

LE PARTAGE DES RESSOURCES ET DES COUTS
A LA BIBLIOTHEQUE ADMINISTRATIVE
DU GOUVERNEMENT DU QUEBEC

Odette Blouin-Cliche
Directeur
Bibliothèque administrative
Ministère des Communications
1037 de Lachevrotière
Québec G1R 4Y7

RESUME

La Bibliothèque administrative a été constituée en 1972 par le regroupement de neuf (9) bibliothèques de ministères et d'organismes gouvernementaux. Placée sous la responsabilité administrative du ministère des Communications du Québec, cette bibliothèque offre des services à tous les ministères et organismes des édifices "G" et "H" sur la Colline parlementaire et en assume la gestion financière complète. Le partage des ressources documentaires, humaines et matérielles est ici envisagé sous l'aspect d'une meilleure accessibilité aux services documentaires et sous l'angle de l'économie réalisée par un tel regroupement de bibliothèques. Se fondant sur des principes économiques qui justifient la tarification des biens et services publics, un projet visant à faire partager les coûts des services documentaires par les ministères-clients est présentement à l'étude.

RESOURCE SHARING AND COST SHARING
AT THE ADMINISTRATIVE LIBRARY
OF THE QUEBEC GOVERNMENT

ABSTRACT

The administrative library was formed in 1972, a group of nine (9) libraries from government agencies. The ministry of Communications is responsible for the supply of services to all government agencies in buildings "G" and "H" on parliament hill, including financial services. Resource Sharing, documents, materials and manpower, is thought to be a sound economical system as well as providing the fullest supply of services accessible to this group. Since such a sharing system is or seems to be successful to a high degree amongst the government agencies, we are presently studying the possibility of expanding our services to the general public, the user of such services.

Je remercie l'ACSI de me permettre d'utiliser cette tribune pour vous faire part, d'un point de vue quelque peu particulier, d'une expérience vécue de partage de ressources dans un contexte gouvernemental.

Si j'ai parlé d'un point de vue "quelque peu particulier" c'est bien que je fais allusion, non pas à un partage de ressources selon la signification classique qu'on lui attribue généralement, c'est-à-dire à un partage de ressources documentaires parmi plusieurs bibliothèques distinctes dans un réseau formel ou informel, mais bien à un partage de ressources documentaires et humaines dans une seule bibliothèque collective, la Bibliothèque administrative du gouvernement du Québec.

La centralisation de la documentation est en effet un des moyens que l'on privilégie quelquefois pour réaliser le partage de la documentation dite "générale" - citons par exemple le cas de la "British Lending Library". Par contre, le partage des ressources documentaires spécialisées se fera le plus souvent de façon décentralisée, entre des bibliothèques de mêmes types ou de types différents dans un réseau national.

L'expérience de la Bibliothèque administrative relève à la fois de l'un et l'autre mode de partage puisqu'elle est un ensemble de documentation administrative et de collections spécialisées.

Je serai plus claire en vous expliquant ce qu'est la Bibliothèque administrative, son origine, sa formation de même que le rôle qu'elle est appelée à jouer dans ce contexte de partage de ressources.

Créée en 1972, à partir de neuf (9) bibliothèques ministérielles, la Bibliothèque administrative regroupe donc dans une seule collection de 150 000 documents un ensemble donné de documentation générale et spécialisée à la manière d'une bibliothèque universitaire de moyenne envergure; elle dessert quelque 7 000 fonctionnaires de divers ministères et organismes gouvernementaux qui occupent les édifices "G" et "H" sur la Colline parlementaire à Québec. Elle relève administrativement du ministère des Communications du Québec.

En 1972, il s'agissait donc au point de départ de fusionner des collections de diverses disciplines, de les intégrer en une seule collection. Il s'agissait également de regrouper les effectifs provenant de ces différentes unités administratives et enfin, de développer des politiques et techniques de gestion uniformes pour assurer les diverses fonctions de la bibliothèque.

L'expérience de ce genre de regroupement dans une seule unité administrative centrale n'est certes pas unique de son genre - on songe par exemple à la centralisation de certaines bibliothèques de facultés sur un campus universitaire. Ce qui la distingue cependant de cette dernière c'est que la centralisation est accompagnée d'une fusion d'entités complètement autonomes sur le plan de l'administration et de la

LA BIBLIOTHEQUE ADMINISTRATIVE

gestion financière, à la manière d'une fusion d'entreprises.

