

Une loi des bibliothèques publiques du Québec : une nécessité

The Need for a New Public Library Act for Québec

La ley de las bibliotecas públicas de Québec: una necesidad

Benoit Ferland and Marcel Lajeunesse

Volume 53, Number 4, October–December 2007

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1030777ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1030777ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation (ASTED)

ISSN

0315-2340 (print)

2291-8949 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ferland, B. & Lajeunesse, M. (2007). Une loi des bibliothèques publiques du Québec : une nécessité. *Documentation et bibliothèques*, 53(4), 191–197. <https://doi.org/10.7202/1030777ar>

Article abstract

It is generally accepted that meaningful legislation is a key component in the development of a reading policy. Studies undertaken by UNESCO and the experience of several countries, especially the United States, clearly support this claim. Québec adopted a public library act in December 1959. In 1992, the law creating the Ministère de la Culture repealed the 1959 law and a few of the articles that addressed public libraries (7 out of 51) were incorporated into the 1992 legislation. The authors believe that a new public library act is essential. The following article describes the relevant historical landmarks regarding the public library act in Québec, identifies several points of comparison (namely with Ontario) and suggests a few measures that should be included in a new public library act.

Une loi des bibliothèques publiques du Québec : une nécessité

BENOIT FERLAND

MARCEL LAJEUNESSE

EBSI, Université de Montréal
benoitferland@ville.montreal.qc.ca
marcel.lajeunesse@umontreal.ca

RÉSUMÉ | ABSTRACTS | RESUMEN

Il est admis qu'une législation adéquate et régulièrement mise à jour constitue un élément essentiel du développement d'une politique de lecture publique. Les études de l'Unesco et l'expérience de nombreux pays, et plus particulièrement de nos voisins, le démontrent nettement. Le Québec n'a connu qu'une seule loi des bibliothèques publiques : c'était en décembre 1959. Par la suite, en 1992, une loi créant le ministère de la Culture a abrogé la loi de 1959, tout en consacrant quelques articles (7 sur 51) aux bibliothèques publiques. Une nouvelle loi s'impose de toute nécessité. Le présent article expose des repères historiques concernant la Loi sur les bibliothèques publiques au Québec, des éléments comparatifs (en Ontario, etc.) et, finalement, quelques dispositions qui devraient se retrouver dans une nouvelle loi des bibliothèques publiques au Québec.

The Need for a New Public Library Act for Québec

It is generally accepted that meaningful legislation is a key component in the development of a reading policy. Studies undertaken by UNESCO and the experience of several countries, especially the United States, clearly support this claim. Québec adopted a public library act in December 1959. In 1992, the law creating the Ministère de la Culture repealed the 1959 law and a few of the articles that addressed public libraries (7 out of 51) were incorporated into the 1992 legislation. The authors believe that a new public library act is essential. The following article describes the relevant historical landmarks regarding the public library act in Québec, identifies several points of comparison (namely with Ontario) and suggests a few measures that should be included in a new public library act.

La ley de las bibliotecas públicas de Québec : una necesidad

Se considera que una legislación adecuada y actualizada con regularidad representa un elemento esencial para el desarrollo de una política de lectura pública. Los estudios realizados por la UNESCO y la experiencia de numerosos países, especialmente la de nuestros países vecinos, lo demuestran claramente. Québec sólo ha tenido una ley de bibliotecas públicas : en diciembre de 1959. Posteriormente, en 1992, la ley que permitió la creación del Ministerio de Cultura, revocó la ley de 1959, dedicándole algunos artículos (7 de 51) a las bibliotecas públicas. Es imprescindible la creación de una nueva ley. Este documento presenta algunas referencias históricas relativas a la ley de bibliotecas públicas de Québec, algunos elementos comparativos (Ontario, etc.) y para finalizar, varias disposiciones que deberían formar parte de la nueva ley de bibliotecas públicas de Québec.

L'ÉTUDE DES SYSTÈMES D'INFORMATION à travers le monde démontre de façon très claire que la législation contribue fortement à la création et au développement des services de bibliothèque et d'information (Lajeunesse et Sène, 2004 ; Vitiello, 2000). En ce qui a trait aux bibliothèques publiques, on reconnaît depuis le XIX^e siècle, à partir des expériences britannique, américaine, scandinave et aussi ontarienne, qu'une législation adéquate et périodiquement mise à jour s'est avérée l'un des facteurs essentiels à la mise en place et à la réussite d'une politique de lecture publique dans un pays (Gardner, 1978). Depuis la publication en 1949 de son *Manifeste sur la bibliothèque publique*, et dans les versions mises à jour depuis plus d'un demi-siècle, l'Unesco affirme sans ambages qu'en tant qu'institution démocratique administrée par et pour le peuple, la bibliothèque publique doit être établie et maintenue sous l'autorité de la loi, laquelle doit lui être propre (Unesco, 1994). Cette organisation internationale vouée à la promotion de l'éducation, de la science et de la culture a de plus développé, avec le soutien de la Fédération internationale des associations de bibliothèques (IFLA), des principes directeurs concernant le développement des bibliothèques publiques dans lesquels une place très importante est accordée au cadre légal qui les régit (IFLA/ Unesco Guidelines 2001).

