

La tarification dans les bibliothèques publiques au Québec

Tariffing in Quebec Public Libraries

La fijación de tarifa en las bibliotecas públicas en Quebec

Serge Robillard

Volume 29, Number 3, July–September 1983

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1053621ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1053621ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

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

ISSN

0315-2340 (print)

2291-8949 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Robillard, S. (1983). La tarification dans les bibliothèques publiques au Québec. *Documentation et bibliothèques*, 29(3), 107–110.
<https://doi.org/10.7202/1053621ar>

Article abstract

An actual tool in financial planning and administration, tariffing should be considered as a basic philosophy for global action in the financing of municipal services.

Tariffing corresponds to the fiscal principle of taxation based on received services: have the taxpayer pay for the services he gets.

This mode of financing will progressively reach many sectors of municipal activity, including public libraries.

Tariffing in Quebec public libraries is impending. Foreplanned in an in-depth analysis, this tariffing can reveal itself the most equitable and efficient administrative formula.

Will the professionals in libraries get involved in this irreversible process?

La tarification dans les bibliothèques publiques au Québec

Serge Robillard*

Société de développement multidisciplinaire
Montréal

Véritable outil de planification et de gestion financière, la tarification doit être considérée comme une philosophie d'action globale à la base du financement des services municipaux.

La tarification répond au principe fiscal de la taxation selon le bénéfice reçu: faire payer le contribuable en fonction des services qu'il reçoit.

Ce mode de financement atteindra progressivement plusieurs secteurs de l'activité municipale, dont les bibliothèques publiques.

La tarification dans les bibliothèques publiques au Québec est imminente. Précédée d'une analyse en profondeur, cette tarification peut s'avérer la formule la plus équitable et la plus efficace sur le plan administratif.

Les professionnels des bibliothèques s'impliqueront-ils dans ce phénomène irréversible?

Tariffing in Quebec Public Libraries

An actual tool in financial planning and administration, tariffing should be considered as a basic philosophy for global action in the financing of municipal services.

Tariffing corresponds to the fiscal principle of taxation based on received services: have the taxpayer pay for the services he gets.

This mode of financing will progressively reach many sectors of municipal activity, including public libraries.

Tariffing in Quebec public libraries is impending. Foreplanned in an in-depth analysis, this tariffing can reveal itself the most equitable and efficient administrative formula.

Will the professionals in libraries get involved in this irreversible process?

La fijación de tarifa en las bibliotecas públicas en Quebec

Verdadero instrumento de planificación y de gestión financiera, la fijación de tarifa debe ser considerada como una filosofía de acción global a la base de la financiación de los servicios municipales.

La fijación de tarifa responde al principio fiscal de la imposición de la contribución según el beneficio recibido: el contribuyente debe pagar en función de los servicios recibidos.

Este modo de financiación alcanzará progresivamente muchos sectores de la actividad municipal, incluyendo las bibliotecas públicas.

La fijación de tarifa en las bibliotecas públicas del Quebec es inminente. Precedida por un análisis a fondo, puede revelarse la fórmula más equitativa y más eficaz en el plan administrativo.

¿Se implicarán los profesionales de las bibliotecas en este fenómeno irreversible?

Deux excellentes raisons nous incitent à parler actuellement de tarification. Premièrement, dans une période de récession économique, les administrateurs tant du secteur public que privé cherchent à minimiser les dépenses de leur organisme ou compagnie par des mesures et des techniques susceptibles de mieux cerner les besoins et de

mieux tenir compte des coûts réels de production. Deuxièmement, et c'est particulièrement l'élément qui nous apparaît majeur et qui n'est pas lié uniquement à des effets conjoncturels, une réforme fiscale a été implantée, dans le monde municipal, depuis l'exercice financier 1980. Un des principes fondamentaux de cette réforme est la taxation selon le bénéfice reçu, soit à toute fin pratique la tarification.

* L'auteur est président de la SODEM

Même si des charges spécifiques ont depuis longtemps été appliquées à des citoyens pour des services spécifiques (notamment dans certains secteurs du loisir, pour l'accès à des documents publics, ou au niveau de certaines taxes d'améliorations locales), c'est principalement par le biais des travaux du Comité conjoint Québec—municipalités que la notion de tarification est vraiment apparue et a été identifiée comme un des éléments de la stratégie de financement des municipalités.

