

# Une loi pour les bibliothèques :

par Claudine Belayche\*

L'élaboration et la discussion publique d'une loi sur les bibliothèques en France sont reportées – selon des informations journalistiques – à 2001. Et pourtant, en Europe, nombre de pays s'y attendent, d'autant que le Conseil de l'Europe a mis en œuvre depuis quatre ans une série de sessions de travail et de conférences internationales concernant les législations européennes sur les bibliothèques, et les conséquences des technologies numériques sur la diffusion de l'information.

## La situation en France à ce jour

Plus personne n'en parle en France depuis près de deux ans : la « loi sur les bibliothèques » annoncée par Philippe Douste-Blazy, alors ministre de la Culture, en 1996 au Congrès national de l'ABF, dans les locaux de la BnF, puis reprise par Mme Trautmann comme une urgence, une priorité dès son arrivée au ministère de la Culture et de la Communication, cette loi semble reportée *sine die*.

À Bourges, au Congrès 1998, Mme Chatenay-Dolto, représentant le directeur du livre et de la lecture, annonçait comme imminente l'ouverture de consultations sur cette loi. Un an après, à La Rochelle, elle n'en soufflait mot. Que s'est-il passé depuis 1996 ?

Quand nous rencontrons la ministre, dès son arrivée aux affaires, en présence du directeur du livre et de la lecture, elle nous parle longuement de cette loi, nous écoute également. Elle réitère ce point de vue dans le message lu à Strasbourg lors du séminaire du Conseil de l'Europe (voir *infra*). Mais, de toute évidence, ses réflexions ne sont pas tout à fait celles que la DLL mène, de façon très technique, sous la responsabilité de Marc-André Wagner, administrateur, chargé de mission sur la loi.

Quand la ministre dit aux journalistes « la loi est presque bouclée », la DLL dit « nous avons préparé des fiches techniques ». Rien ne filtre, et la concertation annoncée avec les associations professionnelles, les représen-

tants syndicaux du MCC, les associations d'élus, ne sont pas organisées. Une étude demandée à Henri Comte, professeur de droit public<sup>1</sup>, n'est malheureusement pas rendue publique – de même que le rapport de Jean-Luc Gautier-Gentès préalable à la mission Wagner ne l'a pas été.

Le fait est qu'aujourd'hui le sujet semble « enterré » : il faut dire qu'un tel projet attire le mauvais sort, un peu comme un autre projet « lourd », celui du statut des établissements publics locaux à caractère culturel. René Rizzardo en a parlé rapidement à La Rochelle, un projet de loi a été soumis en 1998 au Sénat, et n'a jamais été transmis au bureau de l'Assemblée ; un remarquable rapport<sup>2</sup>, rédigé par les inspecteurs de l'Administration des affaires culturelles Anne Chiffert, Robert Lecat et Philippe Reliquet, fait un point détaillé sur les éventuels statuts qui pourraient remplacer des montages de type associatif, conventionnels, acrobatiques parfois, à la limite de la légalité souvent... pour des organismes à caractère culturel dont les missions dépassent le strict contexte de leur collectivité de tutelle : théâtres, conservatoires, bibliothèques importantes à rayonnement large...

De même, le « projet de loi sur les bibliothèques » semble attirer toutes les oppositions :

– À droite, parce qu'il serait présenté par un gouvernement de gauche.

– Dans la gauche socialiste, parce que les élus rechignent à se voir imposer ou même conseiller de faire quoi que ce soit – ils l'ont clairement fait savoir à la Ministre. Il faut dire que les récentes statistiques du Département des études et de la prospective (les collectivités locales dépensent nettement plus que l'État pour la culture, et particulièrement pour les bibliothèques) donnent des arguments aux élus locaux.

– Des autres ministères : l'Éducation nationale n'a jamais voulu que l'on empiète sur son territoire et considère semble-t-il que, de toute façon, une loi sur les bibliothèques ne concernerait pas ses établissements.

## Le droit de prêt

Depuis la remise du rapport Borzeix à la ministre de la Culture et de la Communication, la Direction du livre et de la lecture a organisé deux tables rondes techniques

\* Conservateur de bibliothèques, Présidente de l'ABF

(nous avons développé les positions de l'ABF exprimées lors de ces réunions dans nos *Bulletins* précédents) regroupant des représentants de la chaîne du livre – éditeurs, libraires, auteurs, bibliothécaires – mais jamais de décideurs élus des collectivités territoriales ou des universités. Aucune position du Ministère n'a été présentée, discutée ou amendée.