L'étude de la législation peut aussi tenir lieu d'indicateur de l'intérêt des autorités parlementaires envers les bibliothèques d'un pays. Il y a quelques décennies, deux spécialistes de bibliothéconomie comparée et internationale avançaient une hypothèse fort intéressante qui a toujours un sens :

« We hypothesize that library legislation is dependant upon the library consciousness of a country's politicians and legislators : the greater their understanding of the nature, purposes and needs of libraries and librarianship, the more is the library legislation enacted by theses officials. »

(Kryzs et Litton, 1983 : 163)

La législation sur les bibliothèques publiques au Québec

Au milieu de la décennie 1850, les autorités du Bas-Canada avaient voté des mesures visant à subventionner les instituts littéraires et les bibliothèques qui en étaient une composante. Par la suite, en 1883, Honoré Mercier songe à imiter l'Ontario qui, l'année précédente, adoptait la Loi sur les bibliothèques publiques. Sept ans plus tard, devenu premier ministre du gouvernement du Québec, Honoré Mercier accorde aux municipalités le pouvoir d'établir et d'entretenir des bibliothèques par l'Acte donnant le pouvoir aux corporations de cité, ville et village, d'aider au maintien des bibliothèques publiques (1890). Cette loi, demandée notamment par les municipalités anglophones du Québec, a été critiquée de manière virulente par le clergé. Ainsi les Conservateurs revenus au pouvoir en 1892 avec Charles-Eugène Boucher de Boucherville ont tôt fait de couper les subventions prévues dans cette Loi. La triste situation des bibliothèques publiques au Québec a été soulignée au début du XX^e siècle lors du débat relatif à la création d'une bibliothèque municipale à Montréal. En 1930, le Rapport Ridington (Commission d'enquête sur les bibliothèques au Canada) révéla l'état de sous-développement des bibliothèques publiques québécoises et la non-viabilité des bibliothèques paroissiales francophones (Lajeunesse, 2004).

Il a fallu attendre la parution, en 1956, du rapport de la Commission royale sur les problèmes constitutionnels, présidée par le juge Thomas Tremblay, pour y lire qu'il n'y a que deux moyens pour assurer la mise en place et le développement d'une politique de lecture publique : une loi organique et des subsides. Cette recommandation qu'avait faite l'Association canadienne des bibliothécaires de langue française (ACBLF) et qu'avait retenue la Commission Tremblay a été à l'origine de la première loi sur les bibliothèques publiques votée par l'Assemblée législative, sur proposition du gouvernement de Paul Sauvé, en décembre 1959 (Loi concernant les bibliothèques publiques, *Statuts du Québec*, 8-9 Elizabeth II, chap. 18, p. 103-106). Le contexte de modernisation et de rattrapage culturel engagé au Québec au cours de la décennie 1950 y est aussi pour quelque chose.

Cette Loi, la première au Québec en ce domaine, est à la fois générale et brève. Le préambule mentionne « que les bibliothèques publiques jouent un rôle primordial dans la vie culturelle d'une population [...] et qu'à la suite des progrès réalisés [...] dans les domaines éducatif et culturel, de pressants besoins de bibliothèques se font sentir ». En fait, sur les 15 courts articles de la Loi, les dix premiers concernent la création d'un organisme consultatif appelée la Commission des bibliothèques publiques. Les articles 11 et 12 font référence à la constitution d'un organisme administratif, le Service des bibliothèques publiques sous la responsabilité d'un directeur. La Commission et le Service, tous deux articulés autour du directeur du Service et secrétaire de la Commission,

constituent en réalité la Direction des bibliothèques publiques du Québec. Il ne faut pas être surpris que cette Loi soit brève et concise, mais elle demeure silencieuse sur plusieurs aspects fondamentaux faisant ordinairement partie d'une telle loi, comme c'était le cas dans la législation ontarienne. On n'y trouve aucune mention concernant la gratuité du service de bibliothèque ni aucune allusion référant à des mécanismes de subventions et finalement aucune disposition liée au partage de responsabilité entre l'État et les municipalités. Aussi on passait sous silence la possibilité de regroupement de bibliothèques et de création de bibliothèques régionales en milieu rural.

Dès les débuts, le travail du Service des bibliothèques, rattaché lors de sa création au Secrétariat de la province puis, en 1961, au nouveau ministère des Affaires culturelles, était titanesque. Une enquête menée en 1960 a mis en lumière l'état rudimentaire des bibliothèques publiques québécoises. Les quelque 70 bibliothèques « publiques » recensées à travers le territoire fonctionnaient dans le plus total amateurisme, sans personnel professionnel pour 58 d'entre elles, avec des revenus si bas qu'elles ne permettaient que le bénévolat. Leur budget total dépassait à peine 1,5 million de dollars (Panneton, 1995). Devant ce triste état de fait, il fallait à la fois stimuler la création de bibliothèques autonomes et prendre en compte les besoins du milieu rural. Les premières bibliothèques centrales de prêt (BCP), en Mauricie (1962) et en Outaouais (1964), et les autres qui ont suivi dans les diverses régions administratives, ont été créées en dehors de tout cadre légal, la Loi de 1959 n'ayant rien prévu à cet effet.

