
La documentation parallèle : le rôle d'intermédiaire du bibliothécaire

Bruno Gnassi

Il y a deux cents ans, Voltaire disait que l'étendue de notre ignorance se mesurait à la multitude des livres publiés. Cette pensée résume bien le dilemme dans lequel nous nous retrouvons tous face à l'explosion de l'information.

L'essor de l'industrie de l'information a non seulement favorisé une plus grande circulation des idées, mais elle a aussi entraîné une saturation de l'information. Étant donné que de plus en plus de gens écrivent pour des audiences de plus en plus spécialisées, il est devenu impossible de se tenir à jour. Déjà, voilà un peu plus de cinq ans, il se publiait au-delà d'un million d'articles, dans le domaine des sciences seulement, sur l'ensemble de la planète, et les professionnels devaient alors consacrer le quart de leurs lectures quotidiennes à se tenir au courant des dernières découvertes dans leur domaine de spécialisation. J'ose à peine imaginer quel doit être le compte aujourd'hui.

Le parlementaire est particulièrement à la merci de cette avalanche d'information. Un ancien député faisait remarquer que les députés fédéraux et leur personnel font partie du marché de l'information, puisqu'ils utilisent cette information pour façonner leurs politiques et ainsi orienter les débats publics et privés, dont l'issue est déterminante pour l'avenir de notre pays. Chaque jour, ils sont submergés par une masse de données qu'il leur est impossible de tout assimiler. « C'est un fait », de dire M. Daubney, « que les politiciens ont besoin d'intermédiaires pour les aider à tirer le maximum de profit de l'information, parce qu'en soi, l'information reste une valeur creuse. Elle doit pouvoir être interprétée pour prendre tout son sens »¹.

Les bibliothèques parlementaires sont les intermédiaires idéaux pour faciliter l'utilisation de l'information. Nous

jouissons non seulement de ressources et de services spécialisés, mais nous sommes également mieux au fait du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et des besoins particuliers de notre clientèle. Cet avantage est particulièrement évident dès qu'il est question de la documentation parallèle et, surtout, du véhicule le plus fréquemment utilisé par nos législateurs – le document gouvernemental.

Qu'est-ce que la documentation parallèle?

L'expression « documentation parallèle » désigne tout document, quel que soit son support, qui ne passe pas par la filière habituelle de publication et de distribution. Utilisée depuis une vingtaine d'années, cette expression englobe la documentation « non conventionnelle » et « semi-publiée ». L'équivalent anglais « grey literature » trouve son origine dans le fait qu'avant l'apparition de l'édition et des copieurs ultra-rapides à haute résolution, la documentation parallèle était souvent mal présentée et presque illisible.

La documentation parallèle se caractérise d'abord par ses faibles tirages, par la variabilité de ses normes d'édition et de production, par l'importance restreinte de son public-cible, par son caractère spécialisé et par son origine ou sa source. Les premiers exemples qui nous viennent à l'esprit, lorsqu'on parle de documentation parallèle, sont les rapports techniques et scientifiques, les documents de travail, les thèses, les documents de conférences non publiés, les études de marché et les épreuves ; mais de plus en plus, la documentation parallèle utilise des supports comme les microformes, les bandes magnétiques, les disquettes et les disques optiques. Sa principale caractéristique réside dans le fait qu'elle n'est pas facilement accessible et que le public ignore le plus souvent son existence.

Le gouvernement est une source importante de documentation parallèle. À partir des années 60 et 70, et

Bruno Gnassi est chef de la Section des publications officielles canadiennes. Le présent article est inspiré d'une communication qu'il a prononcée à une réunion du Groupe canadien des études parlementaires à Ottawa en octobre 1988.

même dès les années 30, dans le cas des États-Unis, le gouvernement n'a cessé d'accroître sa présence dans la société au point de graduellement devenir une sorte de carrefour de l'information. Certains vont même jusqu'à soutenir que la masse de données qui circulent entre les institutions gouvernementales et le public constituent actuellement le mortier de notre société.

