était encore trop grand à la fin des années 70 et les bibliothèques publiques du Québec exprimaient toujours des besoins importants en espace, en équipement et en rénovation de locaux. Au début des années 80, un plan quinquennal ambitieux fixait de nouveaux objectifs :

- porter de 18,6 % à 50 % la proportion des bibliothèques qui recevaient une contribution municipale supérieure à un seuil minimum ;
- créer pendant cette période 50 bibliothèques municipales desservant 5 000 habitants ou plus ;
- porter de 21,3 % à 50 % la proportion des bibliothèques dont la collection de livres correspondait à 75 % ou plus de la norme recommandée ;
- porter de 20 % à 50 % la proportion des bibliothèques dont la superficie était supérieure à 50 % de la norme recommandée.

Ce plan fut bien accueilli par les municipalités, puisque leur participation financière au fonctionnement des bibliothèques augmenta durant cette période de 78 %<sup>5</sup>.

Lorsque le plan arriva à échéance, ses objectifs n'étaient que partiellement atteints. L'aide financière gouvernementale aux bibliothèques municipales autonomes fut alors remise en question : disparition de certains éléments de programme, comme l'aide à la création de nouvelles bibliothèques publiques et moratoire sur l'aide à la construction et à l'aménagement des bibliothèques ; gel des subventions aux BCP ; affaiblissement du noyau de coordination au niveau central par la disparition du Service des bibliothèques publiques. L'Etat, qui se définissait non plus comme maître-d'œuvre mais comme « catalyseur des éléments dynamiques et moteurs du développement », s'adjoignit des partenaires et laissa une plus grande place à l'initiative privée. Ce nouveau rôle de l'Etat engendrait, notamment dans le secteur des bibliothèques, d'importantes restrictions budgétaires.

## 1987 : le constat

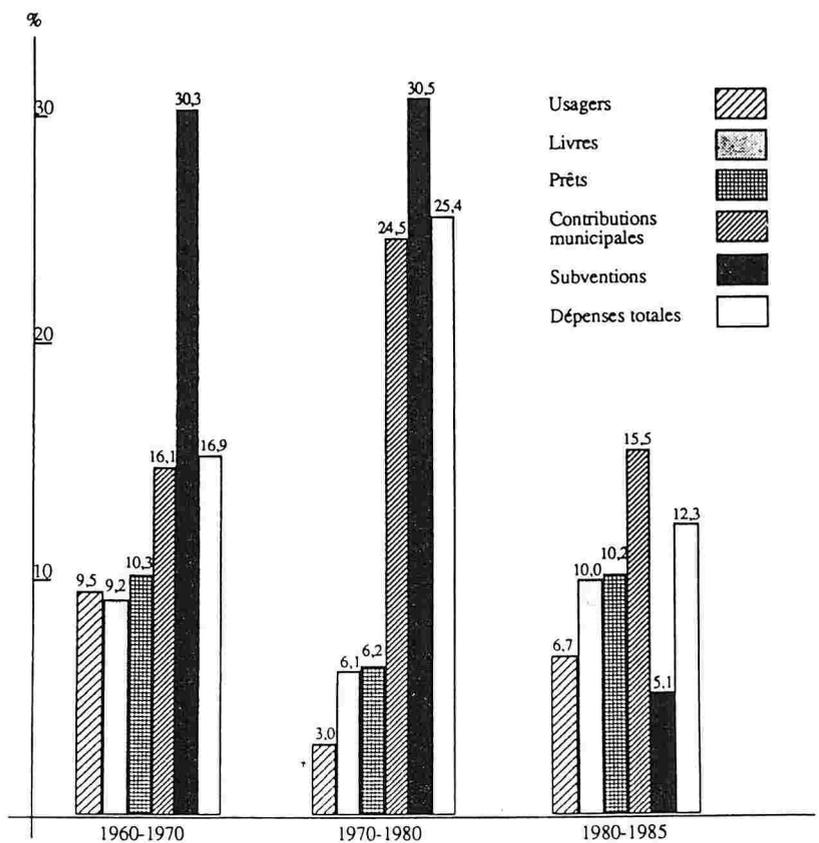
Le Québec a développé depuis 1960 un modèle d'organisation qui lui est propre. Les bibliothèques sont réparties en deux réseaux parallèles qui desservent, l'un les collectivités urbaines (bibliothèques publiques « autonomes »), l'autre les collectivités rurales de moins de 5 000 habitants (bibliothèques « affiliées » à une BCP). A l'exception des BCP, la plupart des bibliothèques sont « municipales », c'est-à-dire qu'elles sont placées sous la tutelle directe de l'administration communale ; seules 14 % d'entre elles (les bibliothèques intercommunales et les bibliothèques d'association) sont gérées par un conseil d'administration, selon le modèle anglo-saxon.

## Les bibliothèques sur le terrain

Les bibliothèques publiques autonomes sont des unités autosuffisantes, financées à 82 % environ par la collectivité qu'elles desservent. Ce sont aussi les seules à être directement subventionnées par le ministère des Affaires culturelles (pour environ 14 %).

Les bibliothèques publiques affiliées, qui bénéficient des services d'une BCP, répondent aux besoins particuliers des communes à faible densité, qui n'ont pas les ressources nécessaires pour financer une bibliothèque autonome. Lorsqu'elle signe un contrat avec la BCP, une commune s'engage à respecter les normes de service, à payer les frais encourus pour le local et le personnel et à verser à la BCP une subvention proportion-

Fig. 2  
Taux annuel moyen de croissance dans les bibliothèques publiques 1960-1985\*



5. Cf. fig. 1 et 2 ; la participation des municipalités du Québec au financement des bibliothèques publiques (69,5 % en 1985) reste cependant inférieure à celle des autres provinces canadiennes (74,4 % en moyenne).

\* Les subventions (25 millions) et les contributions municipales (18 millions) accordées entre 1980 et 1985 pour l'amélioration des équipements de bibliothèques ne sont pas incluses dans ces calculs.

*Au Québec, parler d'un « réseau » de librairies, c'est adopter le style noble, et c'est pratiquer l'emphase que de faire allusion à un « réseau de bibliothèques publiques » (Guy Frégault)*

nelle à sa population ; elle peut en outre prévoir un budget d'animation ou un budget d'acquisition pour développer un fonds. C'est le conseil municipal qui désigne le personnel chargé de la gestion de la bibliothèque ; il s'agit le plus souvent de bénévoles (5 à 10 personnes par bibliothèque), dont dépend la vie des établissements. La nécessité de les former est aujourd'hui reconnue et proclamée.

Les BCP sont des « corporations privées sans but lucratif ». Elles sont gérées par un conseil d'administration élu par une assemblée générale, où sont représentées les municipalités et les bibliothèques affiliées de toutes les communes ayant signé un contrat de service avec la BCP. Voici, en termes de services, les rôles que doit jouer une BCP :

- la BCP achète et prépare techniquement les divers biens culturels que l'on peut retrouver dans une bibliothèque moderne : volumes, disques, vidéocassettes, œuvres d'art, jouets éducatifs, et autres ;

- elle dépose ces biens culturels dans les bibliothèques municipales affiliées et les échange périodiquement, afin que les citoyens de ces municipalités aient accès à des nouveautés. Ce renouvellement des collections est d'autant plus important que les locaux des bibliothèques des municipalités à faible concentration de population sont généralement petits et ne peuvent contenir qu'un nombre restreint de biens culturels ;

- la BCP fournit les volumes et autres documents demandés par les usagers des bibliothèques municipales *via* le service des demandes spéciales ;

- le personnel professionnel de la BCP aide et anime les comités locaux et le personnel affecté aux opérations des bibliothèques locales ;

- la BCP organise, dans certains cas, des spectacles dans les bibliothèques affiliées ou soutient le comité local pour l'organisation de telles manifestations culturelles.

Les BCP sont financées par le ministère des Affaires culturelles, qui fournit environ 73 % de leur budget ; la participation des communes s'élève quant à elle à environ 21 %.

*Structures coopératives*

Si les bibliothèques publiques du Québec sont loin d'être constituées en réseau, elles disposent cependant d'un service bibliographique commun et se sont par ailleurs données quelques structures associatives offrant des services communs à l'échelon régional ou national.

Elles ont accès aux services de la Centrale des bibliothèques, organisme national, qui gère la plus grande base de données catalographiques sur la documentation francophone (200 000 notices bibliographiques, auxquelles s'ajoutent annuellement quelque 10 000 nouvelles notices). La Centrale permet aux bibliothèques de mieux rationaliser leurs ressources financières par des économies de temps et d'argent dans le traitement technique des livres et des autres documents. L'interrogation en ligne sur le logiciel *Minisis* et l'utilisation prochaine de CD-ROM devraient même leur permettre d'importer et d'éditer électroniquement des notices. Une critique majeure peut être néanmoins adressée à la Centrale, concernant les délais de production des notices de nouveautés.

*Les regroupements régionaux*

Le premier regroupement volontaire de bibliothèques publiques au Québec a été fondé en 1976 sous le nom de Conférence des directeurs de bibliothèques publiques de l'île de Montréal (CDBPIM). Cette conférence a reçu en 1978 une existence légale, qui lui permet de gérer certains programmes répondant aux besoins de ses membres, de percevoir une quote-part en retour des services rendus et d'obtenir des

subventions ponctuelles pour la réalisation de divers projets<sup>6</sup>.

Cet exemple a été rapidement suivi par plusieurs régions et l'on dénombrait en 1987 11 regroupements régionaux de bibliothécaires ou de bibliothèques publiques, correspondant à peu près, en terme de découpage du territoire, aux régions administratives et aux communautés urbaines. Créés à l'initiative des responsables de bibliothèque ou de certaines directions régionales, ces regroupements constituent à la fois des lieux d'échange, où les membres mettent en commun leurs expériences et leurs connaissances, des agences de coopération favorisant la réalisation d'activités communes et des groupes d'intervention sur tous les sujets qui touchent l'ensemble des bibliothèques publiques de leurs régions.

*Les regroupements nationaux*

En 1985, les directeurs de bibliothèques publiques du Québec se sont donnés une structure propre sous le nom d'Association des directeurs de bibliothèques publiques du Québec (ADIBIPUG). Cette association réunit les directeurs de bibliothèques autonomes et de BCP. Elle se conçoit comme lieu de concertation des différents intervenants et comme interlocuteur du ministère des Affaires culturelles<sup>7</sup>.

Un Regroupement des BCP du Québec, qui réunit des directeurs et des présidents de BCP, a également été formé en 1985 à des fins de représentation et d'échanges. Il a obtenu du ministère des Affaires culturelles la création d'un comité permanent pour discuter et décider conjointement des meilleurs moyens à prendre pour assurer le développement des réseaux de BCP.

*La situation actuelle*

Le Québec compte 873 bibliothèques publiques (dont 11 BCP et 733 bibliothèques affiliées), qui

6. La Conférence est surtout connue pour son système informatisé de prêt entre bibliothèques, les documents étant échangés rapidement *via* un service de messageries privées.

7. Elle a ainsi entrepris la publication d'une série d'études sur les bibliothèques publiques, dont la première est parue en février 1987 : Diane MITTERMEYER, *Les Bibliothèques publiques canadiennes de 1979 à 1983*.

desservent 992 des 1 505 communes québécoises. 13,7 % de la population (contre 55 % en 1960), soit près d'un million de Québécois, n'ont aucun service municipal de bibliothèques. Les besoins en livres restent très grands et les surfaces n'atteignent pas même 50 % de la norme minimale recommandée.