Je parlerai donc de trois aspects de la mise en commun des ressources, soit le partage de la documentation administrative, le partage des ressources matérielles et humaines et les économies d'échelle qui en découlent et enfin, le développement de petites unités documentaires dans les ministères desservis par la Bibliothèque administrative. Enfin, j'esquisserai en dernier lieu un projet de partage de coûts que nous pourrions mettre en vigueur chez nous.

LE PARTAGE DE LA DOCUMENTATION ADMINISTRATIVE

Quand on parle de partage de ressources - je l'ai souligné au début - on fait surtout référence au prêt entre bibliothèques, quoique certains spécialistes de la question incluent également un certain nombre de fonctions de bibliothèque qui font appel à un partage quelconque, soit l'acquisition en coopération, le traitement coopératif et l'entreposage commun. De toute évidence, ce n'est pas le "comment" qui importe tant dans le partage des ressources, que l'objectif poursuivi par ces diverses actions coopératives.

Allen Kent précisait, à la Conférence de Pittsburgh de 1976 sur le thème "Partage des ressources", que le but du partage est de produire en premier lieu des effets positifs sur l'utilisateur en lui donnant un plus grand accès à la documentation et en lui fournissant un nombre accru de services.

La constitution et le développement d'un fonds documentaire en administration à l'usage de plusieurs ministères exigent le recours à un éventail très large de sources documentaires; de ce fait, il serait très difficile, si ce fonds documentaire était constitué de façon isolée d'éviter le dédoublement de certaines séries ou d'ouvrages de base dans tous les aspects de l'administration en général et de l'administration publique en particulier. Pour illustrer ce point, est-il utile de mentionner qu'il existe à l'intérieur de tous les ministères et organismes du gouvernement un service de personnel, un service de gestion financière, un service de contentieux et d'autres services administratifs qui requièrent à peu près tous la même documentation de base quelque soit leur champ spécifique d'opération.

Cet effet positif du regroupement de bibliothèques ministérielles a été si bien reconnu par les autorités gouvernementales que le Conseil du Trésor en 1976 donnait à la Bibliothèque administrative le mandat de "constituer des collections de base en matière de documentation administrative et de les mettre à la disposition de l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux"; c'est donc un partage de ressources non plus pour un nombre limité de ministères dans les édifices "G" et "H", mais bien pour la totalité de l'appareil administratif. Il faut entendre par l'extension de ce partage que les autres bibliothèques ministérielles - il en existe au moins une vingtaine d'autres à part la

LA BIBLIOTHEQUE ADMINISTRATIVE

Bibliothèque administrative - que ces autres bibliothèques ne doivent pas nécessairement éviter toute duplication d'achat, mais bien coordonner leurs efforts en vue de rationaliser le développement et d'optimiser l'utilisation de la documentation administrative au gouvernement du Québec.

ECONOMIES D'ECHELLE

Le deuxième effet positif que nous pouvons évaluer est la présence d'économies d'échelle réalisées sur le plan des ressources matérielles et humaines. Sur le plan matériel d'abord, point n'est besoin de faire une démonstration détaillée de ce que coûte un équipement spécialisé en microreproduction, en reprographie, etc. pour vous convaincre qu'il est plus rentable d'en concentrer l'achat et l'utilisation.

C'est peut-être au niveau des ressources humaines qu'il est plus difficile de faire ressortir l'économie réalisée; bien que cela puisse être discutable de faire une analogie avec des chaînes de production, les travaux techniques en bibliothèque ont les mêmes impératifs et sont réalisés avec le maximum d'efficacité lorsqu'ils sont effectués par un personnel affecté à plein temps. Par contre, on dira que le travail varié est au contraire plus productif dans une petite bibliothèque, compte tenu de l'enrichissement des tâches.

Dans ce domaine de l'économie toutefois, il est plus facile de faire la preuve en comptabilisant toutes les activités réalisées par nos effectifs et en comparant ces données avec celles obtenues si les mêmes opérations avaient été effectuées dans chaque bibliothèque ministérielle séparée. Nous avons fait le calcul, et je vous demande ici de me croire sur parole, le temps alloué ne me permettant pas d'aller dans les détails, l'efficacité rencontrée est supérieure dans la bibliothèque collective; on constate de plus que la qualité, la précision du travail est atteinte plus facilement, compte tenu de la normalisation et de la continuité des tâches.

