

L'état québécois, le budget par programmes et les bibliothèques publiques

Jean-Guy Desroches

Volume 22, numéro 2, juin 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1055342ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1055342ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

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

ISSN

0315-2340 (imprimé)

2291-8949 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Desroches, J.-G. (1976). L'état québécois, le budget par programmes et les bibliothèques publiques. *Documentation et bibliothèques*, 22(2), 67–73.
<https://doi.org/10.7202/1055342ar>

Le développement d'un réseau de bibliothèques publiques au Québec

Le gouvernement québécois a procédé à d'importantes réformes administratives au cours des dernières années. L'implantation du budget par programmes, habilement orchestrée et exécutée par le Conseil du trésor, a transformé le fonctionnement de l'appareil administratif gouvernemental. Le «mémoire d'élément de programme» sur le «développement d'un réseau de bibliothèques publiques» est un document administratif préparé par le ministère des Affaires culturelles, à la demande du Conseil du trésor; c'est un instrument de réflexion qui fait le point sur la situation des bibliothèques publiques au Québec et trace un plan d'action en vue de rendre plus efficace l'intervention gouvernementale dans ce secteur.

En commentaires, un auteur québécois remet en question la validité des objectifs fixés, souligne l'absence d'études préalables définissant les besoins réels des bibliothèques publiques québécoises et note la faiblesse des moyens pouvant permettre une coordination entre les bibliothèques elles-mêmes, tandis qu'un collaborateur ontarien analyse le document en le comparant à la situation des bibliothèques dans cette province et souligne l'absence de liens entre les deux formes de bibliothèques publiques du Québec (régionales et municipales).

In the past few years the Quebec Government has undertaken major administrative reforms. One of these, the skillful implantation of budgeting by programs by the Treasury Board, has transformed the functioning of the governmental administrative machine. The "mémoire d'élément de programme" on "le développement d'un réseau de bibliothèques publiques" is an administrative document prepared by the ministry of Cultural Affairs at the request of the Treasury Board within this framework. It is the product of its reflection on the state of public libraries in Quebec and traces a plan of action for making the government's intervention in this area more effective.

Commenting on this document, a Quebec author questions the validity of the objectives chosen, underlines the absence of prior studies which define the real needs of Quebec's public libraries, and notes the weakness of the means provided for co-operation between the libraries themselves. An Ontario author, on the other hand, analyses the document by comparing it to the situation of libraries in his province and underlines the lack of ties between the two types of public libraries in Quebec (regional and municipal).

Durante los últimos años, el gobierno de Québec ha hecho unas reformas administrativas muy importantes. La implantación de un presupuesto por etapas, bien organizado y ejecutado por el Consejo de tesorería ha transformado el funcionamiento del aparato administrativo gubernamental. La «mémoire d'élément de programme» sobre el «développement d'un réseau de bibliothèques publiques» es un documento administrativo preparado por el ministerio de Estado cultural, pedido por el Consejo de tesorería, es un instrumento de reflexión que demuestra la situación de las bibliotecas públicas en la provincia de Québec, y da un plan de acción para la eficacia de la intervención gubernamental en este sector.

Haciendo comentarios, un autor quebequense hace preguntas sobre la validad de los objetivos del programa demostrando la ausencia de estudios previos definiendo las verdaderas necesidades de las bibliotecas públicas quebequenses. Este nota también la debilidad de los medios que podrían permitir la coordinación entre todas las bibliotecas. Un colaborador de Ontario analis el documento y compara la situación bibliotecaria de las dos provincias subrayando la ausencia de líos entre las dos formas de bibliotecas públicas en la provincia de Québec, o sea entre las bibliotecas regionales y las municipales.