La Commission des bibliothèques publiques a été, jusqu'au milieu de la décennie 1970, un élément important de la politique de lecture publique québécoise, en servant notamment d'organisme de répartition des subventions gouvernementales et d'établissement de critères de financement. Par la suite, la Commission est devenue inopérante. De plus, à la suite d'une réorganisation administrative, le Service des bibliothèques publiques disparaît en 1982.

La décennie 1970 a donné lieu à certaines lois qui touchaient au premier chef les bibliothèques publiques. L'une d'entre elles concernait le commerce du livre, les librairies : la Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre. Le projet de loi 51 déposé en 1979 et adopté en 1981 obligeait les bibliothèques publiques à effectuer leurs achats de livres chez les libraires agréés québécois. Avec cette Loi, disparaissait également la remise de 15% dont profitaient les bibliothèques publiques depuis longtemps (Vaugois, 2005).

À la fin des années 1970, après la création de plus d'une centaine de bibliothèques autonomes et d'une dizaine de BCP, 20% des bibliothèques n'avaient encore aucun employé à plein temps et 60% n'avaient, à leur emploi, aucun bibliothécaire professionnel. Il a fallu attendre le plan quinquennal (1980-1985) du ministre Denis Vaugois, dont l'objectif fut de donner un coup de

barre vigoureux. Les résultats du plan ont été excellents. Le plan, approuvé au printemps 1980, prévoyait une aide financière accrue aux municipalités pour la construction et la rénovation des bibliothèques, de même que pour le fonctionnement et l'embauche de bibliothécaires professionnels (Vaugeois, 2005).

Après l'embellie du plan Vaugeois, un nouveau gouvernement, invoquant des difficultés budgétaires, réduit, en 1986, de 25% ses subventions d'aide au fonctionnement et impose un moratoire sur le programme d'aide à la construction et à la rénovation de bibliothèques. En raison de vives réactions du milieu, le gouvernement créa, en 1987, la Commission d'étude sur les bibliothèques publiques présidée par Philippe Sauvageau (Lajeunesse, 2004). Cette Commission était chargée d'étudier toutes les facettes d'une politique de lecture publique en faisant de la bibliothèque publique un lieu privilégié d'accès à l'information. Le rapport affirmait qu'une révision de la Loi s'imposait de toute urgence, que celle-ci ne répondait plus aux besoins et qu'elle ne correspondait plus à la réalité des bibliothèques publiques québécoises. Selon le rapport Sauvageau, la nouvelle Loi devait inclure une Direction générale des bibliothèques publiques, ainsi qu'un Conseil supérieur des bibliothèques publiques pour remplacer la Commission mise en veilleuse. Elle devait aussi mentionner explicitement les bibliothèques centrales de prêt ignorées dans la Loi de 1959 et établir clairement la gratuité des services de bibliothèques publiques (Sauvageau, 1987).

En 1987, dans ses réflexions sur le rapport Sauvageau, le professeur Laurent-G. Denis affirmait que « *le grand danger pour l'avenir, c'est que ce maître rapport reste sans lendemain* ». Il avait vu juste. Dans les années qui suivirent le rapport, on annonçait une nouvelle Loi comme imminente et le milieu documentaire insistait pour qu'on en adopte une (Messier, 1990). Le résultat concret fut décevant : l'Assemblée nationale adopta, en 1992, la Loi sur le ministère de la Culture qui vint abroger la Loi sur les bibliothèques publiques adoptée 30 ans plus tôt.

Il y a peu à dire de la Loi 52 qui abroge celle de 1959 si ce n'est qu'elle ne constitue pas une véritable loi sur les bibliothèques publiques. Il faut dire que, sur 51 articles, sept seulement sont consacrés exclusivement aux bibliothèques publiques et aux centres régionaux de services aux bibliothèques publiques (CRSBP), nouvelle appellation des BCP. De fait, seuls les articles 16 et 17 concernent les bibliothèques autonomes. Évidemment, à l'instar de beaucoup d'autres aspects, le principe de gratuité est passé sous silence. Le Québec est toujours, en raison de cet ersatz de loi, en attente d'une véritable loi sur les bibliothèques publiques qui prenne en compte l'état de développement de celles-ci et qui permette surtout l'essor du réseau des bibliothèques publiques qui, pourtant, ressortent malgré tout comme les établissements culturels les plus fréquentés par la population québécoise.