Au point que, en ce printemps 2000, des auteurs et des éditeurs ont pris une initiative extrême : interdire le prêt de leurs ouvrages en bibliothèque. Nous attendons – à cette date – la liste de ces textes « interdits de diffusion publique gratuite » avec tristesse et inquiétude : rien ne nous semble pouvoir justifier de prendre les lecteurs de bibliothèque en otages de la lenteur ou de l'inertie de l'administration culturelle.

Si cette mesure était réellement mise en œuvre (les auteurs et leurs éditeurs en ont le droit aux termes de la loi de 1957), ce serait peser de façon grave sur l'ouverture à toutes les idées et à tous les courants de la pensée et de la littérature que nous essayons de promouvoir en bibliothèque au service de nos lecteurs, de toute la population de nos services publics.

À cette occasion, certaines organisations (telle la SCAM) ont rappelé que le droit de prêt ne saurait être mis en œuvre en France tout seul, sans une réaffirmation du rôle des bibliothèques et sans l'inclure dans une loi globale sur les missions des établissements et leurs conditions de fonctionnement ! Ce qui est le cas général dans les pays européens ayant institué un droit de prêt...

## Bref état des lieux en Europe...

Au niveau européen, une certaine agitation se fait jour chez nos voisins, qu'ils soient scandinaves, italiens ou portugais ou de l'ancienne Europe de l'Est. Les raisons en sont convergentes, même si elles sont différentes selon le contexte national.

**En Italie**, c'est le droit de prêt qui a poussé le gouvernement, engagé dans une modernisation du réseau des bibliothèques, à se situer : clairement, il a résolu que les établissements à vocation culturelle, éducative et scientifique seraient exonérés de la perception d'un droit de prêt, appliquant en cela les dispositions dérogatoires de l'article 5-3 de la directive du 19 novembre 1992.

**En Grande-Bretagne**, une loi sur les bibliothèques existe depuis un siècle et demi, qui oblige les communes à se doter d'une bibliothèque publique et à développer des services à la population. En 1997-1998, le gouvernement a mis en place une importante politique d'aide financière à la mise en réseau des bibliothèques publiques et à leur entrée sur le réseau Internet. Il réfléchit aujourd'hui, en coopération avec la Library

Association, à préciser les conditions d'ouverture des bibliothèques dans les communes : proposer/imposer des normes de surface, de moyens, à partir de ratios étudiés par les professionnels en relation avec les besoins de la population et les observations du fonctionnement actuel. C'est une véritable révolution dans ce pays.

**Dans les pays scandinaves** (Danemark, Suède, Norvège), des lois existaient depuis nombre d'années ; mais les progrès techniques, les documents numériques, les directives européennes en cours d'élaboration sur la consultation des documents numériques obligent les gouvernements, souvent sous la pression des bibliothécaires (et en concertation avec), à reprendre ces dossiers, à aménager les lois existantes.

**En Finlande**, une troisième loi sur les bibliothèques vient d'être adoptée ; elle remplace et approfondit celle de 1993. Dans ses grandes lignes, elle réaffirme que la lecture publique entre dans les compétences obligatoires des communes. Elle définit les compétences des professionnels, qu'ils soient directeurs ou employés dans les bibliothèques, et précise les fondamentaux des cursus de formation. Elle inscrit le principe de la gratuité du service pour l'utilisateur. Pour sa part, l'État s'engage à apporter une aide financière aux communes pour assurer le fonctionnement minimal. De plus l'État, par des subventions et par l'attribution de livres aux bibliothèques (1 000 exemplaires par édition environ), soutient l'édition nationale. Cette politique est vigoureusement approuvée par la population, qui s'est opposée aux diminutions budgétaires des bibliothèques dans certaines communes<sup>3</sup> (20 000 signatures à Pori).

**Dans les pays de l'ancienne Europe de l'Est**, la véritable révolution administrative et financière touchant les services publics oblige toutes les administrations à se situer dans le nouveau contexte d'économie de marché. Et les bibliothèques, dans une société de l'information désormais non « administrée », doivent trouver des ressources propres, se gérer et gérer les droits d'auteur, se situer dans un contexte éditorial nouveau. Les associations de bibliothèques ont demandé des expertises au Conseil de l'Europe et à des associations professionnelles pour élaborer des projets de loi.

