Document generated on 05/09/2025 7:05 p.m.

Documentation et bibliothèques

Bibliothèques publiques et conseils d'administration
Public libraries and library boards
Bibliotecas públicas y consejos de administración

Pierre Matte

Volume 33, Number 2, April–June 1987

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1052584ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1052584ar

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

Matte, P. (1987). Bibliothèques publiques et conseils d'administration. *Documentation et bibliothèques*, *33*(2), 45–49. https://doi.org/10.7202/1052584ar

Article abstract

Should library boards be responsable for the administration and funding of the public library? Following an examination of the role and the characteristics of different models of library administration, criteria for an administration model adapted to the needs of the library are outlined.

Tous droits réservés © Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation (ASTED), 1987

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Bibliothèques publiques et conseils d'administration

Pierre Matte*

L'administration et le financement des bibliothèques publiques devraient-ils être confiés à des conseils d'administration? Après un examen du rôle et des qualités des différents modes d'administration des bibliothèques, des critères sont proposés pour le choix d'une structure administrative adaptée aux besoins du milieu.

Public libraries and library boards

Should library boards be responsable for the administration and funding of the public library? Following an examination of the role and the characteristics of different models of library administration, criteria for an administration model adapted to the needs of the library are outlined.

Bibliotecas públicas y consejos de administración

La administración y el financiamiento de las bibliotecas públicas deberían estar bajo la dirección de consejos de administración. Después de un examen del papel y de los méritos de los diferentes modos de administración de las bibliotecas, el autor propone algunos criterios para la selección de una estructura administrativa adaptada a las necesidades del medio.

Il est bien connu qu'on a de nos jours, à tort ou à raison, plus souvent à tort qu'à raison, tendance à tout remettre en question.

Les bibliothèques publiques n'y échappent pas. On tâche de réévaluer leur rôle, leurs méthodes de travail, leur mode d'administration dans le but d'améliorer leur rendement tout en réduisant leurs frais d'exploitation.

Même en Ontario où leur administration a traditionnellement été confiée à des conseils d'administration distincts des pouvoirs publics, on s'est permis ces dernières années dans les milieux de l'administration publique particulièrement, de mettre en doute le bien-fondé de ce mode d'administration.

Par ailleurs, au Québec, où l'administration des bibliothèques publiques a généralement été confiée aux corps publics dont le rôle est de les supporter financièrement afin qu'elles puissent fournir gratuitement leurs services à l'ensemble de la population, on réagit tout à fait différemment.

Sans doute en raison de la tendance actuelle à la privatisation et, semble-t-il, par mesure d'économie, on se demande chez les personnes politiquement responsables si l'administration et, autant que possible, le financement des bibliothèques publiques ne devraient pas être confiés à des conseils d'administration formés spécifiquement à cet effet.

En réalité, les services de bibliothèques publiques n'ont jamais été gratuits puisqu'ils sont financés à même les taxes directes et indirectes des pouvoirs publics. Mais le coût des services publics en général a tellement augmenté et ces services se sont multipliés à un tel rythme que les administrations gouvernementales ont tendance à faire payer en supplément certains services que la population a déjà payés une première fois par ses taxes, devenues insuffisantes pour défrayer l'ensemble des services que la société s'est donnés.

La tentation est également grande pour les pouvoirs publics de confier l'administration de tels services à des personnes intéressées, avec le mandat de s'autofinancer.

Administration directe ou indirecte

Quelles que soient les tendances de révision des méthodes de gestion des bibliothèques

* L'auteur fut directeur du Service des bibliothèques publiques du Québec de 1975 à 1983.

publiques, il reste que l'administration de ces bibliothèques peut se faire de deux façons: d'abord, sous la direction immédiate des pouvoirs publics locaux qui les supportent financièrement ou des hauts fonctionnaires qui les représentent, y compris le bibliothécaire professionnel responsable; ensuite, par l'intermédiaire de conseils administratifs ou consultatifs formés de représentants des usagers et de la population qui s'intéresse à ce service public de lecture et de documentation. Assez souvent, des représentants des conseils municipaux font partie de ces conseils de bibliothèque publique à titre de surveillants des fonds publics investis et dont les conseils municipaux sont responsables devant les contribuables.

