

La politique d'aide au développement des bibliothèques publiques du Québec (1960-1985)

The Aid Policy for the Development of Public Libraries in Quebec (1960-1985)

La política de ayuda al desarrollo de las bibliotecas públicas del Québec (1960-1985)

Gilbert Gagnon

Volume 31, Number 1, January–March 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1053478ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1053478ar>

[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

Gagnon, G. (1985). La politique d'aide au développement des bibliothèques publiques du Québec (1960-1985). *Documentation et bibliothèques*, 31(1), 9–25. <https://doi.org/10.7202/1053478ar>

Article abstract

Five stages may be defined in the history of aid policy for the development of Quebec public libraries. During the first stage, prevailed legislation and preliminary studies to the implementation of a coherent system. The second is characterized by the application of the first regulations; the third, by a revision of the grants to public libraries, and the fourth, by a speeding up in the development of municipal libraries and by the creation of centralized loan libraries. Finally, in 1985, an ambitious plan for the improvement of equipments, services and productivity will allow libraries to move ahead.

The author proposes here a descriptive approach to the course of events observed through those stages.

La politique d'aide au développement des bibliothèques publiques du Québec (1960-1985)

Gilbert Gagnon*

Ministère des Affaires culturelles
Québec

On peut dégager cinq périodes dans l'histoire de la politique d'aide au développement des bibliothèques publiques du Québec depuis 1960. Une première est dominée par la législation et les études préalables à l'implantation d'un système cohérent. La seconde est marquée par l'application des premiers règlements; la troisième, par une remise en question de l'aide financière aux bibliothèques publiques et la quatrième, par l'accélération du développement des bibliothèques municipales et par la création de bibliothèques centrales de prêt. Enfin, en 1985, un plan ambitieux d'amélioration des équipements, des services et du rendement permettra aux bibliothèques de faire un bond en avant.

L'auteur propose ici une approche descriptive des événements observés au cours de ces périodes.

The Aid Policy for the Development of Public Libraries in Quebec (1960-1985)

Five stages may be defined in the history of aid policy for the development of Quebec public libraries. During the first stage, prevailed legislation and preliminary studies to the implementation of a coherent system. The second is characterized by the application of the first regulations; the third, by a revision of the grants to public libraries, and the fourth, by a speeding up in the development of municipal libraries and by the creation of centralized loan libraries. Finally, in 1985, an ambitious plan for the improvement of equipments, services and productivity will allow libraries to move ahead.

The author proposes here a descriptive approach to the course of events observed through those stages.

La política de ayuda al desarrollo de las bibliotecas públicas del Québec (1960-1985)

Se pueden distinguir cinco períodos en la historia de la política de ayuda al desarrollo de las bibliotecas públicas del Québec desde 1960. El primer período, caracterizado por el predominio de los estudios necesarios para la implantación de un sistema coherente y por la legislación respectiva; el segundo, por la aplicación de los primeros reglamentos; el tercero, por el re-cuestionamiento de la ayuda financiera a las bibliotecas públicas; el cuarto, por la aceleración del desarrollo de las bibliotecas municipales y por la creación de bibliotecas centrales de préstamo. Finalmente, en 1985, un plan ambicioso de mejoramiento de los equipos, los servicios y el rendimiento permitió a las bibliotecas dar un notable paso adelante.

El autor propone aquí un enfoque descriptivo de los sucesos observados durante estos períodos.

La Direction des bibliothèques publiques du Québec, créée en 1959, avait pour objectifs de démocratiser l'accès aux bibliothèques publiques, de favoriser la diffusion gratuite du livre et de ses compléments audiovisuels et de sensibiliser les municipalités au développement de services adéquats de bibliothèque. Au cours de la décennie 60, le développement des bibliothèques s'est fait lentement, mais de façon progressive. On a cependant dû attendre la fin des années 70 pour mettre en vigueur une politique plus incitative et pour appliquer des mesures plus étroitement reliées aux objectifs poursuivis.

Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette lente évolution de la politique des bibliothèques publiques pendant une période de transformation rapide des structures éducatives, économiques et sociales du Québec. À cause de nombreuses autres priorités budgétaires et, surtout, de l'attitude passive de la population envers l'intervention étatique dans le secteur des bibliothèques publiques, les municipalités et l'État étaient plutôt réticents à accorder des crédits plus importants pour développer ce secteur. Au début des années 60 et pendant les décennies antérieures, la population du Québec, vivant en bonne partie en milieu

*L'auteur est sociologue.

rural, d'un niveau peu élevé de scolarité et imprégnée de préjugés défavorables à la lecture, ne ressentait pas le besoin de lire et ne revendiquait pas de bibliothèques convenables. Elle semblait satisfaite des petites bibliothèques paroissiales ou privées pourvues de volumes sur des sujets à caractère religieux le plus souvent, car la lecture de livres « profanes » était plutôt considérée comme une perte de temps. La pratique de la lecture était généralement laissée à une classe de citoyens qui avaient fréquenté le collège ou l'université.

Le clergé, jadis responsable de l'éducation et de la transmission des connaissances se préoccupait d'intéresser les élèves et les étudiants à la lecture par divers moyens comme l'animation de séances de lecture ou la remise de prix de fin d'années scolaires. Cependant, après leurs études, les jeunes perdaient leurs habitudes de lecture et n'avaient pas accès au livre ou à des services de bibliothèque dans leur milieu.

Au début des années 60, il fallait donc procéder par étape et selon la générosité de l'État, lequel n'était appuyé dans ses interventions que par les associations de bibliothécaires, la Commission des bibliothèques publiques et quelques intellectuels progressistes.

Une analyse de contenu des rapports d'activités du Service et de la Commission des bibliothèques publiques du Québec permet de dégager cinq périodes dans la courte histoire de ces organismes créés par une loi en décembre 1959 (LQ 1959 / 60, ch. 18).

La description de ces périodes tient compte de divers événements ou activités : législation, développement d'un centre de documentation, études et recherches, service régional de bibliothèques, mesures d'aide financière et administration de la politique de développement des bibliothèques publiques.

1960-1963 : législation, études préalables¹

La législation

Avant 1960, les bibliothèques publiques du Québec étaient créées sans loi directrice, sans plan d'ensemble, sans coordination d'efforts et sans l'aide gouvernementale. L'État est toutefois intervenu en décembre 1959 en sanctionnant la loi sur les bibliothèques publiques du Québec (SRQ, 1964, chap. 59). À ce moment, les bibliothèques publiques des autres provinces canadiennes, régies par une loi depuis plusieurs décennies et dans certains cas depuis un siècle, offraient déjà des services de qualité à leurs usagers.

La loi crée la Commission des bibliothèques publiques et le Service des bibliothèques publiques. Ces deux organismes constituent la Direction des bibliothèques publiques du Québec placée sous la juridiction du Secrétariat de la Province d'abord puis, à compter du 1^{er} avril 1961, sous la juridiction du nouveau ministère des Affaires culturelles.

La Commission, un organisme consultatif, reçoit le mandat d'étudier les meilleurs moyens de résoudre les problèmes relatifs à l'établissement, au maintien et au développement des bibliothèques publiques sur le territoire et de faire rapport au ministre des Affaires culturelles. En tant qu'organisme administratif, le Service est chargé d'appliquer la réglementation adoptée en vertu de la loi et de coopérer avec les municipalités, les associations de bibliothécaires et les autres groupes intéressés au développement des bibliothèques publiques. Le Directeur du Service, secrétaire et membre ex-officio de la Commission est l'agent de liaison entre le ministre et la Commission.

Compte tenu des conclusions d'une étude antérieure sur la législation concernant les bibliothèques dans une vingtaine de pays et dans les autres provinces, le Parlement québécois adopta une loi assez vague et générale. On la voulait ainsi pour permettre aux administrateurs d'appliquer des solutions pratiques et souvent différentes à chaque phase de développement d'un réseau de bibliothèques publiques. On avait, en effet, observé que des lois trop détaillées devaient être amendées presque d'année en année.

« Si dans certains pays, la taxe pour fins de bibliothèques est obligatoire, si dans la plupart des provinces canadiennes, il suffit d'un référendum majoritaire pour obliger les conseils municipaux à pourvoir adéquatement aux frais de création et de maintien d'une bibliothèque publique, il n'en va pas ainsi dans la province de Québec »². En effet, la loi des cités et villes et le code municipal autorisent mais n'obligent pas les conseils municipaux à financer la création et le fonctionnement d'une bibliothèque publique. Un cadre législatif plus souple offre donc aux administrateurs la possibilité de créer des mesures plus incitatives afin de sensibiliser les municipalités au besoin d'une bonne bibliothèque pour leurs citoyens.

Enquêtes, études et recherches

La première séance de la Commission tenue à Québec le 20 mai 1960 en présence du Secrétaire de la Province marque le début d'une étape importante dans le développement des bibliothèques publiques³. En effet, la Commission recom-

1. *Rapport annuel 1961-1962*, Québec, Ministère des Affaires culturelles, 1962.

2. *Ibid.*, p. 69

3. *Procès-verbal de la première séance de la Commission des bibliothèques publiques du Québec*, Québec, Service des bibliothèques publiques, juin 1960.

mande qu'une enquête soit menée auprès des municipalités du Québec pour connaître l'état des bibliothèques publiques et pour fournir les éléments d'une répartition juste et équitable des crédits gouvernementaux destinés aux bibliothèques publiques. Lors de cette séance, la Commission recommande aussi que soit réorganisée l'école de bibliothécaires de l'Université de Montréal afin qu'elle puisse combler les besoins de spécialistes pour les bibliothèques publiques.

