



World Library and Information Congress: 70th IFLA General Conference and Council

22-27 August 2004
Buenos Aires, Argentina

Programme: <http://www.ifla.org/IV/ifla70/prog04.htm>

Code Number: 189-F
Meeting: 131. Public Libraries with Statistics & Evaluation
Simultaneous: -
Interpretation:

Développements récents au Québec dans les domaines de la normalisation et de l'évaluation de la performance des bibliothèques publiques

Pierre Meunier

Advisor
Evaluation and standardization
Planning and development Department
Montreal Public Library
Montreal, Quebec (Canada)

November 15, 2004

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS AU QUÉBEC DANS LES DOMAINES DE LA NORMALISATION ET DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES



Résumé :

Des développements récents dans les bibliothèques publiques du Québec, particulièrement dans les municipalités fusionnées dont Montréal, sont présentés à titre d'exemples. L'établissement d'un portrait fonctionnel du réseau a permis de relever un déséquilibre important entre l'offre et la demande. En regard des Normes du Québec et en comparaison aux grands réseaux de bibliothèques canadiennes, certaines bibliothèques d'arrondissements de Montréal dénotent des carences marquées aux plans des espaces et des ressources documentaires. Au chapitre de la desserte actuelle des bibliothèques, des disparités majeures sur le plan des caractéristiques socio-démographiques engendrent la réévaluation de la localisation de certains points de service et l'éventuelle mise en place de services d'appoint. La consolidation prévue du nouveau réseau des Bibliothèques de Montréal se réalisera par la conceptualisation de nouvelles normes minimales de service, favorisant l'offre de niveaux de service et la segmentation par regroupements de familles de bibliothèques, ainsi que par l'introduction de mesures de performance. Ces deux types d'intervention seront définis en fonction d'un plan stratégique composé de cinq axes stratégiques, de 17 objectifs spécifiques et un peu plus d'une quarantaine de préoccupations de gestion. Une première phase du projet est en cours afin de déterminer les indicateurs normatifs et les mesures de performance des 14 champs de normalisation jugés prioritaires. L'établissement de ces normes minimales se réalisera pour chacune des familles de bibliothèques déterminées à l'aide d'une analyse intégrée par quartiles et d'une étude comparative (simulation) par croisement spécifique des caractéristiques socio-démographiques, des ressources, des niveaux d'utilisation anticipés des ressources et des services et de la proximité des points de service.

Enfin, il se dégage de cette présentation d'initiatives amorcées par le nouveau réseau de bibliothèques montréalaises, résultant de la fusion de 28 municipalités localisées sur l'Île de Montréal, des principes incontournables et préalables à la sélection d'informations de gestion, d'indicateurs normatifs et de mesures de performance

Développement des bibliothèques publiques québécoises – rappel historique

Avant de décrire le projet de conceptualisation de normalisation amorcée par le nouveau réseau des bibliothèques de Montréal, il est important de dresser un bref survol du développement des bibliothèques publiques québécoises. Tout d'abord, rappelons que le réseau des bibliothèques publiques au Québec est sous la responsabilité des municipalités. Les bibliothèques de petites municipalités, de villages ou de paroisses dont la population est de 5 000 habitants et moins bénéficient des services d'un réseau de Centres régionaux de Services aux Bibliothèques Publiques (CRSBP), soient des corporations privées à but non lucratif financées en grande partie à l'aide de subventions versées par le Ministère de la Culture et des Communications du Québec. Ces organismes régionaux assurent notamment l'approvisionnement et le traitement de documents. Par ailleurs, la très grande majorité des 165 bibliothèques publiques localisées dans les municipalités dont la population est de 5 000 habitants et plus, relèvent administrativement du gouvernement municipal et cela en vertu de la charte de la municipalité ou de la loi des cités et villes. Le Ministère de la Culture et des Communications met en place divers programmes d'aide financière afin de supporter le développement du réseau des bibliothèques.

À la fin des années '70, et au début des années '80, le Gouvernement du Québec a amorcé un plan de développement majeur des bibliothèques publiques en y incluant des programmes d'aide financière aux municipalités. Au même moment, des normes de fonctionnement étaient proposées. Celles-ci ont fait l'objet d'une révision importante en 1996, sous la responsabilité de trois associations du milieu documentaire québécois (l'Association pour l'avancement des sciences et techniques de la documentation (ASTED), Les Bibliothèques publiques du Québec (regroupement des Directeurs des bibliothèques municipales du Québec) et le Regroupement des CRSBP)¹. Ces normes portent uniquement sur les ressources. La très grande majorité des indicateurs de ressources sont établis en fonction de la population desservie.

En 1985 et 1986 on assiste à des coupures majeures des subventions provinciales et une commission d'étude est alors créée (Commission d'étude sur les bibliothèques publiques, communément appelée Commission Sauvageau). Il résulte tout particulièrement des travaux de cette Commission, de nouvelles règles d'attribution de l'aide financière. À la suite de la révision des paramètres de la cueillette annuelle des données statistiques en 1992 et de l'actualisation du guide de normalisation, *Pour des bibliothèques québécoises de qualité : guide à l'intention des bibliothèques publiques*, en 1996 (projet mené conjointement par les trois associations suivantes : l'Association pour l'avancement des sciences et techniques de la documentation (ASTED), Les Bibliothèques publiques du Québec et le regroupement des CRSBP), le Gouvernement procède en 1997 à une consultation sur l'avenir des bibliothèques publiques. Les délibérations de ce colloque permettent au Ministère de la Culture et des Communications du Québec de mettre en œuvre l'année suivante un programme triennal de développement et de promotion de lecture publique. Les interventions du gouvernement étant davantage axées sur la bonification des inventaires de livres, celui-ci obtient des résultats plutôt mitigés et apporte peu au niveau de la qualité des services documentaires. Enfin, au cours des deux dernières années, le Gouvernement du Québec a introduit des changements majeurs au chapitre des modalités d'attribution des subventions aux municipalités. Quant au guide de normalisation, celui-ci sera révisé, sous l'égide de l'ASTED, probablement d'ici le printemps 2005.

Quant aux investissements effectués dans le secteur des bibliothèques publiques, en se référant aux données statistiques et financières publiées dans les bilans annuels des ministères des provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, chargés des programmes d'aide aux bibliothèques publiques, on doit reconnaître que les bibliothèques québécoises souffrent d'un sous-financement chronique comparativement aux bibliothèques des autres provinces canadiennes. À titre d'exemple, mentionnons qu'en 2001, les bibliothèques québécoises dépensent 30,1 % moins d'argent per capita (soit 27,35 \$CAN / hab.) comparativement à une dépense moyenne de 35,58 \$CAN par les bibliothèques des trois autres grandes provinces canadiennes : l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Ce sous-financement a pour effet de réduire considérablement le renouvellement des inventaires; les bibliothèques québécoises disposent de 2,58 livres per capita comparativement à 3,02 dans les trois autres provinces, soit un écart de 17,1 %. C'est surtout au niveau des effectifs que l'on retrouve un déficit plus substantiel, au Québec, soit 0,63 personne/année par 2 000 habitants comparativement à 1,04 dans les trois autres provinces (déficit de 65,7 %). Enfin, le tout se traduit par une utilisation beaucoup plus faible, soit 5,9 prêts per capita comparativement à 10,1 dans les trois autres provinces (soit un écart négatif de 71,5 %).

Enfin, la fusion des municipalités en janvier 2002 et l'ouverture en 2005 de la Grande bibliothèque du Québec ont et auront des impacts majeurs sur le développement des bibliothèques du Québec et plus particulièrement à Montréal.

¹ *Pour des bibliothèques québécoises de qualité : guide à l'usage des bibliothèques publiques.*
Montréal : ASTED avec Les Bibliothèques Publiques du Québec et Le Regroupement des CRSBP du Québec. 1996. 104p.

