

Les bibliothèques publiques anglaises

Nouveaux critères de fonctionnement

Gernot Gabel

Bibliothèque universitaire et municipale de Cologne

gabel@ub.uni-koeln.de

Le déclin des statistiques relatives au prêt d'ouvrages et la baisse d'attractivité des bibliothèques publiques en Grande-Bretagne ont conduit le gouvernement à envisager une stratégie de contrôle des performances des bibliothèques, au moyen de normes préalablement définies.

Le premier programme des mesures à appliquer sur une période de trois ans a démarré en avril 2001.

Retour sur la situation précédente

Les gouvernements conservateurs, successivement dirigés par Margaret Thatcher et John Major, n'ont pas fait preuve d'un zèle excessif à l'égard

des institutions culturelles britanniques, mais il faut néanmoins porter à leur actif la création du ministère du Patrimoine national (DNH : Department of National Heritage).

Pour la première fois dans l'histoire de la Grande-Bretagne, les actions gouvernementales en direction de la sphère culturelle étaient centralisées au sein d'un même service. Les bibliothèques publiques relèvent également de sa tutelle, mais à l'époque

* Traduit de l'anglais par Oristelle Bonis.

Docteur en philosophie et titulaire d'une maîtrise en bibliothéconomie, **Gernot Gabel** est adjoint au directeur de la bibliothèque universitaire et municipale de Cologne. Il est spécialisé en langues et littératures anglaises et romanes. Il a publié de nombreux ouvrages et articles, notamment dans le BBF.

L'État ne trouva pas opportun de développer une stratégie visant à pallier leur baisse de fréquentation. Sur le fond, la politique du laisser-faire du parti conservateur les conduisit à fermer les yeux sur les problèmes pourtant signalés avec insistance par les bibliothécaires, qui pressaient les pouvoirs publics de prendre leurs responsabilités.

Les études statistiques démontrent à l'évidence que, depuis le début des années 1990, le nombre de nouveaux titres ajoutés aux collections a nettement régressé sur le plan national. Qui plus est, du fait des restrictions budgétaires, des pressions furent exercées sur les autorités en charge des bibliothèques pour qu'elles réduisent les horaires d'ouverture, voire suppriment purement et simplement certains établissements¹.

Le DNH créa donc la surprise en publiant au printemps de 1997, quelques mois avant les élections législatives, un rapport sur l'état des bibliothèques publiques anglaises². Loin toutefois de prévoir l'injection de fonds supplémentaires dans les bibliothèques, ce document engageait leurs responsables à trouver des sources de financement en dehors du secteur public.

Les nouvelles orientations

La retentissante défaite des conservateurs aux législatives de 1997 porta au pouvoir le gouvernement tra-

vailleiste de Tony Blair, qui nomma Chris Smith à la tête du ministère de la Culture. Pendant la campagne électorale, les travaillistes avaient promis de s'employer activement à améliorer le fonctionnement du système éducatif, qui inclut les bibliothèques ; ils s'étaient notamment engagés à investir dans les technologies de l'information et à connecter les bibliothèques aux « autoroutes de l'information ». Les bibliothécaires étaient donc fondés à penser que la victoire du parti travailliste mettrait enfin un terme au désengagement de l'État³.

Après avoir publiquement déclaré qu'il lui paraissait indispensable que tous les citoyens disposent d'un bon service de bibliothèques, le nouveau ministère de la Culture, des Médias et des Sports (DCMS : Department of Culture, Media and Sport) fit savoir qu'il ne débloquerait pas de fonds supplémentaires à cet effet. La déception, bien sûr, fut vive. En concertation avec la Commission des bibliothèques et de l'information (LIC : Library and Information Commission), instance consultative au niveau national, le DCMS entreprit malgré tout de définir une politique d'ensemble visant à inciter les bibliothèques à s'équiper des nouveaux outils informatiques. Baptisé « New Library : The People's Network », ce programme devait théoriquement être financé sur les gains réalisés par la Loterie nationale.