## L'action du Conseil de l'Europe

Au plan international, l'Union européenne, l'OCDE, le G7 (devenu G8 en partie) ont par rapport aux bibliothèques des rôles très parallèles. Statutairement sans compétences culturelles directes, ils interviennent sur les conséquences économiques, ce qui n'est pas sans effet sur le fonctionnement des établissements. On l'a vu pour le droit de prêt, les bases de données : une directive européenne s'en

empare non sur le plan éducatif ou culturel mais sur celui de la libre circulation des biens (sachant que le droit d'auteur et le copyright sont considérés comme des biens en circulation), à la suite des traités de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (convention de Berne, modifiée à Genève en décembre 1998).

## Le Conseil de l'Europe

*« Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale dont le siège est à Strasbourg (France), qui a pour mission centrale de renforcer dans l'ensemble de l'espace constitué par ses États membres la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. La défense et la promotion de ces valeurs politiques fondamentales constituent la préoccupation commune et collective de tous les membres ; elles ne relèvent plus des affaires intérieures d'un État. [...] Le Conseil de l'Europe se consacre également à la valorisation du patrimoine culturel européen dans sa diversité. » (Extrait de la charte constitutive.)*

Sa commission culturelle, sous l'autorité de Raymond Weber, totalement distincte des instances de l'Union européenne, du Parlement européen ou de la Commission européenne, a mis à son agenda l'étude comparée des législations européennes sur les bibliothèques et l'édition de recommandations pour l'élaboration de législations spécifiques.

On se souvient que Jean Gattégno, de 1993 à 1994, avait occupé le poste de chargé de mission pour le livre et la lecture auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Giuseppe Vitiello lui a succédé comme chargé de mission sur les nouvelles technologies, le livre et les archives. Il a commandité plusieurs études, notamment sur l'édition, les bibliothèques et leurs réglementations (confiée à Michel Melot).

En novembre 1998, au siège du Conseil de l'Europe, un séminaire de trois jours a été organisé auquel participaient la Direction du livre et de la lecture, des représentants de directions administratives et d'associations professionnelles de pays européens. Il s'agissait à partir d'interventions structurantes dans trois ateliers de travail, de dresser un constat, de faire des propositions et d'arriver à un texte commun définissant les grandes lignes des recommandations qui devraient sous-tendre un projet de loi sur les bibliothèques dans chaque pays européen, sur des principes communs, sur les bases de la démocratisation, de l'ouverture à toutes les communautés, de la diffusion la plus large de l'information et de la documentation.

L'ABF, comme presque toutes les associations européennes de bibliothécaires, était conviée comme observateur et était représentée par Francine Thomas, vice-présidente de l'Association, et moi-même. « Bibliothèques

et démocratie : les responsabilités des États, des pouvoirs locaux et des professionnels. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 23-25 novembre 1998 » : tel était le titre de cette conférence. Il était décliné en trois thèmes traités parallèlement en atelier :

- bibliothèques, agents de la chaîne du livre et de l'information, questions législatives et politiques ;
- les bibliothèques dans le cadre des politiques nationales du livre et de l'information, entre dispositions législatives et normes d'accomplissement ;
- les lois de tutelle du patrimoine écrit : dispositions générales.

Il serait très long de détailler ce qui fut dit, et discuté parfois âprement, lors de ce séminaire. L'étude que G. Vitiello avait lancée pour tenter d'approcher les points forts des législations dans les pays enquêtés a été difficile, de son propre aveu. Les réponses arrivent lentement, très tard après la date limite, ce qui rend son dépouillement difficile. Évidemment, les questions posées sont différemment comprises, interprétées, et les histogrammes qui doivent rendre compte de différents items sont approximatifs.

Néanmoins, certaines constantes apparaissent : selon les pays, on sera très protectionnistes sur le patrimoine, et totalement « libéraux » sur les principes d'accès, de gratuité de consultation... Le questionnaire reproduit à la fin de cet article donne des pistes pour construire une législation, puisqu'il s'appuie sur des législations existantes et en reprend les points forts. C'était l'objectif poursuivi par le Conseil, qui proposa en fin de séminaire le vote de recommandations sur « la démocratie dans les pratiques bibliothécaires » ou « les bibliothèques agents de la chaîne du livre et de l'information » reproduits ci-après.