Consolidation du réseau des bibliothèques et conceptualisation de nouvelles normes à Montréal

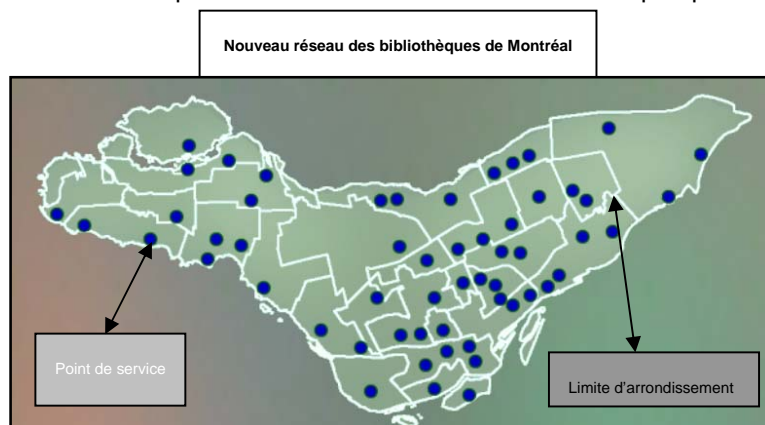
À la suite de la fusion en 2002 des 28 municipalités sur l'Île de Montréal, les délibérations du Sommet de Montréal nous ont permis de conclure qu'il était devenu inévitable d'entreprendre la consolidation du réseau des bibliothèques, désignées « service de proximité » sont sous la responsabilité des arrondissements. À cet égard, il est important de mentionner que la législation assurant l'encadrement du processus de fusion des municipalités prévoit une obligation imputable aux nouvelles municipalités d'intégrer au plan de développement de leur bibliothèque (comme dans le cas des autres services municipaux) la proposition de normes minimales de service. À Montréal, il fut convenu avec le Ministère de la Culture et des Communications du Québec que la consolidation du nouveau réseau s'appuierait d'abord sur les résultats d'une analyse de l'état de la situation (le diagnostic) et par la suite sur la détermination et la mise en œuvre d'un plan de consolidation. Ce dernier serait composé d'axes stratégiques et des objectifs spécifiques dont la réalisation serait assurée en vue de l'atteinte de seuils définis par des normes minimales de service et évaluée par des indicateurs de performance spécifiques à chacun des champs de normalisation.

Considérant le déséquilibre entre l'offre et la demande (c'est-à-dire la carence des ressources requises en vertu de besoins escomptés et de niveaux d'utilisation des services et des ressources documentaires anticipés en comparaison de tendances suivies par de réseaux de bibliothèques canadiens d'envergure équivalente et de performance supérieure), l'état des disparités des ressources et des caractéristiques socio-démographiques entre les arrondissements de la nouvelle ville, de nouvelles normes favorisant la diversification des niveaux de services documentaires s'est avérée comme l'approche à privilégier. À titre d'exemple de développement de modèles d'évaluation, nous présentons le projet mené par la Bibliothèque de Montréal comme un « work in progress. » Ce chantier a le mérite d'illustrer la pertinence d'associer les indicateurs normatifs et les mesures de performance à la mission et aux objectifs spécifiques du réseau des bibliothèques. Cela constitue l'une des principales règles et conditions de viabilité d'un processus d'évaluation de la qualité des services documentaires rendus.

Description du nouveau réseau des Bibliothèques de Montréal

Selon le bilan statistique annuel de 2002, à la suite de la fusion des 28 municipalités sur l'Île de Montréal, on relève que le nouveau réseau des bibliothèques, accueille un peu moins de 6 millions de visiteurs et effectue près de 12 millions de prêts. Par ailleurs, ce réseau de 57 points de service répartis dans 27 arrondissements, comptant sur l'intervention de plus de 900 employés (924,4 personnes/année) localisés dans quelque 60 bâtiments (le réseau de l'ancienne ville de Montréal disposait de 26 points de service uniquement), conserve, gère, développe et tente de mettre en valeur un patrimoine de plusieurs millions de documents. Un service de bibliobus ainsi que des services de prêt par courrier et de dépôts de documents destinés aux personnes âgées et à mobilité réduite s'ajoutent à ces points de service. En considérant les services centraux (Centrale adultes, Centrale jeunes et Phonothèque), on y retrouve près de 4,9 millions de monographies imprimées (soit 2,68 livres par habitants), 11 000 abonnements à des périodiques, un peu moins de 390 000 documents audiovisuels et près de 104 000 documents de diverses catégories. Le coût de fonctionnement du réseau montréalais représente un investissement annuel d'un peu plus de 69 M\$ CAN.

Quant à la population de la nouvelle municipalité de Montréal, elle totalise 1 812 696 habitants. Le réseau de bibliothèques est parvenu à rejoindre plus de 685 000 personnes (soit un taux de pénétration équivalent à 36,3 %). Dans certains arrondissements, plus des deux tiers des résidents étaient et demeurent des abonnés actifs.



Dans l'ensemble du réseau on compte 320 postes publics permettant l'accès à l'Internet et 24 systèmes informatisés distincts de gestion documentaire de 8 logiciels distincts. À cet égard, des investissements majeurs sont prévus en 2004 afin d'amorcer l'harmonisation des systèmes pour l'ensemble des bibliothèques de l'Île de Montréal.

Enfin, soulignons que la Directrice associée des Bibliothèques de Montréal, avec les unités centralisées de traitement documentaire et d'expertise assignée à la planification et au développement du réseau, intervient auprès des directions de bibliothèques en arrondissements aux plans : du développement de nouveaux programmes de médiation, de l'acquisition et du traitement des documents, du soutien informatique en vue de la gestion et du développement de systèmes de gestion des bibliothèques, de l'élaboration de politiques et procédures de services, de la promotion des bibliothèques auprès de la population et des principaux intervenants et enfin de la cueillette des statistiques, de la normalisation et de l'évaluation de la performance des unités du réseau.

Portrait fonctionnel des Bibliothèques de Montréal

À la suite de la fusion des anciennes banlieues et l'ancienne ville de Montréal, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal se sont entendus sur la nécessité d'établir un diagnostic de l'état du réseau des bibliothèques, afin de déterminer des améliorations prioritaires et de planifier sa consolidation. Le Service du développement culturel de la Ville de Montréal et le Ministère de la Culture et des Communications du Québec se sont donc vus confier la responsabilité d'élaborer ce diagnostic. Ce dernier visait à dresser un tableau d'ensemble de la situation des bibliothèques de l'Île, tant au niveau des ressources que des résultats d'exploitation en considérant les volets suivants :

- les ressources humaines, documentaires et immobilières;
- les politiques de service;
- les clientèles;
- l'intégration et l'exploitation des nouvelles technologies;
- les services aux abonnés;
- les services aux bibliothèques;
- la performance des services offerts;
- la desserte.

Ces travaux ont été supervisés par le Comité sur les normes minimales de services dont nous décrivons un peu plus loin le mandat, composé de représentants des arrondissements et de la Direction associée des Bibliothèques de Montréal. Un rapport d'étape a été soumis au Ministère de la Culture et des Communications du Québec en août 2003. Une version révisée et bonifiée de ce rapport comprenant une description plus élaborée des forces et des faiblesses de certains composants du réseau et des analyses comparées et simulations est présentement en cours de réalisation. Les résultats de ces travaux sont également soumis au Ministère de la Culture et des Communications. Le principal objectif de ces derniers travaux est de dégager des priorités d'action en vue de planifier prochainement la consolidation du réseau, de moduler une nouvelle normalisation adaptée à la mise en œuvre de nouveaux axes stratégiques de développement et mieux adaptée à l'offre diversifiée de niveaux de services documentaires à Montréal et d'introduire l'évaluation de la performance.