Quand, au printemps de 1998, plusieurs des instances locales en charge des bibliothèques annoncèrent qu'elles comptaient réduire les budgets qu'elles leur allouaient, le DCMS réagit promptement en les obligeant à rédiger chaque année un rapport détaillé sur les sommes qu'elles

consacraient à la lecture publique. La mesure ayant un effet immédiat, les premiers rapports furent présentés en septembre 1998 ; ils faisaient le point sur les activités de l'année écoulée et exposaient le programme prévisionnel de la suivante. Tous furent examinés par une commission d'étude constituée de représentants d'une société privée, l'Institut des finances publiques, et de bibliothécaires. Les rapports ayant reçu un avis défavorable de la commission devaient être amendés selon ses propositions.

Décisions politiques

Au printemps suivant, des représentants d'autorités locales saisirent à nouveau le DCMS de leur décision de restreindre encore les plages d'ouverture des bibliothèques, d'en fermer quelques-unes et de licencier du personnel.

Tandis que l'Association des bibliothécaires dénonçait cette situation qui, selon elle, augurait mal des projets d'amélioration en cours, le ministre de la Culture donna un certain retentissement à l'affaire en rappelant que la loi de 1964 sur les bibliothèques publiques et les musées d'État faisait obligation aux municipalités, aux comtés et autres administrations locales d'entretenir un service de bibliothèque « *complet et efficace* ». Cette obligation dont la portée n'a d'ailleurs jamais été vérifiée avait toutefois un caractère trop général pour convaincre les autorités locales de revenir sur leur position.

Constatant que l'engagement très ferme du ministre restait sans grand effet pratique, le DCMS décida de frapper un grand coup. À l'été de 1999, il annonça son intention de préciser le contenu de la loi à l'aide de critères définis en fonction d'objectifs concrets, et élaborés de concert avec l'Association des bibliothécaires.

Suivirent plusieurs mois de consultations intensives au terme desquelles une première version des mesures

1. Selon les chiffres avancés dans le rapport *People, politics and hard decisions* (Sheffield, 1999), 179 bibliothèques et 56 de leurs instances de tutelles au niveau local ont disparu entre 1986 et 1995.

2. *Reading the Future. A Review of Public Libraries in England*, Londres, 1997.

3. Les statistiques publiées par l'université de Loughborough (*Tableaux statistiques sur les bibliothèques et les services documentaires*) mettent en évidence la diminution des heures d'ouverture (passées de 152 000 en 1990 à 141 000 en 1998) dans toutes les bibliothèques de Grande-Bretagne. Au cours de cette période, le nombre total de prêts d'ouvrages a chuté de façon plus spectaculaire encore, passant de 512 à 460 millions.

envisagées fut publiée le 15 mai 2000⁴. C'était, souligna le ministre, « la première fois qu'un gouvernement se chargeait de définir ce que les utilisateurs sont en droit d'attendre de la bibliothèque municipale et ce que les autorités locales doivent assurer pour être en conformité avec la loi ». La proposition

En présentant ces mesures aux professionnels et au grand public, le DCMS invita toutes les parties concernées à proposer leurs suggestions et leurs réflexions en la matière

détaillait vingt-trois critères (un vingt-quatrième fut ajouté quelques jours plus tard) initialement prévus pour être appliqués sur le seul territoire anglais (où l'on dénombre au total 149 autorités locales en charge des bibliothèques), mais dont on espérait qu'ils seraient ultérieurement repris par l'Assemblée du Pays de Galles et le Parlement écossais. En présentant ces mesures aux professionnels et au grand public, le DCMS invita toutes les parties concernées à proposer leurs suggestions et leurs réflexions en la matière. Il ne leur laissait cependant pour cela qu'un délai assez court de six semaines, la date limite pour la remise des propositions étant fixée au 3 juillet.

4. *Comprehensive and Efficient: Standards for Modern Public Libraries. A Consultation Paper*, Londres, 2000.