L'état québécois, le budget par programmes et les bibliothèques publiques

Jean-Guy Desroches

Service des bibliothèques publiques
Ministère des Affaires culturelles
Québec

Le présent texte lève discrètement le voile dont se couvre pudiquement l'appareil administratif du gouvernement du Québec. Les termes les plus déplaisants servent habituellement à qualifier la façon dont les gestionnaires des biens publics s'acquittent de leurs tâches. Or le fouillis apparemment incorrigible qui caractérisait autrefois l'administration gouvernementale n'est plus tout à fait aussi évident aujourd'hui. Des efforts remarquables ont été accomplis depuis quelques années pour rendre la machine administrative gouvernementale plus apte à satisfaire les besoins des citoyens. C'est précisément dans le but de combler cette préoccupation que des instruments aussi ingénieux que le mémoire de programme ont été conçus et utilisés.

Dans les lignes qui suivent, nous verrons tout d'abord comment le gouvernement québécois en est venu à adopter la formule du budget par programmes, nous expliquerons ensuite ce que représente un mémoire de programme, et nous examinerons enfin les implications du «mémoire d'élément de programme» sur le «développement d'un réseau de bibliothèques publiques».

Réforme administrative gouvernementale

Un mémoire d'élément de programme n'est pas un phénomène de génération spontanée. Les causes qui ont donné naissance à cet enfant au nom bizarre sont même assez récentes, et nous devons nous y attarder.

Un mot d'histoire

Vers la fin des années 1960, le gouvernement du Québec fit entreprendre une étude approfondie des structures et du mode de fonctionnement du système administratif gouvernemental afin de trouver les moyens de le rendre plus efficace et d'accroître la productivité des services publics.

Plusieurs réformes majeures ont résulté de cette recherche en vue d'améliorer l'administration publique; nous en retiendrons deux:

- a) la loi de l'administration financière,
- b) l'implantation du système de budget par programmes, communément appelé PPB (planification — programmation — budgétisation).

Loi de l'administration financière

Cette loi a été sanctionnée le 19 décembre 1970; elle procède à une redistribution des pouvoirs entre les organismes centraux responsables de la saine gestion financière des fonds publics.

Les organismes concernés sont: le ministère des Finances, le Contrôleur des finances, le Vérificateur général et, enfin, le dernier mais non le moindre, le Conseil du trésor.

Conseil du trésor

Comité spécialisé du Conseil des ministres,

le Conseil du trésor est, en matière de gestion financière, l'organisme responsable de la confection du budget et du contrôle budgétaire. C'est lui qui soumet annuellement au Conseil exécutif un projet de prévisions budgétaires après avoir analysé les implications financières des plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux. Le Conseil adopte les règlements ayant trait au système de comptabilité qui doit être appliqué dans les ministères et organismes gouvernementaux. Il contrôle enfin l'exécution des dépenses et engagements financiers autorisés par l'Assemblée nationale.

Bref, le Conseil du trésor est lourdement présent à toutes les étapes de la gestion financière des programmes gouvernementaux. Peut-être n'est-il pas aussi puissant qu'on le prétend, mais chose certaine, il détient des pouvoirs qui le placent au cœur des grandes décisions gouvernementales.

Implantation du PPB

Une autre réforme fondamentale mise en œuvre par le gouvernement depuis 1970 est l'instauration du budget par programmes.

Les informations qui suivent ne fournissent évidemment que les principaux points de repère pour permettre une compréhension sommaire du système de gestion financière en vigueur au gouvernement du Québec.

Ceux qui ressentiraient le besoin d'en savoir davantage devraient lire l'excellent document que le Conseil du trésor a publié en 1972 intitulé *Le système de budget par programmes (P.P.B.S.) et son utilisation au gouvernement du Québec*.

Définition du système PPB

«Le système de budget par programmes est une méthode permettant au gouvernement d'allouer ses ressources de manière à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.»¹

En plus de répondre aux deux questions qu'on retrouve dans les systèmes budgétaires classiques: qui dépense? et combien cela coûte-t-il? le système PPB répond à une troisième: que veut-on produire? c'est-à-dire quels biens et services le gouvernement fournit-il?

Une dimension capitale du système PPB est l'accent mis sur la valeur des moyens employés pour atteindre les objectifs gouvernementaux.