Normes minimales de service et indicateurs de performance

Le gouvernement du Québec en décrétant et définissant le cadre législatif spécifique au processus de la fusion des grandes municipalités, a prévu des dispositions pour la mise en place de normes minimales de service. Ces dernières doivent fixer le niveau de services que chacun des arrondissements doit assurer en terme de bibliothèque municipale. Le budget d'arrondissement doit être établi en respectant ces normes minimales de service. L'objectif visé par de telles normes est principalement d'assurer une équité de services documentaires auprès des citoyens des 27 arrondissements en préservant un seuil minimum défini par voie normative. De plus, en vertu de cette législation, la mise en œuvre de normes ne doit aucunement compromettre l'autonomie de gestion des arrondissements à l'égard de services de proximité comme les bibliothèques. Ce qui n'est pas sans constituer un défi de taille nécessitant une délimitation raisonnable de la normalisation projetée.

En vertu de cette réorganisation administrative majeure, la Direction de la Bibliothèque de Montréal a voulu saisir cette opportunité pour doter le nouveau réseau de normes de qualité et d'indicateurs de performance. Ainsi, en conformité avec les constats se dégageant de l'état de la situation décrit précédemment, il nous apparaît que de nouvelles normes doivent être proposées afin de favoriser la diversification des niveaux de service sur tout le territoire de l'Île de Montréal, selon des paramètres propres à chacun des groupes ou familles de bibliothèques et d'assurer le calibrage du nouveau réseau. Ces familles de bibliothèques seront déterminées à l'aide d'une analyse intégrée par quartiles et d'une étude comparative par croisement des caractéristiques socio-démographiques, des ressources et des degrés d'utilisation anticipés des ressources et des services et de la proximité des points de service,

À cette fin, la Direction des Bibliothèques de Montréal avec la collaboration des directions d'arrondissements a créé au printemps 2003 un Comité des normes minimales de service en confiant à ce dernier le mandat suivant :

- d'énoncer des orientations stratégiques et des objectifs spécifiques de services requis;
- de proposer des critères ou bases d'application de la normalisation envisagée en fonction des services préconisés et de l'état de disparité des ressources actuelles;
- effectuer les analyses et simulations requises en tenant compte des critères ou bases d'application préconisés pour chacun des objectifs spécifiques énoncés afin de fixer les seuils minimum justes et équitables;
- identifier les indicateurs de performance pertinents à chacune des normes minimales de service retenues;
- préciser les efforts d'harmonisation de l'information de gestion à consentir et proposer des modalités de réalisation;
- recommander un plan stratégique de mise en œuvre et les phases d'implantation des nouvelles normes minimales de service;
- conceptualiser des rapports de suivis appropriés intégrant les indicateurs de performance retenus (comme les Tableaux de bord).

En quelque sorte ce mandat comprend principalement trois volets, soit : la conceptualisation de normes minimales de service, la proposition d'indicateurs de performance appropriés et l'harmonisation de l'information de gestion.

Les buts recherchés par un tel mandat sont :

- assurer à tous les citoyens l'équité d'accès à des services documentaires²;
- rendre efficaces les services de bibliothèques offerts à la clientèle en fonction des objectifs d'entreprise préconisés;
- optimiser l'efficacité des divers programmes de médiation offerts;
- faciliter la consolidation du nouveau réseau et la planification stratégique des programmes d'activité retenus;
- adapter les normes aux caractéristiques socio-démographiques des arrondissements.

Compte tenu de l'envergure des travaux, les échéanciers ont été repoussés afin de permettre la conceptualisation des principales normes minimales et la détermination des indicateurs de performance pertinents d'ici la fin de la présente année. En plus de ces travaux, un sous-comité du Comité des normes minimales de service a été mandaté afin d'effectuer un diagnostic plus spécifique sur l'ensemble des politiques et procédures de traitement documentaire. Au cours de l'automne 2004, le Comité des normes minimales de service devra proposer la mise en œuvre dorénavant des pratiques de traitement documentaire les plus optimales,

En premier lieu, le Comité s'est attardé à définir des objectifs spécifiques auxquels des normes minimales de service peuvent faciliter leur réalisation. Comme il est mentionné par David Fuegi dans le texte de son allocution³ prévue dans le cadre de la même session conjointe de la Section des bibliothèques publiques et de la Section des statistiques et de l'évaluation, en décrivant les normes britanniques, la définition d'objectifs spécifiques est essentielle afin de proposer des normes de qualité pertinentes à la prestation de service requise par la clientèle desservie. La définition de tels objectifs spécifiques permet non seulement d'orienter le plan d'action mais également d'effectuer des choix budgétaires, de faciliter l'implantation d'un plan d'actions prioritaires et de mieux encadrer l'évaluation de la performance. Un premier exercice axé davantage sur les activités en cours a résulté en la proposition de 51 objectifs spécifiques.

² Voir le modèle d'évaluation de l'impact social de la bibliothèque publique élaboré par le Department of Information Studies de la Sheffield University : Usherwood, Bob et Rebecca Linley. 2000. Evaluating equity in public library services. *Journal of Librarianship and Information Science* 32 (June): 72-81

³ Fuegi, David. 2004. Développements récents dans les domaines de la statistique, de la normalisation et de l'évaluation de la performance au niveau des bibliothèques publiques du Royaume-Uni. In *Libraries : Tools for education and development – World Library and information Congress: 70th IFLA General Conference and Council*. Buenos Aires: IFLA, activité n° 131.

Cette opération nécessitait une révision profonde des axes stratégiques et des objectifs spécifiques en fonction de la mission des bibliothèques de Montréal et des priorités d'action se dégageant du *Portrait fonctionnel*. Une approche systémique davantage axée sur une gestion par objectifs a permis de délimiter davantage les priorités d'action. Nous précisons le tout un peu plus loin.

Par ailleurs, tout en assurant la supervision et la validation des travaux du diagnostic, le Comité des normes minimales a défini les paramètres de son mandat afin de bien délimiter la portée de celui-ci en regard de l'exécution du diagnostic sur l'état de situation fonctionnelle et la consolidation du réseau. De plus, il a identifié les domaines d'intervention de la normalisation et les principales préoccupations de gestion ou activités propres à chacun.

Les six domaines sujets à une normalisation retenus sont les suivants :

- **les services** ; référence, prêt, aide à l'utilisateur dont la consultation de ressources électroniques, réservation de documents, animation, clientèles à mobilité réduite, outreach (services hors les murs), renouvellement à distance, tarification, définition d'un tronc commun de services et heures d'ouverture;
- **les ressources humaines** : dotation en personnel, ratio per capita de ressources requises, adéquation du personnel requis en tenant compte des périodes de pointe, formation continue du personnel;
- **les collections** : quantités requises pour chacun des types de documents et supports en fonction des clientèles visées (adultes, jeunes, jeunes adultes, aînés, groupes ethniques, analphabètes et étudiants), base d'application de l'indice d'attribution, renouvellement des collections, multiplicité des exemplaires, rotation optimale des collections proportion des productions québécoises, clientèles particulières;
- **les espaces** : localisation des points de service, dimensions requises, corrélation des espaces en fonction des activités, fonctionnalité et entretien, accessibilité et adéquation en fonction des types de clientèles;
- **les services électroniques** : aménagement d'espaces suffisants, renouvellement des collections de base, adaptation des équipements en fonction de l'offre de service et des nouveautés d'équipements, seuil minimal de service, formation du personnel et du public;
- **les activités de médiation et d'animation** : aménagement d'espaces dédiés, ressources documentaires, qualification du personnel, dotation en personnel, nombre d'activités requis, outreach (collections, personnel, clientèles).

La réalisation de ce projet à multiples actions est extrêmement importante, déterminante et indispensable à la mise en œuvre avec succès du plan de consolidation du nouveau réseau. Le Comité est composé de gestionnaires de services de bibliothèques en arrondissements, de spécialistes de l'unité centrale de planification et du développement du réseau, de cadres de direction et d'un conseiller en ressources financières. Notons que les représentants des arrondissements ne sont pas nécessairement des bibliothécaires de formation.

