



LE FINANCEMENT DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES

HISTOIRE ET MODÈLES ÉCONOMIQUES

STÉPHANE LEGAULT

Le modèle économique des bibliothèques publiques québécoises s'inscrit dans une longue histoire. Ces institutions, qui ne disposent pas d'une législation qui en encadre le financement, dépendent aujourd'hui majoritairement de fonds municipaux, et dans une moindre mesure d'une aide gouvernementale.

La première véritable bibliothèque publique québécoise fut la Bibliothèque de Québec (Quebec Library) fondée en 1779 à l'initiative du gouverneur Frederick Haldimand. Tout d'abord bilingue, le développement de cette bibliothèque se fit surtout en anglais, comme ce fut aussi le cas pour les bibliothèques montréalaises fondées entre 1796 et 1840.



HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES

À partir de 1840, le clergé catholique favorisa la création de bibliothèques paroissiales et créa en 1844 l'Œuvre des bons livres qui excluait généralement non seulement les romans, mais aussi les documents à caractère économique et politique. Ce type de bibliothèque se développa partout au Québec pour atteindre le nombre de 322 en 1937. Comme l'a souligné le professeur de bibliothéconomie Marcel Lajeunesse, « les bibliothèques paroissiales ne furent pas les précurseurs des bibliothèques publiques québécoises mais elles en furent plutôt les substituts. Elles n'existent pour la plupart que pour empêcher la bibliothèque publique d'émerger¹ ». Contrairement aux États-Unis et au Canada anglais, où de véritables bibliothèques publiques, démocratisant l'accès au savoir, à l'information et à la culture, se développaient. C'est dans cette période que se trouve l'origine du retard québécois en matière de bibliothèques publiques, retard historique que nous n'avons pas encore totalement comblé près d'un siècle plus tard. La situation des bibliothèques publiques québécoises connaîtra quelques progrès dans les années 1960-1970, mais il faudra attendre le Plan Vaugeois de 1979 pour qu'il y ait un développement significatif. Ce plan d'action « vise notamment la création de nouvelles bibliothèques, l'augmentation de la superficie de nombre d'entre elles, l'augmentation des revenus et l'augmentation des collections² ». Malheureusement, « au lendemain du plan quinquennal du ministre Vaugeois, on constate un essoufflement de la progression des bibliothèques publiques, lesquelles n'ont pourtant pas atteint un niveau modèle³ ». C'est en réaction à cet essoufflement, ainsi qu'en réaction aux coupes

dans le financement (compressions budgétaires de 25 % dans les subventions d'aide au fonctionnement) et à l'imposition d'un moratoire sur l'aide à la construction et à la rénovation des bibliothèques, qu'est mise sur pied, en 1987, une Commission d'étude sur les bibliothèques publiques qui sera connue sous le nom de Commission Sauvageau. Manifestement, de nombreuses recommandations du rapport Sauvageau⁴ ne furent pas mises en application. Celui-ci demandait notamment une révision de la loi sur les bibliothèques publiques afin d'y clarifier les rôles et les responsabilités des municipalités et du ministère des Affaires culturelles. Cette loi révisée devait notamment comporter les éléments suivants⁵ :

- la création d'une Direction générale des bibliothèques publiques au sein du ministère des Affaires culturelles ayant notamment pour mandat d'élaborer des normes qualitatives et quantitatives suite aux recommandations du Conseil supérieur des bibliothèques publiques et en surveiller l'application ;
- l'énumération (à l'intérieur de la nouvelle loi) des services devant être dispensés par une bibliothèque publique ;
- la gratuité de l'accès et de l'abonnement à une bibliothèque publique, ainsi qu'à l'utilisation de ses services tels que le prêt et la référence ;
- le fait qu'une municipalité ou un groupe de municipalités devront 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 ;
- les modalités nécessaires pour la formation de bibliothèques-ressources et d'ententes entre municipalités pour des projets de coopération.

¹ Marcel Lajeunesse, « Les bibliothèques paroissiales, précurseurs des bibliothèques publiques au Québec », in *Les bibliothèques québécoises d'hier à aujourd'hui. Actes du colloque de l'Asted et de l'AQÉI, Trois-Rivières, 27 octobre 1997*, Montréal, Éditions Asted, 1998, p. 64.

² Commission d'étude sur les bibliothèques publiques du Québec, *Les bibliothèques publiques : une responsabilité à partager*, Québec, 1987, p. 17.