Une enquête générale menée en 1961 auprès de 1 672 municipalités du Québec⁴ a permis au Service des bibliothèques publiques de faire le point sur la situation des bibliothèques, d'évaluer leur fonctionnement et leur rendement et de connaître l'intérêt ou l'indifférence des municipalités sur la question des bibliothèques. Cette enquête a démontré un retard et un sous-développement incroyables dans ce secteur culturel. On a ainsi dénombré 233 bibliothèques publiques dont le revenu moyen annuel était de 13 000 \$ pour 33 bibliothèques municipales, de 5 600 \$ pour 60 bibliothèques d'associations et de moins de 100 \$ pour plus de 130 bibliothèques paroissiales. À part une trentaine de bibliothèques jugées viables, il existait quelques centaines de petites bibliothèques vétustes, souvent fermées ou très peu fréquentées, sans budget de fonctionnement, sans personnel qualifié et sans collection valable. Certaines végétaient et d'autres tentaient de subsister avec l'aumône de quelques bons samaritains.

En 1960, le budget total des bibliothèques publiques du Québec était donc de 1 650 000 \$ comparativement à 2 200 000 \$ pour la seule bibliothèque municipale de Toronto.

Cette même enquête révélait que Québec se situait généralement au 10^e rang des provinces canadiennes pour le nombre de bibliothèques, de bibliothécaires, de volumes ou de prêts par habitant et pour les subventions, les contributions municipales et les revenus globaux par habitant. Les citoyens du Québec contribuaient 10 fois plus aux écoles primaires. La plupart des bibliothèques avaient des locaux inadéquats et fonctionnaient sans bibliothécaire professionnel. La loi tardive sur les bibliothèques, les carences des lois municipales, l'indifférence des conseils municipaux, les faibles budgets, la pénurie de bibliothécaires et le manque d'intérêt des citoyens sont autant de facteurs qui expliquaient le sous-développement des bibliothèques.

La Direction des bibliothèques publiques s'est fixé les buts suivants : diffusion gratuite et perma-

nente du livre via les bibliothèques publiques conseillées et subventionnées ; décentralisation des points de diffusion du livre ; démocratisation de la culture sous toutes ses formes par le livre et ses compléments au profit en particulier des populations rurales ; et sensibilisation des autorités municipales au partage des responsabilités dans ce domaine, et des citoyens de toutes catégories à l'éveil culturel du Québec.

Le Service des bibliothèques publiques s'est inspiré des résultats de plusieurs études qu'il a entreprises avant de créer l'infrastructure nécessaire au développement d'un réseau efficace et fonctionnel de bibliothèques publiques. Ces études ont traité de sujets pertinents et variés : les politiques, les lois et les règlements concernant les bibliothèques de plusieurs pays ; l'organisation des services provinciaux de bibliothèques et le fonctionnement de leurs systèmes régionaux ; l'organisation et le fonctionnement des systèmes de bibliothèques régionales aux États-Unis ; l'adaptation de tel ou tel système dans certaines régions du Québec ; la possibilité de créer une bibliothèque centrale chargée de desservir temporairement les régions éloignées ; les modes de distribution des subventions aux bibliothèques des autres provinces ; les types de catalogage et de classification ; les avantages et les inconvénients de l'utilisation du bibliobus ; enfin, le développement et le fonctionnement des systèmes régionaux et coopératifs de bibliothèques dans une vingtaine de pays.

Dans ses relations avec les divers ministères, avec les autres gouvernements, avec les associations québécoises, canadiennes et internationales de bibliothécaires, le Service des bibliothèques publiques saisissait toutes les occasions pour obtenir l'information qui lui semblait utile à la concrétisation de ses projets. Dès le début des années 60, cet organisme mettait tout en œuvre pour faire connaître son rôle dans la solution des problèmes de sous-développement des bibliothèques publiques du Québec : présentation de conférences, rédaction d'articles, diffusion de travaux d'études, entrevues de presse.

Le centre de documentation

Devant l'ampleur des besoins en information et l'important défi à relever, le Service forma sa propre collection de volumes, de brochures, de périodiques, collection spécialisée qui répondrait aux besoins du Service, de la Commission, des bibliothèques, des municipalités et des écoles de bibliothéconomie. Déjà en 1961, le Service comptait mille volumes, huit mille fiches bibliographi-

4. *Rapport annuel 1961-1962.*, et Gérard Martin, *La Direction des bibliothèques publiques du Québec*, Québec, Service des bibliothèques publiques, Ministère des Affaires culturelles, 1970, p. 4-5.

ques, une collection de microfilms, de cartes et un dossier sur 250 bibliothèques municipales. Le centre de documentation deviendra par la suite un instrument de référence très important en regard du développement des bibliothèques.

En effet, le dépouillement de la documentation et la correspondance assidue avec une trentaine de pays permettra de développer, au Québec, une collection unique en son genre de plus de quinze mille volumes sur toute question relative aux bibliothèques.

Service régional de bibliothèque

Les études sur les systèmes régionaux de plusieurs pays démontraient que la régionalisation était le meilleur moyen de placer le livre à la portée de tous les citoyens et particulièrement de ceux des petites communautés. Sans ce moyen efficace et économique, il aurait fallu attendre encore plusieurs décennies avant de desservir un million six cent mille ruraux québécois. Parmi les systèmes étudiés, la Direction des bibliothèques publiques a choisi celui de la bibliothèque régionale ou plus précisément de la bibliothèque centrale de prêt (BCP).

La BCP est un organisme régional créé par le ministère des Affaires culturelles. Elle intervient comme agent de développement de services de bibliothèques auprès des villes et villages de moins de 5 000 habitants. En vertu de contrats passés avec les municipalités d'une région, elle assure aux citoyens l'accès à l'information et à la documentation sous toutes ses formes. La BCP procède aussi au renouvellement périodique des collections de livres déposées dans les bibliothèques des municipalités contractantes.

En plus d'assurer le choix, l'achat, le catalogage, la classification, la préparation matérielle et le prêt des volumes, la BCP est en mesure de fournir des services professionnels efficaces. Elle peut ainsi conseiller le responsable de la bibliothèque locale et lui offrir, par exemple, une aide technique à la recherche de renseignements bibliographiques.

La BCP peut aussi diffuser des périodiques et d'autres produits (films, diapositives, disques, cassettes, reproductions de tableaux, partitions, etc.). Elle organise à l'occasion des tournées de spectacles, de théâtre, de musique ou des manifestations littéraires.

En 1961, le Service des bibliothèques publiques créait une première bibliothèque régionale dans la région de la Mauricie. Afin de bien planifier l'implantation de ce système régional de services de bibliothèque, on a réalisé un premier découpage du territoire québécois, lequel tenait compte de plusieurs variables (population, superficie, communications, homogénéité socio-économique, sentiment d'appartenance, ...). En 1963, on étudiait le

projet de création d'une deuxième bibliothèque régionale, cette fois dans la région de l'Outaouais.

Enfin, une initiative de coopération régionale a été encouragée dans l'ouest de l'Île de Montréal (West Island Regional Library Council). On voulait améliorer un service de lecture dispensé par quelques bibliothèques d'associations en les municipalisant et en les finançant par le truchement d'une fédération.

L'administration de la politique

Le Service des bibliothèques publiques était organisé en deux sections, l'une pour les affaires extérieures et l'autre pour les affaires techniques. La première entretenait des relations avec différents pays sur les questions concernant les bibliothèques. Elle maintenait des liens étroits avec les associations de professionnels du livre, participait aux colloques et aux congrès de bibliothécaires, visitait et conseillait les bibliothèques publiques et les municipalités. Par ailleurs, la section des affaires techniques avait la responsabilité des études des enquêtes annuelles, des publications et surtout du développement du centre de documentation.

Le Service des bibliothèques publiques comptait cinq employés lors de sa mise sur pied en octobre 1960. On en comptait dix en 1963 et ce nombre était insuffisant selon le rapport annuel de cette année-là. En effet, on demandait les services d'un documentaliste, d'un conseiller en lecture et même d'un architecte pour conseiller les municipalités dans la construction de bibliothèques. Ces besoins en personnel semblaient nécessaires à la réalisation du programme des activités du Service.

Il fallait, en effet, agir sur tous les fronts à la fois, entreprendre les études et les recherches de base pour établir les fondements d'une politique audacieuse et d'un solide réseau de bibliothèques. L'élaboration de dossiers sur les communautés locales et le développement du centre de documentation occupaient sans doute une bonne part des activités du Service qui avait une grande autonomie administrative.

Sans minimiser son caractère consultatif, la Commission des bibliothèques publiques jouait un rôle important dans l'administration des subventions. Elle étudiait les dossiers des bibliothèques, les mémoires, les rapports d'enquêtes et les statistiques préparées par le Service et recommandait les subventions aux bibliothèques. Pendant cette période, elle a étudié spécialement un projet de normes d'éligibilité aux subventions et de réglementation pour leur distribution. Cependant, à cause du petit budget alloué aux bibliothèques, elle ne pouvait approuver ce projet et appliquer la réglementation proposée sans préjudice à certaines bibliothèques. La Commission décidait donc de fixer le montant de subvention en

basant les calculs sur le chiffre de la population, l'ampleur de l'effort local et le nombre de bibliothécaires professionnels. Elle désirait aider toute bibliothèque offrant des garanties de développement et de viabilité. Le Service a ainsi distribué 143 500 \$ en 1960 à 71 bibliothèques publiques dont seulement 21 bibliothèques municipales⁵. En 1963, 85 bibliothèques dont 32 bibliothèques municipales se sont vues partager, une somme de 374 000 \$ en subventions. De 1960 à 1963, la proportion de la population desservie par rapport à la population totale est passée de 45,1 % à 46,7%. Par ailleurs, la proportion d'usagers est passée de 14,2 % à 18,1 % pendant la même période.