En plus des tendances se dégageant des travaux sur l'état de la situation décrits dans la section précédente et des analyses opérationnelles et projections plus spécifiques découlant de ce dernier exercice, le Comité des normes doit considérer les répercussions de l'énoncé de Politique culturelle de la nouvelle ville, devant être finalisé d'ici l'automne 2004, des réflexions menées dans le cadre du Sommet de Montréal réalisé en 2002, des résultats d'exploitation depuis la fusion dont les impacts de la migration des usagers, de l'amorce des travaux sur l'harmonisation des systèmes et des retombées des travaux de commissions politiques consultatives.

De plus, l'ouverture de nouvelles composantes dans le réseau mérite une actualisation des examens effectués dans le cadre des travaux permettant de dresser le portrait fonctionnel du nouveau réseau. Enfin, l'élaboration de nouvelles normes devra tenir compte de l'ouverture prochaine de la Grande bibliothèque du Québec, combinant les vocations de bibliothèque nationale et de recherche ainsi que de bibliothèque publique de référence.

Collaboration sur le plan international

En participant aux travaux de divers comités de spécialistes en la matière dont particulièrement au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de l'IFLA, il est apparu incontournable à la Bibliothèque de Montréal de s'inspirer de pratiques reconnues. Ainsi, au niveau de l'évaluation de la performance, sans équivoque, il est clair que l'on devra s'inspirer de la norme ISO 11620. Il n'en reste pas moins qu'en toute légitimité, on pourra et devra probablement développer pour certaines activités nos propres mesures de performance dont entre autre l'évaluation de la migration des usagers.

Néanmoins, en ce qui regarde la modélisation d'un plan de consolidation en fonction de normes minimales de service, la planification stratégique et la gestion par objectifs spécifiques développée par un Sous-comité de planification du Comité des normes minimales, il nous est apparu fort pertinent d'avoir recours particulièrement à l'expertise britannique. Ainsi, le LISU de la Loughborough University associé depuis août 2003 au projet de la Bibliothèque de Montréal transmet diverses observations et avis professionnels afin de guider l'équipe de projet. Également, David Fuegi de la MDR Partners est sollicité à certaines étapes du projet. Des échanges sont également à prévoir auprès d'institutions de d'autres pays ayant adapté des approches similaires, particulièrement en Europe.

Ainsi, la détermination des axes stratégiques et des objectifs spécifiques à la Bibliothèque de Montréal s'inspire grandement des travaux menés dans ce domaine en Grande-Bretagne. À cet effet on s'est particulièrement référé au plan de développement britannique présenté en 2003 par le Department for Culture, Media and Sport dans son document *Framework for the Future : Libraries, Learning and Information in the Next Decade*⁴. Ce plan s'appuie sur la normalisation proposée antérieurement dans le document *Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries; standards and Assessment*⁵.

Plan stratégique du réseau des bibliothèques

Afin de recentrer la nouvelle normalisation devant être préconisée à Montréal, il est apparu fort pertinent d'opter pour une approche transversale s'inspirant de la gestion par objectifs. Ainsi, en fonction des objectifs spécifiques retenus, l'identification d'indicateurs normatifs (normes minimales de service) et d'indicateurs de performance en vue de mesurer le degré d'atteinte des normes, apparaît plus cohérente et justifiable.

Ainsi, un sous-comité de planification fut chargé d'élaborer un plan stratégique et de soumettre celui-ci au Comité des normes minimales. Ce plan retient 5 axes stratégiques et 17 objectifs spécifiques. Le sous-comité a également dressé une liste de préoccupations de gestion associées à chacun de ces objectifs spécifiques; on en compte pour le moment 46. Finalement, une cinquantaine de moyens (50) permettant de réaliser ces préoccupations de gestion ont été identifiés.

On retrouvera dans le tableau de la page suivante ces 5 axes stratégiques et 17 objectifs spécifiques qui devront être mis en œuvre au cours des prochaines années.

⁴ *Framework for the Future : Libraries, Learning and Information in the Next Decade*. London: Department for Culture, Media and Sport, 2003. 59p.

⁵ *Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries; standards and Assessment*. London: Department for Culture, Media and Sport, [2000]. 18p

Axes stratégiques	Objectifs spécifiques
<p>1 Assurer à la population montréalaise l'accessibilité à une offre de service de qualité</p>	<p>1.1. Offrir aux usagers un réseau de bibliothèques dont les aménagements et les espaces physiques répondent aux besoins.</p> <p>1.2. Offrir aux usagers une gamme de services communs et des services conviviaux d'un arrondissement à l'autre, intégrant les particularités locales.</p> <p>1.3. Offrir une gamme variée de ressources documentaires et informationnelles qui répondent aux besoins et aux préférences des usagers.</p> <p>1.4. Offrir aux usagers un service à la clientèle de qualité qui s'appuie sur l'excellence des ressources humaines.</p> <p>1.5. Assurer la complémentarité des services offerts par les bibliothèques montréalaises et la Bibliothèque nationale du Québec.</p>
<p>2 Augmenter le lectorat et la fréquentation des bibliothèques chez les 0-17 ans</p>	<p>2.1. Fournir à la clientèle jeunesse des services accrus, diversifiés et mieux adaptés à ses besoins.</p> <p>2.2. Développer et mettre en place une approche-famille.</p>
<p>3 Renforcer l'utilisation des bibliothèques comme outil d'intégration et de développement social</p>	<p>3.1. Maintenir et développer des collections et programmes spécifiques adaptés aux clientèles ciblées.</p> <p>3.2. Contribuer à des actions locales en matière de prévention du décrochage.</p> <p>3.3. Contribuer à l'accès à la Culture et à sa démocratisation.</p>
<p>4 Renforcer le rôle des bibliothèques comme milieu de vie</p>	<p>4.1. Développer et mettre en valeur des sources et collections locales d'information communautaire.</p> <p>4.2. Favoriser la participation des citoyens à la vie des bibliothèques.</p> <p>4.3. Optimiser l'utilisation des ressources des bibliothèques par des groupes locaux.</p> <p>4.4. Soutenir et encourager les échanges autour des enjeux locaux.</p>
<p>5 Contribuer à faire de Montréal une ville de lecture et de savoir</p>	<p>5.1. Valoriser la lecture auprès des Montréalais.</p> <p>5.2. Développer, avec les autres services municipaux, une démarche intégrée de promotion de la lecture dans le cadre des actions municipales.</p> <p>5.3. Favoriser le développement d'une culture de l'apprentissage continu.</p>

Parmi ces 17 objectifs spécifiques, nous avons identifié deux niveaux d'intervention soit :

- la consolidation du réseau;
- la planification stratégique.

Les objectifs spécifiques 1.1 à 1.5, 2.1 et 3.1 peuvent être associés à la consolidation du réseau. Tandis que les autres, sont davantage de l'ordre d'un plan de développement stratégique à plus ou moins long terme. Conséquemment, nous avons considéré que l'élaboration des normes minimales de service devait d'abord se faire en fonction des orientations données à la consolidation du réseau.

De plus, nous avons priorisé 24 préoccupations de gestion concernant la consolidation du réseau (devant figurer au 3^e niveau de la liste des objectifs spécifiques présentée ci-haut) associées aux objectifs spécifiques 1.1 à 1.5, 2.1 et 3.1 et avons amorcé la sélection des principales normes minimales à conceptualiser, c'est-à-dire les normes minimales jugées incontournables qui assureront l'encadrement de la consolidation du nouveau réseau.