³ Hélène Roussel, « Les bibliothèques publiques québécoises », *Argus* (vol. 37, n° 1, printemps-été 2008), p. 59-64, et *Documentation et bibliothèques* (vol. 54, n° 2 (avril/juin 2008)).

⁴ Commission d'étude sur les bibliothèques publiques du Québec, *Les bibliothèques publiques, op. cit.*, p. 309-327.

⁵ *Idem.*

En 1992, le ministère des Affaires culturelles devient le ministère de la Culture et des Communications. « Dans la loi 52 créant le nouveau ministère, un chapitre de sept articles concerne les bibliothèques publiques et remplace la loi de 1959; en une génération, on passe donc d'une première loi sommaire à un ersatz de loi, quel progrès!⁶ »

Par la suite, la « Politique de la lecture et du livre » de 1998 viendra aider le développement des bibliothèques publiques, en créant notamment la Semaine des bibliothèques publiques et en axant notamment la subvention accordée aux bibliothèques publiques sur l'atteinte de l'objectif du ratio de trois livres par habitant. Point positif, la Politique mettait la table pour la construction de la Grande bibliothèque de Bibliothèque et Archives nationales du Québec, inaugurée en 2005.

Actuellement, il existe au Québec deux types de bibliothèques publiques reconnues par le gouvernement provincial : les bibliothèques publiques autonomes et les bibliothèques publiques affiliées.

Les bibliothèques publiques affiliées desservent habituellement des municipalités de moins de 5000 habitants. Elles sont affiliées à un Centre régional de services aux bibliothèques

publiques (aussi connu sous les termes Réseau BIBLIO ou CRSBP), qui leur dispense des services professionnels et qui met à leur disposition des collections rotatives.

Quant à elles, les bibliothèques publiques autonomes desservent habituellement des municipalités de plus de 5000 habitants. Plus de 80 % de la population du Québec a accès à une bibliothèque publique autonome.

HISTORIQUE DU FINANCEMENT DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES AU QUÉBEC

Dans un article paru dans le *Bulletin des bibliothèques de France* en 2009⁷, Marcel Lajeunesse dressait un tableau comprenant des indicateurs sur l'évolution des bibliothèques de 1960 à 2005. Ces données comprenaient l'ensemble des bibliothèques québécoises, soit les bibliothèques autonomes, les bibliothèques affiliées et la Grande Bibliothèque. Le tableau en page suivante reprend les données publiées dans le *BBF* (jusqu'en 2005). Les données de 2010 et de 2013 proviennent de l'Institut de la statistique du Québec⁸ et s'appliquent à l'ensemble

⁶ Marcel Lajeunesse, *Lecture publique et culture au Québec (XIX^e et XX^e siècles)*, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 223.

⁷ Marcel Lajeunesse, « Bibliothèques publiques au Québec : une institution stratégique pour le développement culturel », *Bulletin des bibliothèques de France*, n° 3, 2009. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0064-004>

⁸ Institut de la statistique du Québec, *Statistiques générales des bibliothèques publiques, par région administrative et pour l'ensemble du Québec*, 2015. En ligne : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/culture/bibliotheques/publiques/stat_generale.htm



Ratio des dépenses municipales par rapport aux subventions gouvernementales

	1960	1973	1979	1985	1992	1999	2005	2010	2013
Contribution municipale par habitant (\$)	0,47	1,64	4,75	9,57	17,42	19,75	20,89	33,95	37,53
Subvention gouvernementale par habitant (\$) *	0,06	0,60	2,76	3,59	3,81	3,34	7,45	10,43	8,85
Ratio (contribution municipale / subvention gouvernementale)	7,83	2,73	1,72	2,67	4,57	5,91	2,80	2,26	4,24

* Les subventions gouvernementales de 2010 et 2013 sont indiquées comme étant des subventions « régulières » par l'Institut de la statistique du Québec.

des bibliothèques du Québec. Il est intéressant de constater que de 1999 à 2013, la contribution des municipalités a augmenté de 90 %, tandis que celle du gouvernement québécois a augmenté de 165 %. Nous pouvons supposer que cette augmentation significative de la subvention gouvernementale est liée à la mise en application d'une mesure structurante, soit la « Politique de la lecture et du livre » de 1998. Bien qu'elle ait eu un impact moindre que le Plan Vaugois de 1979, qui avait apporté une augmentation de 360 % de la subvention gouvernementale et une augmentation des investissements municipaux de 190 % par rapport à l'année 1973, la « Politique de la lecture et du livre » a eu des impacts positifs indéniables. Le tableau démontre aussi à quel point le ratio des dépenses municipales par rapport aux subventions gouvernementales varie selon les années. Ainsi, en 2013, pour chaque dollar de subvention, les municipalités versaient 7,83 \$ au financement des bibliothèques, tandis qu'à l'époque du Plan Vaugois, pour chaque dollar que le gouvernement du Québec investissait, les municipalités en dépensaient 1,72 \$.