Les conseils d'administration de bibliothèques publiques les plus communément connus, particulièrement dans les milieux anglophones, sont des organismes de direction qui jouissent d'une certaine autonomie, parfois d'une autonomie totale, sous l'autorité d'une loi ou de règlements municipaux. Les membres de ces conseils sont élus par la population ou nommés par les autorités administratives ou politiques pour représenter et défendre les intérêts de cette population en ce qui a trait aux services de bibliothèque publique. Dans certains cas, les conseils municipaux qui dirigent leur bibliothèque publique s'adjoignent un comité formé de quelques citoyens et experts en bibliothéconomie, en administration ou en sociologie de la culture.

Point de vue des sociologues

On doit se rendre compte que le conseil d'administration ou de direction d'une bibliothèque publique n'est pas une fin en soi mais un moyen orienté vers une fin. Cette constatation, effectuée lors d'une étude de la Social Science Research Council, réalisée sous les auspices de l'American Library Association, il y a près de quarante ans, est toujours d'actualité[1].

Les raisons pratiques qui amenèrent les premiers «supporteurs» des bibliothèques publiques à favoriser la création de conseils d'administration étaient principalement les suivantes: 1) Assurer la continuité et la qualité des services de bibliothèque à un moment où la profession de bibliothécaire n'était pas très développée; 2) Protéger la bibliothèque contre le trafic d'influence qui, paraît-il, fleurissait dans l'administration des villes américaines à la fin du XIXe siècle, au moment où on créait de nombreuses bibliothèques publiques; 3) Former une sorte d'agence pour administrer les investissements des fondations que l'on croyait devoir être principale source de revenu.

On peut se demander s'il y avait vraiment plus de trafic d'influence dans les pouvoirs publics locaux à la fin du XIXe siècle qu'il n'y en a aujourd'hui. Quant à l'administration des fondations, il semble qu'elle ait été de moins en moins nécessaire au cours des quelque soixante dernières années, les pouvoirs publics ayant pris la relève des mécènes en prélevant en taxes les fonds nécessaires aux subventions.

Sans que cela paraisse trop, les gouvernements des trois échelons ont maintenant tendance à privatiser les organismes subventionnés afin de ne plus avoir à verser de subventions ou, au moins, de pouvoir les diminuer. Ainsi, après plus d'un demi-siècle d'aide gouvernementale, on s'orienterait de nouveau vers la formule du mécénat. En raison des coûts de plus en plus élevés des services publics et des lourds déficits qu'ils impliquent, il existe aujourd'hui une nette orientation vers l'imposition d'un tarif aux usagers de ces services.

Rôle et qualités des conseils

Les bibliothèques publiques en reviendraient-elles à la nécessité d'être protégées par des conseils d'administration dont les fonctions seraient, 1) de représenter les intérêts du public dans les domaines de la lecture et de la documentation gratuites; 2) de voir au contrôle des biens et services des bibliothèques publiques; 3) de formuler des «politiques» administratives ou de supporter celles qui sont élaborées par les professionnels de la bibliothéconomie; 4) d'isoler, en quelque sorte, la bibliothèque publique du gouvernement local; 5) d'assurer par leurs démarches auprès des entreprises et même des pouvoirs publics un support financier adéquat pour les bibliothèques publiques?

Généralement, mais pas nécessairement toujours, les conseils d'administration des bibliothèques publiques, comme on les conçoit généralement en Ontario et dans les autres provinces, sont des structures efficaces.

En vertu du principe qu'on n'est jamais si bien servi que par soi-même, les bibliothèques publiques ont souvent besoin pour défendre leurs

1. *A Forum on the public library inquiry;* a conference at the University of Chicago Graduate library school, August 8-13, 1949. New York: Columbia U.P., 1950.

intérêts, de conseils d'administration qui leur soient propres et qui comprennent bien leur importance pour le développement intellectuel, culturel et même économique des citoyens. Car, même si les bibliothèques publiques ont pour mission de desservir l'ensemble des contribuables, il reste, et en est malheureux, que seule une faible proportion de ceux-ci en tire parti et que ceux qui ne l'utilisent pas ne sont pas toujours bien aises d'y voir investi le produit de leurs taxes.