Cette première étape dans l'implantation d'un système cohérent de bibliothèques publiques a été réussie grâce au dynamisme, à la conviction et à la détermination de plusieurs personnes et, en particulier, de Gérard Martin, directeur du Service des bibliothèques publiques, de Hélène Grenier, présidente de la Commission, de Guy Frégault, sous-ministre et de Georges-Émile Lapalme, ministre des Affaires culturelles.

1964-1972 : règlements de subvention, évolution de la politique et consolidation du réseau

La réglementation

Les premiers règlements proposés par la Direction des bibliothèques publiques tenaient compte de plusieurs éléments et entre autres des carences dans les lois existantes, du minimum de revenu au-dessous duquel la viabilité d'une bibliothèque est impossible, du maximum de subventions permis, de l'absence de dispositions coercitives, de l'efficacité et du rayonnement de la bibliothèque.

Les facteurs de calculs de la subvention étaient basés sur le caractère public de la bibliothèque, sur la population desservie, sur son budget et sur la qualité de son personnel professionnel.

Il existait deux catégories de bibliothèques : les bibliothèques municipales créées par règlement et les bibliothèques d'association plus nombreuses et dont il fallait encourager la municipalisation en raison de leur financement aléatoire et de leur réputation d'inefficacité.

La subvention de fonctionnement était établie à 0,20 \$ par habitant desservi plus 20% de la contribution municipale, plus 1 000 \$ pour chaque bibliothécaire professionnel et plus 5 000 \$ si le bibliothécaire en chef était détenteur d'un diplôme en bibliothéconomie. La contribution municipale ne devait pas être inférieure à 0,50 \$ par habitant desservi et la collection de la bibliothèque devait

contenir au moins ½ volume par tête. Par ailleurs, pour la création de bibliothèques municipales ou pour la municipalisation des bibliothèques d'association, la subvention de création ne dépassait pas 1,00 \$ par habitant desservi additionné de 1 000 \$ par bibliothécaire professionnel et de 5 000 \$ si le bibliothécaire en chef détenait un diplôme en bibliothéconomie.

Par contre, les bibliothèques d'association, dont il ne fallait pas encourager la multiplication en raison de leur précarité de financement et d'administration, recevaient une subvention égale à 0,10 \$ par habitant desservi plus 1 000 \$ par bibliothécaire professionnel. Toutefois, ces bibliothèques devaient se conformer aux exigences requises pour être admissibles aux subventions.

Cette réglementation a été qualifiée de « l'une des plus justes et des plus logiques » par le directeur des bibliothèques publiques de l'Ontario, William Roedde. Pour sa part, Jean Hassenforder, rédacteur de la revue *Éducation et bibliothèques* de France avait aussi apprécié ces mesures : « ... cette très intéressante stratégie est pour nous, bibliothécaires français qui devons affronter des obstacles semblables, pleine d'enseignement »⁶.

Malgré des crédits encore insuffisants alloués aux bibliothèques en 1964, les premiers règlements pouvaient être appliqués pour encourager les municipalités à créer ou à améliorer leurs services de bibliothèque publique.

Formation et recrutement de bibliothécaires

Le Service des bibliothèques publiques était conscient de la difficulté pour les municipalités de recruter des bibliothécaires compétents. Pendant cette deuxième période, il n'a pas ménagé ses efforts dans ses relations en particulier avec les associations de bibliothécaires et les écoles de bibliothéconomie pour relever le statut de cette profession et démontrer le besoin de bibliothécaires professionnels. Le Service des bibliothèques publiques a présenté ses suggestions sur l'orientation des programmes de cours de bibliothéconomie à l'Université de Montréal. Le directeur du Service, Gérard Martin, a apporté une importante contribution à l'École de cette université en dispensant un cours sur les bibliothèques publiques. Gérard Martin a insisté auprès de ses étudiants sur les exigences scientifiques et sur la compétence du bibliothécaire responsable d'une bibliothèque publique. Il s'est entretenu avec eux de diverses questions comme le rôle d'une bibliothèque publique, ses aspects administratifs, les éléments d'un plan de développement et le fonctionnement d'une bibliothèque régionale. Son cours, appuyé sur des

5. *Rapport statistique 1971*, Québec, Service des bibliothèques publiques, Ministère des Affaires culturelles, 1972.

6. Gérard Martin, *La Direction des bibliothèques publiques ...*, p. 9

résultats de recherches, a montré aux étudiants tout le travail à accomplir pour développer les bibliothèques publiques du Québec.

Service régional de bibliothèque

Une étude inspirée de travaux réalisés dans divers pays a permis de découper le territoire québécois en régions de bibliothèques. La délimitation de 21 régions tenait compte des systèmes régionaux en vigueur au Québec et des critères de viabilité d'une bibliothèque régionale. Le Service des bibliothèques publiques a déterminé la procédure à suivre dans la création d'une bibliothèque régionale ou d'une BCP et a explicité son rôle et ses activités. Il a ensuite défini des normes de création, de fonctionnement et de financement. La municipalité affiliée à la BCP fournit une contribution de 0,25 \$ par habitant. Elle doit en outre aménager et entretenir le local de sa bibliothèque. Pour sa part, le ministère des Affaires culturelles verse une subvention fixe de création de 225 000 \$ pour défrayer les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement pendant la première année. Ensuite, la subvention de fonctionnement varie selon divers facteurs: 5,50 \$ par habitant pour la première tranche de 30 000 habitants desservis, 0,50 \$ par habitant additionnel et 500 \$ par municipalité contractante de moins de 1 000 habitants. Le ministère des Affaires culturelles offre aussi un montant égal aux contributions municipales comme facteur d'incitation et des subventions spéciales pour des projets d'immobilisation.

Des enquêtes sur le terrain et des études d'opportunité incitent le ministère des Affaires culturelles à créer la BCP de l'Outaouais en 1964 et celle du Saguenay-Lac-St-Jean en 1972. La première a reçu un don de volumes de la BCP de la Mauricie tandis que la seconde a débuté avec une collection de 20 000 volumes du centre de documentation du Service des bibliothèques publiques. En 1966, ce service entreprend une étude d'évaluation des BCP de la Mauricie et de l'Outaouais, et apporte des mesures correctives pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de ces bibliothèques régionales. En 1970, on publie une étude sur les habitudes et les comportements des lecteurs de la Mauricie. Les résultats obtenus permettant d'évaluer l'impact des services de bibliothèque en milieu rural et justifient le développement d'un réseau des BCP.

Pour sa part, la Commission des bibliothèques publiques approuve ces études et donne son avis sur d'autres dossiers: implications du rapport Parent sur le développement des bibliothèques, problème des bibliothèques «publiques-scolaires», expérimentation d'un service régional de bibliothèques dans l'ouest de l'Île de Montréal, politique du livre au Québec et place des bibliothèques dans la structure municipale et dans un contexte de regroupement municipal.

Municipalisation des bibliothèques

Une autre caractéristique importante de cette période est la municipalisation des bibliothèques d'association. Avec les ressources disponibles, le Service des bibliothèques publiques met l'accent sur les moyens à prendre pour que la bibliothèque publique soit un véritable service municipal financé à même les revenus de la municipalité. L'expérience des bibliothèques d'association, avec des revenus aléatoires provenant de dons privés et le roulement des bénévoles, enseignait qu'elles ne pouvaient que vivre.

Des contacts fréquents avec les municipalités visaient à les inciter à prendre à leur charge le développement d'une bibliothèque municipale. Ces efforts n'ont pas été vains, car le nombre de bibliothèques municipales est passé de 35 sur 91 bibliothèques subventionnées en 1964 à 73 sur 110 bibliothèques subventionnées en 1972. L'objectif est quasi atteint en 1985 puisque plus de 95% des 139 bibliothèques subventionnées sont placées sous la responsabilité d'une municipalité.

Une autre intervention importante des spécialistes du Service des bibliothèques publiques fut les nombreuses visites aux bibliothèques pour apprécier la valeur des collections et conseiller le bibliothécaire dans le développement des services à la population. Le dépouillement de la documentation récente en bibliothéconomie permettait à ces spécialistes de fournir aux bibliothécaires les renseignements pertinents.

Administration de la politique

Le Service des bibliothèques publiques releva de la Direction générale de la diffusion de la culture jusqu'en 1973. Par la suite, il passa à la Direction générale des lettres et des arts plastiques selon un nouveau plan d'organisation administrative du ministère des Affaires culturelles. Durant la période (1964-1972), six ministres se succèdent à la direction du ministère des Affaires culturelles. Ce sont Pierre Laporte, Jean-Noël Tremblay, François Cloutier, Claire Kirkland-Casgrain, François Cloutier et Denis Hardy.