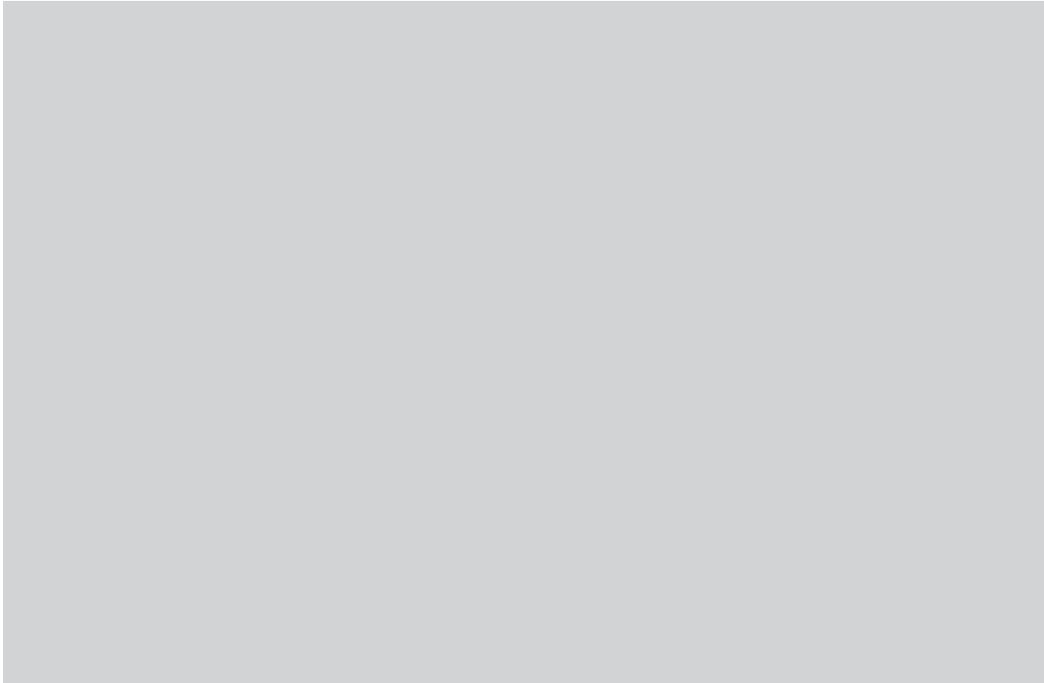
DÉTAIL DU FINANCEMENT 2014 DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES AUTONOMES

Les données 2014 pour l'ensemble du Québec n'étant pas disponibles au moment d'écrire ces lignes, l'analyse suivante ne détaillera que le financement des bibliothèques autonomes. En 2014, selon StatBib, le financement global de ces dernières s'élevait à 302 810 025,88 \$⁹. Ce montant est réparti selon la ventilation suivante :

- 89,8 % de financement municipal;
- 6,8 % du ministère de la Culture et des Communications du Québec;
- 0,3 % de subventions d'origines publiques (autres ministères ou gouvernement fédéral);
- 0,2 % de subventions en provenance du secteur privé ou de sociétés diverses;
- 0,7 % de tarifications¹⁰ telles que les cotisations pour l'abonnement, la location de livres, la réservation des documents, la location de postes informatiques, d'activités de formations, etc.;
- 2,2 % de frais divers tels que les frais pour

⁹ Ministère de la Culture et des Communications du Québec et Bibliothèque et Archives nationales du Québec, « Statistiques des bibliothèques publiques du Québec », 2014, <http://banq.qc.ca/statbib>

¹⁰ Malheureusement, contrairement à l'Ontario, le Québec ne dispose pas de loi sur les bibliothèques publiques. Conséquemment, rien ne vient encadrer les différents tarifs, et surtout, rien ne vient exiger la gratuité de l'abonnement à la bibliothèque.



les documents en retard, les livres perdus ou endommagés, les frais de photocopies et d'impressions, etc.