«Un avantage essentiel de l'explicitation des moyens et des fins réside dans le fait qu'il devient désormais possible de suivre de façon continue la mise en œuvre des moyens pour savoir, à période régulière, si la progression des programmes est réelle... et si l'atteinte des objectifs est en voie de réalisation.»²

Structures administratives nouvelles

L'implantation du système PPB a considérablement modifié l'ensemble structural fonctionnel de l'appareil étatique québécois. La composante la plus importante du système, appelée «regroupement des outputs», comporte les étapes qui décrivent, palier par palier, la gamme des biens et services produits par le gouvernement.

Depuis juin 1972 le gouvernement possède une structure de programmes à cinq paliers: missions, domaines, secteurs, programmes, éléments de programmes. Cette structure est utilisée depuis 1973-1974 comme armature budgétaire officielle. Depuis lors, les articles votés par l'Assemblée nationale sont les programmes; les sous-articles en sont les éléments de programme.

Les paliers

Les deux premiers paliers forment les têtes de regroupement des actions gouvernementales: les missions représentent les grandes responsabilités de l'État, alors que les domaines sont obtenus par le morcellement de ces fonctions. Les secteurs se situent au niveau des ministères, chaque secteur indiquant une préoccupation majeure du ministère concerné.

Les trois paliers susmentionnés composent la superstructure; ils correspondent aux préoccupations et aux responsabilités décisionnelles de l'Assemblée nationale et du Conseil exécutif.

Les programmes et les éléments de programme représentent cependant la véritable gamme de production technique gouvernementale; ils correspondent aux préoccupations et aux responsabilités décisionnelles du Conseil du trésor et des hauts responsables

1. Québec (Province). Conseil du trésor. *Le système de budget par programmes (P.P.B.S.) et son utilisation au gouvernement du Québec*, Québec, 1972, p. 5.

2. *Ibid.*, 6.

des ministères et organismes gouvernementaux.

«En privilégiant ces paliers de programmes et d'éléments de programme, le Conseil du trésor met l'accent sur deux aspects:

- les liaisons de chaque ministère avec l'autorité budgétaire centrale,
- la nécessité d'obtenir le plus tôt possible un support simple pour la prise de décision aux plus hauts échelons de chaque ministère: ministres et sous-ministres.»³

Quantification

D'après les Crédits 1975/1976, les «out-puts» gouvernementaux se chiffrent comme suit: 4 missions, 15 domaines, 46 secteurs, 171 programmes. Le total des éléments de programme n'est pas mentionné, mais on en comptait 411 en juin 1972 et il est peu probable que ce nombre ait beaucoup varié.

Au ministère des Affaires culturelles (MAC), la situation se présente ainsi: le MAC partage la «Mission éducative et culturelle» avec le ministère de l'Éducation; il occupe un domaine négligé mais essentiel, la Culture; il est responsable de deux secteurs:

- Lettres et biens culturels,
- Arts,

lesquels sont répartis en 6 programmes subdivisés en 15 éléments de programme.

Dans le secteur «Lettres et biens culturels», le programme «Livres et autres imprimés» vise l'accessibilité à la documentation imprimée pour tous les citoyens québécois. Ce programme comprend trois éléments: «l'aide à la publication et à la vente du livre», la «Bibliothèque nationale» et «le développement d'un réseau de bibliothèques publiques».

Évaluation des programmes

Le système PPB ne se limite pas à la restructuration, il prévoit aussi une remise en question périodique des programmes gouvernementaux et cherche à introduire une habitude de réflexion permanente chez les hauts gestionnaires de l'Administration.

Les programmes gouvernementaux ne sont pas nécessairement destinés à durer éternellement; il est donc tout à fait normal de remet-

tre en cause leur existence et d'exiger des justifications sérieuses à l'appui des activités dans lesquelles l'État est financièrement engagé.

Aussi les technocrates du Conseil du trésor ont-ils jugé que chaque programme ou élément de programme devait faire l'objet d'une complète remise en question tous les 5 ou 6 ans. Dès la fin de 1971, ils décidaient de recourir, à titre expérimental, à la méthode du mémoire de programme comme instrument d'analyse et d'évaluation.