Dans les différents rapports qui ont précédé la réforme, la tarification de services municipaux a été retenue comme étant la formule fiscale à privilégier pour le financement des dépenses municipales. Même si dans la pratique actuelle la tarification en est encore à ses premières étapes, l'orientation souhaitée et présente était, et est toujours, claire. Nous citons à l'appui ce que déclarait M. Christian Laverdière du Service de planification, du ministère des Affaires municipales, à l'occasion d'une journée d'étude sur la fiscalité municipale :

Il s'agit autant que possible de faire payer les utilisateurs de services en fonction de la quantité de services consommés et de leurs coûts de production. Cette façon de taxer permet non seulement de respecter le principe d'équité fondé sur les bénéfices reçus mais encore de réaliser des économies, car en obligeant des gens à assumer les coûts des services qu'ils consomment, il y a un intérêt économique à la modération et on tend à éliminer la surconsommation et partant le gaspillage.

De façon générale, la tarification s'identifie à toutes charges spécifiques pour tous services municipaux dont les coûts peuvent être imputés directement aux utilisateurs. Une définition aussi large de la tarification ne se limite donc pas aux tarifs imposés par les municipalités mais à toutes taxes spéciales ou compensations de la part de bénéficiaires dûment identifiés pour une quantité de services adéquatement mesurable et mesurée.

Attardons-nous maintenant brièvement aux principes fiscaux à la base de la tarification. La tarification correspond à un des deux grands principes de taxation, soit celui basé sur le bénéfice reçu, l'autre plus connu et ayant jusqu'à maintenant été généralement à la base de l'ensemble de la fiscalité municipale, étant la capacité de payer. Ce dernier principe obéit à un objectif de justice distributive. Plusieurs s'entendent maintenant pour affirmer clairement qu'il n'appartient pas aux municipalités de redistribuer les revenus, cette fonction étant du ressort des gouvernements supérieurs.

Ainsi la taxation selon le bénéfice reçu correspond à cette volonté de reproduire, et cela relativement, dans le secteur public municipal, les conditions qui prévalent sur les marchés privés. Lorsqu'un contribuable reçoit un bénéfice

personnel et mesurable de la « consommation » d'un service municipal et qu'il peut être identifié, il est juste et souhaitable qu'il paie pour les bénéfices reçus.

Ainsi, une façon rationnelle et équitable de financer et de rationaliser la production et la distribution de certains services municipaux, consiste à faire payer le contribuable en proportion des services qu'il reçoit. Sont tenus alors pour égaux, et donc sans effet discriminatoire, les usagers qui reçoivent des bénéfices identiques. Cependant, lorsqu'une tarification directe des services est ni réalisable, ni pratique, ni soumise à des coûts administratifs trop importants, l'évaluation foncière peut constituer une base acceptable de répartition des coûts entre les contribuables. Sont alors tenus pour égaux les contribuables dont les valeurs immobilières sont identiques.

Cependant il est important de noter que la production municipale génère non seulement des bénéfices privés mais également des bénéfices communautaires ; une part du bénéfice de la consommation va directement à l'utilisateur alors qu'une autre partie profite à la collectivité. Cette réalité n'écarte pas du même coup les avantages et les possibilités de la tarification. La partie des bénéfices considérés comme collectifs peut être financée à même les fonds généraux, tandis que l'autre partie en vertu des bénéfices privés peut être tarifée. Évidemment, les proportions soumises à chaque formule varieront selon les services impliqués. En somme, la tarification répond au principe fiscal de la taxation selon le bénéfice reçu et peut être utilisée aussi bien en partie qu'en totalité pour le financement d'un certain nombre de services offerts aux citoyens.

La tarification constitue donc un moyen au service du financement de l'activité municipale et non pas une fin en soi ; il faut aussi la considérer avant tout comme une philosophie d'action globale et non pas seulement comme une mesure destinée à régler des problèmes particuliers. La tarification doit être envisagée comme un outil de planification et de gestion financière au même titre que tout autre outil financier. Les municipalités ne doivent pas avoir comme objectif de tarifier tous les services offerts aux citoyens mais adopter les principes inhérents à la tarification aux différents services dont les bénéfices sont mesurables auprès des consommateurs.

C'est dans ce contexte nouveau qu'évolue présentement la fiscalité municipale. Il est évident cependant que celui-ci n'a pas encore influencé concrètement les modes de financement de l'activité municipale, mais les arguments à l'appui de la tarification sont susceptibles d'entraîner à moyen et à long terme des changements importants. Déjà actuellement plusieurs municipalités partagent le coût d'un service sur une base fixe

par logement au lieu de le financer à même la taxe foncière. Une telle pratique s'éloigne d'un objectif de répartition des richesses et se rapproche davantage d'un objectif visant à soumettre le financement à une procédure de tarification. C'est particulièrement le cas des services de cueillette des ordures et des services d'alimentation en eau potable. Ce transfert de charge est une étape importante vers une plus grande sensibilisation à la tarification et cet usage du coût moyen est parfois le seul outil disponible pour un coût administratif acceptable.