« Au Canada, 60 % de toute l'information produite émane du gouvernement. »

Le Centre d'édition du gouvernement du Canada (CEGC) est notre éditeur le plus important. En effet, selon sa directrice, Patricia Horner, il publie à lui seul jusqu'à dix fois plus de titres que toute autre maison d'édition au pays. Sa production englobe chaque année au-delà de 400 nouvelles monographies et quelque 4 000 abonnements. Pourtant, selon certaines estimations, le Centre traite moins de 50 % de tous les documents produits par le gouvernement fédéral. Or, on ne risque guère de se tromper en affirmant que le pourcentage de documents non publiés devrait continuer à augmenter.

Impact de l'économie de l'offre

M. William Converse, ex-président de la Canadian Library Association, soulignait récemment, à l'occasion d'un colloque sur « La philosophie de l'entreprise privée et les bibliothèques fédérales », que l'objectif de recouvrement des coûts allait dominer le monde de l'information pendant les dix prochaines années au moins. Le débat public sur le rôle du gouvernement et le caractère de son intervention en matière d'information s'est amorcé il y a déjà plus de vingt ans. L'énorme volume d'information produite par le gouvernement et les coûts astronomiques qui en découlent présentent aujourd'hui un défi de taille pour les spécialistes en gestion.

Cette nouvelle façon d'aborder la gestion de l'information, c'est-à-dire d'un point de vue « économique », offre un cadre théorique à partir duquel le gouvernement peut espérer pouvoir venir à bout de l'explosion de l'information. L'objectif est de faire de l'information un bien mesurable, évaluable et facile à gérer en tenant compte des trois principes suivants :

- retrait total ou partiel du gouvernement de la sphère de l'information, lorsque cela va à l'encontre de ses objectifs immédiats et clairement définis ou, à tout le moins, réduction de son intervention ;

- imposition de frais d'utilisation de façon que, dans la mesure du possible, le coût soit assumé par les utilisateurs eux-mêmes ;

- encouragement de la concurrence de façon que le coût de l'information demeure abordable sans que le gouvernement doive continuer à payer la facture².

Pour certains, cette nouvelle façon de voir témoigne d'une volonté aveugle de faire prévaloir les considérations d'ordre financier sur la politique d'information et le bien du public. Je n'ai pas l'intention de m'embarquer dans un débat sur cette question. Je préfère laisser à d'autres, plus compétents que moi en la matière, le soin de se prononcer. Je crois cependant important de souligner qu'à cause de la polarisation des points de vue suscitée par ce débat, on a tendance à prêter au gouvernement des intentions qu'il n'a pas. Essentiellement, cette démarche reconnaît « que la libre circulation de l'information entre le gouvernement et ses citoyens est essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie, et que le droit d'accès du public à l'information gouvernementale doit être protégé ». La nouvelle politique du gouvernement en matière de communications, communément désignée sous le nom de chapitre 480, qui a récemment été rendue publique, en demeure sans doute l'expression la plus visible. La publication de cette politique est la première étape d'une vaste réforme des pratiques gouvernementales en matière d'information visant à rendre celles-ci plus conformes à cette nouvelle vision plus « économique » de l'information. Le chapitre 480 modifiera, sous une forme ou sous une autre, pas moins de 21 directives importantes touchant l'ensemble de la procédure, des politiques et des pratiques gouvernementales en matière d'information, notamment le chapitre 335 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor portant sur l'édition, qui établit les paramètres régissant le programme des services de dépôt du Canada.

Le chapitre 480 vise essentiellement à assurer une gestion efficace des communications au sein de l'appareil gouvernemental, compte tenu des priorités et des objectifs fixés. Les organismes et les ministères fédéraux ont, à cet égard, cinq responsabilités principales :

- Les institutions doivent s'assurer que l'information sur les politiques, programmes, et services fédéraux peut être obtenue dans toutes les régions du Canada ;
- elles doivent répondre de la façon la plus complète possible aux demandes de renseignements du public, sans qu'on ait à recourir inutilement à la *Loi sur l'accès à l'information* ou à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ;
- elles doivent désigner des porte-parole principaux pour communiquer avec le public, les médias et les députés ;

- elles doivent aviser Approvisionnement et Services Canada des publications qu'elles envisagent de produire, et lorsqu'Approvisionnement et Services Canada et elles-mêmes conviennent qu'une publication doit être vendue, elles doivent prendre les dispositions nécessaires pour la faire publier par l'entremise d'Approvisionnement et Services Canada, dans la mesure du possible de concert avec le secteur privé ;

- elles doivent dresser et tenir un répertoire des documents publiés ou destinés à la vente et s'assurer que les publications sont mises à la disposition du public.