Les exemples extérieurs : ceux de l'Ontario et d'autres provinces canadiennes

L'Ontario s'est dotée d'une politique des bibliothèques publiques il y a un siècle et quart alors que le gouvernement y fit voter *An Act to Provide for the Establishment of Free Libraries* (1882), laquelle ressemblait aux législations britanniques et américaines du temps. Par cette Loi, les citoyens pouvaient réclamer du conseil municipal la création d'une bibliothèque en faisant signer une pétition. Pouvait ensuite être établie une bibliothèque publique dont le fonctionnement était confié à un Conseil d'administration constitué en entité indépendante. La perception d'une taxe municipale, dont la Loi spécifiait le montant minimal, assurait le financement de la bibliothèque nouvellement créée. La deuxième loi ontarienne, « *An Act Respecting Public Free Libraries* », votée en 1895, intégrait en tant que bibliothèque publique les *Mechanics' Institutes* et les bibliothèques d'association. Les 38 articles de cette Loi précisaient celle de 1882. L'article 33 prévoyait une espèce de tutelle du ministère de l'Éducation sur les organismes qui négligeaient leurs bibliothèques (Ferland, 1996).

Par ces deux premières Lois, celles de 1882 et de 1895, tout était mis en place pour que les bibliothèques publiques soient perçues comme des entités démocratiques plutôt que comme des entités imposées de la capitale, Toronto. Il y eut un accroissement considérable des conseils d'administration des bibliothèques publiques (*boards of trustees*), lesquels passèrent de 16 en 1894 à 54 en 1895-1896 et à 132 en 1901 (Bruce, 1994). Ces deux Lois montrent bien que l'Ontario participait pleinement au *Public library movement* qui avait alors cours aux États-Unis depuis le milieu du XIX^e siècle. Plus de 110 bibliothèques publiques furent construites en Ontario pendant le premier quart du XX^e siècle grâce au philanthrope Andrew Carnegie.

La législation doit accompagner le développement du réseau de bibliothèques publiques en même temps qu'elle doit en baliser le fonctionnement selon les nouveaux besoins et les nouveaux défis. Ce fut le cas en Ontario avec les nombreuses lois votées au cours du XX^e siècle. En 1927, une nouvelle Loi (*The Public Library Act*), nom que la Loi va conserver dans ses versions subséquentes, plaçait la bibliothèque de lecture publique sous la juridiction du ministère de l'Éducation. Dans ses 86 articles, on y rappelait le principe de la gratuité des services et on permettait, dans les régions rurales, que la bibliothèque publique soit logée dans une école, mais on y ajoutait que, lorsque celle-ci se développait, elle devrait être séparée de l'école. Une quatrième Loi, en 1937, apportait des amendements mineurs touchant les questions de gestion financière. La cinquième Loi, en 1950, permettait la création de bibliothèques de comté et de district. Neuf ans plus tard, dans la Loi de 1959, l'article 6 haussait de 50% à 75% le pourcentage de

municipalités d'un comté nécessaires à l'établissement d'une *county library*. En 1960, grâce à des amendements mineurs, un conseil de bibliothèque pouvait dorénavant imposer des frais pour les services rendus à un autre conseil de bibliothèque.

La huitième Loi, celle de 1966, comportait des modifications plus substantielles. On y trouvait des dispositions afin que les petites régions rurales soient desservies par une nouvelle entité, la bibliothèque de comté. La coopération entre bibliothèques se trouvait aussi renforcée : « *Every board shall endeavour to provide in cooperation with other boards a comprehensive and efficient library service* ». Il est évident que l'Assemblée ontarienne a fait le choix d'un système de bibliothèques publiques à trois niveaux ; municipalité, comté, région (Ferland, 1996). Une nouvelle Loi, votée en 1970, limitée à 52 articles, stipulait à l'article 18 qu'il fallait l'engagement d'un bibliothécaire dûment formé et que celui-ci devait occuper un poste clé au Conseil d'administration :

« *Every board shall appoint one or more librarians [...] shall hold a certificate in librarianship, or a certificate in library service, issued by the Minister [...] the chief librarian shall be the chief executive officer of the board* ».

Les articles 37 à 43 de cette Loi prévoyaient, pour la première fois, la création de *Regional Library Services*. Ces services devaient être établis si les conseils de cinq bibliothèques ou plus le demandaient, services qui devaient s'adresser à une population d'au moins 100 000 personnes. En 1980, les bibliothèques publiques de l'Ontario passaient sous la houlette du ministère de la Culture et Récréations. La Loi prévoyait, à l'article 17, l'engagement d'un bibliothécaire et, à l'article 29, la création d'un *Provincial Library Service*. La Loi de 1984 donne des détails concernant la constitution et les tâches des conseils de bibliothèque, les pouvoirs des bibliothèques de comté et elle réitère, à l'article 24, les dispositions relatives à la gratuité.

La Loi, actuellement en vigueur, *Public Library Act*, la douzième depuis 1882, date de 1990. Elle a subi des amendements à l'Assemblée législative en 1993, 1996, 1997, 2002 et 2005. Les amendements les plus significatifs furent ceux votés en 2002 concernant la composition des conseils d'administration des bibliothèques et l'établissement de bibliothèques publiques chez les Premières nations. On en profita pour réaffirmer le principe du service de base de gratuité en y ajoutant également les autres supports documentaires tels que les DVD, cassettes vidéo, disques compacts et cédéroms.