Autre exemple de cette nouvelle philosophie qui anime le monde municipal en matière de financement: plusieurs municipalités, particulièrement celles qui ont atteint une taille de 25.000 résidents et plus, qui ont eu tendance, au cours des dernières années, à éliminer les taxes d'amélioration locales pour des raisons de simplicité administrative, réanalysent actuellement la possibilité de remettre en force ces politiques de taxation par secteurs. Il est certain qu'une tarification par zone est quelque peu plus compliquée pour la trésorerie mais il est indéniable que les municipalités se doivent d'ajouter une nouvelle dimension au dossier afin d'évaluer les avantages fiscaux pour les contribuables à se servir de taxes d'améliorations locales pour tarifier par groupes d'utilisateurs certaines dépenses d'immobilisation par exemple.

Le domaine du loisir, en milieu municipal, témoigne lui aussi de cette volonté nouvelle des administrateurs municipaux de transférer graduellement à l'utilisateur des programmes une partie des coûts jusque là assumés par la taxe générale. Cette pratique de la tarification à l'utilisateur s'est accélérée à mesure que l'engagement municipal dans le domaine du loisir allait connaître un essor important. On a alors assisté à la mise en application, dans certains secteurs du loisir, secteur socio-culturel particulièrement, à des stratégies de financement basées sur des objectifs d'autofinancement des dépenses d'opération. Ces charges appliquées aux participants visaient principalement certaines activités plus ou moins nouvelles qui n'apparaissaient pas au profil traditionnel d'intervention des villes. Aujourd'hui, de façon générale cependant, il est intéressant de noter, comme le signale une étude faite par l'Université du Québec à Trois-Rivières, que bien que les revenus provenant de la tarification demeurent encore relativement peu importants, les dépenses d'opération en loisir ont évolué proportionnellement au même rythme que les revenus issus de la tarification. Nous pouvons maintenant affirmer que ce phénomène d'imposition de tarifs à l'utilisateur a tendance à se généraliser tant au niveau de l'ensemble des activités qu'au niveau de l'ensemble des municipalités. La tarification des loisirs s'inscrit dès lors dans un problème global du financement des services publics locaux, et ce, d'autant plus qu'en

loisir, toutes les études démontrent qu'en milieu municipal pas plus de 20 à 30% des citoyens utilisent les services mis à leur disposition (incluant les bibliothèques) et qu'encore là les usagers se distribuent à travers une variété de services et programmes, d'où une segmentation considérable des publics bénéficiaires. Il s'ensuit donc, que dans le domaine du loisir, le mode de financement basé essentiellement sur la taxe générale, apparaît à plusieurs égards inapproprié et constitue une source d'inéquités entre les usagers et l'ensemble des citoyens, puisque ce n'est pas la majorité des citoyens qui utilisent les ressources affectées au loisir.

Ainsi donc, bien que la réalité du financement du loisir en milieu municipal, commence à peine à se diriger vers un objectif de tarification, la très grande majorité des villes appliquent maintenant des tarifs à presque l'ensemble des programmes offerts. Nous prévoyons donc que la mentalité de la gratuité des services qui était jusqu'à encore tout récemment la caractéristique dominante de l'intervention municipale en loisir, disparaîtra au profit d'une véritable politique de tarification. Les citoyens eux-mêmes réfractaires au départ et encore maintenant à l'application de telles mesures, accepteront progressivement mais sûrement le rationnel qui sous-tend cette nouvelle stratégie de financement.

Dans un tel contexte, est-il possible d'imaginer que cette philosophie nouvelle à la base du financement des services municipaux et particulièrement ceux du loisir, épargnera encore longtemps les bibliothèques publiques? Au moment de jeter sur papier cette réflexion sur la tarification, nous n'avons pas pris connaissance du relevé des tarifs qui affectent différents services offerts dans les bibliothèques publiques. Cependant notre expérience du monde municipal nous amène à identifier déjà un certain nombre de services pour lesquels des tarifs sont exigés. Qu'il nous suffise de mentionner l'objectif d'autofinancement pratiqué au niveau de l'acquisition et de la distribution de collections «best seller», la tarification partielle ou totale de différents ateliers d'expression artistique et artisanale, la tarification appliquée au niveau de prêts de documents audiovisuels, la mise en place récente à Ville de Laval (initiative qui soulève d'ailleurs plusieurs controverses) de frais d'abonnement, la tarification de certains services de recherche, etc.. Les résultats de la recherche qui viennent d'être dévoilés, devraient peut-être ajouter à cette liste. Il est certain d'ailleurs que ces premières mesures de tarification soulèvent plusieurs inquiétudes (notamment chez les professionnels que vous êtes), puisqu'elles attaquent de plein fouet certains énoncés de principes qui ont été à la base des objectifs poursuivis par les bibliothèques publiques, à savoir le droit à l'information et l'accès universel aux services qui permettent l'actualisation de ce droit. Notre prétention n'est