Conséquemment, le sous-comité de planification a retenu pour cette première phase 10 préoccupations de gestion et priorisé 14 champs de normalisation jugés comme les prémisses essentielles au nouveau plan de normalisation. Ces 14 champs de normalisation sont les suivants :

Objectifs spécifiques / Préoccupations de gestion retenues (1 ^{ère} phase)	Champs de normalisation prioritaires
<p>1.1 Offrir aux usagers un réseau de bibliothèques dont les aménagements et les espaces physiques répondent aux besoins.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se doter d'espaces physiques adéquats et en quantité suffisante. • Assurer aux usagers la proximité des bibliothèques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Norme d'espace minimal. • Réduction du déficit d'entretien des immeubles. • Aires de desserte en fonction de la densité de population, du degré de proximité et de certains autres facteurs et des niveaux de service requis. • Critères de localisation des points de service et des services d'appoint.
<p>1.2 Offrir aux usagers une gamme de services communs et des services conviviaux d'un arrondissement à l'autre, intégrant les particularités locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer des critères pour assurer la disponibilité et la qualité des services communs. • Assurer un nombre minimal d'heures d'ouverture à l'ensemble des bibliothèques. • Harmoniser les systèmes informatiques de gestion documentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste des services de base à offrir gratuitement. • Prêt et retour universel dans l'ensemble du réseau. • Nombre minimal d'heures d'ouverture. • Système informatique de gestion documentaire harmonisé.
<p>1.3 Offrir une gamme variée de ressources documentaires et informationnelles qui répondent aux besoins et aux préférences des usagers.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectuer une mise à niveau des collections des bibliothèques sous-dotées. • Définir les grands axes du développement des collections en matière linguistique et convenir d'un partage de tâches entre les constituantes du réseau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Critères de dotation des collections en regard d'un plan de mise à niveau des collections en vue de la détermination des quantités de documents optimales requises. • Axes de développement des collections en matière linguistique.

<p>1.4 Offrir aux usagers un service à la clientèle de qualité qui s'appuie sur l'excellence des ressources humaines.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposer de ressources humaines qualifiées et en quantité suffisante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotation en ressources humaines en fonction des niveaux de service, des heures d'ouverture, de la population à desservir et des besoins en médiation. • Répartition de la dotation en ressources humaines par catégories d'employés.
<p>2.1 Fournir à la clientèle jeunesse des services accrus, diversifiés et mieux adaptés à ses besoins.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendre à la clientèle jeunesse des ressources humaines spécialisées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution des ressources humaines pour le secteur jeunes.
<p>3.1 Maintenir et développer des collections et programmes spécifiques adaptés aux clientèles ciblées.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir et développer des programmes en alphabétisation technologique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité gratuite à l'Internet

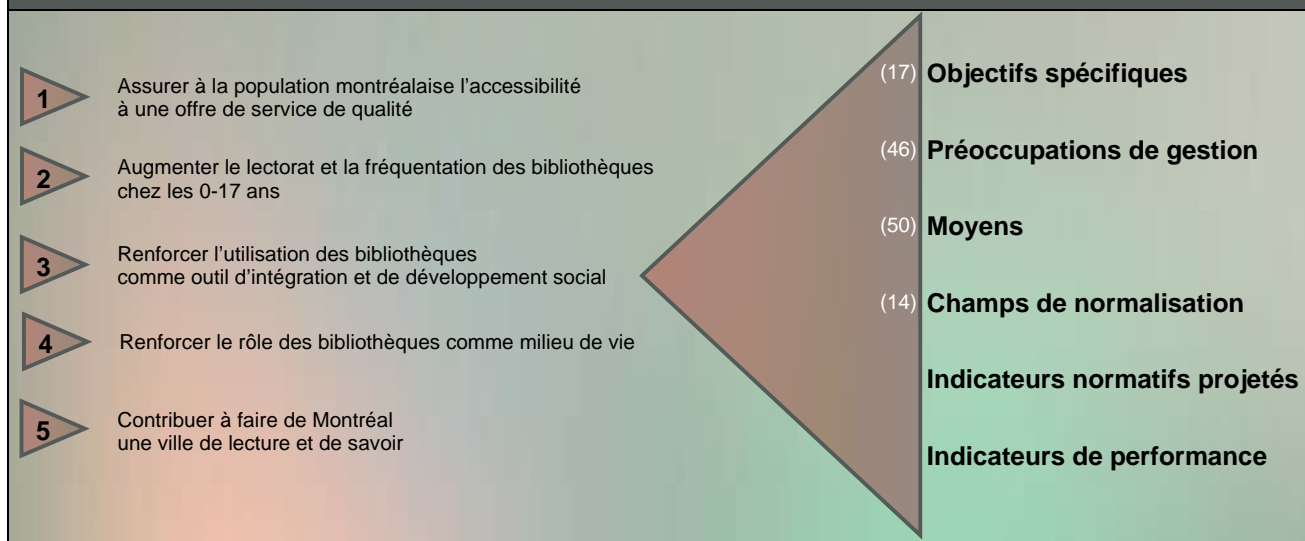
En regard de ces 14 champs de normalisation diverses analyses et simulations seront réalisées au cours des prochains mois afin de déterminer un certain nombre d'indicateurs normatifs (normes minimales) et d'indicateurs de performance. Il est difficile pour le moment de présumer du nombre d'indicateurs qui pourront être proposés à la suite de ces travaux. Quant à l'implantation de ces nouvelles normes et indicateurs de performance, prévue en 2005, elle devra faire l'objet d'un premier plan d'action visant la mise en œuvre pour la prochaine année de la première phase de ce plan stratégique. Au moment d'écrire le présent texte nous en sommes à l'étape de déterminer pour chacun de ces 14 champs normés la liste des variables dépendantes afin d'identifier soit les composantes d'éventuels indicateurs, de déterminer les indicateurs devant être simulés ainsi que les bases d'application potentielles à tester (ex. : densité de population, indice de défavorisation socio-économique de la population, degré de proximité de la clientèle, etc.) tout en favorisant la diversification des normes en fonction de regroupements (ou familles) de bibliothèques et l'offre de niveaux de services. À titre d'exemple, des indicateurs normatifs pourraient s'énoncer comme suit :

- Superficie requise en fonction du niveau de services (indicatif sur les normes en ressources humaines et inventaires de collections requises) et de facteurs socio-démographiques (comme la densité de population dans le rayon de desserte);
- Nombre de p/a requises en fonction de la densité de population du rayon de desserte et du niveau de services offerts et d'un indice d'utilisation anticipé (indice à définir);
- Nombre de livres requis en fonction d'un Taux de rotation X et d'un taux de prêt per capita anticipé Y—le tout pouvant faire l'objet d'un indice consolidé tenant compte de l'utilisation et du vieillissement des collections en regard d'un niveau de service visé ou d'un taux d'utilisation ciblé.

De plus, au cours de l'automne prochain, à la lumière des indicateurs reconnus soit par l'Organisation internationale de normalisation (ISO 11620) ou par l'American Library Association ou au besoin à la suite de notre propre modélisation, des mesures de la performance autant au niveau des ressources que de l'output seront déterminées.

Ainsi nous pouvons schématiser notre modèle de planification stratégique et de normalisation comme suit :

Modèle de planification stratégique et de normalisation



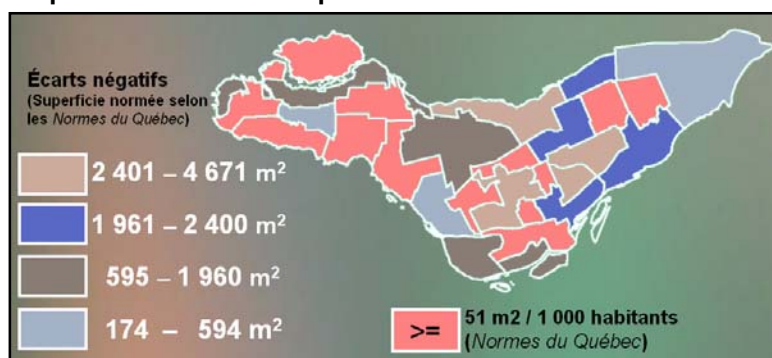
Finalement, avant de procéder à une deuxième phase de conceptualisation de normes minimales de service, nous projetons d'amorcer le processus d'harmonisation de l'information de gestion afin de s'assurer de la comparabilité des mesures de performance éventuellement effectuées.