Selon le chapitre 480, étant donné que la diffusion de l'information est coûteuse, on ne devrait y recourir que dans les cas où il existe manifestement une obligation d'informer le public ou lorsque l'utilisateur est disposé à en payer les frais. Les organismes et les ministères fédéraux ont donc aussi la responsabilité de ne diffuser de l'information que s'il y a demande importante, en particulier dans le cas des renseignements contenus dans les bases de données du gouvernement, et d'en établir le coût en tenant compte du coût total de la collecte, du regroupement, de la préparation, de la production et de la diffusion de l'information en question.

Les critères applicables alors sont énoncés à l'article 12 du chapitre 480. Essentiellement, le gouvernement veut éviter que le contribuable n'ait à payer la diffusion d'information qui n'a d'intérêt que pour son requérant. Il est clair à l'article 12 que le gouvernement est fermement déterminé à empêcher toute diffusion effrénée d'information inutile.

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets de cette politique. On en est encore à fixer les détails de son application. Les tendances observées aux États-Unis peuvent toutefois donner une idée de ses conséquences possibles.

L'expérience américaine : encore plus de documentation parallèle ?

Les Américains ont leur propre version du chapitre 480 depuis 1980-1981. Les bibliothécaires responsables des publications gouvernementales sont toutefois d'avis que l'entrée en vigueur de la réforme de 1988 a rendu plus difficile l'accès aux publications. Cette réforme, et l'ensemble des textes législatifs et des directives que son application a nécessité, visaient à rationaliser la gestion des frais encourus par le gouvernement pour assurer la diffusion de l'information. Or, il semble bien qu'elle ait eu pour résultat de réduire, non pas la paperasse, mais plutôt l'accès à l'information.

Même si, selon l'Office of Management and the Budget (OMB), le nombre de publications gouvernementales aurait enregistré une baisse de 14 à 16 pour cent en 1982, des études

démontrent qu'en réalité le volume de documentation parallèle s'est accru. Dans un article rédigé en 1984, Valerie Florence, elle-même bibliothécaire responsable des publications gouvernementales, constate que pendant la période où l'OMB 81-16 a été en vigueur, la production de publications que cette directive visait justement à circonscrire (par exemple, les dépliants, les prospectus publicitaires, etc.) s'est, en fait, accrue, tandis que le nombre de rapports de recherche sérieux a diminué d'environ 13 pour cent⁴. L'édition de publications destinées à la vente par les services nationaux d'imprimerie a nettement diminué en 1985 et 1986 aux États-Unis. Dans un article paru récemment dans la revue *Reference Librarian*, Sara Knapp, une autre spécialiste des publications gouvernementales, laisse entendre que l'essentiel de cette information est, en réalité, devenue d'usage interne plutôt qu'externe et cite, à titre d'exemples, les démarches observées par des organismes comme la Securities and Exchange Commission, le United States Census Bureau et le Bureau of Labor Statistics, en matière d'édition. Les nouvelles tendances qui se dessinent à Statistique Canada en matière d'édition laissent entrevoir un processus semblable.

Statistique Canada

En tant que bibliothécaires responsables des publications gouvernementales, vous êtes sans doute au courant de la controverse grandissante entourant l'orientation du programme d'édition de Statistique Canada. L'enjeu principal de ce débat concerne la politique officielle de recouvrement des coûts adoptée par ce ministère. Initialement dictée par la nécessité d'effectuer le recensement de 1986 dans un contexte de compressions budgétaires, cette politique trouve ses racines, comme l'explique Doug Newsome, codirecteur de la Division des communications à ce ministère, dans la volonté du gouvernement d'adopter une politique de gestion de l'information qui tienne compte des coûts de production⁵. Le ministère s'efforce constamment d'évaluer sa gamme d'extrants, de définir ses extrants commercialisables, d'examiner la possibilité de privatiser la production de certaines données et de rationaliser ses activités d'information conformément au chapitre 480.