Avec l'engagement d'un documentaliste, d'un conseiller en lecture et d'un sociologue, le Service compte, à cette époque, neuf employés dont un cadre, cinq professionnels et trois employés de secrétariat. Le Service a emménagé dans de nouveaux locaux au 1530 boulevard de l'Entente en 1964 et au 1180 Berthelot en 1971. Les cinq déménagements du Service et, en particulier, celui du centre de documentation, au cours de la décennie n'ont pas facilité ses opérations. En 1971, on dénombrait dans ce centre 54 000 volumes dont 40 000 devaient former le noyau initial de la Bibliothèque centrale de Québec chargée éventuellement de desservir les régions

éloignées ou devenir la collection de base de nouvelles BCP.

Depuis sa création, le Service des bibliothèques publiques a fait régulièrement des enquêtes et publié des statistiques annuelles sur les dépenses et sur les activités des bibliothèques publiques. Il avait ainsi un instrument d'analyse et d'évaluation du développement du réseau des bibliothèques.

Le pourcentage de la population desservie par rapport à la population totale du Québec passe de 49,1% en 1964 à 59,7% en 1973. En 1964, il y a par habitant 0,91 livre et 2,00 prêts tandis qu'en 1973 ces proportions sont de 1,29 livres et de 2,97 prêts. Pendant cette période, les dépenses totales des bibliothèques passent de 2 905 782 \$ (1,01 \$ par habitant) à 8 776 460 \$ (2,39 \$ par habitant). Les subventions de l'État sont de 791 003 \$ (0,28 \$ par habitant) en 1964 et de 1 681 500 \$ (0,46 \$ par habitant) en 1973. Enfin, les contributions municipales, de 1 805 530 \$ ou de 0,63 \$ par habitant en 1964, augmentent à 6 026 931 \$ ou à 1,64 \$ par habitant en 1973.

Ce tableau présente une évolution assez lente des bibliothèques publiques pendant la période et le Québec se situe encore loin derrière les autres provinces canadiennes. Le manque de personnel qualifié dans les bibliothèques et surtout l'aide financière insuffisante du Gouvernement comparativement à ce qui se fait en Ontario, par exemple, expliquent en bonne partie le sous-développement de ces organismes de diffusion du livre et de l'information documentaire.

Durant cette période, l'État accorde une priorité à la démocratisation scolaire et à l'universalisation des programmes de santé, tandis que les municipalités conservent une attitude passive quant au développement de services efficaces de bibliothèque publique.

1973-1976 : Remise en question de l'aide financière et nouvelle orientation

Un mémoire d'élément de programme

Les activités du Service des bibliothèques publiques sont maintenant regroupées dans un élément de programme intitulé « Développement d'un réseau de bibliothèques publiques » par suite de l'introduction de la gestion par programme dans l'administration gouvernementale. Dans le cadre de cette gestion, le Conseil du trésor demande à une dizaine de ministères un mémoire pour justifier l'existence ou le rôle d'un élément ou d'un programme d'activités en particulier.

Le Service des bibliothèques publiques reçoit le mandat d'élaborer la problématique du développement des bibliothèques publiques et de démontrer la nécessité d'une intervention de l'État dans ce secteur. Avec la collaboration étroite du Service de la recherche du MAC, le comité ad hoc analyse en profondeur le réseau des bibliothèques publiques et démontre la nécessité d'une aide gouvernementale appropriée par une argumentation basée sur des statistiques et des données comparatives. Il détermine les objectifs, propose les moyens appropriés et établit un plan de développement étalé sur quinze ans (de 1975 à 1990). L'étude réalisée en huit mois est présentée au Conseil du trésor à la fin de l'année 1973. Sur huit mémoires demandés par le Conseil pendant cette année-là, trois furent acceptés dont celui sur les bibliothèques publiques. Le document de quelques 300 pages est rendu public et permet par ses recommandations de franchir une autre étape dans le développement des bibliothèques publiques.

L'État s'engage ainsi à augmenter sa contribution financière aux bibliothèques selon les objectifs du mémoire. Le MAC est autorisé à signer un protocole d'entente avec le ministère de l'Éducation en vue d'assurer une meilleure coordination entre les bibliothèques publiques et les bibliothèques scolaires. On attribue à ces deux réseaux complémentaires un rôle de suppléance moyennant certaines conditions. Les bibliothèques publiques sont incitées à utiliser les services techniques de la Centrale des bibliothèques rattachée au ministère de l'Éducation. Le mémoire recommande une étude sur la région de Montréal en vue de créer un réseau métropolitain chargé de la coordination des services entre les bibliothèques publiques. Le rapport de cette étude publié en 1976 renferme plus de 80 recommandations et donne lieu par la suite à des actions concrètes⁷.

Cette période est caractérisée, en particulier, par trois importantes réalisations découlant du mémoire d'élément de programme. Ce sont l'application d'un nouveau règlement pour les subventions, la publication d'un cahier de normes adaptées aux besoins des bibliothèques publiques et d'un bulletin d'information destiné principalement aux bibliothèques et aux municipalités.

Le nouveau règlement de subventions répond à trois objectifs : adapter le règlement de 1963 aux modifications du contexte social, municipal, professionnel et financier ; établir une répartition plus juste de l'aide de l'État en tenant compte de la capacité financière de chaque municipalité ; faire participer davantage les municipalités à

7. Claude Aubry et L.G. Denis, *Rapport de l'étude des bibliothèques de la région de Montréal*, Québec, Service des bibliothèques publiques, Ministère des Affaires culturelles, 1976, 80 p.

l'établissement, au maintien et au développement d'un service de lecture public.

La modification majeure apportée au règlement de 1963 concerne le calcul de la subvention dont le facteur principal cesse d'être le chiffre de la population pour devenir l'évaluation foncière imposable. La subvention devient un pourcentage variable et évolutif de la contribution municipale, pourcentage établi d'une façon inversement proportionnelle à l'évaluation foncière imposable de chaque municipalité.

Une deuxième réalisation importante de cette période fut la publication d'un cahier de normes pour les bibliothèques publiques⁸. Dans le but de donner un instrument de mesures conforme aux besoins, le Service des bibliothèques publiques prépare en 1974 un document sur les normes de service à atteindre par les bibliothèques. Les normes constituent un ensemble de règles qualitatives servant à mesurer les conditions d'efficacité de tout service de bibliothèque publique. Ces normes sont inspirées de celles appliquées dans divers pays et sont adaptées à la situation des bibliothèques québécoises. Elles concernent les fonctions et les objectifs de la bibliothèque publique, son organisation administrative, ses services essentiels, ses collections, son personnel et ses besoins.

Enfin, troisième réalisation à souligner, la publication d'un bulletin d'information.

Selon le mémoire d'élément de programme, ce bulletin d'information doit viser les objectifs suivants : fournir aux bibliothécaires les informations sur le Service des bibliothèques publiques et la Commission ; promouvoir les bibliothèques auprès des autorités municipales et des organismes socio-culturels ; transmettre aux responsables des bibliothèques publiques les informations pertinentes ; aider techniquement les bibliothèques ; afficher les meilleures expériences des bibliothèques québécoises ; guider les bibliothécaires dans leur choix de livres ; diffuser l'information sur l'évolution des bibliothèques publiques au niveau provincial, fédéral et international.

Le bulletin *Biblio-Contact*, de 12 à 20 pages, est publié quatre fois par année avec un tirage de 1 200 exemplaires et il est fort apprécié des bibliothèques, des municipalités et de ses abonnés étrangers.

La Commission des bibliothèques publiques, qui avait approuvé le mémoire, donne son avis sur les travaux résultant de son application. Elle suit de près l'évolution des dossiers des BCP et recommande une étude sur leur rôle et leur financement⁹.

Service régional de bibliothèque

Le réseau des BCP demeure un système régional approprié pour les centres de moins de 5 000 habitants. Néanmoins, seulement trois régions sont desservies en 1974. Compte tenu des priorités et des objectifs régionaux du mémoire d'élément de programme, le Service obtient les crédits nécessaires à la création de la BCP du Bas-St-Laurent-Gaspésie en 1975 et pour celle de l'Abitibi-Témiscamingue en 1976. Le ministère des Affaires culturelles veut effacer dans les meilleurs délais les disparités régionales concernant l'accès des citoyens aux livres. Le ministre, J.-P. L'Allier propose dans son «livre vert»¹⁰ d'accélérer la création de dépôts de livres sur le territoire québécois en complétant le réseau des BCP sur une période de trois ans. En agrandissant les régions de bibliothèques et en réduisant leur nombre à dix, on espère desservir plus rapidement tout le territoire tout en investissant dans les infrastructures.

Administration de la politique

Le Service des bibliothèques publiques qui relève de la Direction générale des lettres ne compte que trois professionnels au début de cette période. Il est ainsi obligé de limiter ses activités à l'application des recommandations du mémoire d'élément de programme et à l'administration des subventions aux bibliothèques.

Les subventions passent de 2 205 500\$ en 1974 à 3 931 682\$ en 1976 tandis que les contributions municipales se sont accrues de 7 187 145\$ à 11 570 753\$. Les dépenses totales per capita pour les bibliothèques publiques augmentent ainsi de façon importante (0,52\$ en 1974 et 0,72\$ en 1976). La création de douze bibliothèques municipales et de deux BCP permet aussi d'enregistrer un accroissement de 10% de la population desservie. Cette population s'établit à 4 355 204 habitants (438 970 personnes sont desservies par les BCP) soit 70,1% de la population totale du Québec.