pas de remettre en question ce droit fondamental mais plutôt de soulever avec vous quelques interrogations sur une des modalités de réalisation de ce droit, soit la gratuité. N'attachons-nous ou n'attachez-vous pas trop d'importance au prix à payer pour les conditions d'accès à un service? Bien que le prix à payer puisse constituer une mesure de frein à l'accessibilité, est-ce le combien ou le prix en soi qui constitue un handicap dans le fait de tarifier? Par ailleurs, l'application de tarifs est-elle le seul élément à analyser au moment d'identifier les moyens susceptibles d'accélérer le processus de démocratisation à l'information? La quantité et la qualité des services, l'accès géographique ne constituent-ils pas des facteurs aussi importants que le prix qui conditionne l'universalité d'accès aux services et partant, au droit à l'information?

Pour notre part, nous ne sommes pas certain que l'absence de tarif pour l'accès aux services de la collection de base d'une bibliothèque ait permis aux plus démunis d'en profiter. Nous parierions, au contraire, que l'intervention du secteur public, en maintenant une politique de gratuité, a rendu les services plus accessibles encore à ceux qui ont les possibilités financières de se les procurer, le tout au détriment de la masse appelée à en défrayer les coûts par ses impôts et ses taxes. Nous savons que dans d'autres domaines ce phénomène a été constaté et nous sommes prêt à voir avec vous si celui-ci peut être également caractéristique de ce qui se passe dans nos bibliothèques.

Nous voudrions également souligner un autre constat qui milite, selon nous, en faveur de l'application d'une stratégie de tarification dans les bibliothèques. La bibliothèque moderne, que l'on associe de plus en plus à un centre d'animation et de diffusion culturelle, dispense maintenant de plus en plus une panoplie de services, ce qui entraîne conséquemment l'éclatement des cadres conventionnels de la bibliothèque, en plus de produire une segmentation de la clientèle. Dans un tel contexte, nous doutons qu'au nom du droit à l'information et que par respect pour la tradition de gratuité qui s'y est installée, on puisse résister longtemps encore à l'application de mesures tarifaires que l'on aura défendues et justifiées au niveau de d'autres services. Rappelons-nous que la tendance au financement selon le bénéfice reçu atteindra progressivement plusieurs secteurs de l'activité municipale. De plus, à ceux qui auraient le goût de répliquer que cette orientation épargnera les services essentiels et que bon nombre des services offerts par la bibliothèque le sont, nous répondrons que la fourniture de

l'électricité et de l'eau potable en sont et que dans ce domaine la tarification à la consommation est loin d'être exclue.

À notre avis, si jusqu'à maintenant l'application de mesures tarifaires au niveau des bibliothèques n'a été concentrée qu'autour des services marginaux, et que la majorité des administrations municipales hésitent à aller plus loin, c'est qu'elles sont inquiètes des conséquences d'une telle politique sur l'apport des subventions gouvernementales. Mais, il faut se souvenir d'une part que la philosophie accompagnant la mise en place du nouveau régime fiscal a mis en évidence le respect de l'autonomie des municipalités en matière de fiscalité, c'est-à-dire ce choix réservé aux municipalités de taxer ses citoyens selon la quantité des services reçus et que d'autre part le gouvernement a toujours avoué son intention de se retirer des champs de subventions de façon à garantir cet objectif d'autonomie souhaité et exigé par les administrateurs municipaux. Il n'est donc pas farfelu de croire que Québec pourrait s'opposer à des politiques de tarification mises en place par des municipalités autonomes et pour cela user de représailles. Le cas de Ville de Laval devrait être intéressant à suivre à cet égard.

Nous avons donc l'impression que l'application de tarifs de façon plus généralisée au niveau des bibliothèques est imminente. Celle-ci aura cependant avantage à être précédée par une analyse en profondeur de façon à pouvoir distinguer, d'une part la partie des bénéficiaires privés par rapport à ceux dits communautaires qui pourraient être facturés à l'utilisateur, et d'autre part les moyens à utiliser pour rendre cette tarification la plus équitable et la plus efficace possible sur le plan administratif. Il faudra en outre que cette étude soit entreprise par les professionnels des bibliothèques eux-mêmes et que la tarification ne soit pas perçue de prime abord comme une mesure régressive. Au contraire, bien comprise elle pourrait devenir un instrument efficace au service du développement, de la planification et de la gestion financière des bibliothèques publiques dans nos villes.

Nous espérons que ces quelques réflexions, pourront alimenter les discussions concernant la tarification, même si nous sommes convaincu qu'elles ne recueilleront pas le consensus général. La réflexion sur l'ensemble du financement municipal ne fait que débiter et nous sommes certain que les bibliothécaires, au même titre que tous les professionnels du monde municipal, devront y participer.