Mais c'est assurément le secteur du personnel qui souffre du plus grand retard. L'objectif fixé par le *Plan quinquennal*, qui se trouvait pourtant fort en retrait par rapport à la norme de 1975, est loin d'être atteint, en particulier en ce qui concerne les bibliothécaires professionnels : ils ne sont que 201 au total, ce qui représente à peine 20 % de la norme recommandée (1 pour 6 000 habitants). Compte tenu de la formation de plus en plus poussée des bibliothécaires québécois (gestion, informatique, marketing, animation,...), formation qui sert d'ailleurs bien souvent de modèle à l'étranger, on peut se demander pourquoi les professionnels sont si peu nombreux dans les bibliothèques publiques du Québec (R. 43 et 44).

### *Quel avenir pour les bibliothèques publiques ?*

Depuis la création des premières bibliothèques publiques, la société a connu de profonds bouleversements : à la croissance exponentielle de l'information documentaire, qui transforme le livre, objet rare et précieux, en produit de consommation courante<sup>8</sup>, s'ajoute la multiplication des moyens modernes de communication (radio, télévision, et plus récemment magnétoscope et micro-ordinateur domestique), qui entraîne encore une accélération des besoins dans ce domaine. Divers facteurs entrent en ligne : d'une part la diversification des supports de l'information — avec la multiplication des documents audiovisuels — et l'introduction de la gestion informatisée, d'autre part les mutations propres à la société québécoise, telles que le vieillissement de la population, une scolarisation postsecondaire accrue et une plus grande ouverture aux différentes cultures et aux différents courants de pensée.

Face à ces mutations sociales, les

dians mais aussi les responsables de PME. Quant au concept de bibliothèque-centre culturel, proposé il y a plusieurs années par l'UNESCO (1), il est bien accueilli et la bibliothèque publique a souvent tendance à endosser un rôle de centre communautaire, offrant des ressources et des services en marge de son rôle documentaire traditionnel<sup>9</sup>.

Dans ce contexte, les milieux intéressés s'interrogent. Jusqu'où doit aller la bibliothèque publique dans la satisfaction des besoins de la communauté qu'elle dessert ? Comment peut-elle le mieux remplir sa mission sociale ? Comment s'intégrera-t-elle dans l'ensemble du réseau documentaire québécois ? Pour faire face à la croissance exponentielle de l'information, l'organisation traditionnelle des bibliothèques ne suffit plus. Il leur faut désormais fonctionner davantage en réseaux informatisés, permettant le partage réciproque des ressources, ainsi que l'accès à des ressources extérieures (banques de données, réseaux de prêt entre bibliothèques, etc.)

### **Coopération : made in USA**

S'il est clair aujourd'hui que les bibliothèques ne peuvent atteindre leurs objectifs, en même temps qu'une certaine rentabilité, sans mettre leurs ressources en commun, le mode de coopération et l'organisation de réseaux structurés au niveau local, régional et national restent encore à établir. Dans le processus d'élaboration d'un réseau de bibliothèques publiques, qui occupe aujourd'hui le Québec, le modèle américain, soutenu par une réflexion théorique élaborée, apparaît comme une référence obligée.

#### *Réseaux : la théorie*

Selon John R. Rizzo (2), la gestion de réseaux coopératifs informatisés, constitués sur une base volontaire, est spécifique aux bibliothèques, où les logiques d'adhésion et de fonctionnement ne suivent pas les lois du secteur privé (ren-

### ***Le bénévolat joue, face à la bibliothèque et à la BCP, le même rôle que ces dernières jouent à l'égard de la vie culturelle : celui de l'oxygène vital (BCP du Saguenay-Lac-Saint-Jean)***

Le personnel non professionnel présente également des faiblesses. En 1985, on comptait 1 209 employés à plein temps dans les bibliothèques publiques du Québec (soit 37,1 % de la norme recommandée), dont seulement 300 techniciens en documentation ayant une formation spécialisée.

Les bénévoles (plus de 5 000 au total) constituent une force vitale pour les bibliothèques publiques du Québec, principalement pour les bibliothèques affiliées. Si l'on ne saurait se passer de leurs services, on reconnaît cependant aujourd'hui la nécessité d'animer et de former ces comités de bénévoles. De plus, il semble qu'au-delà de 2 000 habitants à desservir, il devienne plus difficile de gérer une bibliothèque avec l'appui exclusif de bénévoles. Le problème est donc double : insuffisance du personnel en place et — les choses vont de pair —, impossibilité de le former.

bibliothèques publiques, librement ouvertes à tous et investies d'un rôle social spécifique, ont affirmé leur présence en développant des programmes qui, tout en demeurant centrés sur l'information et la culture, ouvrent de nouvelles perspectives. Certaines bibliothèques ont ainsi élargi leur rôle traditionnel lié au livre et à la lecture pour devenir des centres de formation continue et d'éducation populaire ; d'autres jouent le rôle d'un centre de renseignements et de références, que fréquentent non seulement les étu-

8. Dans son article « Pour un système national d'information québécois », paru dans *Documentation et bibliothèques* (vol. 25, n° 3, septembre 1979, p. 125-131), J.-R. BRAULT estime que 600 000 nouveaux titres paraissent annuellement dans le monde, dont 30 000 en France et 5 000 au Québec.

9. Certaines bibliothèques vont ainsi jusqu'à proposer des services très divers, tels un centre d'information sur les carrières, la liste des gardien(ne)s d'enfants du quartier, voire le prêt d'outils et d'équipements variés...

tabilité, confidentialité, concurrence). Il faut donc inventer une gestion et un marketing qui amènent les bibliothèques à adhérer aux réseaux, à y demeurer et à en faire un succès. L'American library association a émis un ensemble de recommandations sur ce point<sup>10</sup>.

La coopération entre bibliothèques (qui ne se limite d'ailleurs pas aux bibliothèques publiques) peut prendre une grande variété de formes (cf. encadré) et il n'est pas toujours nécessaire de créer une structure spéciale pour favoriser et soutenir la mise en commun de ressources entre diverses institutions. Cependant, lorsque le partage entraîne un coût significatif en termes de ressources humaines et/ou de ressources documentaires, il est souvent préférable de signer des ententes contractuelles pour la fourniture de services spécifiques, qui nécessiteront ou non la mise sur pied d'un organisme spécial.

10. Cf. le rapport (*op. cit.*, note 1), p. 133.

La plupart des plans régionaux de développement des bibliothèques publiques, réalisés aux États-Unis pendant les vingt-cinq dernières années, proposent la formation de réseaux comportant au moins trois niveaux de service interreliés :

— la bibliothèque locale ou communautaire représente le point d'accès au réseau ; elle fournit une collection de base, composée de la documentation d'usage courant ; ses ressources sont adaptées aux besoins et aux moyens de la collectivité qu'elle dessert ;

— la bibliothèque centrale régionale, située généralement dans la capitale régionale ou dans la principale ville de la région, sert à la fois de bibliothèque locale pour sa propre collectivité, et de centre de ressources de niveau supérieur pour les habitants de la région, dont les besoins dépassent les capacités de la bibliothèque municipale ;

— la grande bibliothèque supra-régionale (bibliothèque d'État, bibliothèque métropolitaine ou même bibliothèque académique

ou spécialisée) dispose de ressources plus développées, qu'elle rend accessibles aux unités locales par l'intermédiaire de la centrale régionale.

Cette organisation n'est pourtant pas sans présenter quelques inconvénients. Les membres d'un même système ne contribuent pas tous de la même façon au financement du service local, ce qui représente un premier inconvé-

## Coopération : quelques définitions

*Compte tenu de la diversité des formes de coopération, il paraît utile de définir au préalable les termes utilisés.*

*La littérature américaine traite des structures coopératives en utilisant une variété de termes qui sont souvent pris les uns pour les autres. B. E. Markuson (6) relève par exemple neuf utilisations différentes du seul mot « networks » dans la littérature bibliothéconomique ; ne seront ici retenues que les définitions suivantes.*

*Les systèmes coopératifs (cooperative systems) sont définis comme « l'addition des talents et des ressources d'un groupe de bibliothèques indépendantes, à l'intérieur d'un territoire d'une superficie raisonnable, dans le but d'atteindre l'excellence des services et la richesse des ressources pour le bénéfice des usagers actuels et potentiels de chacune des bibliothèques membres (7) ».*

*Ainsi l'appellation de systèmes coopératifs s'applique-t-il aux organisations qui regroupent exclusivement des bibliothèques publiques, situées dans une région délimitée, et dont le mode d'éta-*

*blissement est prévu dans les documents officiels (lois, règlements ou contrats).*

*Les réseaux de bibliothèques (library network) sont des associations organisées en sous-groupes réunissant des bibliothèques aux besoins complémentaires. D'autres définitions du terme réseau (network) mettent l'accent sur le rôle prépondérant qu'on y accorde à la télécommunication et à l'information. C'est ainsi que dans l'ouvrage Network for networkers (6), l'auteur spécifie que « le terme réseau désigne actuellement à la fois les organisations et les systèmes qui unissent les bibliothèques entre elles via les télécommunications, permettant l'échange des informations contenues dans les ordinateurs des participants et l'accès aux bases de données. » Le terme de réseau signifie ici l'ensemble (ou groupe) des systèmes coopératifs (sous-groupes) d'une même région et d'un même pays. Par exemple, le réseau québécois sera composé de tous les systèmes coopératifs, qui y auront été établis.*

nient. D'autres peuvent encore apparaître, tels que le coût du système (principalement en réunions de travail, qui se font au détriment du service local), et une éventuelle perte d'autonomie, par nécessaire uniformisation de certaines procédures et de certains services. Se pose enfin un problème de structure : une combinaison de bibliothèques faibles (ce qui est souvent le cas dans les régions à faible densité de population) ne fait pas un système fort ; de plus, le fait de rendre des ressources limitées accessibles à un plus grand nombre ne représente pas un gain substantiel.

### La pratique

Les différents systèmes existants se différencient principalement en fonction de leur structure organisationnelle et administrative (cf. encadré).

#### Genèse des réseaux

Dans un document publié en 1973, Dorothy M. Sinclair (3) décrit un modèle de développement en six étapes, tel qu'il a été suivi par les bibliothèques publiques américaines :

*Phase 1* : formation de la bibliothèque de comté, puis de la bibliothèque desservant plusieurs comtés, pour soutenir la petite bibliothèque locale et toucher les communautés rurales.

*Phase 2* : aide du « service de bibliothèque de l'Etat » au service régional (prêt direct aux habitants privés de bibliothèque locale, formation des responsables locaux, centralisation des services techniques, etc.).

*Phase 3* : l'Etat fédéral incite les municipalités à développer les ressources locales par des programmes d'aide financière et, en 1956, des études commandées par le gouvernement fédéral permettent aux états de supprimer leurs services complémentaires.

*Phase 4* : apparition de systèmes plus complexes. A partir de 1964, l'aide financière du gouvernement fédéral n'est plus réservée aux seules régions rurales. Les systèmes se renforcent alors en accueillant parmi leurs membres de grandes bibliothèques, qui reçoivent des compensations pour les services rendus à leurs petites voisines.

*Phase 5* : coopération « entre Etats » (*interstate*) et « entre catégories » de bibliothèques (*inter-type*).

*Phase 6* : développements futurs. Il faudra par exemple résoudre les

problèmes d'administration et de partage des coûts, que posent les regroupements de bibliothèques de type différent, et uniformiser les services existant dans les différents Etats.

#### Fonctions

Les principaux services offerts se répartissent comme suit :

— accès direct de l'utilisateur aux collections : élargissement de l'accès étendu à des régions pas ou peu desservies, privilège d'emprunt réciproque (emprunt et retour des documents dans n'importe quelle bibliothèque) et accès à des collections enrichies grâce au soutien de certaines bibliothèques centres de ressources ;

— prêt et référence entre bibliothèques : libéralisation des arrangements, essentiellement financiers, qui restreignaient l'efficacité du prêt entre bibliothèques, et introduction de la fonction référence entre bibliothèques dans les régions où elle était inconnue ;

— collections supplémentaires fournies aux bibliothèques membres ;

— assistance professionnelle (aide-conseil pour l'organisation et la gestion, formation des bibliothécaires, préparation de docu-

ments de promotion utiles aux unités locales) ;

— services aux publics spécifiques (personnes handicapées, immobilisées dans des institutions ou à la maison, minorités ethniques) ;

— services techniques centralisés (achat, catalogage et préparation matérielle des livres) : fort appréciés mais pas toujours maintenus (problèmes des coûts et de la concurrence du secteur privé) ;

— services administratifs (souvent trop coûteux pour des bibliothèques isolées) tels l'impression d'annonces, de brochures, de listes de livres, etc., le paiement du personnel, l'édition de catalogues ;

— services informatiques.