Cette période marque donc une étape importante dans le développement des bibliothèques publiques. D'une part, l'État, s'appuyant sur des études de besoins et sur un plan qu'il a approuvé, est beaucoup moins réticent à octroyer les crédits nécessaires. D'autre part, les municipalités pourvues de moyens de développement et d'évaluation de leur bibliothèque et devant une aide gouvernementale accrue, sont davantage incitées à contribuer au financement de leur bibliothèque.

8. *Normes pour les bibliothèques municipales*, édition rév., Québec, Service des bibliothèques publiques, Ministère des Affaires culturelles, 1981, 55 p.

9. Jean Quellet, *Le rôle et le financement des bibliothèques centrales de prêt*, Québec, Direction générale de la planification, Ministère des Affaires culturelles, 1976, 290 p.

10. Jean-Paul L'Allier, *Pour l'évolution de la politique culturelle*, Québec, Ministère des Affaires culturelles, 1976, 258 p.

Ces progrès n'auraient pu être réalisés sans le travail, la collaboration et la détermination du Service et de la Commission des bibliothèques publiques. Il faut donner beaucoup de crédits à Gérard Martin, fondateur et directeur de ce service et secrétaire de la Commission pour la compétence, la conviction et la ténacité qu'il a eues dans la défense des politiques de développement des bibliothèques. Il faut également rendre un grand hommage à Guy Frégault qui fut sous-ministre du ministère des Affaires culturelles depuis 1960 sauf pendant quelques années. En 1975, Gérard Martin et Guy Frégault quittent le ministère des Affaires culturelles en laissant une bonne infrastructure de diffusion du livre.

1977-1979: Accélération du développement, création de BCP

Nouveaux programmes d'aide

Dans le cadre de la gestion par programme, la réglementation des subventions aux bibliothèques est de nouveau modifiée et présentée sous la forme de programmes. Cette façon d'allouer les crédits permet de mieux préciser les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre, et de déterminer les critères d'impact et de performance d'une activité ou d'un ensemble d'activités subventionnées. Les programmes contiennent des conditions d'admissibilité propres à assurer une contribution minimale des municipalités et à améliorer la qualité de leurs services de bibliothèque.

Pour être admissible au programme d'aide au fonctionnement, toute bibliothèque desservant au moins 5 000 habitants doit affecter au moins 15% de son budget total de fonctionnement à l'achat de livres. La subvention est égale à un pourcentage de la contribution municipale qui varie de 30% avec un maximum par habitant de 1,50\$ pour les municipalités dont l'évaluation foncière par habitant est de 7 000\$ ou plus, à 60% avec un maximum par habitant de 3,00\$ pour celles dont l'évaluation foncière par habitant est de moins de 3 500\$. Toute bibliothèque desservant 10 000 habitants ou plus doit présenter un plan triennal de développement dans un délai déterminé.

Toute municipalité d'au moins 5 000 habitants sans service de bibliothèque ou possédant une bibliothèque d'association est admissible au programme d'aide à la création si elle répond aux conditions suivantes: elle contribue au financement de la bibliothèque pour un montant équivalant à au moins 0,025\$ par 100\$ d'évaluation foncière

imposable rajustée à cent pour cent de la valeur réelle; elle affecte à l'achat de livres au moins 30% du budget total de la bibliothèque pour chacune des deux premières années de sa formation; elle engage un bibliothécaire professionnel si sa population est de plus de 10 000 habitants; enfin, elle consacre moins de 20% des dépenses totales dans l'allocation d'un montant pour les locaux de la bibliothèque.

La subvention de création accordée pendant deux ans est basée sur un pourcentage variable de la contribution municipale, pourcentage établi d'une façon inversement proportionnelle à l'évaluation foncière imposable de chaque municipalité. Le pourcentage de la subvention varie ainsi de 60% à 100% de la contribution municipale avec un maximum ne dépassant pas 3,00\$ par habitant.

Un autre programme en 1977 prévoit l'octroi de six mille dollars par année pendant les trois premières années d'emploi du bibliothécaire professionnel si la bibliothèque ouvre ses portes pendant au moins trente heures par semaine et si elle a à son emploi un nombre de bibliothécaires inférieur à un pour 12 000 habitants.

Un programme expérimental d'une durée de trois ans est introduit en 1978 pour encourager les municipalités à financer des activités d'animation en bibliothèques. Malgré des crédits assez minimes, cette mesure sensibilise les municipalités au développement d'activités de promotion et d'animation de leur bibliothèque. La proportion des bibliothèques offrant un programme régulier d'activités d'animation passe de 15% en 1976 à plus de 50% en 1979.

Développement des BCP

Une étude réalisée par le Service de la recherche avec la collaboration étroite du Service des bibliothèques publiques sur les revenus et les dépenses des BCP propose des normes administratives et budgétaires¹¹. Ces normes fournissent une meilleure base de comparaison de la gestion des BCP assurent un équilibre budgétaire et permettent une planification plus adéquate de leur développement. Devant l'augmentation du nombre de ces organismes régionaux et compte tenu des crédits disponibles, il est devenu nécessaire de contrôler leur rythme de développement et d'exiger une plus grande contribution des municipalités affiliées. Depuis la création de ce réseau, leur participation au financement des BCP est en effet demeurée faible comparativement à la contribution des municipalités de 5 000 habitants ou plus à leur bibliothèque.

11. *Les règles et les procédures dans le financement des bibliothèques centrales de prêt*, Québec, Ministère des Affaires culturelles, 1978, 58 p.

La subvention normalisée accordée aux BCP est calculée d'après l'indexation des dépenses d'exploitation et d'administration, le coût moyen d'achat d'un livre, les collections de livres et la population desservie. La contribution municipale minimum obligatoire équivaut à une cotisation par habitant établie en fonction de l'évaluation imposable de l'ensemble des municipalités de moins de 5 000 habitants de chaque région administrative.

Durant cette période, le ministère des Affaires culturelles accorde une priorité à l'accessibilité du livre aux citoyens des petites municipalités en particulier. La création des BCP de l'Estrie en 1977, de la région Sud de Montréal en 1978, de la Côte-Nord et des Portages en 1979 et enfin des Laurentides en 1981 complète ainsi le réseau destiné aux municipalités de moins de 5 000 habitants réparties sur le territoire québécois.

Cette période est caractérisée par des relations intenses entre le Service des bibliothèques et les responsables des BCP qui revendiquent plus de ressources pour le développement de leurs collections et ainsi répondre aux besoins des municipalités affiliées. Pour la première fois, le Service nomme un coordonnateur du réseau chargé d'assurer des relations plus formelles avec les directeurs de BCP et d'étudier leurs revendications.

Cette nouvelle approche de la gestion des subventions aux BCP sonnait le glas du cas par cas. Les nouveaux mécanismes mis en place identifiaient les interlocuteurs, normalisaient les relations et clarifiaient les systèmes d'attentes de part et d'autre. La politique du Service sur le rôle, le développement et le financement des BCP est définie dans sa réponse aux recommandations d'une étude présentée par les BCP¹².

Ces organismes voulant rationaliser la circulation de leurs collections de livres et améliorer ainsi leurs services demandent au ministère des Affaires culturelles une étude sur l'automatisation du système de rotation des collections. Les recommandations de celle-ci sont acceptées par le Conseil du trésor, mais leur application est différée en raison des restrictions budgétaires¹³.

Promotion du livre et de la lecture

La publication dans les journaux de données sur les habitudes de lecture révèle qu'un trop grand nombre de Québécois lisent peu ou ne lisent pas de livres ou de revues. Une enquête réalisée par

Statistique Canada mentionne que 44% des Québécois âgés de 14 ans ou plus lisent habituellement des livres comparativement à 68% en Colombie-Britannique¹⁴. Cette situation place ainsi le Québec au dernier rang des provinces canadiennes.

D'autres études et en particulier «le livre blanc» sur le développement culturel font état des difficultés du secteur du livre et de la lecture, dénoncent le manque d'accès au livre et le peu de publicité à tous les niveaux : auteurs, éditeurs, distributeurs, librairies et bibliothèques¹⁵. Les recommandations de ces études insistent sur la nécessité d'utiliser tous les moyens possibles pour faire connaître le livre, en particulier le livre québécois, développer et promouvoir les bibliothèques et pour inciter les québécois à la lecture.

En plus du bulletin d'information *Biblio-Contact* le Service dispose d'un instrument publicitaire audiovisuel : un diaporama intitulé «La bibliothèque dans la cité», produit par le Service en collaboration avec le ministère des Communications. Le document s'adresse principalement aux dirigeants municipaux et aux organismes sociaux et les incite à créer et à développer les services de bibliothèque. Des groupes de citoyens empruntent régulièrement ce diaporama.

En 1978, le ministère des Affaires culturelles lance une vaste campagne télévisée pour inciter les québécois à la lecture. Le thème en est : «Lisez-vous à la lecture des livres québécois». Des affiches sont placées à divers endroits stratégiques (librairies, bibliothèques, établissements d'enseignement, centres commerciaux et autres lieux publics).

Les bibliothèques et les écoles organisent des activités d'animation autour du livre dans le cadre de semaines de la lecture. Communication-Jeunesse reçoit l'appui du Service des bibliothèques publiques pour présenter son spectacle «La ballade des livres ouverts» dans plusieurs écoles et bibliothèques du Québec.