Mémoire de programme

Définition

Le mémoire de programme est une technique d'évaluation utilisée par le gouvernement dans le but de faire le point sur le programme concerné et de déterminer les mesures correctives à mettre en application.

Objectifs

L'un ou l'autre des objectifs suivants sert de justification à la demande de préparation d'un mémoire de programme:

- a) remise en question des orientations et des coûts d'un programme ou d'un élément,
- b) constitution d'un dossier d'informations de base sur un programme ou un élément,
- c) clarification d'un problème important d'intervention gouvernementale...»⁴

Signification

«Le mémoire représente l'état de la réflexion du ministère responsable sur un problème particulier. Il constitue le dossier de base à partir duquel les autorités gouvernementales prennent les décisions qui expriment la politique du gouvernement dans le secteur impliqué.»⁵

Envergure

Les mémoires de programme exigent habituellement environ huit mois d'étude; ils s'ef-

3. *Ibid.*, 50.

4. Québec (Province). Ministère des Affaires culturelles. Service des bibliothèques publiques, *Développement d'un réseau de bibliothèques publiques* (Mémoire d'élément de programme), Québec, 1973, p. III.

5. *Ibid.*, IV.

forcent de présenter une justification détaillée de chaque programme en analysant systématiquement:

- «a) la problématique, c'est-à-dire l'étude des besoins auxquels le programme fait face ou est censé répondre;
- b) les objectifs, c'est-à-dire le genre de réponse que le programme fournit ou devrait fournir aux besoins identifiés, compte tenu des ressources disponibles;
- c) le choix des moyens, c'est-à-dire l'agencement des ressources humaines, matérielles et financières le plus propice à atteindre les objectifs proposés.»⁶

Préparation

C'est le ministère responsable du programme qui hérite de la tâche de le remettre en question. En pratique, «le Conseil du trésor et le ministère concerné s'entendent sur un «cahier des charges» qui, à l'intérieur de la problématique, des objectifs et des moyens, établit la table des matières détaillée des questions auxquelles le mémoire devra (et pourra) répondre, ainsi que des procédures pratiques (délais, emploi de consultants, affectation spéciale de fonctionnaires...) nécessaires».⁷

Mémoire sur le développement des bibliothèques publiques

Les explications générales qui précèdent concernant la technique du mémoire de programme s'appliquent intégralement au «mémoire d'élément de programme» sur le «développement d'un réseau de bibliothèques publiques»; elles décrivent le cadre global et plutôt théorique dans lequel s'inscrit ce dernier.

Passant à des vues plus pratiques, nous nous appliquerons à souligner quelques aspects concrets qui ont précédé, entouré ou suivi la réalisation de ce mémoire d'élément de programme.

Préparation et adoption

Le Conseil du trésor a demandé la préparation du mémoire à la fin de 1972. Un Comité

du mémoire, composé de fonctionnaires du MAC, était formé à la même époque en vue d'en superviser la préparation.

Le travail d'analyse, de conception et de rédaction a été effectué en collaboration par les spécialistes du Service de la recherche du MAC et ceux du Service des bibliothèques publiques, entre janvier et août 1973. Le Secrétariat du Conseil du trésor assurait la coordination et veillait à ce que le mémoire soit complété dans les délais prescrits.

Le ministère a soumis le document au Conseil du trésor en septembre 1973; il a été accepté en février 1974.

Rôles multiples

Le Mémoire d'élément de programme joue plusieurs rôles complémentaires, selon les différents niveaux d'autorité qui sont impliqués dans son application.

Pour le Conseil des ministres et le Conseil du trésor, le mémoire sert de guide, depuis 1974, pour déterminer les ressources financières allouées annuellement par le gouvernement québécois en vue de favoriser le développement des bibliothèques publiques.

Pour l'administration supérieure du MAC, le mémoire constitue une prise de position officielle, valable en principe pour plusieurs années, concernant l'importance reconnue à cet élément de programme particulier qui relève de sa responsabilité.