Il reste cependant que l'étude effectuée par le Social Science esearch Council en arrive à la conclusion «... qu'une bibliothèque publique municipale peut fonctionner tout aussi bien sans le conseil d'administration qu'avec une telle structure administrative...». Et l'expérience du Québec confirme en quelque sorte cette constatation.

Dans la zone grise des opinions et des expériences contradictoires concernant les conseils d'administration des bibliothèques publiques, il est normal qu'on se demande si, oui ou non, ces organismes sont utiles ou même nécessaires aux bibliothèques publiques. Je crois qu'on peut diplomatiquement répondre: «Oui et non». Cela dépend des circonstances.

Un professeur d'administration publique, Oliver Garceau, signalait dans le chapitre intitulé «La bibliothèque publique dans le processus politique» du rapport de la vaste étude précitée: «Il est impossible de généraliser lorsqu'on traite des conseils d'administration des bibliothèques publiques»[2]. Ces conseils d'administration, quelle que soit leur structure, tirent leur force et leur influence de la conviction, des connaissances et du dynamisme de leurs membres et leur principale qualité est leur adaptabilité aux différentes situations auxquelles ils doivent faire face. Cette adaptabilité doit même aller jusqu'à accepter, si nécessaire, que les meilleurs intérêts de la bibliothèque qu'ils doivent protéger aient priorité sur leur propre existence. Au fond, c'est le résultat qui compte.

Le cas du Québec

Comment se fait-il, peut-on se demander, que lorsque l'Assemblée législative a adopté la loi des bibliothèques publiques, le Québec, qui avait pourtant étudié les structures et le fonctionnement des bibliothèques publiques en Ontario, dans les autres provinces, aux Etats-Unis, au Danemark et dans certains autres pays, n'a pas suivi le modèle administratif qui avait cours à peu près partout en Amérique du Nord et aussi dans certains pays d'Europe? Pourquoi n'a-t-on pas confié à des conseils de direction ou d'administration l'établissement et le développement des bibliothèques publiques? Il y a à cela plusieurs raisons.

D'abord, les données démographiques. Il y avait alors au Québec 1 530 municipalités. De ce nombre, une cinquantaine seulement avaient une population dépassant 5 000 habitants. On comprend facilement que les agglomérations de moins de 5 000 habitants pouvaient difficilement se payer des bibliothèques. Même parmi les municipalités de plus de 5 000 habitants qui possédaient de petites bibliothèques publiques, le peu d'importance de ces dernières ne justifiait nullement la présence d'un conseil d'administration.

Une deuxième raison explique que les conseils d'administration ne se sont pas développés: la mentalité et les coutumes. Outre le fait qu'antérieurement à la loi des bibliothèques publiques un très petit nombre de ces dernières étaient suffisamment importantes pour justifier l'existence d'un conseil d'administration ou de direction, le tempérament individualiste de ces latins que sont les Québécois, moins habitués aux relations sociales, ne favorisait guère la participation, surtout bénévole, des citoyens à des conseils d'administration ou de direction de services publics de bibliothèque. Il s'est ainsi créé des habitudes qui, après la création des bibliothèques publiques généralement sans le concours de conseils d'administration, ont fait qu'on ne voyait pas tellement, au moins au plan local, l'utilité de tels conseils.

Une troisième raison, qui s'apparente un peu à la deuxième, réside dans le fait que jusqu'à ces dernières années les dirigeants élus n'étaient pas particulièrement enclins à déléguer leurs pouvoirs et à partager les responsabilités dont les électeurs les avaient investis. D'ailleurs, selon le Code municipal du Québec, ils n'en avaient pas le droit. Et puis, outre le fait que leurs connaissances des bibliothèques publiques étaient relativement rudimentaires, ils préféraient, lorsqu'ils consacraient de l'argent à ces dernières, traiter directement avec des fonctionnaires, des salariés qu'ils pouvaient choisir et contrôler.

D'autre part, au fur et à mesure que les bibliothèques publiques se sont développées, grâce à la loi et aux subventions qu'elle prévoyait,

2. *A Forum on the public library inquiry...*, p. 29 et passim. (Traduction libre).

de nouvelles procédures administratives ont été élaborées, en vertu desquelles les instances gouvernementales supérieures traitaient directement avec les élus munucipaux.