Un plan quinquennal

Pendant que s'effectue un travail d'encouragement au développement des habitudes de lecture et à la connaissance du livre, le Service des bibliothèques publiques étudie la situation des bibliothèques en fonction des normes recommandées et la compare à l'Ontario. On déplore encore la pauvreté et le sous-développement de la grande

12. *Le rôle, le développement et le financement des BCP*, Chicoutimi, Laberge et Pelletier, 1979, 91 p.

13. Alain Jeanjot, *Conception administrative du système de rotation des biens culturels des BCP*, Québec, Bureau central de l'informatique du Québec, 1979, 205 p.

14. *La Revue statistique du Canada*, vol. 52, no 4 (avril 1977), 152-159.

15. Claude Trudel, *Pour une véritable politique de la lecture au Québec*, Québec, Ministère des Affaires culturelles, 1977, 101 p. ; *Mémoire sur une politique du livre et de la lecture au Québec*, Québec, Comité consultatif du livre, 1977, 65 p. ; *La politique québécoise du développement culturel*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978, 2 v.

majorité des bibliothèques. On constate néanmoins l'existence de très bonnes bibliothèques, en particulier dans la région de Montréal.

Une étude menée en 1978 par le Service sur l'état des locaux démontre que 92% des bibliothèques municipales expriment les besoins suivants : climatisation, chauffage, éclairage, décoration intérieure, «fonctionnalité», accès aux handicapés, remplacement, agrandissement, nouveau site...¹⁶ Il en résulte qu'un programme d'aide au fonctionnement plus incitatif quant aux contributions municipales n'aurait pas l'impact escompté sur environ 50% des bibliothèques, lesquelles

doivent limiter leurs dépenses en raison d'un manque d'espace pour augmenter leur personnel et leurs collections.

Le Service des bibliothèques publiques reçoit donc le mandat de préparer un plan quinquennal pour résoudre un ensemble de problèmes à la source du retard des bibliothèques québécoises. La problématique repose sur des données comparatives de la situation des bibliothèques publiques du Québec, des normes minimales recommandées et la situation des bibliothèques publiques en Ontario et au Danemark¹⁷.

PLAN QUINQUENNAL ... (Extraits)

L'ensemble de la population urbaine québécoise disposait en 1978 d'un total de 4 732 881 livres, soit l'équivalent de 1,03 livres par tête, ce qui correspond à 40,3% de la norme moyenne de 2,55 livres par tête. Pour atteindre cette norme moyenne¹⁸, il faudrait une collection totale de 11 737 778 livres, c'est-à-dire un afflux de 7 004 847 livres additionnels.

...

Pour *l'ensemble des municipalités concernées*, on comptait en 1978 un total de 131 bibliothécaires professionnels, soit 1 bibliothécaire par tranche de 35 201 habitants, ce qui correspond à 17,1% de la norme qui est de 1 bibliothécaire par 6 000 habitants. Pour atteindre la norme recommandée, il faudrait donc un total de 769 bibliothécaires professionnels, soit une addition de 638 nouveaux employés de cette catégorie.

...

Les municipalités urbaines disposaient en 1978 d'une surface totale de 61 654 mètres carrés, soit l'équivalent de 13,4 mètres carrés par 1 000 habitants ou 24,6% de la superficie requise pour se conformer aux normes. Pour atteindre la norme moyenne de 59,3 mètres carrés par 1 000 habitants, soit un total de 273 263 mètres carrés, on devrait ajouter 211 609 mètres carrés.

En 1977, les bibliothèques publiques ontariennes possédaient 20 368 335 livres, soit 2,43 livres par tête d'habitant, alors que les bibliothèques publiques québécoises disposaient de 5 380 373 livres, soit 0,89 livre par tête.

...

En Ontario, les bibliothèques publiques employaient un total de 1 023 bibliothécaires professionnels, soit l'équivalent de 1 bibliothécaire par tranche de 8 183 habitants, alors que le Québec n'en comptait que 136, soit l'équivalent de 1 bibliothécaire par 44 322 habitants.

...

D'après les données incomplètes disponibles, les locaux affectés à des fins de bibliothèque publique occupaient 344 308 mètres carrés en Ontario, soit 41,1 mètres carrés par 1 000 habitants, comparativement à 64 075 mètres carrés au Québec, soit 10,6 mètres carrés par 1 000 habitants.

...

Tandis que les bibliothèques publiques ontariennes dépensaient 108 628 172 \$ en 1977, soit 12,98 par Ontarien, les prévisions budgétaires des bibliothèques publiques québécoises indiquaient des dépenses de 22 915 515 \$, soit 3,80 par Québécois.

16. *L'état des locaux des bibliothèques publiques*. Québec, Service des bibliothèques publiques, Ministère des Affaires culturelles, 1979.

17. *Plan quinquennal de développement des bibliothèques publiques dans les municipalités de 5 000 habitants et plus*. Québec, Ministère des Affaires culturelles, 1979, p. 3-4.

18. *Normes pour les bibliothèques municipales...*, 1981.

Depuis 1960, le Québec a fait un énorme progrès dans le développement de son réseau de bibliothèques. Cependant, l'écart encore trop grand observé par rapport à l'Ontario est expliqué par le

fait que le Québec n'arrivait pas à rattraper le rythme de croissance de la province voisine. Par ailleurs, la situation est beaucoup plus sombre si on compare le Québec et le Danemark.

Tableau 1

Données comparatives Danemark, Ontario et Québec en 1977

	Danemark	Ontario	Québec
Population	5 000 000(est.)	8 371 001	6 027 764
Collection de livres par tête de pop. totale	25 300 000 5,06	20 368 335 2,43	5 380 373 0,89
Prêts par tête de pop. totale	66 000 000 13,2	53 148 610 6,3	12 881 334 2,1
Nombre de bibliothécaires pop. totale par bibl.	1 750 2 857	1 023 8 183	136 44 322
Dépenses totales par tête de pop. totale	176 800 000 \$ 35,36	108 628 172 \$ 12,98	22 915 515 \$ 3,80

Au mois de décembre 1978, un mémoire du ministère des Affaires culturelles, présenté au Comité ministériel permanent du développement culturel (CMPDC), recommande que le développement des bibliothèques publiques constitue la priorité du ministère des Affaires culturelles et demande au CMPDC son appui pour l'obtention des crédits nécessaires. Ce mémoire recommande aussi l'application d'un programme d'aide à la construction et à la rénovation des équipements municipaux de bibliothèques publiques et la réalisation de campagnes de promotion des bibliothèques et de la lecture.

Orientation de la Commission

À la même époque, la Commission évalue son mandat et estime qu'elle n'a plus à recommander l'octroi de subvention aux bibliothèques depuis l'application de la nouvelle politique gouvernementale de gestion par programmes. Elle étudie et approuve les nouveaux programmes d'aide aux bibliothèques municipales et les nouvelles règles et procédures de financement des BCP. La Commission se dégage donc de l'administration des subventions pour jouer un rôle prépondérant à l'égard du développement du réseau des bibliothèques publiques et de l'encouragement de la lecture. Conformément à sa nouvelle orientation approuvée par le Ministre, elle tient ses séances dans les régions du Québec afin de se rapprocher de la population et des municipalités et afin de

mieux évaluer les services de bibliothèque. Elle rencontre ainsi les membres de conseils municipaux, les responsables des bibliothèques publiques et des citoyens intéressés au développement de la lecture.

Avec les services d'un secrétaire associé, la Commission poursuit l'étude de dossiers du Service des bibliothèques publiques et en ouvre de nouveaux afin d'en arriver à un véritable réseau ordonné de bibliothèques fonctionnelles, coopératives et efficaces. Elle fait ainsi diverses recommandations: création de BCP, intégration de la McLennan Travelling Library à la BCP de l'Estrie, implantation de la fédération des bibliothèques publiques de l'île de Montréal et de son réseau de communications, centralisation des services techniques et utilisation de la Centrale des bibliothèques et, enfin, traitement en coopération de la documentation québécoise.

Pour la première fois dans l'histoire des congrès de l'Union des municipalités du Québec, les bibliothèques publiques ont une place de choix au programme du congrès tenu à l'automne 1979. La Commission et le Ministre Vaugeois participent à un atelier sur les bibliothèques. Celui-ci a remarquablement bien présenté et démontré aux municipalités les avantages des programmes de subventions aux bibliothèques municipales. La Commission et le Ministre, désireux de faire connaître les services de très bonnes bibliothèques publiques, invitent les maires de quelques grandes villes du Québec à visiter une dizaine de biblio-

thèques ontariennes. À l'occasion de ce voyage organisé au mois de novembre 1979, la Commission procède à un échange d'informations sur les politiques des bibliothèques des deux provinces et établit des relations avec l'Ontario Provincial Libraries Council.

Administration de la politique

Le nouvel organigramme du ministère des Affaires culturelles place le Service des bibliothèques publiques sous la responsabilité de la Direction du livre et de la Direction générale des arts et des lettres. Louis O'Neil et Denis Vaugeois succèdent à Jean-Paul L'Allier comme ministres, Noël Valerland et Gérard Frigon remplacent Gérard Barbin au poste de sous-ministre.

Le Service des bibliothèques publiques connaît un autre déménagement et s'installe au 17^e étage d'un complexe hôtelier et administratif du centre-ville.

Le centre de documentation en bibliothéconomie, qui relève de la Direction générale des arts et des lettres, se développe plus lentement à cause d'un personnel restreint et d'un budget insuffisant pour l'achat des nouvelles publications.