En somme, le partage des ressources matérielles et humaines constitue une réalité à l'avantage des ministères-clients de la Bibliothèque administrative; ces organismes obtiennent en effet un plus grand nombre de services de meilleure qualité à un coût moindre que s'ils avaient été fournis de façon séparée. C'est là le deuxième but visé par le partage des ressources, selon Allen Kent dans "The Goals of Resource Sharing in Libraries". Monsieur Kent nous fait part de cet aspect de rentabilité du partage lorsque celui-ci permet d'atteindre le même niveau de service à un moindre coût ou un plus grand nombre de services à un coût égal ou moindre que s'ils avaient été fournis de façon individuelle.

CENTRES DE DOCUMENTATION

Il est un troisième point que je voudrais faire ressortir pour dresser un tableau complet du partage des services d'information documentaire à l'usage des ministères-clients de la Bibliothèque administrative,

LA BIBLIOTHEQUE ADMINISTRATIVE

soit l'existence de centres ou petites unités de documentation dans ces ministères.

Le développement de ces centres de documentation qui apparaît à première vue s'être fait de façon parallèle et indépendante, répond en fait à des besoins très précis qu'une bibliothèque centrale en général peut difficilement satisfaire; ces petites unités, est-il besoin de la préciser, remplissent habituellement des fonctions très spécifiques dans le domaine de la documentation, soit l'analyse, la constitution de dossiers d'information, l'exploitation d'un champ spécifique donné, etc.

A la lumière de ces faits, n'y a-t-il pas contradiction, me direz-vous, entre les avantages que pouvait apporter une bibliothèque collective et la décentralisation amenée par l'émergence de ces petites unités documentaires. Cette contradiction de fait est beaucoup plus apparente que réelle parce que ces deux types de services qui sont complémentaires se concertent pour le développement coordonné de leur documentation et pour le respect des rôles spécifiques qu'ils sont appelés à jouer dans cet ensemble de services documentaires.

En fait, il existe un développement harmonieux de nos activités réciproques, de telle sorte que les petits centres documentaires maximisent le partage des ressources en agissant comme des intermédiaires, des relais ou mieux des multiplicateurs d'information documentaire dans leur milieu spécifique. La seule difficulté que j'entrevois aujourd'hui à ce mouvement de décentralisation réside dans le partage à sens unique exercé par la Bibliothèque administrative vis-à-vis ces centres. La notion de partage implique celle de l'échange réciproque et c'est là la pierre d'achoppement que rencontrent tous les centres de documentation qui se sont développés autour d'une mission spécifique et à l'intention d'une clientèle limitée.

J'imagine que d'autres conférenciers aborderont ce problème; pour ma part, je n'y apporterai pas de solution immédiate ni globale, me contentant de réfléchir à voix haute sur les raisons sans doute valables qu'ont les petits centres d'oeuvrer seuls ou à peu près dans un environnement qui favorise la collaboration et le partage de façon bi-directionnelle. Les petites bibliothèques ou centres vivent avec acuité le dilemme de desservir leur propre clientèle tout en essayant de rencontrer les objectifs d'un partage en réseau; il y a là une mentalité d'échange de services à développer, ce qui est beaucoup plus facile à dire qu'à réaliser parce qu'on ne dispose pas des mêmes moyens, ressources et méthodes que les plus grandes bibliothèques pour articuler la communication souhaitée.

LE PARTAGE DES COUTS

Le dernier point que je désire aborder est le partage des coûts au prorata du partage des services et ressources documentaires. Je tenterai d'en déterminer les principes tout en vous touchant un mot des techniques particulières de son application dans un contexte gouvernemental.

LA BIBLIOTHEQUE ADMINISTRATIVE

La documentation est-elle un bien public pur? (Les économistes diraient: est-elle un bien public divisible ou indivisible?). Il est difficile de trancher la question sans apporter les nuances nécessaires à la compréhension de ces termes. L'utilité de cette distinction peut s'avérer très importante pour analyser ce phénomène relativement nouveau d'échange réciproque de factures et de comptes à payer.