C'est ainsi que l'application de la loi a favorisé la municipalisation des bibliothèques d'association dirigées par des conseils d'administration et dont l'existence et le fonctionnement étaient généralement assurés par des fondations ou des dons.

Cependant, même dans les cas de municipalisation, la loi n'exigeait pas nécessairement que les conseils de direction ou d'administration soient abolis. Mais, étant donné que les subventions à ces bibliothèques provenaient des fonds publics, qu'elles étaient attribuées selon des critères démographiques et selon l'effort municipal, le gouvernement québécois préférait traiter directement avec les pouvoirs publics locaux responsables.

Des comités ou conseils pouvaient prendre la forme 1) de conseil administratif nommé par le conseil municipal et dont faisaient partie un ou plusieurs conseillers municipaux; 2) de conseil consultatif; 3) de comité du conseil municipal aux réunions duquel un ou plusieurs experts, y compris le responsable de la bibliothèque, pouvaient être appelés à participer; 4) enfin, du conseil municipal lui-même.

Étant donné que, comme nous l'avons signalé plus haut, une ville ne peut pas déléguer ses pouvoirs (il n'y avait d'ailleurs pas tellement de pouvoirs à déléguer dans le domaine des bibliothèques), les Conseils municipaux sont devenus en quelque sorte les conseils d'administration ou de direction des bibliothèques, ce qui de toute façon n'a pas nui au développement de ces dernières et l'a favorisé dans plusieurs cas.

Ce n'est pas nécessairement parce qu'on est élu conseiller municipal et qu'on a à prendre des décisions dans de nombreux dossiers qu'on perd tout intérêt pour ceux d'entre eux qui ont le plus besoin d'appui, comme c'est de toute évidence le cas des bibliothèques. Pourquoi faudrait-il que les conseillers municipaux soient tous des gens peu intéressés aux bibliothèques publiques?

On craint souvent à tort que, dans les administrations publiques, les besoins des bibliothèques soient tellement dilués dans l'ensemble des besoins de la localité qu'ils passent inaperçus la plupart du temps. Ce n'est pas toujours le cas. Il ne faut parfois, dans un conseil municipal, qu'un seul échevin convaincu de l'importance des bibliothèques publiques pour influencer l'ensemble du conseil.

Ainsi, à un palier supérieur de gouvernement, si les bibliothèques publiques du Québec se sont développées considérablement depuis l'adoption de la loi, particulièrement depuis les dix dernières années, cela est dû à des élus du peuple, à des ministres convaincus de leur importance.

La Commission des bibliothèques publiques

Bien que les ministres des affaires culturelles qui se sont activement occupés des bibliothèques publiques l'ont généralement fait spontanément et par conviction personnelle, il faut reconnaître qu'ils ont bénéficié des études, des rapports de concertation avec le milieu, des conseils et recommandations de la Commission des bibliothèques publiques dont le rôle, selon la loi, est «d'étudier les meilleurs moyens d'établir et développer un réseau de bibliothèques publiques et de faire rapport de ses constatations et opinions au ministre»[3].

Il faut aussi reconnaître que cette commission consultative, porte-parole de la population auprès du ministre et haut-parleur du ministre auprès de la population, a pendant les premières années d'application de la loi joué un rôle qui confinait à l'administration, puisqu'elle étudiait les critères qui permettaient d'accorder les subventions à chaque bibliothèque et en recommandait l'attribution. Il reste que le pouvoir décisionnel appartenait au ministre qui, sur le plan administratif, prenait action avec l'aide de ses fonctionnaires.

Ainsi, sur l'ensemble du territoire, les progrès des bibliothèques publiques réalisés, quoique d'une façon inégale, depuis l'adoption de la loi, sont dus la plupart du temps à la conviction qu'ont eu les ministres de leur importance et du dynamisme qu'ils ont mis à les faire évoluer.

De même au niveau municipal, pourvu que la population prenne soin d'élire au moins quelques conseillers conscients de l'importance des bibliothèques publiques et déterminés à en favoriser le développement, il semble bien que le même phénomène d'efficacité et de succès puisse se reproduire, comme l'ont d'ailleurs prouvé jusqu'ici plusieurs conseils municipaux.