### Une responsabilité à partager

La responsabilité des pouvoirs publics en matière de bibliothèques n'est plus à démontrer, mais différentes autorités administratives peuvent être concernées. Dans le contexte actuel de mise en place d'un réseau de bibliothèques publiques, il est important que le gouvernement définisse sa politique en coordination avec les municipalités, ses partenaires obligés.

## Typologie des systèmes

*Le système à juridiction unique est une organisation qui relève d'une seule autorité (ville ou comté) et qui fournit des services généraux de bibliothèque aux citoyens qu'elle dessert. Un tel système est aussi dit consolidé, parce qu'il dépend d'une administration unique responsable de la gestion de toutes les unités, incluant la bibliothèque centrale et les divers points de desserte (annexes, dépôts de livres et bibliobus).*

*Le système à juridiction multiple est une organisation qui fournit des services à deux juridictions ou plus, et qui rend compte aux autorités de ces juridictions. Comme dans le cas précédent, les unités locales ne sont pas indépendantes, mais sont gérées par le système.*

*Le système coopératif est un regroupement de bibliothèques indépendantes ayant pour but de fournir des services coopératifs ou*

*centralisés. De tels systèmes sont formés soit à des fins particulières (comme les coopératives de référence), soit, plus fréquemment, pour offrir des services généraux. Chaque membre demeure complètement autonome, conserve son conseil d'administration et son budget et engage son propre personnel ; mais il se joint librement au système afin de profiter des services qui sont avantageux pour sa propre collectivité. Ce système connaît un très grand succès en raison de sa flexibilité et de son caractère démocratique.*

*Le système hiérarchique d'Etat ou réseau (state hierarchical system or network) couvre tout un Etat ; il est administré et coordonné par l'agence nationale responsable des bibliothèques (state library agency). Un tel réseau réunit généralement plusieurs systèmes ainsi que différents types de bibliothèques.*

## ***L'Etat doit s'assurer de l'accessibilité universelle de tous les citoyens aux services de la bibliothèque publique, en assumant un rôle législatif et financier auprès des gouvernements municipaux (Regroupement des BCP)***

### ***Responsabilités municipales***

Le gouvernement provincial détient le pouvoir exclusif de légiférer. La loi autorise les communes à créer des bibliothèques publiques, leur déléguant le soin de dispenser des services à leurs ressortissants. Pour assumer leurs responsabilités, les communes doivent fournir les ressources financières nécessaires et prendre tous les moyens opportuns pour que toute la population ait accès à des services acceptables. Sachant qu'une bibliothèque ne peut répondre seule à tous les besoins de ses usagers, les municipalités doivent coopérer entre elles et avec l'Etat pour permettre la planification et l'exploitation de toutes les ressources disponibles.

Se pose alors le problème du statut juridique de la bibliothèque, statut qui a d'autant plus d'importance qu'il détermine le bon ou le mauvais fonctionnement de l'établissement. La plupart des bibliothèques publiques du Québec étant totalement intégrées à l'administration municipale, il serait tentant d'imputer leur retard à cette situation ; mais aucune étude ne permet de conclure dans ce sens. Il n'en demeure pas moins vrai que la gestion par un conseil d'administration, « qui permet aux citoyens de s'engager et qui favorise les contacts directs avec les autorités politiques », est, en soi, un élément dynamique susceptible de produire d'excellents résultats et qui mériterait pour cette raison d'être encouragé par l'Etat (R.12).

Par ailleurs, il semblerait que les bibliothèques qui bénéficient d'une plus grande autonomie au sein de l'administration municipale fonctionnent mieux. Une étude pourrait être lancée dans ce sens par le Ministère, qui pourrait « inciter les municipalités à accorder à leur bibliothèque la plus large autonomie de gestion possible » (R. 13 et 14).

### ***Responsabilités de l'Etat***

*« Pour qu'elle porte tout son fruit, la démocratie doit donc devenir culturelle autant que politique, sociale ou économique. Pour que s'actualise son droit à la culture, le citoyen doit pouvoir accéder librement et facilement à tous les biens culturels<sup>11</sup>. »*

Par la loi sur les bibliothèques publiques, sanctionnée en 1959, le gouvernement du Québec reconnaissait implicitement ses responsabilités. De fait, c'est au seul *leadership* de l'Etat que l'on doit la participation croissante des municipalités au financement des bibliothèques publiques. Tout en aspirant à plus d'autonomie, les municipalités attendent certains services de l'Etat, notamment une législation appropriée, un support financier incitatif, un encouragement à la coopération et un service d'expertise qui corresponde aux besoins des bibliothèques publiques (R. 1 et 2).

### ***Aides locales***

Compte tenu du retard, il appartient au ministère des Affaires culturelles de maintenir une subvention de base à toutes les bibliothèques existantes, tout en incitant les municipalités à investir davantage ; de permettre la création de nouvelles bibliothèques municipales, en donnant aux BCP les moyens nécessaires pour compléter leur réseau et en rétablissant le programme d'aide à la création de bibliothèques municipales autonomes ; d'intervenir dans le domaine de l'industrie du livre pour que la qualité des collections des bibliothèques publiques puisse être améliorée ; enfin, de lever le moratoire sur l'aide à la construction et à la rénovation de bibliothèques municipales et d'intervenir en matière de normes.

### ***Aides régionales***

Des dépenses importantes sont effectuées par l'ensemble des bibliothèques publiques. Ces investissements peuvent et doivent être rentabilisés grâce à la coopération et au partage des ressources. Pour atteindre de tels objectifs, un certain nombre de moyens peuvent être mis en œuvre, tels que l'établissement d'un catalogue collectif, la mise sur pied de moyens de transport et de communication entre chaque bibliothèque participante, l'utilisation des nouvelles technologies, la formation du personnel, etc.

Les 10 regroupements régionaux qui sont actuellement en place sont très dynamiques, mais souffrent cependant d'un manque de moyens. Le gouvernement qui, pour l'instant, n'intervient pas officiellement dans ce domaine, pourrait leur apporter son soutien financier, pour les aider à se transformer en de véritables systèmes coopératifs et contribuer de cette façon à l'élaboration d'un véritable réseau de bibliothèques publiques (R. 15 à 17).

Ce réseau devra aussi s'appuyer sur des bibliothèques-ressources. En effet, certaines bibliothèques publiques importantes pourraient apporter une aide aux petites et moyennes bibliothèques de la région, en mettant à la disposition d'un plus vaste public des services de référence, des collections spécialisées, des services d'expertise pour l'organisation d'animations, etc.

### ***Un cas particulier : les BCP***

La problématique actuelle des BCP s'articule autour de différents axes : nouveau découpage du territoire, développement du réseau, aide au fonctionnement et élargissement de leur mandat vers une mission plus largement culturelle ; s'y ajoute également le problème des communes de 5 000 à 10 000 habitants, sous-équipées, mais dont la desserte échappe en principe aux BCP.

Pour atteindre la dimension idéale de 150 000 habitants à desservir par BCP, le ministère des Affaires culturelles avait procédé à un découpage du territoire ; toutefois, en raison des caractéristiques géo-démographiques du Québec, seules 6 BCP sur 11 semblent pouvoir à terme atteindre ce seuil. D'autre part, le découpage des régions est en cours de révision, ce qui pourrait conduire à la créa-

11. *La Politique québécoise du développement culturel*, Gouvernement du Québec, Québec, 1978, p. 6.

tion de nouvelles BCP. Certaines ont d'ailleurs déjà modifié le leur, non sans provoquer des bouleversements importants et onéreux. Si de tels remaniements devaient avoir lieu, il serait souhaitable que les frais en soient assumés par l'Etat sur un budget supplémentaire (R. 23).

En décembre 1984, le Regroupement des BCP a soumis au ministère des Affaires culturelles un *Programme de développement quinquennal des BCP du Québec*, qui met l'accent sur quelques questions prioritaires. Outre le projet de desserte totale du territoire — près de 500 communes de moins de 5 000 habitants n'ont pas encore accès à un service municipal de bibliothèques (R. 24) —, il paraît indispensable d'apporter aux 700 bibliothèques déjà créées une aide technique, notamment au niveau des collections (traitement de *best-sellers* et d'ouvrages de référence, que la Centrale ne peut fournir qu'en petite quantité); un soutien au personnel bénévole, souvent renouvelé et trop peu encadré, semble également nécessaire (R. 29). D'autre part, une cinquantaine de locaux de bibliothèques affiliées ont pu être aménagés ou restaurés de 1983 à 1985, grâce à un programme d'aide spécifique; suspendu depuis 1985, ce dernier mériterait d'être remis en route (R. 30). Les BCP demandent en outre qu'on leur reconnaisse une mission de diffusion culturelle globale auprès des populations qu'elles desservent<sup>12</sup> et revendiquent un financement qui leur permette d'assurer ce nouveau mandat de façon continue (R. 28 et 29).

La desserte des communes de 5 000 à 10 000 habitants semble plus difficile à assurer; 41 d'entre elles n'ont pas encore de service de bibliothèque publique. Ces bibliothèques ne pouvant être prises totalement en charge par l'Etat, une étude des possibilités exactes des municipalités concernées et des subventions à leur attribuer devrait être menée en 1988 (R. 27).

12. Il semble en effet superflu de vouloir recréer une nouvelle structure pour assurer à ces populations l'accès aux œuvres des créateurs, que ce soit sous forme d'expositions ou autres.

## *En faisant disparaître le service des bibliothèques publiques au ministère des Affaires culturelles, on a mis en veilleuse le développement des bibliothèques publiques (BCP du Saguenay-Lac-Saint-Jean)*

### *Coordination au niveau provincial*

Tous les mémoires s'accordent sur la nécessité d'un *leadership* gouvernemental pour la planification et le développement d'un réseau de bibliothèques, assurant les fonctions suivantes (R. 4 à 11):

- réviser la législation et en assurer l'application;
- fournir une aide technique spécialisée (ou « expertise ») au niveau central, spécialement dans les domaines de l'informatisation, de l'évaluation des services, du développement de l'audiovisuel, ce qui implique le rétablissement d'un Centre de documentation sur les bibliothèques publiques;
- collecter, analyser et diffuser les données statistiques sur les bibliothèques publiques et assurer la mise sur pied d'un bulletin d'information;
- veiller à l'établissement, la gestion et la coordination des programmes d'aide aux bibliothèques publiques;
- promouvoir les bibliothèques publiques par des campagnes publicitaires nationales;
- assurer l'accès des bibliothèques à des publics spécifiques, tels les handicapés ou les communautés culturelles minoritaires (accessibilité architecturale, diversification des supports, étude de besoins spécifiques, etc.).

### *Des structures au niveau national*

Ces responsabilités ne sauraient être assumées sans l'existence, au ministère des Affaires culturelles, de structures et de ressources appropriées. Les intervenants de toutes les régions réclament unanimement la création au niveau national de deux organismes: le Conseil supérieur des bibliothèques publiques du Québec, organe représentatif de consultation, et la Direction générale des bibliothèques, qui agirait comme moteur du développement dans les prochaines années et comme soutien auprès des municipalités et des bibliothécaires.