Pour la Commission des bibliothèques publiques et surtout pour le Service des bibliothèques publiques, le mémoire signifie un ensemble d'activités et de projets à réaliser; des analyses à effectuer; des mécanismes à mettre en place; des créations de bibliothèques à susciter; des règles à concevoir, à modifier et à appliquer; des efforts de coordination à mener à bonne fin; des budgets à élaborer, à justifier et à contrôler; des montants de subventions à calculer et à recommander; un personnel compétent à recruter, à entraîner, à utiliser; bref, toute une ribambelle de gestes concrets à poser au long des années, sans jamais perdre de vue les raisons d'être de ces actes, ni les résultats qu'on cherche à obtenir.

Actions consécutives au mémoire

Une simple énumération des accomplissements imputables au mémoire d'élément de

6. Québec (Province). Conseil du trésor, *Le système de budget...*, 57.

7. *Ibid.*, 57.

programme permet de saisir l'importance des apports qu'on lui doit jusqu'à maintenant:

- a) attitude plus ferme de la part du gouvernement concernant l'appui financier accordé aux bibliothèques publiques;
- b) nouvelle réglementation plus généreuse et plus équitable, s'appliquant à cette aide financière, en vigueur depuis le 1er avril 1975;
- c) accroissement des subventions conformément aux prévisions établies;
- d) rédaction et publication des *Normes pour les bibliothèques municipales*;
- e) création de la Bibliothèque centrale de prêt du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie;
- f) création de huit bibliothèques municipales en 1974-1975 et de cinq autres en 1975-1976;
- g) entrée en vigueur d'un protocole d'entente entre le MAC et le ministère de l'Éducation concernant le développement des bibliothèques;
- h) publication par le Service des bibliothèques publiques d'un bulletin trimestriel d'information intitulé *Biblio-contact*;
- i) enquête Denis-Aubry sur les services de bibliothèque publique de la région métropolitaine de Montréal;
- j) contrats accordés à l'ASTED, en 1974-1975, à des fins de publicité en faveur des bibliothèques publiques.

Variations sans thème

L'inachevé

Tout n'est pas parfait cependant, puisque quelques recommandations du mémoire sont demeurées sans suite:

- a) la loi des cités et villes n'a toujours pas été amendée pour la mieux coordonner à la loi des bibliothèques;
- b) dans les ententes Canada-Québec, les bibliothèques publiques ne sont toujours pas considérées comme une priorité;
- c) l'enquête, que l'on devait entreprendre auprès des bibliothèques publiques, sur l'usage qu'elles font des services offerts par la Centrale des

bibliothèques, n'a pas encore eu lieu.

La triple «quinquennalité»

Ayant établi que l'objectif primordial de desservir de façon décente 85% de la population du Québec ne pourrait vraisemblablement pas être atteint avant 1990, les responsables du mémoire ont proposé un plan de quinze ans. Cette période provient d'un souci de réalisme et il ne s'agit pas d'un délai idéal à maintenir à tout prix. D'ailleurs une participation financière plus généreuse, au niveau des municipalités, pourrait accélérer sensiblement le rythme de développement des bibliothèques publiques.

Quoi qu'il advienne, on n'échappera pas à la nécessité d'évaluer annuellement les résultats obtenus et d'apporter les rajustements appropriés.

De plus, à la lumière des bouleversements de tous genres qui affectent présentement la société québécoise, il nous faudra repenser en profondeur, probablement dans un délai de cinq ans, toute la question du développement des bibliothèques publiques.

Conclusion

Le mémoire d'élément de programme n'est pas un épouvantail engendré par l'imagination fertile de bureaucrates en mal de dépistage de puces; ce n'est pas davantage un ouvrage sacro-saint, absolument inattaquable auquel il ne faudrait pas toucher et ne jamais rien changer.

C'est par contre un document sérieux qui, à partir d'une situation donnée, révélée par une démarche très particulière, débouche sur des actions concrètes à entreprendre et des ressources précises à investir pour atteindre des objectifs donnés.

Nous sommes toutefois en présence d'un secteur en évolution, soumis à des changements imprévisibles, dont il faudra tenir compte pour apporter périodiquement les redressements qui s'imposent.