Également, nous projetons d'élaborer des outils de suivi comme des tableaux de bord afin de non seulement de s'assurer de l'efficacité des activités mises en place en vue du plan stratégique mais surtout d'évaluer l'outcome résultant de cette première phase d'implantation du plan stratégique.

Exemples d'application du modèle de planification stratégique et de normalisation

Afin de mieux comprendre le processus d'intégration de la normalisation au modèle de planification stratégique et de consolidation des ressources développé par le nouveau réseau des Bibliothèques de Montréal, nous présentons deux applications. La première permet de délimiter une norme minimale d'espace et de définir les paramètres de l'aire de desserte optimale afin d'amoindrir les carences de superficies des immeubles existants et le degré de disparité du niveau de proximité des points de service relativement aux concentrations de population. La seconde vise à déterminer les quantités de documents optimales et les critères de dotation des collections et à définir les axes de développement de collections en autres langues que le français et l'anglais.

Superficie des bibliothèques et aires de desserte



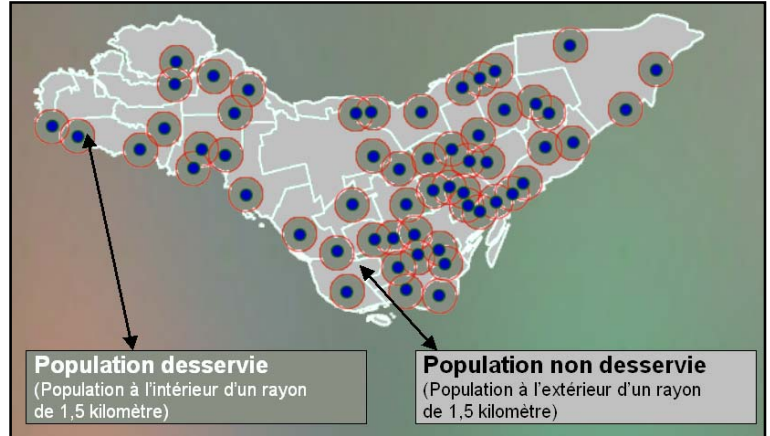
En vertu du *Programme d'aide financière aux équipements culturels* (Québec, juin 1991), la superficie requise des locaux abritant les bibliothèques varie selon la population desservie. Ainsi, les Bibliothèques de Montréal devraient offrir un espace équivalent à 51 m² / 1 000 habitants. Or, le relevé des superficies des bibliothèques nous indique plutôt qu'un peu plus de 50 % des arrondissements disposent de points de service déficitaires en terme d'espace. De plus, la carence d'espaces bibliothèques demeure extrêmement variable

parmi les 15 arrondissements déficitaires et certes plus substantielle dans la zone centrale de l'Île de Montréal où la densité de population est prépondérante. Cette disparité des écarts de superficie relativement à la surface requise est très bien décrite sur la carte ci-après. On constate qu'un peu moins de 20 % des arrondissements offrent moins de 50 % de la surface de plancher recommandée par les *Normes du Québec*. Cependant plus de 40 % des arrondissements disposent de bibliothèques localisées dans des locaux offrant plus d'espace que la norme requise.

Enfin plus de 60 % des arrondissements n'offrent même pas la superficie moyenne des locaux des bibliothèques canadiennes desservant 500 000 habitants et plus.

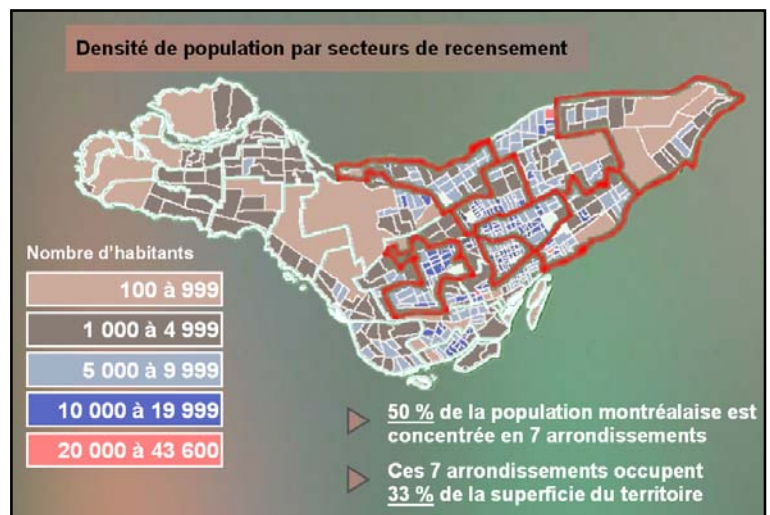
Par ailleurs, le territoire montréalais est caractérisé par une diversité marquée des concentrations de population. Ainsi, 50 % des montréalais habitent dans une zone géographique équivalente à 33 % de la superficie de l'île de Montréal. Cette zone de concentration démographique est localisée dans une aire délimitée par 7 arrondissements seulement. Selon les *Normes du Québec*, la population desservie par une bibliothèque devrait se situer à l'intérieur d'un rayon de 1,5 km.

On présente sur une carte de l'Île de Montréal ces divers rayons de desserte. On peut remarquer qu'il y a au centre de l'île une concentration et superposition des cercles; celle-ci ne doit pas être interprétée comme une présence supérieure de points de service au besoin réel. Ainsi, diverses simulations sont en cours afin de cerner plus facilement les carences de services de bibliothèque sur le territoire. L'attribution d'un rayon de desserte de 0,75 kilomètre pour les bibliothèques localisées dans les arrondissements très densément peuplés semble plus appropriée. Dans le cas des arrondissements faiblement peuplés, une attribution d'un rayon de 2,0 ou 2,4 kilomètres est présentement examinée. Ces travaux nous permettront de fixer les bases d'application des indicateurs normatifs en fonction du degré de proximité des bibliothèques, de la densité de la population, de la distance inter-bibliothèques et de la configuration socio-démographique des arrondissements.



Cette approche vise principalement à maximiser l'amointrissement des disparités en terme de population desservie sur le territoire montréalais. Cette nouvelle avenue dans la normalisation basée plutôt sur la densité de population et certains autres facteurs socio-démographiques plutôt que sur la population desservie apparaît mieux adaptée à la configuration d'un territoire urbanisé tel que celui de Montréal et favorisera l'offre segmentée de niveaux de services et la coopération inter-arrondissements.

La carte ci-contre présente cette distribution fort diversifiée des populations des arrondissements Montréalais.



En regard du modèle de planification stratégique et de normalisation, il est convenu d'assurer à la population montréalaise l'accessibilité à une offre de service de qualité. Celle-ci se traduit d'abord par un réseau de bibliothèques dont les aménagements et espaces physiques répondent aux besoins. Deux préoccupations de gestion retiennent notre attention, soit l'offre d'espaces physiques adéquats et en quantité suffisante et le maintien d'une proximité raisonnable des bibliothèques auprès de la population. Trois moyens devraient nous permettre de mettre en œuvre ces préoccupations de gestion, soit :

- la mise en place de normes minimales d'espace;
- la définition d'aires de desserte en fonction de la densité de population;
- l'offre de services d'appoint en considérant la dimension et la localisation des aires de desserte.