Les chiffres ci-dessus démontrent que les bibliothèques publiques québécoises sont majoritairement financées par des fonds municipaux. Puisqu'aucune politique ni législation ne vient encadrer le financement des bibliothèques publiques par les municipalités, celles-ci financent les bibliothèques selon leur bon vouloir. Cela a pour effet que de nombreuses disparités existent partout sur le territoire. Selon les données tirées de StatBib¹¹ pour l'année 2014, les dépenses municipales varient entre 8,36 \$ et 141,50 \$ par habitant, les municipalités ayant les dépenses les plus élevées étant des municipalités anglophones.

Quant aux subventions gouvernementales, elles représentent moins de 10 % du budget de fonctionnement des bibliothèques et elles viennent financer presque exclusivement l'acquisition de documents. Cette subvention se fait via l'« Appel de projets en développement des collections des bibliothèques publiques autonomes¹² ». Comme l'indique le ministère

de la Culture et des Communications sur son site web, « *le choix de financer spécifiquement l'achat de documents découle de la Politique de la lecture et du livre de 1998 qui recommandait que les collections de ces bibliothèques atteignent une moyenne de trois livres par habitant sur le territoire desservi¹³* ». Les fonds attribués le sont selon trois différents volets :

- une contribution de base variant entre 1,30 \$ et 1,75 \$ par habitant modulée en fonction de la richesse foncière de la municipalité dont la population est desservie par la bibliothèque ;
- une bonification variant entre 0,40 \$ et 0,46 \$ par habitant (aussi modulée en fonction de la richesse foncière de la municipalité dont la population est desservie par la bibliothèque) pour les bibliothèques, dont l'abonnement¹⁴ et les services de base sont gratuits¹⁵ ;
- « *un montant représentant un pourcentage (sujet à varier selon les crédits disponibles) de 75 % du budget réservé à l'acquisition de livres et de périodiques édités par des entreprises ayant leur siège social au Québec – ce montant, qui est établi sur la base des prévi-*

¹¹ Cf. note 9.

¹² Ministère de la Culture et des Communications du Québec, « Appel de projets en développement des collections des bibliothèques publiques autonomes ». En ligne : <https://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1101>

¹³ Ministère de la Culture et des Communications du Québec, « Bibliothèques publiques ». En ligne : <http://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=4375>

¹⁴ Par abonnement gratuit, le MCC entend : « *L'inscription d'un usager à la bibliothèque publique s'effectue sans frais et donne accès à un certain nombre de services non tarifés, comme l'emprunt de livres de la collection générale par exemple. Toutefois, certains autres types de services peuvent être assujettis à des frais dont la valeur est à la discrétion des gestionnaires de la bibliothèque.* »

¹⁵ Par services de base gratuits, le MCC entend : « *En plus de son abonnement, l'usager inscrit accède sans frais à tous les services suivants : consultation des ressources documentaires ; service d'information et de référence ; emprunt des documents (tout support) ; réservation des documents ; prêt entre bibliothèques ; accès à internet et aux postes informatiques ; formation des usagers.* »

¹⁶ Ministère de la Culture et des Communications du Québec, Plan culturel numérique du Québec. En ligne : <http://culturenumerique.mcc.gouv.qc.ca/53-appuyer-la-mise-a-niveau-des-collections-numeriques-des-bibliotheques-publiques-du-quebec/>

¹⁷ Ministère de la Culture et des Communications du Québec, « Appel de projets en développement des collections des bibliothèques publiques autonomes ». En ligne : <https://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1101>

¹⁸ Ministère de la Culture et des Communications du Québec, Entente de développement culturel – nature et contenu. Repéré à <https://www.mcc.gouv.qc.ca/index.php?id=1831>

¹⁹ Ministère des Affaires municipales et Occupation du territoire du Québec, Pacte rural 2007-2014. En ligne : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/ruralite/pacte-rural/>

²⁰ Conseil des arts du Canada, « Programme de rencontres littéraires et de résidences : rencontres littéraires ». En ligne : <http://conseildesarts.ca/conseil/subventions/trouver-une-subvention/subventions/programme-de-rencontres-litteraires-et-de-residences-%C2%A0-rencontres-litteraires>

sions budgétaires des bibliothèques, peut être rajusté l'année suivante si les états financiers montrent à ce chapitre des dépenses réelles inférieures».