L'organisme conseil devrait être en mesure d'amorcer lui-même des études sur des sujets qui lui

paraissent importants, de commander à des experts ou à des consultants externes toute étude pertinente à la réalisation de son mandat. Il devrait aussi pouvoir convoquer les élus et/ou les bibliothécaires pour discuter du développement des bibliothèques, ou encore procéder à des sondages. Le Ministre des Affaires culturelles aurait l'entière responsabilité d'en nommer les membres, en tenant compte des propositions faites par les regroupements régionaux, le Regroupement des BCP, les associations de municipalités et les associations professionnelles. La majorité des membres seraient extérieurs à la fonction publique.

La Direction générale des bibliothèques publiques devrait être dotée pour sa part de ressources humaines et techniques, qui lui permettraient de mettre en application les recommandations du Conseil et de fournir aux interlocuteurs du Ministère une expertise de qualité reconnue (R. 20).

### *Des poids et des mesures*

Est-il encore souhaitable aujourd'hui de recourir à des normes<sup>13</sup> pour favoriser le développement de services de bibliothèque publique? Au moment où l'on s'interroge sur l'avenir des bibliothèques publiques, il semble opportun de se pencher sur cet outil, utilisé au Québec depuis 13 ans, mais qui remonte à plus de 50 ans.

### *Vie et mort des normes*

Les normes sont généralement établies dans le but d'aider les responsables de bibliothèque à

13. Le terme de « normes » est ici employé d'après la définition de « standards » dans le *Glossaire* de l'American library association: « critères d'après lesquels les services et les programmes de bibliothèques peuvent être mesurés et évalués... ».

planifier, à organiser et à évaluer efficacement les services requis pour satisfaire les besoins des collectivités desservies. Elles peuvent servir aussi bien à faciliter l'établissement de nouvelles bibliothèques qu'à améliorer les établissements existants. Elles permettent aux administrateurs d'évaluer de façon peu coûteuse les principales composantes de leur bibliothèque, aux responsables de bibliothèques publiques d'appuyer leurs demandes budgétaires en faisant ressortir les faiblesses et les déficiences à corriger.

Depuis 1971, l'American library association (ALA) proclame la mort des normes et l'avènement du processus de planification (*planning process*) et des mesures de rendement (*output measures*) (cf. encadré). Un certain nombre de problèmes sont en effet soulevés : les normes de bibliothèques n'ont pas la même rigueur que celles appliquées dans d'autres professions, puisque leur non-respect n'appelle aucune sanction ; elles ne tiennent pas compte des différents niveaux de développement des bibliothèques ; elles mettent l'accent sur les besoins de chaque établissement en termes de ressources et d'organisation, plutôt que sur les besoins de chaque collectivité en termes de services de bibliothèque ; enfin, il existe d'importantes différences entre les normes nationales et régionales, que ne valide aucune recherche scientifique fiable.

Un comité avait été mis en place au sein de l'ALA en 1971, dans le but de proposer de nouvelles normes pour les bibliothèques publiques américaines. Dès 1974, ses porte-parole prônaient une approche nouvelle, prenant en considération les différences régionales ainsi que le caractère unique de chaque collectivité ; les normes devaient céder la place à un processus de planification, qui rendrait les bibliothèques capables de concevoir des services adaptés aux besoins particuliers des collectivités desservies. L'instrument de planification ainsi annoncé fut publié en 1980 (4). A la différence des normes, il permet d'identifier les besoins spécifiques d'une collectivité donnée et de choisir les objectifs à poursuivre en fonction de ces besoins. Un deuxième instrument est publié en 1982 (5), qui donne un certain nombre de méthodes pour déterminer à quel point les objectifs poursuivis ont été atteints.

## Impact et planification

*Manuel de planification américain à l'usage des bibliothèques, le Planning process for public libraries (4) permet d'identifier les besoins des lecteurs actuels et potentiels, d'axer le développement et la planification des services en fonction de ces besoins, puis d'évaluer les progrès accomplis. L'approche utilisée est très simple : l'utilisateur est guidé pas à pas avec des méthodes élémentaires de collecte et d'analyse de données, des instructions claires et des exemples à profusion.*

*Le Planning process permet de répondre aux 5 questions suivantes :*

1. *Est-ce que le service de bibliothèque, tel qu'il s'est développé jusqu'à maintenant, représente le meilleur modèle possible pour l'avenir ?*
2. *Est-ce qu'il répond aux besoins les plus pressants de la communauté et reflète les changements qui se produisent dans la région ?*
3. *Est-ce qu'il tient compte des autres sources d'information mises à la disposition de la population ?*
4. *Est-ce que les priorités de la bibliothèque en termes de service et de population desservie rencontrent les caractéristiques de l'ensemble de la communauté et de ses besoins ?*
5. *Etant donné les contraintes de temps et d'argent auxquelles on doit faire face, est-ce que la bibliothèque rend le meilleur service possible ?*

*Comme l'indique le titre de l'ouvrage, il s'agit plus d'un processus évolutif que d'un ensemble de mesures statiques (cf. fig. 3). Depuis 1980, le Planning process remplace les normes nationales aux Etats-Unis. Instrument de comparaison des bibliothèques entre elles, c'est aussi un guide d'action, qui indique comment mesurer les besoins de la communauté et comment établir des objectifs concrets pour améliorer une organisation en fonction de ses besoins.*

*Ce mouvement a entraîné à son tour de nouveaux besoins. Les bibliothèques locales voulurent savoir quels niveaux de service elles devaient viser pour atteindre l'excellence. L'ALA publia donc en*

*1982 la 1ère édition de ses Output measures for public libraries (5), qui donnaient aux bibliothécaires des instruments pour évaluer leur organisation. Ces Output measures avaient en fait plusieurs objectifs. En premier lieu, mesurer la performance des bibliothèques sur une base commune, afin de pouvoir comparer leurs performances respectives. Deuxièmement, permettre au bibliothécaire d'établir un diagnostic sur le fonctionnement de sa bibliothèque. Troisièmement, établir et surveiller régulièrement les progrès accomplis par la bibliothèque.*

*La seconde édition des Output measures (1986) comporte 11 mesures permettant l'évaluation des bibliothèques publiques : nombre d'entrées annuelles par habitant, nombre de prêts par an et par habitant, nombre de consultations sur place par an et par habitant, taux de rotation, taux de disponibilité des titres, taux de disponibilité des sujets et auteurs, taux d'efficacité du « butinage » ou browsing, rapidité d'accès aux documents non disponibles (empruntés ou en commande), nombre annuel de questions de référence par habitant, taux de succès de ces questions de référence, taux de participation aux activités d'animation par habitant.*

*Les Output measures ont été testées ces dernières années sur différents types de bibliothèques publiques, petites et grandes. Les résultats démontrent qu'elles sont applicables partout et offrent plusieurs avantages : prise de décision plus avertie, grâce à une meilleure information ; meilleure communication avec les différentes autorités administratives et avec le public ; manifestation de la volonté des gestionnaires de rendre leur bibliothèque la plus efficace possible ; justification précise de l'utilisation du budget ; enfin démonstration documentée des améliorations du service (5).*

*En 1985, l'IFLA a publié à son tour des Guidelines for public libraries (9), qui donnent aux bibliothécaires des instructions très générales ainsi que des renseignements pratiques sous forme de check-lists.*

L'introduction de ces méthodes ne rend pas nécessairement impossible la publication de nouvelles normes par l'ALA ; mais ces normes seront alors très différentes des précédentes. Les critères retenus devront remplir les conditions suivantes : être orientés vers la planification du futur plutôt que de s'appuyer sur le passé ; servir à la gestion d'une bibliothèque particulière plutôt qu'à des comparaisons entre bibliothèques ; se préoccuper du rendement — c'est-à-dire de ce que l'usager reçoit de la bibliothèque — plutôt que des ressources que cette dernière cherche à obtenir.

### Coup d'œil sur les normes québécoises

Les Normes pour les bibliothèques municipales, adoptées au Québec en 1974, sont largement influencées par les normes américaines, dont elles partagent les qualités et les défauts. Elles présentent les caractéristiques suivantes :

- elles ne s'adressent qu'aux bibliothèques municipales autonomes ;
- sans être des normes d'excellence, elles sont plus que minimales ; elles ne recherchent pas l'établissement d'un service idéal, mais visent plutôt à encourager chaque bibliothèque à se donner l'organisation et les ressources nécessaires à la réalisation de ses missions ;
- elles combinent des critères qualitatifs et quantitatifs ;
- elles ne sont qu'indicatives, et leur respect n'est pas exigé pour l'attribution de subventions de fonctionnement par le ministère des Affaires culturelles ;
- elles ont un caractère officiel.

Ces normes sont-elles encore adéquates ? Les évolutions sociales et technologiques ne laissant aux normes « bibliothèques publiques » qu'une espérance de vie d'environ dix ans, les normes québécoises devraient être révisées. Mais les carences en personnel, collections et locaux sont telles que les bibliothécaires du Québec n'ont donc pas les mêmes raisons que leurs collègues américains de renoncer à un outil qui n'a pas encore perdu son utilité. De plus, malgré toutes les critiques formulées depuis leur parution, elles n'en demeurent pas moins appréciées et employées par la plupart des bibliothèques municipales et on se doit de leur reconnaître une certaine efficacité, due probablement à leur simplicité. Enfin, les normes constituent un instrument

qui retient l'attention de l'autorité gouvernementale : le programme d'aide financière aux équipements culturels, qui demeure en vigueur malgré le moratoire, soumet l'attribution des subventions au respect des normes de superficie actuelles.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable que des « normes quantitatives » soient maintenues aussi longtemps que les bibliothèques publiques du Québec n'auront pas atteint un niveau de développement suffisant, tout en étant soumises à une révision qui tienne compte des préoccupations nouvelles. Toutes ces considérations plaident cependant en faveur de l'élaboration de mesures d'évaluation par le ministère des Affaires culturelles du Québec (R. 33 à 36).

### Le financement des bibliothèques publiques

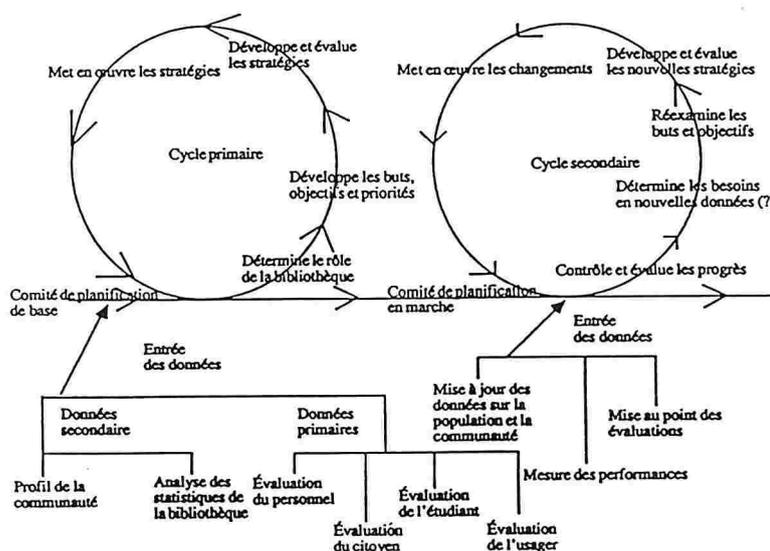
Les bibliothèques publiques requièrent des investissements de plus en plus importants, qu'il convient de rentabiliser au maximum, en suscitant une plus grande utilisation des ressources, lesquelles seront produites au moindre coût. Or, en raison de sa nature même, de son caractère gratuit et

de son affinité avec les établissements d'enseignement dont l'Etat assure la présence, la bibliothèque publique exerce peu d'attrait sur les entreprises privées, ce qui explique en partie le nécessaire recours aux fonds publics.