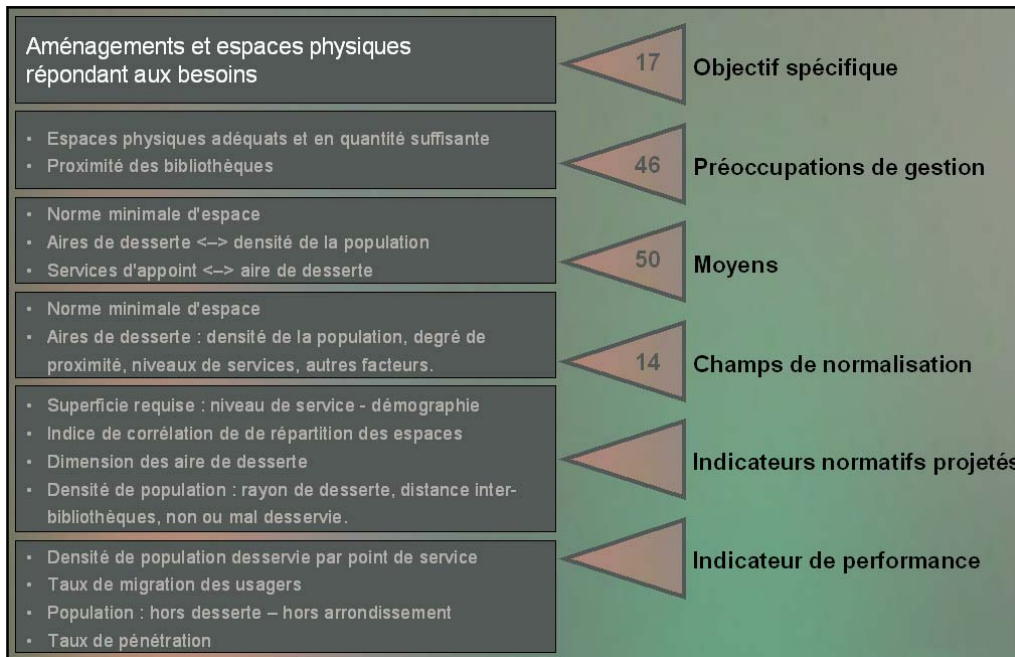
La consolidation des points de service du nouveau réseau sera donc déterminée par les deux champs de normalisation suivants : une norme minimale d'espace et des aires de desserte segmentées en fonction de la densité de la population, du degré de proximité, des niveaux de services offerts et de certains autres facteurs à déterminer. Ces champs de normalisation s'appuient sur les résultats obtenus par les six indicateurs projetés suivants :

- la superficie requise (définie en fonction des niveaux de service considérés et de facteurs socio-démographiques);
- l'indice de corrélation et de répartition des espaces prévus pour les diverses activités et services offerts);
- la dimension des aires de desserte;
- la densité de population à l'intérieur des rayons de desserte retenus (0,75, 1,5, 2,0 ou 2,4 km);
- la distance inter-bibliothèques;
- la population non ou mal desservie.

Afin de juger le degré d'atteinte de ces indicateurs normatifs, notre modèle prévoit l'évaluation des cinq indicateurs de performance suivants :

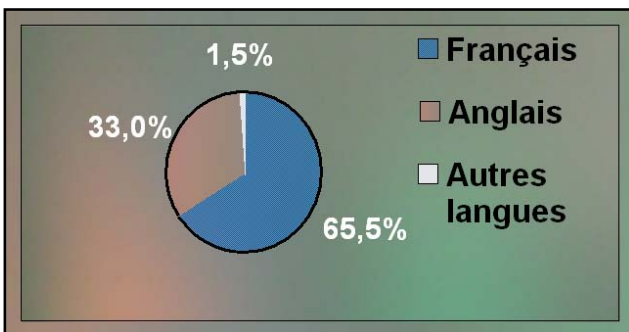
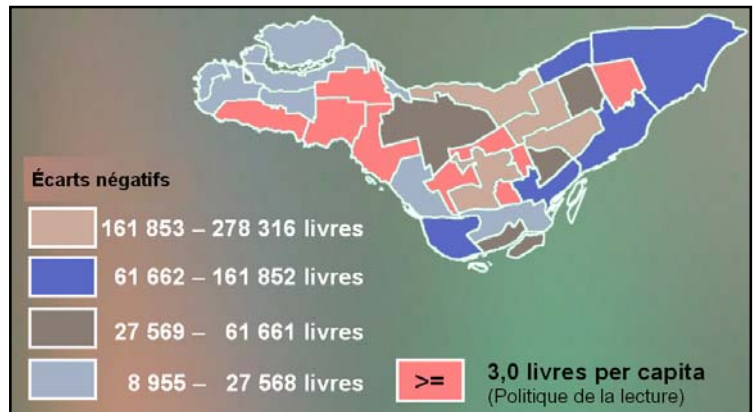
- la densité de population desservie par point de service;
- le taux de migration des usagers;
- la population hors desserte de l'arrondissement;
- la population desservie hors arrondissement;
- le taux de pénétration.

Le modèle de planification et de normalisation intégrant tous ces éléments est schématisé dans le tableau de la page suivante.



Ressources documentaires et informationnelles

En vertu des *Normes du Québec*, les Bibliothèques de Montréal devraient disposer de 2,2 livres par habitant. On constate des carences en ressources documentaires importantes puisque un peu moins de 60 % des arrondissements (16/27) disposent moins de 2,2 livres per capita. De plus, près de 67 % des arrondissements (18/27) offrent moins de 3,0 livres per capita. Ainsi, pour atteindre ce dernier objectif du Programme national de promotion du livre et de la lecture, il faudrait ajouter aux collections existantes un peu moins de 1 550 000 livres. À cet effet, on constate encore une fois une très grande disparité des déficits en ressources documentaires sur tout le territoire montréalais. Certains arrondissements présentent des déficits supérieurs à 275 000 livres et d'autres des carences de l'ordre de 9 000 livres. Neuf arrondissements disposent de plus de 3,0 livres per capita. Les carences les plus substantielles se retrouvent dans les arrondissements de zone centrale de l'île de Montréal. La carte suivante présente cette disparité des déficits documentaires.



En plus de ce déficit en ressources documentaires, on relève une absence générale de livres en langue autre que le français et l'anglais. Pourtant plus de 70 % des immigrants qui s'installent au Québec résident à Montréal et se répartissent inégalement sur le territoire de l'île. Quelques données statistiques sur l'état des collections adaptées aux groupes ethniques sont présentées dans le tableau suivant. Ces données illustrent assez bien cette absence de corrélation entre les inventaires de collections en langue d'origine disponibles et la ventilation des groupes linguistiques de population desservie dans les divers arrondissements montréalais.

Ainsi, par ce second exemple, le plan de consolidation des Bibliothèques de Montréal propose encore d'assurer à la population montréalaise l'accessibilité à une offre de service de qualité mais cette fois en développant et en maintenant une variété de ressources documentaires et informationnelles répondant aux besoins et aux préférences des usagers. Si l'on se réfère au tableau sur les axes stratégiques, il s'agit du 3^e objectif spécifique orientant la réalisation du 1^{er} axe stratégique.

Deux préoccupations de gestion retiennent notre attention, soit :

- la mise à niveau des collections;
- le développement des collections ethniques.

Des critères de dotation en ressources documentaires et un plan de rattrapage devront être définis afin de combler les déficits documentaires constatés. Ce développement des collections engendrera des interventions axées sur les deux champs de normalisation suivants :

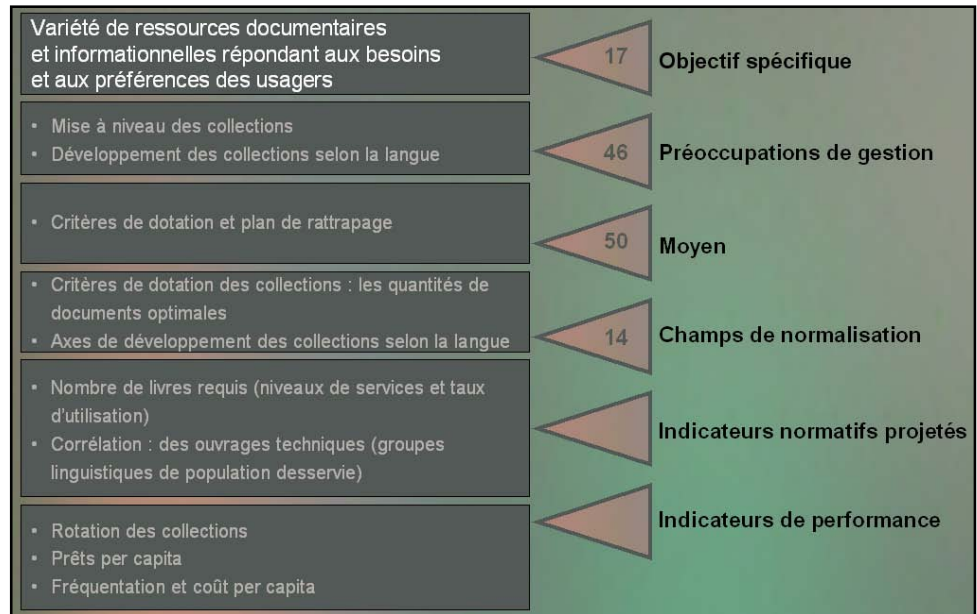
- la détermination de quantités de documents optimales et de critères de dotation des collections;
- la définition d'axes de développement de collections en autres langues que le français et l'anglais en fonction de nouveaux programmes et services adaptés.