Vu dans une optique de réseau national, l'accès à la documentation fait partie des droits fondamentaux, du droit à l'information comme du droit à l'éducation; dans ce sens, la documentation peut être considérée comme un bien public qui profite dans un premier temps à plusieurs individus (donc divisible en partie) et dans un deuxième temps à la société en général en raison des bénéfices collectifs qui en découlent (ce bien public est ici indivisible puisqu'il profiterait à tous). En ce cas, la tarification ne s'avère pas facile à justifier; on ne sait pas où s'arrête le bénéfice personnel et où commence le bénéfice général de la société dans l'accès gratuit à toute documentation.

Cependant, comme nous l'apprend la science économique, les ressources sont limitées, d'autant plus dans les bibliothèques, vous en conviendrez aisément. Question d'équité et parce qu'il ne s'agit pas d'un bien public purement indivisible, n'y a-t-il pas un fondement logique à cette tarification de biens? Dans une économie de marché, le consommateur est libre d'acheter ce qu'il veut au prix qu'il estime juste et raisonnable; si on veut introduire cette notion dans l'octroi de services documentaires, il faudrait qu'elle soit universelle, qu'elle devienne une politique établie par toutes les bibliothèques d'un réseau national donné. On voit immédiatement que l'application du partage des coûts n'est pas applicable partout avec la même facilité; qu'on songe un moment aux coûts générés par la facturation des prêts effectués par une bibliothèque universitaire à une bibliothèque publique dans une région donnée. Ainsi le citoyen payeur d'impôts fédéral et provincial, lesquels impôts servent à financer le système d'éducation, donc les bibliothèques universitaires, devra-t-il en plus payer plus de taxes municipales pour aider à défrayer le coût du partage des ressources documentaires universitaires?

Je crois donc qu'il y a une limite à ce partage de coûts, du moins selon la formule de facturation habituelle, et qu'on devrait s'efforcer de trouver des mécanismes de transfert de fonds financiers entre les institutions publiques ou para-publiques.

Dans le même ordre d'idées et pour revenir au contexte gouvernemental dans lequel se situe cet exposé, la tarification des services se pose à peu près de la même façon. Je veux parler ici de la possibilité qu'aurait la Bibliothèque administrative de faire partager le coût des services par les ministères et organismes qui en profitent.

LA BIBLIOTHEQUE ADMINISTRATIVE

On peut se demander à juste titre pourquoi on a fusionné les bibliothèques ministérielles en une seule bibliothèque collective si quelques années plus tard on veut imputer à chaque ministère-client le coût des services dont il bénéficie. Où voit-on les avantages?

J'ai expliqué plus haut que le regroupement et la mise en commun des ressources documentaires, matérielles et humaines avaient amené des économies d'échelle appréciables; il y a cependant une lacune inhérente à ce genre de regroupement qui fait que chaque organisme desservi est incapable de mesurer, d'apprécier la valeur des biens et services qui lui sont offerts s'il ne se sent pas impliqué au niveau de la gestion financière.

Au gouvernement du Québec, on a institué un mode de budgétisation de services de soutien, tels la reprographie, l'informatique, l'allocation de l'espace, selon la technique des comptes ministériels. Ce système, selon le Conseil du Trésor, vise une meilleure planification des services de soutien fournis par un seul ministère, puisque chaque organisme bénéficiaire de ces services participe, lors de la préparation du budget, à la détermination des projets ou activités inscrits à son compte et dispose d'un certain droit de regard sur la gestion de son compte en cours d'année.

Appliqué à la Bibliothèque administrative, ce mode de budgétisation avec comptes ministériels permettrait à chacun des ministères de s'impliquer dans le développement des ressources et services documentaires dont il entend bénéficier à la bibliothèque collective et même de rationaliser, à l'intérieur de son propre ministère, l'organisation des petites unités documentaires.

D'autres techniques que les comptes ministériels pourraient être utilisées, telles que la facturation ou la création d'un projet dans le cadre du PPBS; le principe du partage des coûts reste le même toutefois, il vise essentiellement à faire prendre conscience que les services collectifs sont rendus avec plus d'efficacité s'ils sont répartis conformément aux goûts et préférences des consommateurs qui en bénéficient.

CONCLUSION

Je terminerai cet exposé en vous rappelant que j'ai voulu témoigner d'une expérience peu courante en matière de partage de ressources et de coûts non pas dans le but de vous convaincre de la nécessité de fusionner des centres de documentation, mais bien pour apporter un autre éclairage à cette notion de partage et d'échange.