Mais existe-t-il une base purement économique à la pratique du financement public des bibliothèques, et qui justifie celui-ci<sup>14</sup> ? On admet généralement que les trois principales fonctions économiques du secteur public sont de stabiliser l'économie, d'assurer une allocation efficiente des ressources et d'améliorer la distribution des richesses parmi la popula-

14. Les questions relatives à la théorie et à la pratique du financement des bibliothèques publiques en regard des théories économiques ont fait l'objet de plusieurs travaux depuis les années 70 et surtout 80 ; on peut citer en particulier ceux de Haines-Carson GODARD, *A Study in the theory and measurement of benefits and cost in the public library ...*, PHD dissertation, Indiana University, 1970, de Bruce P. SCHAUER, *The Economics of managing library service*, Chicago, 1986, de Nancy A. VAN HOUSE, *Public library user fees*, Westport, 1983 et de Lawrence WHITE, *The Public library in 1980s: the problem's of choice*, Lexington, 1983. Cf. aussi Henry J. AARON, *Who pays the property tax ? A new view*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1975, 110 p. Une présentation générale en a été faite par Stan SKRZESZEWSKI dans le n° 5 du *Bull. bibl. France*, 1985, p. 392-400.

Fig. 3  
Modèle du processus de planification d'après Palmour\*



\* cf. Bibliographie

tion. Vu la modestie relative des dépenses totales consacrées aux bibliothèques publiques par rapport à l'ensemble de l'économie, leur incidence sur la stabilisation est négligeable ; en conséquence, seules les deuxième et troisième fonctions sont examinées ici.

### *Meilleure allocation des ressources*

La théorie économique affirme que les usagers sont les meilleurs juges de leurs besoins et qu'ils ont tendance à agir rationnellement pour maximiser leur bien-être. Un marché parfaitement compétitif permettrait d'atteindre le plus haut niveau possible de bien-être collectif, à condition que tous les coûts et bénéfices soient du domaine privé, c'est-à-dire à condition que l'action d'un individu n'affecte que son bien-être propre, sans affecter celui des autres.

Toutefois, une telle situation se rencontre rarement. L'intervention des pouvoirs publics peut donc être nécessaire, soit pour régulariser le marché, soit encore pour assurer une offre de biens et services jusque-là inexistantes. Dans cette perspective, deux éléments permettent de justifier le financement public des bibliothèques, d'une part le caractère de bien public attaché à la bibliothèque, d'autre part les effets externes positifs qu'elle génère.

L'utilisation des ressources d'une bibliothèque par un individu les rend temporairement inaccessibles à un autre. Il n'en demeure pas moins vrai que le produit majeur d'une bibliothèque, à savoir l'information, se présente en soi comme un bien public. En effet, un individu qui donne une information en conserve la possession ; une information peut ainsi être connue simultanément par plusieurs personnes. Mais le créateur d'une information ne peut contrôler l'utilisation qu'en fait ensuite une autre personne. D'autre part, l'organisation de la documentation dans une bibliothèque fait de cette organisation en elle-même un bien public. En effet, les fonctions de choix et d'organisation intellectuelle restent disponibles en permanence. Bien que l'information puisse provenir de différentes sources, seule la bibliothèque a pour objectif propre de choisir, conserver et organiser l'enregistrement du savoir humain, de manière à constituer une mémoire collective. En tant qu'institution, la bibliothèque est profitable à l'ensemble de la communauté par sa

seule existence, quels que soient ses utilisateurs.

Les effets externes désignent les retombées positives ou négatives qui affectent des tiers lorsqu'un individu consomme un bien ou un service. Pour décider de l'utilisation d'un service, un individu en établit pour lui-même les coûts et les bénéfices. Or, si la communauté tire bénéfice de cette activité privée, il paraît juste qu'elle en partage les coûts ; elle aurait également avantage à les réduire en stimulant la consommation individuelle. Lorsque des individus utilisent une bibliothèque pour leurs propres besoins, ils en tirent incontestablement des bénéfices personnels. Cependant, l'ensemble de la collectivité tire également profit de leur activité. Cette notion est particulièrement évi-

rendant gratuitement disponible un service profitable, contribuant ainsi à l'enrichissement collectif.

Un gouvernement peut distribuer le revenu par paiements différés, ou par des paiements indirects, sous la forme par exemple de services gratuits ou peu coûteux. Bien que la bibliothèque publique ne soit pas conçue comme un agent de redistribution, l'incidence de ses activités sur la redistribution du revenu peut donc être considérée. L'étude de cette question est d'autant plus importante, qu'elle conditionne la gratuité des services de bibliothèque.

### *Gratuité ou tarification des services ?*

L'un des plus forts arguments en faveur du maintien de la gratuité d'un service de bibliothèque reposait traditionnellement sur les

---

## *Comme tous les services de base (éducation, santé, transports), les bibliothèques publiques doivent être soutenues à l'aide d'une redistribution équitable de la richesse collective (Ville de Saint-Hyacinthe)*

---

dente en regard de la fonction éducative de la bibliothèque, qui joue un rôle certain dans le secteur de l'éducation des adultes et de la formation permanente. Malheureusement, les bénéfices sociaux des bibliothèques sont difficiles à démontrer parce qu'ils sont intangibles ; de plus, l'importance réciproque des bénéfices privés et publics ne peut pas être évaluée. L'utilisation individuelle d'une bibliothèque génère certainement des effets externes, même si leur étendue ne peut être mesurée avec exactitude. Le financement des bibliothèques par les pouvoirs publics est donc tout à fait justifié.

### *Distribution équitable de la richesse*

Une autre fonction du secteur public, qui est d'ordre politique, vise à assurer une distribution équitable du revenu et de la richesse. La bibliothèque publique peut jouer un rôle dans la redistribution de l'information, d'une part en égalisant les chances de promotion individuelle par le biais de l'éducation permanente, d'autre part en

services rendus à ceux dont c'était le seul moyen d'accéder à l'information. Or, un des arguments clés avancés depuis peu en faveur de la tarification consiste au contraire dans le fait que la bibliothèque représente un surcroît de charge financière pour les citoyens les plus démunis. En effet, certains critiques ont fait valoir que les bibliothèques sont relativement plus utilisées par les citoyens de classe moyenne, alors qu'elles sont essentiellement financées par le biais de la taxation foncière, qui serait une taxe régressive. L'effet net du financement actuel des bibliothèques publiques serait donc régressif. L'économiste Henry J. Aaron a cependant récemment réévalué ce point de vue et son travail porterait plutôt à croire que la taxe foncière est proportionnelle, voire légèrement progressive (R. 51 à 56).

L'avènement des innovations technologiques et de toute une gamme de nouveaux services a entraîné, dans la plupart des pays développés, la remise en cause du principe de gratuité dans les bibliothèques. Ce problème n'est

cependant pas simple et il est même difficile de déterminer s'il doit être posé en termes politiques ou strictement économiques.

Les points de vue sur cette question sont nombreux et divergents. Des études sont menées à ce sujet par l'International federation library association (IFLA) et, en Angleterre, par la Library association<sup>15</sup>.

Sans prétendre apporter une réponse définitive ou universelle à la question de la gratuité, la Commission estime cependant que tous les services de base de la bibliothèque publique — prêt, consultation, référence —, ainsi que l'accès et l'abonnement à la bibliothèque, doivent être gratuits. Aux raisons idéologiques (libre accès à l'information pour tous) s'ajoutent des considérations plus pratiques, voire économiques. Plusieurs expériences de tarification réalisées au Québec ont entraîné une baisse de l'utilisation des services ; d'autre part, la mise en œuvre de la tarification implique des coûts importants au niveau de la gestion et du contrôle, lesquels éliminent pratiquement tous les revenus nets qui avaient pu être escomptés (R. 67 à 69). De même, lorsque les bibliothèques assurent à un individu un accès à l'information et une aide dans l'exploitation qu'il peut en faire, elles profitent non seulement aux usagers mais également à l'ensemble de la collectivité, à travers les retombées partielles dont celle-ci bénéficie.

La théorie des finances publiques donne donc de bonnes raisons pour que les pouvoirs publics continuent de financer les bibliothèques publiques, conformément à la tradition fermement établie dans les sociétés industrielles (R. 51 à 56).

## Les bibliothèques publiques et leurs partenaires

### *Librairies : la fin des privilèges*

« Dans nos sociétés contemporaines, la situation du livre semble être un bon indicateur de l'état général d'une communauté culturelle. Elle permet de mesurer à la fois une production intellectuelle,

## *Le prix du livre est une insulte au planificateur. Il est davantage fonction du rôle par lequel il supporte les librairies que de celui par lequel il démocratise la lecture (BCP de l'Outaouais)*

*l'importance de certains équipements essentiels, l'efficacité d'une organisation collective et les préoccupations que peut inspirer à un groupe humain le partage équitable des biens de l'esprit*<sup>16</sup>. »

Par la quantité de livres qu'elles prêtent<sup>17</sup>, les bibliothèques publiques jouent incontestablement un rôle primordial dans la diffusion et l'accessibilité au livre. Or ce rôle est menacé par la réglementation sur le commerce du livre, qui donne des privilèges importants aux libraires.

En 1972, deux décrets obligent les établissements subventionnés (établissements scolaires et bibliothèques, à l'exception des bibliothèques universitaires, exemptées en 1979 par la loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre) à acheter leurs livres dans les librairies agréées par le Ministère et à régionaliser leurs achats. Les institutions subventionnées sont en outre tenues de payer les livres étrangers soumis à exclusivité au Canada ou les livres sous *copyright* canadien aux prix catalogue fixés par l'éditeur canadien ou par le diffuseur exclusif, soit diminués d'une remise, soit majorés d'une marge pour services rendus. Dans les faits, les bibliothèques obtiendront par la suite une ristourne de 15 %.

En 1981, une nouvelle loi oblige les librairies québécoises à ne pratiquer qu'un seul prix, faisant ainsi perdre aux bibliothèques publiques cette remise moyenne de 15 %. Cette perte importante de pouvoir d'achat a été compensée la première année par une augmentation de leur budget (et notamment du budget acquisitions) ;

malheureusement, aucune disposition n'est venue par la suite corriger les effets cumulés de la législation et de l'inflation, effets d'autant plus marqués que la fréquentation des bibliothèques n'a cessé ces dernières années d'augmenter.

Quelles solutions envisager ? À défaut de subventions appropriées, les bibliothèques ont besoin de placer leurs fournisseurs sur une base de concurrence, afin de bénéficier des meilleurs prix possibles. Si quelques mémoires recommandent des solutions extrêmes ou des accommodements partiels, la majorité d'entre eux suggère la révision de la loi ; ils s'accommoderaient cependant d'une intervention de l'État qui compenserait les surcoûts dus au monopole de la librairie (cf. R 48 à 50).

### *Bibliothèques scolaires : une cohabitation illusoire*

Depuis quelques années, les responsables publics tentent, par souci d'économie, de résoudre le problème de l'utilisation des équipements gérés par les municipalités et par les commissions scolaires. Cette recherche de coordination a conduit quelques administrateurs à recommander la fusion des bibliothèques scolaires et publiques. Les expériences effectuées dans ce sens démontrent que ces bibliothèques mixtes aboutissent dans de nombreux cas à des résultats très décevants, à la fois sur le plan du coût et sur celui de l'efficacité<sup>18</sup>. Les obstacles les plus couramment soulevés sont la difficulté de satisfaire l'un et l'autre groupe d'usagers et le rôle de repoussoir du cadre scolaire

16. Cf. Guy FREGAULT, *Chronique des années perdues*, 1976, p. 75.

17. En 1983, alors que les libraires vendaient aux particuliers quelque cinq millions de livres, les bibliothèques publiques en prêtaient, pour leur part, plus de 20 millions (ces chiffres excluant les bibliothèques scolaires, universitaires, ou autres).

18. Cf. le rapport de L.J. AMEY, *The Canadian school-housed public library*, publié en 1979 et qui faisait suite à une enquête effectuée en 1978 dans les dix provinces du Canada ; sur les 179 bibliothèques scolaires publiques dénombrées alors, 8 étaient situées au Québec. Une analyse sommaire montrait qu'en dépit de leurs déficiences, les bibliothèques publiques attireraient une proportion d'usagers presque six fois plus élevée que les bibliothèques combinées et prêtaient six fois plus de livres par habitant.