Au cours des cinq prochaines années, le ministère se propose de produire un plus grand nombre de condensés généraux et de consigner les données détaillées sur du papier-étagère ou des supports-machine qui ne seront pas considérés comme des publications et ne seront pas catalogués. Le ministère s'affaire déjà à définir ses besoins en matière de logiciel, à résoudre les éventuels problèmes de protection des renseignements, à évaluer les répercussions de ces documents accessibles par ordinateur sur son programme d'édition et à établir ses critères d'établissement des prix. Au

cours des deux dernières années seulement, la Bibliothèque du Parlement a recensé et acquis pas moins d'une douzaine de documents appartenant à cette catégorie de documentation parallèle. Ces documents prennent, par exemple, la forme de disquettes d'ordinateur renfermant des données de recensement regroupées par circonscription électorale fédérale ou encore de micro-données reproduisant des totalisations non publiées de renseignements à caractère fiscal ou administratif. Autrefois la plupart de ces documents auraient probablement fini par être catalogués ou n'auraient tout simplement pas été publiés autrement.

Le rôle d'intermédiaire des bibliothèques

La bibliothèque parlementaire se situe au coeur même de cette avalanche d'information. Pour arriver à recenser toute la documentation parallèle produite par le gouvernement, il faut au départ beaucoup de flair allié à une bonne dose d'expérience et de détermination. Dans cette tâche, mes collègues et moi-même sommes aidés par le vaste réseau de contacts que nous avons dans l'ensemble de la fonction publique fédérale et par le prestige que nous confère notre association avec le Parlement.

La Section des collections officielles de la Bibliothèque du Parlement acquiert et traite chaque année au-delà de 100 000 documents, dont la majeure partie peut être considérée comme de la documentation parallèle. Les politiques administratives du Conseil du Trésor sur les publications gouvernementales confèrent un statut spécial à la Bibliothèque, puisqu'elles exigent que cinq exemplaires de toute publication pouvant être obtenue auprès du Centre d'édition du gouvernement du Canada y soient automatiquement déposés. De même, tout autre document produit par un ministère ou un organisme fédéral doit être déposé en deux exemplaires à la Bibliothèque.

Notre section veille attentivement au respect de cette politique et fait en sorte que tous les écarts qui lui sont signalés soient immédiatement corrigés. Le personnel de la section estime que chaque demande semblable exige en moyenne une à deux heures de suivi, tout dépendant de la nature de la publication recherchée. De plus, la section s'occupe de défendre énergiquement les intérêts et les besoins de sa clientèle au sein des comités consultatifs des bibliothèques du Centre d'édition du gouvernement du Canada et de Statistique Canada. Ces activités ont permis, par exemple, à la Bibliothèque de suivre de près la mise au point par Statistique Canada du CD-ROM pour faciliter la diffusion de données statistiques et de participer aux discussions sur l'avenir du programme des services de dépôt, en vertu duquel les parlementaires ont accès gratuitement aux publications gouvernementales.

L'accès à l'information : un outil

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont les plus récents outils ajoutés à notre arsenal.

Le principal avantage conféré par la *Loi sur l'accès à l'information* réside dans le contrôle bibliographique accru qu'elle impose de façon générale aux ministères et organismes fédéraux. En fixant les modalités applicables à la diffusion publique, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* établissent non seulement les critères et les frais de communication de même que les motifs de refus, mais aussi les mécanismes régissant l'extraction des renseignements demandés. En créant le poste de coordonnateur des programmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, la loi ouvre une fenêtre stratégique sur l'appareil gouvernemental. En outre, la loi se trouve à élargir, bien qu'indirectement, les moyens dont dispose la Section des collections officielles pour s'acquitter de son mandat.

Les ministères fédéraux sont particulièrement sensibles au coût inhérent à l'accès à l'information. Cela se conçoit assez bien, puisqu'au cours des cinq dernières années, les ministères fédéraux ont traité, selon certaines estimations, au-delà de 16 000 demandes au coût de presque 14 millions de dollars, et que certaines d'entre elles ont coûté en moyenne près de 1 000 dollars chacune.