Cependant, cela n'implique nullement que les conseils d'administration ou de direction ne puissent être utiles et même, dans certains cas,

3. «Loi sur les bibliothèques publiques», *Lois refondues du Québec,* Ch. B-3, art. 4.

nécessires. Par exemple, dans le cas des onze bibliothèques de régions, maintenant connues sous le nom de Biblio-Québec et conçues pour desservir les petites agglomérations. Comme ces organismes ne sont pas administrés par des corps publics élus, il a fallu, pour diriger ces bibliothèques de région, former des sociétés sans but lucratif dont les conseils d'administration sont choisis par les représentants des conseils des municipalités participantes et les responsables des bibliothèques locales.

Ces conseils d'administration, dont la responsabilité est d'administrer environ le tiers des fonds consacrés aux bibliothèques publiques, fonctionnent efficacement grâce à un cadre bien défini de leurs devoirs, droits et privilèges et de leurs opérations budgétaires et comptables, comme c'est le cas pour tout organisme qui administre des fonds publics.

En ce qui a trait aux conseils d'administration aussi bien qu'à tout ce qui concerne le fonctionnement des bibliothèques publiques, la plus grande qualité de la législation ou de la réglementation est son adaptabilité à diverses situations. Bien que cela ne soit pas toujours facile, il est généralement possible de solutionner légalement des cas d'exception dont on doit tenir compte.

Par exemple, même si la plupart des bibliothèques publiques au Québec relèvent des conseils municipaux, dans la troisième ville en importance (Québec) la bibliothèque publique est gérée par un conseil d'administration qui remplit ce rôle depuis cent ans.

La façon de protéger et de diriger les bibliothèques publiques doit s'adapter aux circonstances. Si la meilleure façon de remplir ce rôle est de le confier aux conseils d'administration, choisissons le conseil le plus compétent et le plus efficace pour le remplir. Si cette fonction peut plus efficacement être assumée par un autre organisme, le corps public lui-même, un groupe de ses fonctionnaires, y compris évidemment les bibliothécaires, alors il ne faut pas hésiter à la leur confier.

Même si, en général, l'administration des bibliothèques publiques peut se faire aussi efficacement et peut-être plus rapidement sans conseil de direction ou «boards of trustees», parce qu'il y a moins d'intermédiaires dans le processus de décision, il reste que de tels conseils compétents et influents, qui peuvent jouer le rôle de démarcheurs auprès des pouvoirs publics, pourraient devenir des organismes fort utiles pour protéger les bibliothèques publiques gratuites dans les circonstances suivantes: 1) dans les périodes de restrictions budgétaires; 2) lorsqu'il y a tendance à la privatisation des services publics; 3) lorsque se font sentir des velléités d'imposition de frais pour l'utilisation des bibliothèques publiques, lesquelles perdraient alors leur qualité primordiale de gratuité.

En somme, sans être essentiels à l'existence des bibliothèques publiques, les conseils d'administration peuvent leur être utiles à bien des égards. En outre, certains conseils municipaux sont souvent bien aises de leur confier le soin de gérer ce qu'ils considèrent comme le difficile service des bibliothèques publiques, surtout que l'aide qu'ils reçoivent de ces conseils d'administration ne leur coûte pas cher, puisque ces derniers agissent bénévolement.

D'autre part, sans pouvoir régler d'emblée tous les problèmes de financement et de fonctionnement des bibliothèques publiques, les structures administratives publiques qui ne font pas appel à des conseils d'administration sont aussi fort efficaces. Allégées d'un organisme supplémentaire entre le pouvoir politique et l'appareil administratif de la bibliothèque, elles peuvent souvent prendre des décisions plus rapidement et en dérangeant moins de monde.

C'est sans doute pour cette raison que plusieurs bibliothécaires préfèrent traiter directement avec le gérant ou le directeur général d'une municipalité plutôt qu'avec un conseil d'administration. Les points de vue de deux individus s'ajustent souvent plus facilement que ceux d'un ensemble d'intervenants.

Les bibliothèques publiques ont-elles besoin de conseils d'administration? Oui, dans certains cas. Non, dans d'autres. L'important est qu'elles puissent donner un service efficace, dans les meilleures conditions et au meilleur coût possible; qu'elles soient adaptées aux besoins des populations qu'elles desservent et qui en défraient le coût.