La Loi de 1990 consacre plusieurs articles au conseil de bibliothèque (*public library board*) qui, dans chaque ville, assure la direction et l'administration de la bibliothèque (art. 3). Ce conseil est présent aussi dans une bibliothèque publique fusionnée, créée à la suite d'une entente entre deux conseils municipaux, dans une bibliothèque de comté, dans une coopérative de biblio-

thèques de comté. La loi prévoit la composition de ces conseils, les qualités de ses membres, la durée de leur mandat, les motifs d'inadmissibilité, la fréquence des réunions, le quorum, la possibilité de réunions à huis clos et de réunions publiques, les pouvoirs et les fonctions du conseil.

À l'article 23, on affirme que l'admission dans une bibliothèque publique et l'utilisation sur place du matériel qui s'y trouve sont gratuites. On y précise, d'ailleurs, que le conseil permet au public de bénéficier gratuitement des services suivants :

- la réservation et l'emprunt des documents destinés au prêt qui sont prescrits ou qui appartiennent à une catégorie prescrite ;
- l'utilisation des services de référence ou de renseignement selon ce que le conseil juge pratique.

Le ministre de la Culture de l'Ontario peut créer des zones régionales de service de bibliothèques au sein du Service des bibliothèques publiques du territoire et en fixer les limites. Un tel conseil est composé d'un membre nommé par le conseil de bibliothèque d'une municipalité de 15 000 habitants ou plus de chaque zone, d'un membre de chaque bibliothèque de comté située à l'intérieur de la zone. D'autres membres sont nommés par le ministre lui-même. Ce conseil « régional » du Service des bibliothèques de l'Ontario a comme mission d'offrir des programmes et des services aux bibliothèques de la région, notamment des services de consultation, de formation et de perfectionnement.

Il n'y a pas que l'Ontario qui a adopté, au cours des années, des lois en matière de bibliothèques publiques au Canada. Par exemple, la Colombie-Britannique votait, dès 1891, le *Free Libraries Act* qui établissait des bibliothèques publiques gratuites en milieu urbain. Amendée en 1895, c'est vraiment grâce à la Loi de 1919 que furent développées des bibliothèques publiques dans les communautés rurales, que fut créée une Commission des bibliothèques publiques, et que furent accordées des subventions aux associations professionnelles du domaine. En 1972, une nouvelle Loi a permis l'établissement de deux nouvelles structures de bibliothèques : des systèmes fédérés et des systèmes intégrés de bibliothèques publiques. En 1994, à la suite d'une étude d'ensemble de la situation des bibliothèques publiques de la province, une nouvelle Loi (actuellement en vigueur) encourage, par de nouvelles mesures, l'extension des services tout en interdisant l'introduction de frais d'utilisation.

Toutes les provinces canadiennes se sont donné des lois sur les bibliothèques publiques : le Manitoba en 1899, la Saskatchewan en 1906, l'Alberta en 1907, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard en 1929, Terre-Neuve en 1935, et la Nouvelle-Écosse en 1937. À des intervalles plus ou moins longs, chacune a amendé à plusieurs reprises leur loi régissant les bibliothèques publiques, en tenant compte des besoins et de l'évolution du réseau de bibliothèques. À l'instar de la Grande-

Bretagne, des États-Unis, des pays scandinaves et de maints pays, la législation en matière de bibliothèques publiques est dynamique et se révèle essentielle au développement d'une lecture publique qui nécessite de constantes mises à jour. Se pourrait-il que le Québec soit un des rares endroits du monde occidental où l'on peut faire l'économie d'une telle démarche ?

Le contenu d'une nouvelle loi québécoise

Une éventuelle loi québécoise portant sur les bibliothèques publiques devrait établir certains principes, prévoir un certain nombre de dispositions, favoriser le développement et reconnaître l'importance de son rôle.

En plus de définir les rôles dévolus aux bibliothèques (diffusion culturelle, promotion de la lecture, soutien au développement personnel, etc.), une telle loi devrait impérativement établir le principe de la gratuité de l'accès. En ce sens les mesures prévues dans la Politique québécoise du livre et de la lecture ont eu un impact positif puisque plusieurs bibliothèques ont aboli leurs tarifs.

Le principe de la gratuité établie par une loi permettrait d'accroître la fréquentation des bibliothèques publiques. La plupart des spécialistes du domaine des bibliothèques considèrent qu'un abonnement à titre onéreux est un frein évident à la lecture publique (Lauzon, 1995 ; Hachey, 1998 ; Savard et Lynch, 1998). L'objectif habituel de la tarification des services publics est d'instituer une forme de ticket modérateur. Une étude menée dans l'ensemble des bibliothèques du Québec en 2000 a permis de conclure « *qu'à l'échelle du Québec, nombreux sont ceux qui s'abstiennent de fréquenter leur bibliothèque publique ou d'y emprunter des documents dès que celle-ci impose une tarification* » (Lavoie, 2000). Il n'est pas vraiment souhaitable, en ce sens, de restreindre l'accès à la culture et à l'information. Ajoutons que l'Unesco se prononce sur le sujet dans son *Manifeste sur la bibliothèque publique* : « *La bibliothèque publique doit être financée en totalité par l'État ou les collectivités locales ; ses services ne doivent donner lieu à aucun paiement de la part des usagers.* » (Manifeste, 1994). On observe que de plus en plus de bibliothèques publiques québécoises imposant des tarifs, ont tendance à abandonner cette pratique surtout depuis que le gouvernement a instauré une bonification des subventions à celles qui offrent la gratuité. Néanmoins près de 40% d'entre elles continuent de le faire. Il s'agit d'une iniquité territoriale en ce qui a trait à la démocratisation du savoir et de la culture. Le gouvernement du Québec a la responsabilité d'atténuer ce problème.