À ces trois volets qui sont établis depuis plus de dix ans, est venu s'ajouter en 2015 un montant représentant un pourcentage (sujet à varier selon les crédits disponibles) de 75 % du budget réservé à l'acquisition de livres numériques dans le cadre du Plan culturel numérique¹⁶. Cependant, ce montant de 75 % ne s'appliquait que sur les sommes supplémentaires investies en livres numériques par les municipalités par rapport au budget de livres numériques dépensé en 2014.

De plus, pour être admissible, la municipalité, pour sa part, doit déboursier en achat de documents « *au moins 50 % du montant de la subvention du Ministère. Cette part minimale correspond à 33,3 % du total des dépenses admissibles (c.-à-d. du budget total d'acquisition de documents prévu dans le projet). La subvention du Ministère ne peut donc dépasser 66,7 % de ce total*¹⁷ ».

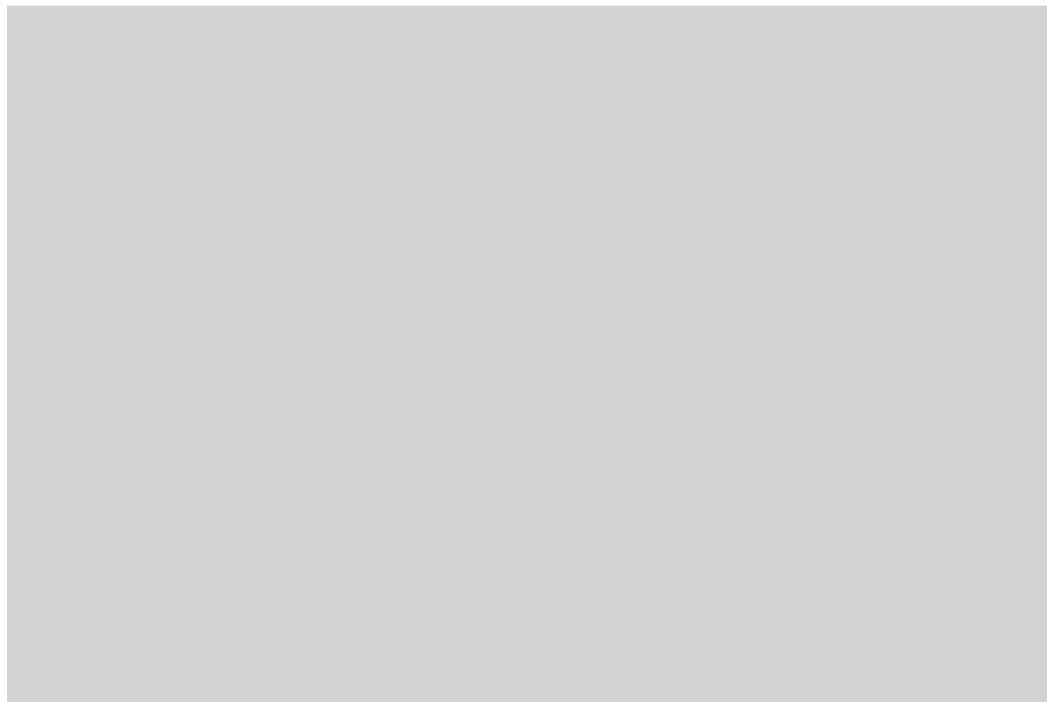
Si la contribution de la municipalité n'atteint pas 50 % du montant maximal d'aide permis, la subvention du Ministère est ajustée en conséquence.

Le MCC finance aussi certaines bibliothèques via les ententes de développement culturel¹⁸. Pour y avoir accès, la municipalité doit s'être préalablement dotée d'une politique culturelle et d'un plan d'action déterminant ses priorités d'action. Certaines ententes de développement culturel intègrent un volet de financement pour le développement de collections des biblio-

thèques. Dans ces derniers cas, les bibliothèques ne sont évidemment pas admissibles à l'« Appel de projets en développement des collections des bibliothèques publiques autonomes ». Dans plusieurs cas, des activités d'animations ou de formations sont financées par l'entente à hauteur de 50 %. Malheureusement, nous ne disposons pas du nombre de municipalités bénéficiant de telles ententes, ni des montants qui leur sont consacrés.