Ce travail a été repris lors d'une nouvelle rencontre à Munich, en avril 1999, dont le thème s'articulait plus sur les besoins des citoyens : les documents de référence étaient ceux de l'Unesco et de l'IFLA, mais la conférence a insisté sur le fait que ne devait pas être mis en avant le type de bibliothèque, car toute bibliothèque publique doit s'appuyer sur des principes de base identiques : liberté d'expression et accès libre à l'information, bibliothèques insérées dans une politique nationale du livre et de l'information, bibliothèques agents de la chaîne du livre et de l'information, protection du patrimoine national.

Plus récemment, le Conseil de l'Europe a adopté, lors d'une réunion des quarante et un ministres des pays membres, à Budapest en mai 1999, un texte qui apparaît comme une déclaration d'intention pour une politique européenne sur les nouvelles technologies de l'information. Reconnaisant la place de l'entreprise et de l'initiative privée dans le développement des technologies numériques, il souhaite néanmoins donner un cadre

politique<sup>4</sup> pour que les NTIC rencontrent les bases philosophiques du Conseil de l'Europe : libre accès et participation, compétence, créativité et diversité, protection des droits et des libertés. La déclaration souligne les dangers inhérents aux NTIC, mais encourage à repérer leurs potentialités : elle suggère qu'un processus de régulation permette un équilibre entre administration et libéralisme.

En complément, une Conférence internationale tenue à Helsinki en juin 1999 sur « L'accès public et la liberté d'expression » devait donner lieu à des échanges d'expériences sur les conséquences de l'accès aux documents numériques, et notamment à Internet, pour le public, en relation avec le secteur culturel. De nombreuses questions furent évoquées. Comment capitaliser les richesses offertes par la documentation numérique pour améliorer la liberté d'expression et le libre accès à l'information ? Comment développer une politique culturelle dans ce contexte de la société de l'information ? Comment éviter que le paiement pour l'accès à l'information ne vienne creuser le fossé entre citoyens et limiter les capacités de participer au processus démocratique<sup>5</sup> ? Cette charte d'Helsinki est ouverte au débat public sur la toile.

Comparé au niveau français de la réflexion, il est inutile de dire que nous sommes très loin du compte. Nous y trouvons pourtant une précision dans les implications de ces mutations, une pertinence d'analyse qui font envie : réflexions concernant la nécessaire prise en compte de la responsabilité des professionnels sur l'information véhiculée dans leurs établissements, mais aussi la nécessaire protection de la liberté d'accès à l'information, pour éviter tout processus de censure ou d'intervention sur les choix des usagers.

#### **Des recommandations sont proposées aux États membres :**

- adopter des principes sur l'accès public à l'information en réseau dans les institutions culturelles, en s'appuyant sur les principes de la charte, et adapter les législations existantes ;
- s'assurer que la régulation des points publics d'accès est possible naturellement, en fournissant une qualité de personnel et des niveaux d'équipement appropriés ;
- encourager la recherche sur les agents intelligents, pour permettre la sélection de sites sur des bases de pertinence ou de qualité, en excluant toute tentation de filtrage systématique ;
- entrer dans des partenariats avec des entreprises travaillant sur des systèmes de métadonnées, qui permettent des identifications et des sélections ;
- s'associer à des organismes travaillant dans ce sens, et réfléchir à la faisabilité d'un bureau tiers capable d'aider à identifier les ressources électroniques pertinentes ;

- diffuser la charte aussi largement que possible auprès des organismes et autorités concernés.

Ces deux sessions de travail entrent dans le cadre du programme « Nouvelles technologies de l'information » (NTI) du Conseil de l'Europe, qui devra se traduire par des recommandations aux États membres à propos de l'adaptation de leur législation aux nouvelles données de la diffusion de l'information. Le document *Valorisation du potentiel culturel et éducatif des nouvelles technologies de l'information*, diffusé fin 1999, rappelle les principes de la démarche, et souligne que les politiques gouvernementales doivent « imaginer des stratégies qui, en même temps que les priorités commerciales, envisagent l'existence et le maintien d'un espace public indépendant qui ne serait pas soumis aux contraintes commerciales ». Les bibliothèques et autres institutions d'enseignement ou culturelles apparaissent comme l'incarnation d'une « philosophie de l'accès » public, mais ceci ne saurait être suffisant : de nouvelles compétences, de nouveaux profils de formation dans les nouveaux médias et les industries culturelles doivent être développés.

À Rome, en octobre 1999, une nouvelle Conférence a finalisé les textes préparés précédemment, donnant naissance à deux projets de recommandations.