Il est peu probable que les municipalités qui tarifent présentement leurs services réagissent fortement à une telle disposition, et ce, même si la gratuité de l'accès entraîne une baisse de revenus. Cette baisse serait en effet presque marginale compte tenu des tarifs d'abonnement en vigueur. De fait, la majorité des villes québé-

coises ne tarife pas et celles qui sont les plus peuplées (Montréal, Québec, Longueuil et Gatineau) pratiquent déjà la gratuité. Il faut tout de même prévoir de légères contestations de la part des municipalités concernées. Pour cette raison, il serait pertinent de bonifier le programme québécois de soutien à l'acquisition de documents (Ferland, 2006).

Un nouveau projet de loi sur les bibliothèques publiques devrait également prévoir les modes de gouvernance possible pour ces dernières. Sans être l'unique mode proposé, il serait pertinent qu'une disposition favorise les sociétés sans but lucratif en tant que mode de gouvernance. Les bibliothèques qui le souhaiteraient pourraient se constituer en personne morale et demander au registraire des entreprises de leur délivrer des lettres patentes en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (L.R.Q. Chap. C-38).

Il n'est pas souhaitable que l'État se substitue aux pouvoirs locaux dans la gouvernance de leur bibliothèque publique, mais il serait préférable de remettre ce pouvoir entre les mains d'intervenants locaux convaincus du bien-fondé de la lecture publique. Le pouvoir local serait mieux servi par la création d'organismes sans but lucratif (OSBL). Les municipalités seraient tenues de continuer à financer les bibliothèques publiques sur leur territoire et le gouvernement continuerait de les appuyer par le biais de ses programmes de financement à l'acquisition de ressources documentaires, d'appui aux travaux de construction ou de rénovation de bibliothèques et par l'expertise partagée de Bibliothèque et archives nationales du Québec (BANQ).

Signalons par ailleurs qu'il ne s'agit pas d'un modèle si révolutionnaire pour le milieu, puisque certaines bibliothèques publiques (Rouyn-Noranda, Québec, Saint-Hyacinthe, Joliette, etc.) de même que les CRSBP (Réseau Biblio) sont présentement gérés par des conseils d'administration.

Le fait que les bibliothèques soient gérées comme des OSBL permettraient une participation accrue des milieux directement concernés, de même qu'une plus grande autonomie et responsabilisation de ceux-ci. Le modèle participatif dans la gestion des services publics, hérité de la Commission Castonguay-Nepveu (1971), a fait ses preuves dans la gestion de différentes activités de l'administration publique. La gestion en société autonome permettrait de faire participer les personnes intéressées dans le développement de leur bibliothèque locale. Cette forme de démocratie directe basée sur une plus grande participation citoyenne permet d'accroître les capacités d'action et de moduler les efforts en fonction des besoins particuliers. Un palier décisionnel plus direct permet également de bénéficier d'une plus grande expertise. Les administrations municipales qui sont les autorités de tutelle actuelles ont des préoccupations hétérogènes. La création d'un OSBL devrait conduire à des décisions et à des interventions plus éclairées parce que les préoccupations y seraient plus homogènes. D'ailleurs, le modèle actuel de service relevant souvent du service

des loisirs n'a pas démontré une efficacité supérieure à celui de nos voisins canadiens qui fonctionne selon le modèle corporatif, puisque les bibliothèques québécoises se retrouvent dernières ou avant-dernières dans presque toutes les statistiques permettant de les comparer à celles des autres provinces canadiennes.

Il faut rappeler qu'en offrant un service public, le conseil d'administration d'un OSBL remplit des fonctions différentes dans la société par rapport au rôle qu'assument les employés de ces services. Ces fonctions sont morales, légales, d'orientation et d'évaluation des activités rendues aux citoyens. Les conseils d'administration apportent une valeur ajoutée non seulement à l'organisme, mais aussi à l'ensemble de la communauté.

Cette structure permettrait également des activités de financement de même que la sollicitation de dons auprès des citoyens ou des sociétés. Les dons s'obtiennent plus aisément lorsque les donateurs savent que les sommes n'ont aucune chance de se retrouver dans le fonds consolidé d'une municipalité.