Cela ne veut pas dire que l'accès à l'information soit un outil idéal. Il demeure fondamentalement une solution de dernier recours. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, il y a cinq ans, la Section des collections officielles de la Bibliothèque du Parlement n'a eu à y recourir qu'une seule fois, même si elle l'a invoquée à plusieurs reprises pour arriver à obtenir des documents.

L'accès à l'information offre une sécurité aux ministères fédéraux incertains de l'à-propos de diffuser une publication et est un outil utile pour obtenir des précisions. L'essentiel de la paperasse inhérente aux demandes d'accès à certains renseignements, de même que les délais encourus, peuvent être évités en passant par la Bibliothèque. Il est possible d'obtenir les renseignements voulus sans devoir surmonter les réticences parfois excessives des ministères à l'égard des demandes des parlementaires.

Conclusion

Si « à l'instar de l'avancement des sciences, la qualité de la politique gouvernementale est tributaire de la facilité d'accès aux données et aux propositions », il n'en est pas moins vrai que cet accès est beaucoup plus aisé si l'information est bien gérée. Il est peu probable que le trop-plein actuel

d'information diminue. La position du gouvernement comme source principale d'information, ses efforts pour surmonter les problèmes posés par l'explosion de l'information et les répercussions possibles de sa politique sur les utilisateurs, tant au niveau des coûts que des délais de réponse, nous justifient pleinement de croire que, loin de diminuer, le rôle d'intermédiaire traditionnellement dévolu aux bibliothèques et aux bibliothécaires en matière d'information ira plutôt en s'élargissant. Inévitablement, nos méthodes vont elles aussi se transformer ; déjà, l'avènement de l'informatique a radicalement modifié notre façon d'aborder l'accès à l'information et son traitement, en accélérant notre travail et en le rendant plus complexe. Le bibliothécaire se situe maintenant au centre d'une équipe de spécialistes en information. La profession n'est pas en danger, comme certains l'ont cru.

Les parlementaires peuvent difficilement faire face au nouveau boom de l'information. Ils n'ont ni le temps ni les

ressources pour absorber ce trop-plein. C'est là où les spécialistes de la Bibliothèque peuvent leur venir en aide. Dans l'exécution de leur tâche, ceux-ci savent qu'ils peuvent compter sur la collaboration non seulement de la clientèle de la Bibliothèque mais aussi sur celle de nombreux spécialistes en la matière. Il est vrai que ceux qui produisent l'information ont souvent tendance à oublier notre existence et à traiter directement avec l'utilisateur. Pourtant, comme l'ont magistralement démontré les spécialistes de King et associés dans leur étude sur cette question, les bibliothèques sont beaucoup mieux placées et beaucoup mieux préparées pour remplir ce mandat⁶. En ce sens, je crois qu'il n'est pas présomptueux de conclure, comme William Osler l'a fait avant nous, que « l'argent investi dans une bibliothèque rapporte beaucoup plus que n'importe quelle action minière ». ■

Notes

1. David Daubney, « La technologie et le pouvoir sur la Colline du Parlement », *Revue parlementaire canadienne*, automne 1987, vol. 10, n° 3, p. 2-3.
2. Sara D. Knapp, « OMB A-130: a policy which would affect your reference service », *Reference Librarian*, 1988, n° 20, p. 35-54. Caponio et Gaffner, *op. cit.*, p. 147-154.
3. Canada, Conseil du Trésor, *Manuel de la politique administrative*, chapitre 480 : Politique du gouvernement en matière de communications, Ottawa, 1988, p. 7-8.
4. Valerie Florence, « Presidential policy and information dissemination: an analysis of the Reagan moratorium on government publishing », *Government Information Quarterly*, 1984, vol. 1, n° 3, p. 273-284.
5. Voir *Feliciter*, janvier 1988, p. 4, lettre adressée au rédacteur en chef par Laine Ruus, et *Feliciter*, octobre 1987, p. 1 et 8, lettre adressée au rédacteur par Douglas Newsone.
6. King Research Inc., *A study of the value of information and the effect on value of intermediary organizations, timeliness of services and products, and comprehensiveness of the EDB*, Rockville, Maryland, King Research, 1984.