Durant cette période, un coordonnateur des BCP et un agent de recherche sont affectés au Service. On y compte en 1979 onze postes permanents soit un cadre, six professionnels et quatre employées de secrétariat.

Les professionnels du Service tiennent annuellement plus de 125 rencontres avec les responsables de bibliothèques ou de municipalités pour leur fournir les renseignements requis sur les programmes d'aide financière aux bibliothèques et pour les inciter à s'en prévaloir. Dans certains cas, ils les informent de la procédure à suivre dans l'éventualité de la création d'une bibliothèque. Ils conseillent les groupes de citoyens intéressés à préparer une étude de besoins. Des informations techniques sont aussi transmises aux bibliothèques qui préparent leur plan triennal de développement. Le Service étudie ensuite ces plans et en tient compte dans l'attribution des subventions.

Comme pour les périodes antérieures, le Service publie annuellement les statistiques sur les bibliothèques. Ces données, diffusées dans le bulletin *Biblio-Contact* à plus de 1 200 exemplaires, présentent une évaluation de la situation et permettent de comparer l'évolution des bibliothèques entre elles et de mieux connaître l'attitude des municipalités envers leur bibliothèque.

En 1978, le Service participe aux travaux d'un comité d'étude d'un réseau de bibliothèques québécoises pour le traitement en coopération de leur documentation¹⁹. Une autre étude réalisée par le Service donne lieu à la présentation d'un mémoire au CMPDC sur la rationalisation des services québécois d'information documentaire²⁰.

Des programmes plus avantageux comportant toutefois des exigences d'admissibilité et des contacts réguliers avec les bibliothèques et les municipalités contribuent à faire accroître l'effort municipal au cours de la période : les contributions municipales s'élèvent de 12 938 182 \$ en 1977 à 18 075 861 \$ en 1979 tandis que les subventions passent de 2 643 619 \$ à 4 468 878 \$. La proportion de la population desservie par les BCP passe de 26% à 32,5%. Cette augmentation est due en partie à la création de quatre BCP. La proportion de la population desservie par l'ensemble des bibliothèques par rapport à la population totale (76,8) s'accroît de 6,7%.

La proportion des subventions par rapport aux dépenses totales des bibliothèques passe de 17% en 1977 à 19,8% en 1979. L'État maintient son aide afin d'encourager les municipalités, surtout celles dépourvues de bibliothèques, à assurer ce service public à leurs citoyens. Au cours de la réforme fiscale de 1979, l'État décide de remplacer les subventions versées directement aux services municipaux par une subvention globale aux municipalités. On maintient cependant les subventions versées pour des fins spécifiques aux bibliothèques publiques. Par cette décision administrative, l'État reconnaît la nécessité du développement des bibliothèques publiques.

1980-1985 : Un plan ambitieux pour les équipements et les services

La situation

Le début de cette période marque une étape importante dans l'histoire des bibliothèques publiques et du Service. Les données comparatives entre les ressources allouées aux bibliothèques publiques et celles accordées aux bibliothèques d'enseignement, le retard encore très important du Québec par rapport aux bibliothèques publiques ontariennes démontrent la pauvreté et le sous-développement de nos services de lecture publique. Bien que la proportion de lecteurs réguliers de livres et de revues parmi la population adulte soit

19. *Vers un réseau québécois des bibliothèques*, Québec, Ministère des Communications, 1978, 175 p.

20. *La rationalisation des services québécois d'information documentaire*, Québec, Service des bibliothèques publiques, Ministère des Affaires culturelles, 1977, 35 p.

passée de 44% en 1976 à 56% en 1979²¹, l'accessibilité du livre n'est pas encore un droit acquis pour tous les citoyens. Non seulement la plupart des locaux des bibliothèques sont inadéquats, mais 68 municipalités de 5 000 habitants et plus sur 155 sont encore dépourvues de service municipal de bibliothèque. Elles représentent 16,6% de la population urbaine, soit 763 200 habitants sur 4 611 421 habitants en 1979. L'état de la situation, l'énoncé d'une politique des équipements des bibliothèques dans le livre blanc sur le développement culturel et la pression des associations professionnelles incitent le ministère à intervenir avec une plus grande fermeté.

Un nouveau plan de développement

Les modifications apportées au plan de 1979 simplifient les règles de calcul des subventions, rendent les programmes plus avantageux et plus attrayants et éliminent en bonne partie les conditions d'admissibilité des municipalités aux subventions. L'aide financière à l'emploi de bibliothécaires, l'aide aux études de besoins préalables à la création d'une bibliothèque et la campagne de publicité dans les média sont supprimées du plan original.

Le programme concernant la création prévoit que le ministère défraie 50% des dépenses admissibles. Quant au programme destiné aux bibliothèques existantes, la subvention est de deux ordres : une subvention égale à 50% du coût des livres achetés et une subvention de base qui varie de 20% à 35% des dépenses admissibles (excluant l'achat de livres), en fonction de l'effort local.

Le ministère des Affaires culturelles a également prévu une subvention pour construction ou rénovation dans le but d'encourager les municipalités à s'équiper de bâtiments de bibliothèque publique attrayants et fonctionnels. Pour la construction, la subvention du ministère des Affaires culturelles va de 35% à 65% selon le niveau de conformité aux normes en vigueur. Pour la rénovation, la subvention varie de 50% à 75%.

Un diaporama est produit pour faire connaître les programmes du plan quinquennal et une vaste campagne d'information est organisée pour inciter les municipalités à se prévaloir de ces programmes. Au printemps 1980, les fonctionnaires du Service font des appels téléphoniques aux maires des 155 villes de 5 000 habitants ou plus. Une lettre du Ministre est adressée à chacun de ces maires. Le

Ministre et les sous-ministres accompagnés du directeur général, du directeur du livre et du directeur du service parcourent les régions pour publiciser l'aide de l'État. Le Gouvernement reconnaît les bibliothèques publiques comme une priorité pour la première fois dans un discours sur le budget. Pour l'exercice 1980-1981, les réponses des municipalités ont dépassé les espoirs du ministère des Affaires culturelles.

Denis Vaugeois laisse la direction du Ministère en 1981 après avoir présidé une étape historique de l'évolution de la politique des bibliothèques, notamment par l'affectation de crédits nouveaux à l'amélioration et à la construction des locaux et des édifices.

Une nouvelle orientation

Le rapport d'une tournée de consultation entreprise par le ministre, Clément Richard, en 1982, a précédé la rédaction d'un programme d'action accueilli avec enthousiasme par les milieux culturels du Québec. Les grandes orientations de ce programme marquaient le début d'un virage important et d'un mouvement irréversible de la politique du Ministère : ouverture à l'innovation, élargissement des programmes axés sur la qualité du cadre de vie, développement culturel de la métropole, ouverture du Ministère aux grands événements artistiques et culturels, recherche de partenaires nouveaux, accent sur les équipements culturels, régionalisation et déconcentration des services aux usagers, nouveau partage des responsabilités et, enfin, ouverture sur la décentralisation.

Cette nouvelle orientation, notamment celle de la déconcentration de la gestion des programmes, entraîne une transformation profonde des structures du Ministère. Roland Arpin, sous-ministre depuis 1980, appuyé par une équipe dynamique, entreprend la régionalisation et la réorganisation administrative. Il développe un nouveau style de gestion orienté vers la population et il favorise les initiatives de consultation et de décloisonnement des services gouvernementaux.

Administration de la politique

Le Service des bibliothèques publiques emménage en 1980 dans les locaux actuels du Ministère (Grande Allée). Il relève de la Direction du livre et du cinéma jusqu'à son démembrement en 1983.

21. Camille Delude-Clift, *Le comportement des Québécois en matière d'activités culturelles de loisirs*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1980, p. 49-56.

Le dernier directeur du Service, Pierre Matte, prend une retraite bien méritée après y avoir accompli une importante mission.

Le secteur des bibliothèques publiques est regroupé avec ceux des arts et des équipements culturels dans un nouveau « service-conseil », le Service des programmes régionaux dirigé par Pierre-Denis Cantin, assisté de huit spécialistes et de quatre employées de secrétariat. Le Service est placé sous la responsabilité du Sous-ministre adjoint au développement régional. Les directions régionales s'appuient sur le nouveau Service des programmes régionaux dans leur gestion des programmes. Par ailleurs, ce Service compte sur un comité permanent formé de représentants du Ministère et des BCP pour assurer le développement de ce réseau.

Pendant cette période, les équipements culturels sont classés parmi les priorités du Ministère. On y observe une croissance substantielle des crédits, notamment de ceux alloués aux musées et à la construction de bibliothèques publiques. Paule Leduc est nommée au poste de sous-ministre en 1984.

L'aide professionnelle et technique aux municipalités, aux bibliothèques et aux directions régionales nécessite quelques centaines de rencontres sur diverses questions. Les études de dossiers, la collecte de l'information et des statistiques, leur traitement, l'évaluation et l'orientation des programmes, les publications et la promotion occupent une part importante du calendrier d'activités du Service des bibliothèques et ensuite du Service des programmes régionaux. Parmi les publications, il y a lieu de mentionner le rapport annuel de statistiques, le répertoire annuel des bibliothèques publiques, les fiches techniques sur la construction de bibliothèques et des programmes d'aide financière. La publication du bulletin d'information *Biblio-Contact* est cependant abandonnée. Le Service assume les tâches de secrétariat de la Commission des bibliothèques publiques du Québec, participe à divers travaux de comités et donne des avis sur divers sujets : services offerts aux bibliothèques publiques par la Centrale des bibliothèques, informatisation des services de bibliothèques et utilisation de logiciels de gestion, création d'un serveur québécois, document d'orientation d'une politique de la lecture au Québec (publié en 1984) et schémas d'aménagement des municipalités régionales de comtés.