Certaines municipalités pourraient voir d'un mauvais œil l'émancipation de leur bibliothèque, préférant pouvoir en garder la maîtrise. À cet égard, certains craignent un désintéressement et un désengagement financier des municipalités face à un OSBL dont la gestion leur échappe en partie. Ce n'est pourtant pas ce qui se passe ailleurs. Les bibliothèques des autres provinces, administrées de la sorte, reçoivent en proportion plus d'argent que les bibliothèques québécoises n'en reçoivent actuellement des municipalités dont elles relèvent.

Il faut signaler que la formation et l'expérience de plusieurs des bibliothécaires, présentement à la tête des bibliothèques municipales québécoises, devront être mises à jour afin de les préparer à passer de responsable d'un service (ou sous-service) à directeur général. Dans le domaine scolaire, les directeurs d'école n'étaient pas mieux préparés à gérer des écoles sous l'égide des conseils d'établissements et ils ont néanmoins réussi la transition au cours des dernières décennies.

Une Commission permanente des bibliothèques québécoises devrait aussi être créée par une loi sur les bibliothèques publiques. De concert avec Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ), cette commission serait chargée de coordonner le développement des bibliothèques publiques et de surveiller le respect des normes reconnues. L'actuelle Table de concertation des bibliothèques du Québec pourrait être transformée en une telle commission.

En tant que vaisseau amiral du réseau des bibliothèques publiques québécoises, BANQ devrait avoir une place importante dans une nouvelle loi les concernant. D'ailleurs cette dernière s'est vue officiellement confier par l'État québécois le mandat de contribuer activement au développement des bibliothèques publiques québécoises, comme en font foi les extraits de la Loi sur Bibliothèque et Archives nationales du Québec :

« Article 15

7° susciter la coopération entre les bibliothèques publiques et les autres réseaux de bibliothèques et agir comme bibliothèque d'appoint pour l'ensemble des bibliothèques publiques du Québec ;

8° développer et mettre à la disposition des bibliothèques publiques des services de soutien et d'expertise technique ;

9° œuvrer à l'élaboration d'un catalogue collectif virtuel et stimuler la participation des institutions documentaires au développement d'applications dans la bibliothèque virtuelle [...]. »

Le fait de créer une Commission des bibliothèques québécoises permettrait de mieux coordonner le développement des bibliothèques, de veiller au respect de normes permettant une plus grande équité et qualité dans l'offre de services documentaires aux Québécois et aux Québécoises.

Un service des bibliothèques publiques devrait également être créé et relever du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. Ce service se verrait principalement confier la gestion des programmes et subventions destinés aux bibliothèques publiques. Celui-ci devrait travailler de concert avec BANQ et la Commission.

Il serait également important que la Loi sur les bibliothèques publiques prévoie des dispositions favorisant le développement des bibliothèques en milieu rural notamment dans les villes et villages de moins de 5 000 habitants. Des dispositions pourraient prévoir, comme en Ontario, qu'elles puissent recourir à des ententes de services avec des regroupements régionaux (CRSBP, bibliothèques ressources, de comté ou autres) et avec des villes plus importantes.

La question des partenariats entre les administrations scolaires et municipales en matière de bibliothèques devrait également être encadrée dans la législation.

Conclusion

S'il est vrai que l'étude de l'étendue de la législation d'un pays en matière de bibliothèques publiques est révélatrice de l'intérêt des gouvernants envers la lecture publique, le dossier du Québec en ce domaine s'avère très faible, avec le vote d'une seule Loi, il y a près d'un demi-siècle, sous l'éphémère ministère du premier ministre Paul Sauvé. Par ailleurs, il est manifeste que le portrait des bibliothèques publiques du territoire s'est transformé radicalement depuis la mise en place d'une politique de lecture publique en 1960. Ce développement s'est fait en réalité en dehors d'une Loi qui n'a pas évolué.

Les provinces voisines, principalement l'Ontario, ont constamment ajusté leur législation aux réalités, aux besoins et aux défis de leur réseau de bibliothèques. Il y a des exemples à retenir de l'expérience ontarienne.

On ne peut arguer, pour s'en écarter, de la spécificité québécoise en la matière. Du milieu du XIX^e au milieu du XX^e siècle, le Québec a connu les misérables bibliothèques paroissiales. L'intérêt et l'originalité de la Loi de 1959 et de la mise en place du Service des bibliothèques publiques en 1960 permettaient au Québec de rompre avec ce passé en matière de lecture publique en faisant sienne la conception nord-américaine de la bibliothèque publique. La seule spécificité, ou vraie différence, qui demeure, réside dans le rattrapage nécessaire par rapport au reste du continent à la suite d'un siècle de négligence.

La législation en matière de bibliothèque publique émane de l'État québécois qui en a la compétence constitutionnelle. Dans tous les pays qui en ont une, c'est le gouvernement qui fixe les objectifs et les orientations, qui établit les politiques de financement, qui détermine le partage des responsabilités. Il en est de même chez nous. Le milieu des bibliothèques publiques du Québec avait des attentes considérables à la suite des recommandations du rapport Sauvageau en 1987 : il attendait du gouvernement une nouvelle loi et un second souffle pour le réseau des bibliothèques publiques, autonomes ou régionales. Rien n'est venu. Depuis ce temps, depuis 20 ans en fait, à l'exception de la Grande bibliothèque et de quelques mesures de la politique du livre et de la lecture de la fin du siècle dernier (Leroux et Lajeunesse, 2007), l'État n'offre ni vision, ni direction aux bibliothèques publiques. Pourtant, les municipalités attendent que le gouvernement assume ses responsabilités.