15. Cf. compte rendu IFLA 1987 dans le précédent numéro.

R

vis-à-vis des adultes. De fait, les spécialistes des bibliothèques tant publiques que scolaires se sont toujours opposés à la fusion de ces deux types d'établissements, qui desservent deux clientèles aux besoins très différents. Différentes, ces bibliothèques le sont à la fois par leur objectif, leurs collections, leur clientèle, leur localisation dans un édifice et dans un milieu géographique, leur aménagement intérieur, leur atmosphère, leurs horaires, et leur structure administrative.

Si la fusion n'est pas souhaitable, il y a cependant avantage à développer certains modes de collaboration, lesquels seront organisés avec des objectifs précis, dont celui d'amener l'enfant à la bibliothèque publique. Si l'enfant et l'étudiant apprennent à fréquenter la bibliothèque, ils continueront à s'y rendre une fois la scolarité terminée ; c'est ce vers quoi doit tendre toute animation pour les enfants et les étudiants dans une bibliothèque publique (R. 70 à 73).

#### *Vidéocassettes : une législation inadaptée*

L'intégration de la vidéocassette dans les bibliothèques publiques est un phénomène récent au Québec. Les premières expériences significatives, inspirées en partie par les modèles belges et français, remontent au début des années 80. Depuis 1984, l'intégration s'est accentuée grâce à la diversification du produit et à l'intérêt grandissant des clientèles. Le mode d'utilisation des collections de vidéocassettes (documentaires et parfois films de fiction) varie d'une bibliothèque à l'autre en fonction des ressources de chacune et des besoins exprimés par la clientèle. Vis-à-vis des vidéo-clubs, les bibliothèques publiques orientent leurs collections de façon à répondre à des besoins complémentaires (films documentaires ou de répertoire) qui ne pourraient être satisfaits autrement. Mais elles se heurtent à des problèmes de réglementation, tenant à la protection des droits des auteurs et à la classification des films relevant de la Régie du cinéma.

Le prêt de vidéocassettes constitue le mode d'utilisation le plus simple, à la fois du point de vue technique et du point de vue légal. Il n'exige qu'un minimum d'équipements supplémentaires (un magnétoscope pour vérification des bobines, une rembobineuse et des présentoirs appropriés) et

---

## *La bibliothèque publique constitue une excellente vitrine à l'industrie cinématographique*

### *(Conférence des conseils régionaux de la culture)*

---

n'est soumis qu'à la Loi sur le droit d'auteur, qui interdit la copie des vidéocassettes<sup>19</sup>.

C'est la projection à l'intérieur des locaux qui pose réellement problème, en raison de l'ambiguïté juridique qu'elle crée. On peut distinguer trois cas :

1. La projection en salle (ou dans un espace ouvert) avec ou sans perception de droit d'entrée.
2. La projection en libre-service, où l'utilisateur choisit lui-même un document et le visionne sur place dans un environnement qui en limite la diffusion (pièce close, cloison mobile, casques d'écoute, etc.). L'utilisateur peut être accompagné de trois autres usagers (parents ou amis, formant de fait ou par analogie une entité de type familial).
3. La projection en libre-service limitée à un ou deux individus, pour des fins de recherche ou d'étude. L'utilisateur a accès au contrôle du magnétoscope et peut visionner le document en partie ou en totalité.

L'utilisation des œuvres cinématographiques est soumise à deux législations : la loi sur le droit d'auteur (loi fédérale datant de 1924) et la loi sur le cinéma (loi provinciale qui régit principalement le contrôle et la surveillance du cinéma dans son ensemble, incluant le marché des vidéocassettes).

La loi sur le droit d'auteur, reconnue aujourd'hui comme désuète, offre une large part à l'interprétation, particulièrement face aux nouveaux véhicules de diffusion (vidéocassette et logiciel). Dans le cas précis de la vidéocassette, les distributeurs et les bibliothécaires s'opposent sur la notion de représentation « publique », dont la loi ne donne aucune définition. Les bibliothèques publiques doivent composer avec la bonne volonté des distributeurs et des producteurs, que ne lie actuellement au-

cun consensus. Si certains admettent que le visionnement « privé » dans un lieu public peut s'étendre jusqu'à quatre personnes, d'autres considèrent comme publique toute forme de projection à l'intérieur d'une bibliothèque, indépendamment du nombre de spectateurs. Une bibliothèque qui fait l'acquisition d'une vidéocassette avec des droits de projection privée ne peut donc l'utiliser que pour le prêt à domicile.

La loi sur le cinéma couvre plusieurs aspects de l'industrie du cinéma, dont celui de la classification des films. Comme toute salle de cinéma, les bibliothèques doivent s'assurer que tous les films présentés en public<sup>20</sup> (sous forme vidéo ou 16mm) ont obtenu un visa assurant leur classement et qu'ils seront vus par les spectateurs auxquels ils s'adressent. Or, ces visas ne peuvent être obtenus que par l'intermédiaire d'un distributeur détenteur d'un permis universel, à des coûts d'acquisition jusqu'à dix fois supérieurs à ceux des droits privés ! (R. 75).

Avec l'avènement du magnétoscope domestique, la production cinématographique découvre un nouveau champ de diffusion, celui de la projection privée, à laquelle la notion de représentation n'est plus nécessairement attachée. C'est la nature même du document qui l'amène en effet à être présenté par l'intermédiaire de l'écran. Mais s'il est vrai que le potentiel de diffusion d'un écran est nettement supérieur à celui d'une page imprimée, doit-on pour autant conclure que toute représentation appartient au domaine public ? Selon la Régie du cinéma, la notion de représentation publique est simplement liée au lieu de diffusion. Pourtant, une représentation privée dans un lieu public est techniquement possible

19. Les droits d'auteur payés lors de l'acquisition du document demeurent en effet liés à la durée de vie du support.

20. L'interprétation du mot « publique » par la Régie est encore une fois très stricte : toute pièce ne servant pas à l'habitation (telle une bibliothèque) est considérée comme publique.

(projection en libre-service) ; elle répond de plus à un besoin, dans la mesure où elle met ce nouveau bien culturel à la disposition d'une fraction de la population qui, sans cela, n'y aurait pas accès. Elle ne prive pas l'industrie cinématographique de justes redevances, puisque la vidéocassette, acquise par une bibliothèque publique pour des fins de représentation privée, est exploitée comme telle. Au contraire, en ne prêtant pas leurs vidéocassettes, les bibliothèques protègent d'une certaine façon le droit d'auteur en écartant toute possibilité de piratage par les usagers. Dans ces conditions, il semble souhaitable d'autoriser la représentation privée d'une œuvre cinématographique à l'intérieur d'une bibliothèque, comme cela est fait par exemple aux Etats-Unis (R. 74 et 75).

### Pour une nouvelle loi

La Loi sur les bibliothèques publiques actuellement en vigueur au Québec a été adoptée en 1959. Jamais révisée depuis 30 ans, malgré l'évolution considérable qu'a connue ce secteur, elle ne répond plus aux besoins et ne correspond plus à la réalité actuelle.

A la fin des années 50, les bibliothèques publiques étaient pratiquement inexistantes au Québec. Cette situation explique sans doute que la loi soit demeurée très générale sous plusieurs aspects et qu'elle se soit alors limitée au plus urgent, à savoir prévoir la mise sur pied des structures d'intervention capables de planifier et de favoriser un développement cohérent des bibliothèques.

Depuis quelques années, la loi est devenue inopérante. La Commis-

sion des bibliothèques publiques a cessé de se réunir et le Service des bibliothèques publiques a été démantelé à l'occasion d'une réforme administrative. Il n'y a donc plus d'organisme central de coordination au sein du gouvernement, et ceci au moment où les bibliothèques publiques sont arrivées à un stade de développement où elles auraient besoin de nouvelles structures de coopération et de coordination, où le développement technologique permet la création d'outils jusqu'alors inaccessibles, et où il reste encore près d'un million de Québécois qui n'ont toujours pas accès à un service de bibliothèque.

Dans ces conditions, il semble souhaitable d'envisager une révision de la loi, qui prenne en compte les aspects suivants (R. 59 à 69) :

- responsabilité ministérielle ;
- création d'un organe de conseil ministériel, le Conseil supérieur des bibliothèques publiques, représentatif du milieu ;
- création au sein du ministère des Affaires culturelles d'une Direction générale des bibliothèques publiques ;
- mise en place de différents modes d'administration des bibliothèques au niveau local ;
- établissement des programmes de subventions ;
- organisation de la coopération aux différents niveaux ;
- énumération des services devant être dispensés par une bibliothèque publique ;
- problème de la gratuité des services.

### REFERENCES

1. \_\_\_\_\_  
« Manifeste de l'Unesco sur la bibliothèque publique », *Bulletin de l'Unesco à l'intention des bibliothèques*, vol. XXVI, n° 3, mai-juin 1972, p. 138-140 (dernière édition).
2. \_\_\_\_\_  
**Rizzo, John R.**, *Management for librarians; fundamentals and issues*, Westport, CT, Greenwood press, 1980, 339 p.
3. \_\_\_\_\_  
**Sinclair, Dorothy M.**, « Growth patterns of public libraries », *Toward a theory of librarianship*, NY, The Scarecrow press Inc., 1973, p. 70-78.
4. \_\_\_\_\_  
**Palmour, V. E. et al.**, *A Planning process for public libraries*, Chicago, ALA, 1980.
5. \_\_\_\_\_  
**Van House, N. A.**, *Output measures for public libraries*, 2nd ed., Chicago, ALA, 1986.
6. \_\_\_\_\_  
**Markuson, B.E. ; Wools, B. (eds)**, *Networks for networkers: critical issues in cooperative library development*, New-York, Neal-Schuman publishers, 1980, 444 p.
7. \_\_\_\_\_  
**Sager, D.J.**, « Interlibrary cooperation », *Managing the public library*, White Plains, NY, Knowledge Industry publications, 1984, p. 231-240.
8. \_\_\_\_\_  
**McCrossan, J.A.**, « The Role of library systems and networks » in *Local public library administration*, 2nd ed., p. 199-212.
9. \_\_\_\_\_  
**Jones, A.**, *New IFLA guidelines for public libraries: the background and an introduction*, Chicago, IFLA, 1985, 13 p.

## RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

1. que la responsabilité du gouvernement dans le développement de bibliothèques publiques de qualité soit reconnue officiellement comme soutien essentiel à ses politiques d'égalité des chances et d'accès à l'information, et que l'exercice de son *leadership* en cette matière soit également reconnu comme une condition nécessaire au développement d'un véritable réseau de bibliothèques publiques, où la mise en commun de toutes les ressources permet une qualité de service maximum par les moyens les plus économiques possibles ;
2. que la reconnaissance des buts de l'intervention de l'Etat soit appuyée par l'élaboration au ministère des Affaires culturelles d'objectifs à atteindre à court et à long terme en relation avec ses responsabilités au niveau local, régional et provincial ;

## Services centraux

3. que le ministère des Affaires culturelles crée un poste de coordonnateur des projets coopératifs au sein d'une éventuelle Direction générale des bibliothèques publiques ;
4. que le ministère des Affaires culturelles développe au niveau central un noyau d'expertise, constitué de spécialistes en nombre suffisant et possédant la compétence requise pour fournir aux municipalités et aux responsables des bibliothèques publiques toute l'aide nécessaire en matière de normes, de mesures de performance, de documentation et de recherche, d'implantation de l'informatique, d'audiovisuel, etc., de manière à accélérer le développement du réseau sur tous les plans ;
5. que le ministère des Affaires culturelles rétablisse un centre de documentation sur les bibliothèques publiques, instrument essentiel au développement et à l'efficacité de l'expertise ;
6. que le ministère des Affaires culturelles maintienne et développe la collecte des données statistiques et financières de l'ensemble des bibliothèques publiques ; qu'il effectue l'étude, l'analyse et la diffusion de ces données ; qu'il remette sur pieds un bulletin d'information et de liaison pour diffuser les renseignements pertinents et servir de lien entre le ministère des Affaires culturelles, les municipalités, les bibliothèques publiques, les associations et tous les autres organismes intéressés ; qu'il confie ces responsabilités à des personnes compétentes au sein de la Direction générale des bibliothèques publiques ;
7. que le ministère des Affaires culturelles prévoie au sein d'une éventuelle Direction générale des bibliothèques publiques, un responsable des programmes d'aide aux bibliothèques centrales de prêt ;
8. que le ministère des Affaires culturelles élabore un guide de planification de l'accessibilité aux immeubles regroupant les services de bibliothèques et le diffuse aux municipalités faisant des demandes dans le cadre de tout programme relatif à la construction et à la rénovation des bibliothèques publiques ;
9. que le ministère des Affaires culturelles s'assure que les normes d'accessibilité ont été respectées avant de verser toute subvention dans le cadre du programme de construction et de rénovation ;
10. que le ministère des Affaires culturelles engage un chargé de projet pour effectuer une étude des besoins particuliers des personnes handicapées, des communautés culturelles et des autochtones, et pour proposer des solutions ;
11. que le ministère des Affaires culturelles décrète un moratoire sur toute nouvelle subvention de ce genre jusqu'à la fin de l'étude proposée à la recommandation n° 10 ;

## Services aux bibliothèques

12. que le gouvernement du Québec reconnaisse la possibilité pour les bibliothèques publiques d'être gérées directement par les municipalités comme service municipal ou d'être gérées par une corporation autonome extérieure à l'administration municipale ;
13. que le gouvernement du Québec incite les municipalités à accorder à leur bibliothèque la plus large autonomie de gestion possible de manière à leur permettre :
  - de rendre compte de leur gestion directement à l'autorité politique ou administrative (centre de décision) ;
  - de présenter, de défendre et d'administrer leur budget ;
  - de participer au recrutement de leur personnel ;
  - de choisir les collections de la bibliothèque ;
14. que le ministère des Affaires culturelles fasse une étude de performance des bibliothèques publiques en fonction de la place qu'elles occupent par rapport au pouvoir décisionnel ;
15. que le ministère des Affaires culturelles soutienne financièrement les regroupements régionaux de bibliothèques publiques, afin de leur permettre de réaliser des activités concertées telles que l'accessibilité plus grande aux ressources documentaires d'une région, la formation permanente, etc. ;
16. que le ministère des Affaires culturelles développe une expertise pour aider les regroupements régionaux à se transformer en de véritables systèmes coopératifs ;
17. que le ministère des Affaires culturelles commande des études quant aux modèles de structures régionales et nationales de coopération à développer, afin d'en arriver à l'établissement d'un véritable réseau québécois de bibliothèques publiques ;

18. que le ministère des Affaires culturelles soutienne financièrement le développement de bibliothèques-ressources, lesquelles seront désignées comme telles en fonction de l'importance des ressources de cette bibliothèque pour cette région ou pour l'ensemble du Québec, ou en fonction de la mise en place éventuelle d'un futur réseau québécois de bibliothèques publiques ;

19. que le gouvernement du Québec crée le Conseil supérieur des bibliothèques publiques du Québec, afin de conseiller la ministre des Affaires culturelles dans la mise en place et le développement d'un réseau québécois de bibliothèques publiques et que cet organisme soit doté des pouvoirs décrits ci-dessous (cf. R. 60) ;

20. que le ministère des Affaires culturelles mette en place une Direction générale des bibliothèques publiques qui réponde aux besoins exprimés par les partenaires (municipalités, regroupements régionaux, bibliothèques centrales de prêt, associations, etc.). Le responsable de cette Direction devra être hautement qualifié et reconnu comme tel ;

## Au sujet des BCP

21. que le ministère des Affaires culturelles maintienne les bibliothèques centrales de prêt (BCP) comme modèle et axe de développement du système régional des bibliothèques publiques pour les milieux à faible densité de population ;

22. que le ministère des Affaires culturelles fasse une étude sur la capacité à payer des municipalités à faible densité de population, en vue d'établir de façon objective un partage équitable du financement des BCP et des bibliothèques affiliées entre l'Etat et les municipalités ;

23. que les territoires existants des BCP soient maintenus. Advenant une décision contraire, les coûts inhérents à la modification des territoires des BCP, au transfert des collections et, éventuellement, à la création et au fonctionnement de nouvelles BCP, devront être assumés en totalité par le gouvernement du Québec avec des sommes d'argent prises à l'extérieur de l'enveloppe habituelle des BCP ;

24. que le ministère des Affaires culturelles se fixe comme objectif la desserte de 90 % de la population des municipalités de moins de 5 000 habitants d'ici cinq ans ;

25. que la révision des normes du financement des bibliothèques centrales de prêt tienne compte du vieillissement des collections ;

26. que le ministère des Affaires culturelles et les bibliothèques centrales de prêt s'entendent pour encourager un investissement local complémentaire pour les collections et particulièrement au niveau des ouvrages de référence ;

27. que le ministère des Affaires culturelles prenne immédiatement les mesures suivantes en ce qui a trait au dossier des municipalités de plus de 5 000 habitants :

— que les bibliothèques centrales de prêt soient autorisées à continuer la desserte des municipalités qui franchissent le cap des 5 000 habitants par accroissement démographique. Cependant, le ministère des Affaires culturelles devra revoir à la hausse la cotisation que ces municipalités devront verser aux bibliothèques centrales de prêt ;

— que, dans le cadre du présent programme d'aide aux bibliothèques centrales de prêt, il ne soit pas reconnu pour fin de subvention les populations des municipalités de plus de 5 000 habitants desservies en vertu de contrat de service ;

— qu'une étude exhaustive de toute la question de la desserte par les bibliothèques centrales de prêt des municipalités de plus de 5 000 habitants soit réalisée d'ici 1988. Une telle étude devra en premier lieu vérifier la capacité financière de ces municipalités à soutenir leur service de bibliothèque publique autonome, établir, en second lieu, les conditions minimales à exiger d'une municipalité (heures d'ouverture, achat de collections, personnel, cotisation à la BCP) permettant à celle-ci de profiter des services d'une bibliothèque centrale de prêt ;

— que, peu importe la solution retenue pour l'implantation de bibliothèques dans les municipalités de 5 000 à 10 000 habitants (desserte par les BCP ou bibliothèques autonomes), le coût pour le ministère des Affaires culturelles soit sensiblement le même, c'est-à-dire que les subventions versées à une bibliothèque centrale de prêt pour desservir une municipalité ne devraient pas être supérieures à la subvention qui serait versée à la même municipalité pour la création et le maintien d'une bibliothèque autonome ;

28. que le ministère des Affaires culturelles confirme que le mandat des bibliothèques centrales de prêt comporte une dimension de diffusion culturelle globale auprès des municipalités qu'elles desservent ;

29. que le ministère des Affaires culturelles ajoute dans le cadre du programme d'aide aux BCP une aide spécifique pour l'animation, la diffusion culturelle ainsi que pour la formation des bénévoles ;

30. que le ministère des Affaires culturelles rétablisse un programme d'aide aux immobilisations adapté aux besoins des bibliothèques affiliées, afin de permettre aux municipalités de loger et d'équiper leur service de bibliothèque ;

31. que le ministère des Affaires culturelles et les BCP s'entendent pour recueillir et diffuser les statistiques des municipalités affiliées concernant leur bibliothèque publique selon différents paramètres ;

32. que le ministère des Affaires culturelles établisse des normes de service indicatives pour les bibliothèques affiliées.

# R

## Au sujet des normes

33. que, à court terme, les normes contenues dans le document des *Normes pour les bibliothèques municipales*, publiées par le ministère des Affaires culturelles, soient maintenues en vigueur ;
34. que les *Normes pour les bibliothèques municipales* soient révisées avant 1990 en tenant compte des préoccupations nouvelles : développement de la coopération, nouvelles technologies, services aux personnes handicapées, interventions d'animation culturelle ;
35. que des normes s'adressant aux bibliothèques publiques affiliées et aux bibliothèques centrales de prêt soient édictées avant 1990 ;
36. que le ministère des Affaires culturelles élabore des mesures d'évaluation et de performance applicables aux bibliothèques publiques autonomes et aux bibliothèques centrales de prêt, et que les responsables de celles-ci soient sensibilisés à l'introduction de telles mesures à moyen terme ;

## Au sujet de l'informatisation

37. que la question de l'informatisation des bibliothèques publiques fasse l'objet d'une action spécifique et immédiate du ministère des Affaires culturelles. A cet effet, un responsable de ce dossier au Ministère devrait être recruté et nommé à court terme, afin qu'une politique cohérente puisse être élaborée dans les meilleurs délais ;
38. que le ministère des Affaires culturelles rassemble la documentation sur les équipements et logiciels existants et agisse à titre d'expert-conseil auprès des municipalités et leur fournisse les conseils techniques nécessaires ;
39. que le ministère des Affaires culturelles défraie en partie les coûts d'achat des équipements, à la condition que les systèmes retenus soient compatibles avec une démarche d'ensemble ; qu'il acquiert les licences d'utilisation d'un logiciel intégré de gestion des ressources documentaires au profit des bibliothèques publiques (BCP, bibliothèques autonomes). Ce logiciel devrait fonctionner sur une grande variété d'ordinateurs, du micro au mini ;
40. que le ministère des Affaires culturelles attribue des subventions conditionnelles à la Centrale des bibliothèques en fonction de l'atteinte d'objectifs précis tels que la rapidité de production des notices de nouveautés. Le Ministère devrait également s'assurer de la présence au sein du conseil d'administration de la Centrale d'un ou de représentant(s) des bibliothèques publiques ;
41. que le ministère des Affaires culturelles favorise l'automatisation des bibliothèques publiques ;
42. que le ministère des Affaires culturelles étudie avec attention le développement d'un service télématique « grand public » par le biais d'un système de type Minitel, de même que les implications d'un tel développement sur les bibliothèques publiques ;

## Au sujet du personnel

43. que la norme de un bibliothécaire professionnel par 10 000 habitants pour les bibliothèques autonomes soit retenue dans la révision des normes ;
44. que les normes révisées stipulent que toute bibliothèque d'une municipalité de plus de 10 000 habitants soit dirigée par un bibliothécaire professionnel ;
45. que la norme selon laquelle 1 % de la masse salariale brute doit être consacrée à la formation du personnel soit retenue dans les normes révisées ;
46. que le ministère des Affaires culturelles développe un programme de sensibilisation à l'embauche de bibliothécaires professionnels en collaboration avec les partenaires concernés ;
47. que l'engagement de bibliothécaires professionnels par les bibliothèques centrales de prêt soit étudié lors de la révision des normes concernant ces organismes ;

## Au sujet du commerce du livre

48. que le ministère des Affaires culturelles assume les coûts découlant de la réglementation du commerce du livre en subventionnant à 50 % les budgets de dépenses pour achats de livres dans les bibliothèques publiques autonomes, comme il était prévu initialement, et ceci dans un programme de subventions adéquat, spécifique et indépendant de tout autre programme ;
49. que, à défaut de donner suite à la recommandation précédente, les bibliothèques publiques soient soustraites à l'application de cette loi et de ses règlements à l'instar des bibliothèques universitaires ;
50. que le ministère des Affaires culturelles confie, dans les meilleurs délais, à un organisme indépendant, l'étude de la problématique de la distribution du livre au Québec, en vue d'apporter des améliorations aux services qu'offrent les librairies aux institutions subventionnées et au public. À titre d'exemple : l'accessibilité rapide du livre à grande diffusion, la qualité du fonds des librairies, et autres ;