1. *Guidelines on library legislation and policy in Europe*, non traduit en français pour l'instant<sup>6</sup>. Ce guide rappelle des principes que nous connaissons, d'ailleurs repris du manifeste de l'Unesco, de textes de l'IFLA... organisés en cinq grands secteurs : liberté d'expression et accès libre à l'information ; principes pour le développement des collections ; les bibliothèques au sein des politiques nationales du livre et de l'information ; les bibliothèques et les industries de l'information ; la protection du patrimoine des bibliothèques.

La deuxième partie, concernant les politiques nationales, précise que la législation sur les bibliothèques devra assurer un statut légal et des principes professionnels pour tous les types de bibliothèques, au sein d'un réseau national de politique de l'information : le Plan général d'information (PGI) de l'Unesco<sup>7</sup>.

2. *Nouveaux profils professionnels et nouvelles compétences pour les professionnels de l'information et les travailleurs de la connaissance*. Ce texte incite les pouvoirs publics à adapter les législations du travail, les profils de formation, les programmes éducatifs aux nouveaux besoins des NTI, à soutenir la recherche et développer les réseaux d'éducation et de recherche...

Toutes ces réflexions, ces recommandations sont intéressantes. Quand ouvrira-t-on le débat sur ces thématiques au sein des directions décisionnaires ? Nous ne pou-

vons que souhaiter une discussion publique ouverte, telle que les institutions européennes commencent à la mettre en place : forums de discussion à partir de textes, conférences ouvertes aux associations représentatives, etc.

1. Auteur d'une thèse sur « Les bibliothèques en France ». Dalloz, 1982.
2. L'ABF a été auditionnée par les rédacteurs de ce rapport.

3. Plus d'informations sur :  
<http://www.minedu.fi/minedu/culture/libraries-gateways.html>
4. En ligne à l'adresse suivante : <http://culture.coe.fr/postsummit/nti>
5. Traduction sans coupure du texte introductif de la conférence.
6. C'est pourquoi nous donnons en annexe de cet article les préprojets discutés à Strasbourg, dont nous avons une version française officielle, et non le texte définitif en anglais adressé à quelques représentants des organisations professionnelles, tels l'IFLA, l'ABF, les ministères...
7. La motion « Une loi sur les bibliothèques » votée par l'ABF en 1996

## CHRONIQUE DE LA CENSURE ORDINAIRE

La presse s'est fait l'écho de graves problèmes de censure dans les bibliothèques municipales des villes d'Orange, de Marignane ou de Vitrolles, tenues par des élus du Front national (ou aujourd'hui du Mouvement national républicain).

On parle beaucoup moins de la censure ordinaire, qui existe cachée dans nombre de bibliothèques en France, et donc les collègues qui nous en ont fait la confiance refusent absolument de voir citer le nom de la ville. Ces villes sont régies par des élus de droite ou de gauche, les méthodes de contrôle ne varient pas suivant ce seul critère.

Parfois, l'Inspection générale ou la direction régionale des affaires culturelles sont informées, parfois non, car les bibliothécaires soumis à ce contrôle hiérarchique de leurs propositions d'acquisitions ne l'ébruient pas et demandent l'anonymat le plus absolu !

Ici, le secrétaire général ne souhaite pas que figurent dans les collections des ouvrages sur l'islam ou l'homosexualité. Ailleurs, le maire juge que la bibliothèque n'a pas à offrir à ses lecteurs des guides de voyage (« il y a des agences de voyages pour cela ») ou des revues concernant les beaux-arts (« il y a les musées ! »). Dans une autre, ce sont les disques de jazz ou de rap qui posent problème. Les bandes dessinées pour adultes sont également régulièrement contestées, ce qui entraîne des difficultés pour les bibliothécaires.

Il s'agit clairement de politiques d'acquisitions assumées par des élus visiblement peu concernés par l'encyclopédisme des collections ou par l'ouverture de la bibliothèque à tous les publics sans discrimination, dans le respect du service public.

Mais, après tout, les collections des bibliothèques municipales doivent-elles être encyclopédiques ou pluralistes ? Au nom de quels principes ? En vertu de quels textes législatifs ? Dès lors, quels sont les recours ?

Les tribunaux administratifs ont parfois été saisis. Leurs arrêts, même favorables aux bibliothécaires, restent des réponses formelles et formalistes, utiles, nécessaires, mais qui ne contribueront pas à établir des principes fondateurs sur la constitution des collections des bibliothèques publiques...