Le fait de créer une loi spécifique confirmerait l'importance qu'accorde l'État au développement de la lecture publique et viendrait donner l'impulsion nécessaire au rattrapage des bibliothèques publiques québécoises par rapport aux provinces canadiennes. Une loi permettrait aussi de définir le rôle accordé aux bibliothèques publiques au sein de la communauté. Elle permettrait également de fixer les bornes des priorités de services. Elle désignerait enfin l'organisme responsable de leur gestion sur le plan local.

Une nouvelle loi s'impose de toute évidence. Une loi, ajustée aux réalités présentes et balisant le développement futur, s'avère un préalable si l'on veut que cette institution si importante dans la société de l'information et du savoir qu'est la bibliothèque publique puisse prendre un nouveau souffle et développer de nouveaux objectifs. En ce qui concerne son contenu, on peut s'inspirer de nos voisins ; ils ont, eux, l'expérience de nombreuses lois, amendées et revues périodiquement, selon les besoins. ◉

Sources consultées

- Bruce, Lorne D. 1994. *Free books for all : The Public library movement in Ontario. 1882-1930*, Toronto, Dundurn Press, 347 p.
- Commission d'étude sur les bibliothèques publiques (Sauvageau 1987). Rapport. *Les bibliothèques publiques, une responsabilité à partager*, Québec, 389 p.
- Crépeau, Isabelle. 1999. « La législation des bibliothèques publiques du Québec à travers l'histoire : essai de synthèse ». *Documentation et bibliothèques*, vol. 45, n^o1, p. 25-33.
- Ferland, Benoit. 1996. « Les lois concernant les bibliothèques publiques au Québec et en Ontario : une étude comparative ». *Défi*, vol. 11, no 2, p. 10-21.
- Ferland, Benoit. 2006. Mémoire concernant un projet de loi sur les bibliothèques publiques au Québec. www.cbppq.qc.ca/dossiers/3_bibl_publiques/Loi
- Gardner, Frank M. 1978. *Public library legislation : a comparative study*, 2nd ed. revised and updated by H.C. Campbell, Paris, Unesco, 181 p.
- Hachey, Isabelle. 1998. « Des bibliothèques payantes et moins fréquentées ». *La Presse*, 22 déc. A12.
- Krzys, Richard et Gaston Litton. 1983. *World Librarianship*, New York, Dekker, 239 p.
- Lajeunesse, Marcel 2004. La bibliothèque publique au Québec, de la Révolution tranquille au XXI^e siècle : les acquis et les défis, in Jean-Paul Baillargeon, dir. *Bibliothèques publiques et transmission de la culture à l'orée du XXI^e siècle*. Québec, IQRC/ASTED, p. 35-47.
- Lajeunesse, Marcel et Henri Sène. 2004. « Legislation for library and information services in French-speaking Africa revisited », *The International Information & Library Review*, vol. 36, n^o4, p. 367-380.
- Lauzon, Ghislaine. 1995. « Conséquences de la tarification de l'abonnement », *Défi*, vol. 10, n^o2, p.37-38.
- Lavoie, Sylvain. 2000. « Tarification jeunesse dans les bibliothèques publiques du Québec : ticket modérateur vers l'analphabétisme ? » *Défi*, Vol. 20, n^o1, p. 27.
- Leroux, Éric et Marcel Lajeunesse 2007. « Le gouvernement du Québec et sa Politique de la lecture et du livre de 1998 : les objectifs et les réalisations ». *Documentation et bibliothèques*, vol. 53, n^o1, p. 27-41.
- Manifeste de l'IFLA/ UNESCO sur la bibliothèque publique*. 1994. www.ifla.org/VII/s8/Unesco/fren.htm
- The Public library service. IFLA/ Unesco guidelines for development*. 2001, München, 116 p.
- Messier, Réal. 1990. Le Rapport Sauvageau et ses lendemains in Paule Rolland-Thomas, dir. *Prospective en bibliothéconomie et en sciences de l'information*. Montréal, ASTED, p. 133-145.
- Panneton, Jacques. 1995. « La lecture publique au Québec de 1959 à demain ». *Documentation et bibliothèques*, vol. 41, n^o3, p. 153-158.
- Savard, Réjean et Jean-Marc Lynch. 1998. « La tarification des bibliothèques publiques constitue une contradiction et une injustice ». *La Presse*, 23 oct. B2
- Vaugeois, Denis 2005. *L'amour des livres. L'édition au Québec, ses petits secrets et ses mystères*. Sillery, Septentrion, 218 p.
- Vitiello, Guiseppe 2000. « Library policy and legislation : a European perspective ». *The International Information & Library Review*, vol. 32, n^o1, p. 1-38.