Par ailleurs, il existe de nombreuses autres sources de financement d'origine publique. Parmi celles-ci, il y en a deux qui méritent d'être signalées. Tout d'abord, il y a le « Pacte rural » du gouvernement du Québec qui a financé plusieurs projets dans les régions rurales québécoises. Ce programme a pour objectif de « *soutenir le développement des milieux ruraux*¹⁹ ». Un autre programme assez répandu est le « Programme de rencontres littéraires et de résidences » du Conseil des arts du Canada. « *Le volet Rencontres littéraires offre une aide financière aux organismes qui souhaitent inviter des écrivains à des rencontres littéraires publiques. L'objectif de ce volet est de promouvoir les œuvres littéraires des écrivains et d'offrir aux publics de partout au Canada un meilleur accès aux auteurs*²⁰. » Le Conseil des arts vient alors subventionner une partie des frais de déplacement et des cachets des auteurs reçus par les bibliothèques qui en font la demande.

Le défi de diversifier les sources de revenus est de plus en plus présent. Certaines bibliothèques mettent sur pied des fondations via la formule des « Amis de la bibliothèque », qui vient aussi aider cette dernière à défendre ses intérêts face



aux décideurs. Il s'agit cependant d'une infime minorité des bibliothèques qui ont l'occasion de compter sur ce type de financement.

IMPACT ÉCONOMIQUE DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES QUÉBÉCOISES

De nombreuses études ont été menées à travers le monde démontrant l'impact économique des bibliothèques publiques et chiffrant quel était le retour sur investissement afin de convaincre les différents bailleurs de fonds. Malheureusement, aucune étude de ce genre n'a encore été menée au Québec. La seule étude d'importance ayant été réalisée sur le sujet au Canada le fut pour la bibliothèque de Toronto qui démontrait que pour chaque dollar investi, la bibliothèque en rapportait 5,63²¹. Ainsi, si nous présumons que l'impact des bibliothèques de Toronto est similaire au Québec, l'investissement combiné du MCC et des municipalités dans les bibliothèques autonomes en 2014 aurait rapporté 1 647 407 144,11 \$²².

En résumé, bien qu'elles dépendent toujours en très grande partie du financement municipal et, dans une plus petite mesure, du financement

gouvernemental, nous pouvons prétendre que la situation financière des bibliothèques publiques québécoises a grandement évolué depuis la Révolution tranquille. Les bibliothèques sont nettement mieux financées qu'elles ne l'étaient et elles ont presque réussi à rattraper l'écart de financement qu'elles ont vis-à-vis des provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. En effet, selon les données citées dans *l'État des lieux du livre et des bibliothèques*, en 2001, les bibliothèques publiques de l'Ontario dépensaient 33,58 \$²³ par habitant, les bibliothèques de la Colombie-Britannique dépensaient 35,09 \$²⁴ par habitant, tandis que celles du Québec ne dépensaient que 25,10 \$²⁵ par habitant. En 2012, les bibliothèques de l'Ontario et de la Colombie-Britannique dépensaient chacune 49 \$ par habitant pour leur fonctionnement²⁶, tandis que le Québec n'en dépensait que 45 \$. Bien que l'écart se soit amenuisé au fil du temps, la différence de 4 \$ par habitant se traduit tout de même par un manque à gagner de 32 860 000 \$ à travers le Québec, soit 11 % du financement de l'année 2014. Pour atteindre un niveau de performance comparable aux autres bibliothèques de l'Amérique du Nord, le Québec et les municipalités devront sans contredit continuer à bonifier leur investissement au cours des prochaines années.

²¹ Martin Prosperity Institute, *So Much More : The Economic Impact of the Toronto Public Library on the City of Toronto*, 2013, p. V. En ligne : http://martinprosperity.org/media/TPL%20Economic%20Impact_Dec2013_LR_FINAL.pdf

²² Ministère de la Culture et des Communications du Québec et Bibliothèque et Archives nationales du Québec, « Statistiques des bibliothèques publiques du Québec », 2014, <http://banq.qc.ca/statbib>

²³ Benoit Allaire, *État des lieux du livre et des bibliothèques*, Observatoire de la culture et des communications du Québec, Institut de la statistique du Québec, 2004, p. 216.

²⁴ *Ibid.*, p. 217.

²⁵ *Ibid.*, p. 212.

²⁶ Benoit Allaire, « Les bibliothèques publiques québécoises de 2002 à 2012 : comparaisons internationales et évolution récente », dans *Optique Culture*, n° 36, février 2015, p. 9. En ligne : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/culture/bulletins/optique-culture-36.pdf>

B:F