Les indicateurs normatifs projetés suivants seront déterminants en vue de la réalisation avec succès de l'objectif spécifique précité :

- le nombre de livres requis en fonction des niveaux de services offerts et du taux d'utilisation;
- l'indice de corrélation entre la proportion des ouvrages en autres langues avec le ratio de ventilation des groupes linguistiques de la population desservie dans les arrondissements.

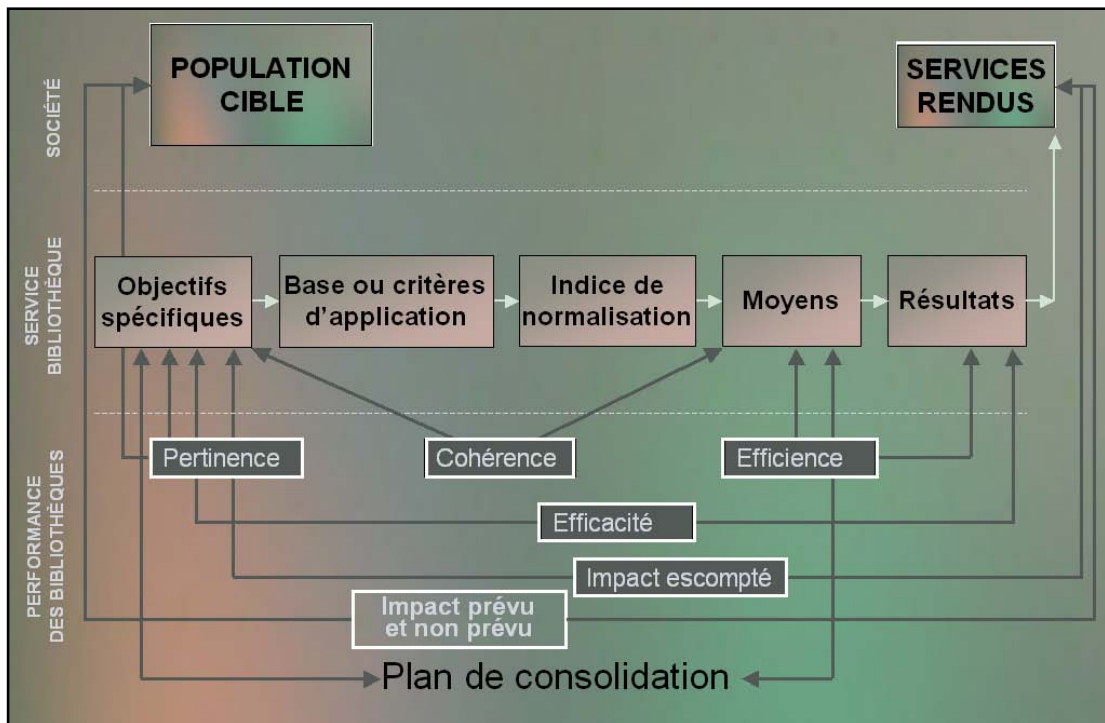
De plus notre modèle prévoit des mesures de performance afin d'évaluer le degré d'atteinte des normes projetées, soit : le taux de rotation des collections, le nombre de prêts per capita ainsi que la fréquentation et le coût d'opération per capita.

Le modèle de planification et de normalisation intégrant tous ces éléments est schématisé dans le tableau ci-contre.



Système intégré de normalisation et d'évaluation de la performance des bibliothèques

En définitive, la réalisation du Plan de consolidation du nouveau réseau montréalais résultera de la mise en œuvre du *Système intégré de normalisation et d'évaluation de la performance des bibliothèques*⁶. Ce système peut être envisagé selon la logique du schéma suivant.



Celui-ci intervient à deux niveaux bien représentés dans notre schéma. Le niveau médian illustre à nouveau la dépendance entre les objectifs spécifiques du réseau et les indicateurs normatifs fonction de divers critères établis à l'aide de simulations préalables. Quant au niveau inférieur, des indicateurs de performance sont sélectionnés en vue d'évaluer :

- la pertinence des objectifs spécifiques relativement aux besoins de la population ciblée;
- la cohérence ou l'adéquation entre les objectifs spécifiques préconisés et les ressources disponibles (ressources documentaires, ressources humaines, locaux et équipements), les activités choisies et les services offerts, c'est-à-dire la mesure des écarts entre les objectifs spécifiques et les moyens;
- l'efficacité des résultats des activités de la bibliothèque en matière sociale (impact des ressources documentaires et des services sur la population à desservir) et en matière de qualité (satisfaction à l'égard des services rendus);
- l'efficacité des moyens utilisés (humains, matériel, financiers) sur le plan de la productivité tout en optimisant les coûts d'opération;
- l'évaluation de l'impact des services rendus en fonction des objectifs spécifiques escomptés;
- l'évaluation de l'outcome ou des impacts sur la population desservie en fonction des services rendus.

Ainsi, les normes minimales de service se trouvent au cœur du Plan de consolidation et l'introduction des indicateurs de performance permet de s'assurer que non seulement les normes minimales de service sont atteintes mais que le Plan de consolidation se réalise de façon optimale et permette au nouveau réseau montréalais de répondre adéquatement aux besoins de la population.

Conclusion

En guise de conclusion, nous pouvons considérer que les développements que le projet de nouvelle normalisation amorcée par le réseau des Bibliothèques de Montréal met en évidence une pratique fondamentale qui doit être suivie dans ce domaine. Le choix d'indicateurs normatifs et les mesures de performance doit être toujours réalisé selon le plan de développement stratégique de la bibliothèque en se référant aux objectifs spécifiques. En outre, il est essentiel de faire le choix des données statistiques, des indicateurs normatifs et les mesures de performance en fonction des interlocuteurs à qui s'adressent les informations de gestion.

En comparaison aux *Normes du Québec* et aux tendances suivies par les réseaux de bibliothèques canadiennes, certaines bibliothèques des arrondissements de Montréal dénotent des carences marquées au niveau des ressources documentaires, des effectifs et des espaces. En ce qui concerne la desserte actuelle des bibliothèques, des disparités importantes au niveau des caractéristiques socio-démographiques engendrent la réévaluation de l'emplacement de certains points de service et la mise en place possible de services auxiliaires. Dans le même esprit qu'au Royaume-Uni, le nouveau réseau des Bibliothèques de Montréal développera une nouvelle normalisation en amorçant d'abord l'identification d'axes stratégiques et des objectifs spécifiques. Selon l'analyse de la desserte, il semble incontournable que cette nouvelle normalisation permette l'offre de niveaux de services en considérant la ventilation de cibles quantifiées en fonction de regroupements de bibliothèques. Dans le cadre de la première phase du projet, un exercice de "priorisation" de 14 champs normés sera fait pour identifier les principales normes qui peuvent assurer la consolidation du nouveau réseau de bibliothèques.