Quant à la technique du mémoire de programme, elle a temporairement été mise en veilleuse par le Conseil du trésor, après que la préparation des premiers mémoires eut abouti à des augmentations budgétaires jugées dangereusement élevées par nos grands argentiers. Le MAC n'a eu, pour sa part, aucun autre mémoire à rédiger depuis que le nôtre a été produit.

Il est toutefois indubitable que les spécialistes du Conseil du trésor découvriront bientôt une méthode d'évaluation des programmes gouvernementaux qui soit à la mesure de leurs exigences. Quelle que soit alors la technique employée — mémoire de programme transformé ou autre instrument — il nous faudra la

maîtriser, afin d'en tirer le meilleur parti possible, pour le plus grand bien d'une cause que chaque bibliothécaire devrait avoir fortement à cœur, à savoir le développement d'un réseau de bibliothèques publiques capable de satisfaire les besoins de la population du Québec.

À quand un plan de développement des bibliothèques publiques vraiment québécois?

Claire Côté
Bibliothèque publique
Pointe-Claire

En 1971-1972, si l'on avait voulu doter la province de Québec d'un réseau de bibliothèques publiques pour desservir la totalité de la population tout en atteignant la moyenne canadienne pour trois facteurs principaux (les contributions municipales, les subventions provinciales et le nombre de volumes per capita), il aurait fallu:

- a) créer 76 bibliothèques nouvelles (67 bibliothèques municipales et 9 bibliothèques centrales de prêt) pour desservir les 42% de la population québécoise qui n'ont pas encore de service de lecture.
- b) améliorer les 114 bibliothèques actuelles pour qu'elles soient dans la moyenne canadienne. Ce qui veut dire, ajouter aux données de 1971-1972, 319 bibliothécaires, 5,337,404 volumes, \$15,015,863 en contributions municipales.»

Voilà l'ampleur du problème décrit par le mémoire d'élément du programme du ministère des Affaires culturelles intitulé *Développement d'un réseau de bibliothèques publiques*.¹

Les objectifs

La fonction d'un mémoire de programme est d'étudier un problème donné en vue d'y apporter des solutions à court et à long terme et de concrétiser ces solutions dans des pro-

grammes d'action et des budgets à l'intention des autorités gouvernementales.

Après une étude quantitative de la situation des autres provinces, du Québec et du Canada tout entier, le mémoire propose de retenir comme objectif général, à long terme, de «Desservir en 1989-90 - 85% de la population du Québec...»² et «Atteindre en 1989-90 la valeur projetée de la moyenne canadienne pour le nombre de volumes par tête, soit 2.57 (Québec actuellement 1.21), pour les contributions municipales par tête, soit 5.26 (Québec actuellement \$1.35) et pour les subventions provinciales par tête, soit 2.38 (Québec actuellement \$0.45)»³.

En retenant le critère principal de la moyenne canadienne projetée pour les trois facteurs retenus, le mémoire laisse sous-entendre que l'argent investi demeure le seul facteur ayant influencé le développement des bibliothèques dans le reste du Canada. Le mémoire ne tient pas compte du fait que l'évolution des bibliothèques dans ces provinces a toujours été précédée d'études. En Ontario, les plus récentes sont le rapport Shaw⁴ sur Toronto en 1960, le rapport St. John⁵ en 1965 et le rapport Bowron⁶ qui

2. *Ibid.*, 107.

3. *Ibid.*, 107.

4. Ralph Shaw, *Libraries of Metropolitan Toronto*, Toronto, Library Trustees Council, 1960, 95 p.

5. R. Francis, St. John Library Consultants Inc., *Ontario Libraries, a Province Wide Survey and Plan*, Toronto, Ontario Library Association, 1965, 182 p.

6. Albert Bowron, *The Ontario Public Library: Review and Re-organization*, Toronto, Information, Media and Library Planners, 1975, 184 p.

1. Québec (Province). Ministère des Affaires culturelles. Service des bibliothèques publiques, *Développement d'un réseau de bibliothèques publiques* (Mémoire d'élément de programme), Québec, 1973, p. 106.