Au cours de cette période, l'introduction de l'informatique, notamment pour le traitement de

textes, de statistiques et pour le calcul des subventions permet d'accroître la productivité du service.

Le Centre de documentation

Le Centre est regroupé avec celui du Ministère et son utilisation est beaucoup moins fréquente que pendant les deux décennies précédentes. Cela peut s'expliquer par divers facteurs : maturité de la politique des bibliothèques, présence d'un personnel de recherche au sein même des établissements locaux.

Les programmes d'aide

Quelques modifications sont apportées en 1981 au programme de financement des bibliothèques publiques. La subvention pour l'achat de livres est alors égale à 50% du coût d'achat de la production québécoise et à 35% du coût des œuvres étrangères. Le total de la subvention de base et la subvention pour l'achat de livres ne doit pas être supérieur à 4,00 \$ par tête. Par ailleurs, l'aide aux bibliothèques centrales de prêt continue de représenter en moyenne 80% de leurs dépenses admissibles. Le programme d'aide à la création de bibliothèques municipales est abandonné.

Le programme d'aide à la construction est modifié en 1985, afin de rendre les modalités de calcul de la subvention identiques à celles du programme d'aide aux équipements culturels établi en 1983. La subvention varie de 60% à 80% des coûts admissibles de tout projet d'immobilisation en fonction du degré d'atteinte de la norme de la superficie maximale admissible des locaux (60% et plus), de la vocation de l'équipement (service municipal, supra-municipal, régional ou national) et de la taille des entités municipales. Les bibliothèques des municipalités affiliées aux BCP peuvent bénéficier de ce programme en 1985. Celles-ci reçoivent le mandat de gérer les subventions accordées aux équipements de leurs bibliothèques affiliées avec la collaboration des municipalités et des organismes régionaux. Les bibliothèques régionales sont devenues pour le Ministère une sorte de pivot pour le développement culturel des quelques 1 330 municipalités de moins de 5 000 habitants.

Le développement des bibliothèques

Quelques statistiques montrent une progression tangible du développement du réseau des bibliothèques au cours de cette dernière période²².

22. « Statistiques des bibliothèques publiques du Québec, 1980 », *Biblio-Contact*, vol. 5, no 1 (1980) et *Statistiques des bibliothèques publiques 1984*, Québec, Service des programmes régionaux, Ministère des Affaires culturelles, 1984.

Tableau 2

**Développement des bibliothèques publiques
1979 et 1984**

	1979	1984
Nombre de bibliothèques municipales autonomes	109	138
Nombre de bibliothèques affiliées aux bibliothèques centrales de prêt ¹	439	642
Population desservie	4 848 806	5 362 557
Population desservie par rapport à la population totale ²	76,8	83,0
Nombre d'usagers	1 111 694	1 291 840
Nombre d'usagers par rapport à la population desservie	22,9	24,1
Nombre de livres	6 766 381	9 007 734
Nombre de livres par tête (population desservie)	1,40	1,68
Nombre de prêts	14 165 643	22 189 194
Nombre de prêts par tête (population desservie)	2,9	4,1
Contribution municipale ³	23 089 795	47 363 353
Subvention	13 404 658	19 301 039

1. Le réseau des bibliothèques centrales de prêt comprend 513 municipalités desservies en 1979 et 743 en 1984.

2. La population du Québec est de 6 311 244 habitants selon le répertoire des municipalités du Québec en 1979 et de 6 452 534 habitants selon le décret 2219-83 du 22 octobre 1983.

3. Les montants sont exprimés en dollars courants.

Pendant la période 1980-1985, en plus des subventions allouées à la création et au fonctionnement des bibliothèques, le ministère des Affaires culturelles a accordé un montant approximatif de 28 millions de dollars pour le financement de plus de 50 programmes de construction ou de rénovation de bibliothèques. Ce soutien constant et progressif de l'État au développement d'un réseau de bibliothèques publiques efficaces démontre sa détermination à favoriser au Québec une propension à la lecture comparable à celle des sociétés post-industrielles et technologiques.

Conclusion

Les activités du Service des bibliothèques publiques depuis 1960 permettent de retracer l'évolution de la politique d'aide au développement des bibliothèques du Québec.

Durant la première période, les études et les enquêtes font prendre conscience à l'État du sous-développement des bibliothèques publiques. Le besoin d'information en bibliothéconomie entraîne la création d'un centre de documentation. Les recherches sur la législation, la réglementation, l'organisation et le fonctionnement concernant des réseaux de bibliothèques publiques au Canada et à l'étranger permettent à la Direction des bibliothèques publiques du Québec de proposer l'application d'un système de bibliothèques adapté aux besoins du Québec.

De 1964 à 1972, l'insuffisance des crédits alloués aux bibliothèques oblige les gestionnaires à consolider le réseau des bibliothèques existantes plutôt qu'à l'étendre et retarde ainsi la poursuite des objectifs de démocratisation, de diffusion et de déconcentration.

Néanmoins, des contacts plus fréquents avec les dirigeants municipaux et l'application des premiers règlements « incitatifs » entraînent la municipalisation d'un grand nombre de bibliothèques sans pour autant accroître substantiellement la contribution municipale. Cette période est beaucoup plus caractérisée par les études et par l'expérimentation de systèmes régionaux et de mesures d'aide financière que par le développement des bibliothèques publiques.

La troisième période (1973-1976) marque un tournant dans l'évolution de la politique québécoise d'aide au développement des bibliothèques publiques grâce à l'application d'un programme accepté par le Conseil du trésor. Le mémoire présenté à cette occasion est le produit d'études et d'expériences réalisées au cours de l'étape précédente. On y analyse en profondeur la situation des bibliothèques, on y définit les besoins, les objectifs et les priorités et on y recommande diverses mesures correctives. L'intervention gouvernementale dans le secteur des bibliothèques publiques devient moins empirique, plus rationnelle et plus tangible.

La gestion par programme (PPBS) fournit l'occasion d'améliorer les outils de contrôle de l'utilisation des subventions et d'évaluation des services à la population. Des normes qualitatives et quantitatives permettent de mesurer l'efficacité de chaque bibliothèque. Les nouveaux règlements de subvention, tout en étant plus avantageux, tiennent compte d'un indice de richesse des municipalités. La préoccupation de l'État d'établir des liens de communication plus étroits entre les municipalités, les bibliothèques et les gestionnaires, par la publication d'un bulletin d'information, s'ajoute à sa volonté de normaliser et de rentabiliser le réseau des bibliothèques publiques.

Les événements observés au cours de la quatrième période (1977-1979) indiquent que l'aide au développement des bibliothèques publiques est désormais incluse dans une politique plus globale du livre et de la lecture. Le « livre blanc » sur le développement culturel attribue aux bibliothèques une véritable mission culturelle. L'animation et la promotion du livre et des bibliothèques retiennent l'attention dans la gestion par programme. La proportion de bibliothèques qui offrent un programme d'animation culturelle passe de 15% en 1976 à 50% en 1979. Des mesures d'aide financière plus généreuses mettent l'accent sur l'achat des documents. Le discours des gestion-

naires est plus explicite quant aux moyens de développer le goût et les habitudes de lecture et quant à la perception de la bibliothèque publique comme complément à l'industrie du livre. Dans la perspective d'une plus grande rationalisation budgétaire, les règles administratives des 10 BCP réparties sur l'ensemble du territoire québécois deviennent plus formelles.

Le début de la décennie 1980 marque une autre étape dans l'évolution de la politique des bibliothèques publiques. En effet, la priorité accordée aux bibliothèques, annoncée dans un discours sur le budget et conséquemment des subventions beaucoup plus généreuses traduisent la volonté de l'État de donner au Québec une structure d'accessibilité aux livres comparable à celle des États voisins.

Un nouveau programme d'aide aux équipements culturels, créé dans le cadre d'une réorientation de la politique culturelle du Ministère, intègre le programme d'aide à la rénovation et à la construction de bibliothèques. La gestion des programmes d'aide aux bibliothèques, de même que celle de plusieurs autres programmes, sont déconcentrées. Le nouveau Service des programmes régionaux regroupe les secteurs des bibliothèques publiques, des arts et des équipements culturels. Ce « service-conseil » a, entre autres tâches, celle d'offrir un appui aux directions régionales.

Pendant cette période, le développement des bibliothèques publiques fait un grand bond. On peut l'illustrer par les données suivantes : augmentation du nombre de bibliothèques municipales autonomes (de 109 en 1979 à 138 en 1984), augmentation du nombre de bibliothèques municipales affiliées aux BCP (de 439 à 642), augmentation de la population desservie par rapport à la population totale du Québec (de 76,8% à 83,0%), augmentation du nombre de livres (de 6 766 381 à 9 007 734 livres) et augmentation du montant total de la contribution municipale (de 23 089 795 \$ à 47 363 353 \$).

Pendant la période, en plus des subventions allouées à la création et au fonctionnement qui sont passées de 13 404 658 \$ à 19 301 039 \$, le ministère des Affaires culturelles a accordé un montant approximatif de 28 millions de dollars pour le financement de plus de 50 projets de construction et de rénovation de bibliothèques publiques.