## Au sujet du financement

51. que le ministère des Affaires culturelles mette en place les nouveaux programmes d'aide financière suivants, et que les paramètres décrits dans ce chapitre relativement à ces programmes soient partie intégrante de la présente recommandation :

- programme d'aide financière de base aux bibliothèques publiques autonomes ;
- programme d'aide financière pour les achats de volumes ;
- programme d'aide financière aux bibliothèques centrales de prêt ;
- programme d'aide financière à l'informatisation ;
- programme d'aide financière à la coopération ;
- programme d'aide aux projets spéciaux ;
- programme d'aide financière à la création de bibliothèques publiques autonomes ;

52. que le ministère des Affaires culturelles développe une politique d'aide financière aux bibliothèques publiques pour une période de cinq années et qu'il s'engage à maintenir cette politique pour la durée de ce plan quinquennal ;

53. que le moratoire qui touche le programme d'aide financière à la construction et à la rénovation de bibliothèques publiques soit levé pour les bibliothèques publiques autonomes et les bibliothèques centrales de prêt ;

54. que le ministère des Affaires culturelles fasse en sorte que les critères pour l'attribution des subventions aux bibliothèques centrales de prêt soient revus et que ce travail se fasse en collaboration avec elles ;

55. que la révision des critères d'attribution des subventions aux bibliothèques centrales de prêt se fasse à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire prévue pour elles dans ce chapitre ;

56. que les bibliothèques centrales de prêt, en concertation avec le ministère des Affaires culturelles, trouvent des moyens pour inciter les municipalités à contribuer financièrement davantage au développement de leur bibliothèque sur une base progressive, en fonction de normes minimales de services à atteindre : local, personnel, collections, heures d'ouverture ;

## Sur le plan législatif

57. qu'une nouvelle loi des bibliothèques publiques soit élaborée de manière à répondre aux besoins actuels des bibliothèques publiques et des citoyens du Québec. Une telle loi devrait être rédigée en tenant compte des diverses propositions qui sont contenues dans le présent rapport ;

58. que la loi reconnaisse la responsabilité du gouvernement du Québec et celle de ses partenaires municipaux dans la planification, la création, la coordination, la promotion et le développement d'un service de bibliothèques publiques accessible à toute la population du territoire québécois ;

59. que le ministère des Affaires culturelles conserve la responsabilité de l'application de la loi des bibliothèques publiques ;

60. que soient inscrites dans la loi la création du Conseil supérieur des bibliothèques publiques du Québec et la définition de son mandat, à savoir :

- surveiller l'application de la loi ;
- conseiller le ministre sur la création, le développement, le fonctionnement et la coordination des bibliothèques publiques ;
- établir un plan directeur de développement des bibliothèques publiques pour l'ensemble du Québec ;
- faire des recommandations ou attirer l'attention du ministre sur toute question qu'il juge importante et pertinente au développement et à la promotion des bibliothèques publiques ;
- faire des recommandations, en particulier, sur les points suivants : établissement des règlements d'application de la loi ; règles de distribution des subventions ; normes quantitatives et qualitatives ; programmes de promotion et de marketing des bibliothèques publiques et tout autre programme qui favorise le soutien, le développement et la coopération des bibliothèques publiques ;
- rencontrer et consulter régulièrement les intervenants du milieu ;
- publier des rapports à intervalles réguliers ;

61. que les membres du Conseil supérieur des bibliothèques publiques soient nommés par le Ministre pour un terme de trois ans, renouvelable une seule fois. Ils devront être représentatifs du milieu et être nommés après consultation avec les organismes les plus concernés : organismes municipaux, milieu des bibliothèques publiques. Il pourrait être utile que, parmi les membres du Conseil, se retrouvent des spécialistes de certaines disciplines. La Commission est aussi d'avis que le Conseil supérieur des bibliothèques devra être doté d'un personnel permanent et d'un budget suffisant pour l'accomplissement de son mandat ;

62. que soit inscrite dans la loi la création de la Direction générale des bibliothèques publiques au sein du ministère des Affaires culturelles ; que cette direction soit dotée d'un personnel suffisant et adéquat pour réaliser le mandat suivant :

- appliquer la loi et ses règlements ;
- développer des politiques et des programmes suite aux recommandations du Conseil supérieur des bibliothèques publiques et les gérer après approbation ;
- gérer les programmes d'aide financière ;
- élaborer des normes qualitatives et quantitatives suite aux recommandations du Conseil supérieur des bibliothèques publiques et en surveiller l'application ;
- recueillir, compiler, analyser et publier les statistiques sur l'état des bibliothèques publiques ;
- fournir une aide-conseil aux bibliothèques publiques en matière de création de bibliothèque, de dévelop-

## R

pement de collections, de services particuliers de bibliothèques publiques, de rénovation et de construction de bâtiments, de l'utilisation des nouvelles technologies ainsi que sur l'automatisation des bibliothèques publiques ;

- développer et gérer un centre de documentation sur les bibliothèques publiques ;
- éditer et publier un bulletin d'information et de liaison et toute autre publication jugée nécessaire ;
- réaliser ou commander des études sur des questions ponctuelles concernant les bibliothèques publiques ;

63. que la loi contienne la disposition suivante : une municipalité ou un groupe de municipalités devra choisir l'un des deux modes suivants de gestion de leur bibliothèque publique, soit une unité administrative distincte à l'intérieur de la structure municipale, soit une corporation sans but lucratif, créée dans la forme juridique fixée par le conseil municipal dont la seule fonction sera de gérer cette bibliothèque ;

64. que la loi prévoit l'intervention du ministère des Affaires culturelles pour l'attribution de subventions en faveur des bibliothèques publiques ;

65. que soient incluses dans la loi les modalités de création et de gestion des BCP, des bibliothèques intermunicipales et des regroupements régionaux ; les modalités nécessaires pour la formation de bibliothèques-ressources et d'ententes entre municipalités pour des projets de coopération ;

66. que soit incluse dans la loi l'énumération des services devant être dispensés par une bibliothèque publique :  
– dans le but de satisfaire les besoins d'information, d'éducation, de culture et de loisir intellectuel et culturel des individus et des groupes, la bibliothèque publique rassemble avec objectivité et rend disponible à tous ses usagers par le prêt et la consultation sur place, sans discrimination, une documentation variée constituée de livres, brochures, périodiques, autres imprimés, banques de données, films, vidéocassettes, enregistrements sonores, photographies, œuvres d'art et autres ;

– la bibliothèque organise cette documentation de manière systématique pour assurer son accessibilité intellectuelle ; elle la conserve dans des locaux attrayants et faciles d'accès ;

– elle facilite l'utilisation de cette documentation grâce à un personnel qualifié, capable de dispenser des services d'interprétation des collections, d'animation et de mise en valeur des ressources documentaires ;

– elle organise des activités culturelles diverses : expositions, heures du conte, projections de films, de vidéocassettes, rencontres d'écrivains, spectacles variés pour les enfants et les adultes, concours, et autres ;

– elle développe des activités de promotion, de sensibilisation et d'animation auprès du public ;

### Au sujet de la gratuité des services

67. que l'accès physique et l'abonnement à la bibliothèque publique, de même que l'utilisation sur place, par l'usager, du matériel qui s'y trouve, soient gratuits ;

68. que la bibliothèque publique assure l'accès gratuit à des services de consultation, de référence et de prêt pour les ressources documentaires qu'elle décide d'offrir sous l'un ou l'autre des formats suivants : livres reliés, cartonnés ou brochés, périodiques, journaux, enregistrements sonores, cassettes sonores, vidéocassettes, bandes magnétiques, disques optiques, films, tout format de microfilms et microfiches, logiciels, cartes géographiques, pochettes multimédias, œuvres d'art, jouets éducatifs ;

69. qu'une bibliothèque publique puisse exiger une tarification pour des services rendus dans certains cas précis :

– lorsqu'il y a utilisation de ressources externes pour lesquelles la bibliothèque doit déboursier ;

– lorsque le service rendu implique l'acquisition d'un bien (par exemple le service de photocopie) ;

– lorsqu'il y a utilisation des parties d'un bâtiment à des fins autres que celles de la bibliothèque publique ;

– lorsque les services de la bibliothèque sont utilisés par des personnes qui ne résident pas dans le territoire qu'elle dessert ;

### Au sujet des bibliothèques publiques en milieu scolaire

70. que le ministère des Affaires culturelles ne donne pas suite à de nouveaux projets de bibliothèques scolaires publiques ;

71. que, dans l'hypothèse où une telle bibliothèque existe, le ministère des Affaires culturelles ne subventionne que les bibliothèques qui répondent aux critères suivants :

– cette bibliothèque doit être située dans une municipalité de moins de 10 000 habitants ;

– le local doit être situé près du centre commercial ou du centre d'attraction de la municipalité, là où la plupart des gens se rendent le plus fréquemment pour leurs activités quotidiennes ;

– la partie des locaux utilisés par la clientèle du secteur public doit être séparée de celle de la clientèle scolaire, facilement accessible au niveau du rez-de-chaussée, clairement identifiée par un affichage approprié, avec une entrée indépendante de celle des usagers du secteur scolaire ;

– un système séparé d'éclairage et de climatisation doit être prévu pour le secteur public en raison des horaires différents d'ouverture ;

– des espaces de stationnement suffisants doivent être prévus spécifiquement pour la clientèle du secteur public ;

– les horaires d'ouverture doivent respecter les besoins de la clientèle du secteur public en conformité avec les normes du ministère des Affaires culturelles, ce qui signifie entre autres des ouvertures le soir, les samedi et dimanche, lors des vacances d'été, etc. ;

– un personnel compétent, disponible et en nombre suffisant selon les besoins, doit être prévu spécifiquement pour la clientèle publique ;

– le choix des documents doit être fait en fonction des besoins spécifiques de chaque clientèle ;

- un protocole d'entente entre la municipalité et la Commission scolaire devra établir clairement le partage des responsabilités et la propriété des biens des deux parties ;
- toute subvention du ministère des Affaires culturelles ne devra être applicable que sur les dépenses effectuées réellement par la municipalité au bénéfice de la clientèle municipale ;

72. que tout projet coopératif entre les bibliothèques scolaires et les bibliothèques publiques visant à inciter l'enfant à utiliser la bibliothèque publique soit fortement encouragé par tous les moyens ;

73. que tout projet à caractère d'animation en vue de développer la lecture chez l'enfant, nécessitant des subventions du ministère des Affaires culturelles, ne soit accepté que si celui-ci cadre avec la démarche de la bibliothèque publique qui vise à donner à l'enfant l'habitude de la lecture ;

### Au sujet des vidéocassettes

74. que la loi sur le cinéma soit amendée afin d'autoriser la représentation privée d'une œuvre cinématographique à l'intérieur d'une bibliothèque publique et, qu'à cette fin, la définition suivante de l'expression « représentation privée » soit adoptée : *« est considérée comme représentation privée, toute projection d'une oeuvre cinématographique à l'intérieur d'une bibliothèque publique où le nombre de spectateurs est égal ou inférieur à quatre. La représentation devra s'effectuer dans une pièce distincte des autres services de la bibliothèque ou dans un environnement limitant la diffusion du son et/ou de l'image aux seuls spectateurs autorisés »* ;

75. que les bibliothèques publiques puissent obtenir directement de la Régie un visa distinct pour la présentation en privé d'œuvres cinématographiques sur vidéocassettes ;

76. que le ministère des Affaires culturelles fasse toute représentation utile et nécessaire afin que la Loi fédérale sur le droit d'auteur, à l'instar de la législation américaine, autorise les bibliothèques publiques à utiliser les œuvres cinématographiques avec droits privés, dans la mesure où cette utilisation demeure raisonnable, c'est-à-dire que son effet sur le marché soit négligeable et qu'elle ne prive pas les producteurs et les distributeurs de revenus potentiels.

---