Le débat

Les 253 réponses à cette invite au débat ont été publiées dans un document qui donne une idée assez exacte des commentaires et des remarques inspirés par l'initiative du ministère⁵. Ils émanent aussi bien des autorités en charge des bibliothèques que de conseils municipaux, d'administrations gouvernementales, de personnes privées, parfois, et varient beaucoup, tant sur la forme, concise ou élaborée, que sur le fond ; il peut s'agir de messages électroniques portant sur tel ou tel aspect de la proposition, ou de longues déclarations qui examinent en profondeur plusieurs des points proposés au débat. Qu'ils aient été envoyés par des individus ou des institutions, tous, en tout cas, ont été traités avec la même attention.

Dans leur grande majorité, les correspondants affirmaient leur accord de principe avec les critères énoncés et approuvaient l'initiative du ministère. Si toutefois les communes estimaient qu'elles arriveraient dans l'ensemble à porter leur réseau de bibliothèques au niveau d'exigence requis, les comtés étaient plus réticents à s'engager formellement au vu des lourds investissements financiers à consentir pour atteindre les objectifs définis sur la première période de trois ans (2001-2003). Réserves et suggestions touchaient notamment aux points suivants :

- le fait que les critères soient exigeables de l'administration locale en charge des bibliothèques plutôt que des bibliothèques elles-mêmes risquait d'entraîner des disparités de traitement préjudiciables à certains utilisateurs, même si, au niveau global, les objectifs étaient remplis par les autorités de tutelle ;
- les personnes responsables de petites unités territoriales jugeaient impossible de satisfaire à ces critères

5. *Analysis of the Consultation on Draft Public Library Standards*, Londres, 2001.

faute de disposer des ressources nécessaires ;

- des groupes d'utilisateurs londoniens inquiets des effets que pourrait avoir le projet sur la fréquentation

Beaucoup de correspondants trouvaient que la proposition accordait une place trop importante au livre et au prêt d'ouvrages, au détriment des autres activités, notamment celles qui en font des centres de la vie sociale et culturelle

croisée de bibliothèques situées dans des arrondissements différents, insistaient sur la nécessité d'établir un partage des responsabilités entre leurs autorités de tutelle et d'harmoniser le fonctionnement sur le plan régional ;

- enfin, beaucoup de correspondants trouvaient que la proposition accordait une place trop importante au livre et au prêt d'ouvrages (autrement dit au rôle traditionnel des bibliothèques), au détriment des autres activités, notamment celles qui en font des centres de la vie sociale et culturelle.

Ceci étant, la quasi-totalité des vingt-quatre critères figurant dans la proposition suscitait l'approbation, puisque le pourcentage des réponses favorables s'échelonnait de 50 %, dans le pire des cas, à 93 %. Deux seulement furent massivement rejetés. Le premier (critère 18 de la proposition) concernait la proportion de person-

nel « professionnel », terme que les correspondants étaient nombreux à remettre en question en avançant que des qualifications particulières ne sont pas en elles-mêmes garantes de la qualité du service. Ils insistaient sur le besoin de définir de nouvelles compétences et d'assurer la formation continue du personnel. Le deuxième point contesté (critère 24) était relatif à l'espace minimum requis pour la bibliothèque, jugé irréaliste et trop coûteux par la plupart des correspondants étant donné les dépenses considérables à engager pour agrandir et aménager les structures existantes.

Pendant que se déroulait ce débat, les conséquences immédiates des critères à l'étude provoquaient un certain émoi dans un autre ministère, celui de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR : Department of the Environment, Transport and the Regions), responsable du financement des autorités locales. Si les bibliothécaires voyaient dans l'ensemble des mesures envisagées « un levier utile pour débloquent des fonds », de son côté le DCMS fit savoir qu'il ne mettrait pas plus d'argent que par le passé dans les bibliothèques. Un porte-parole de ce ministère précisa à cet égard que « la responsabilité légale incombe depuis longtemps aux autorités [locales]. Si elles ne mettent pas les ressources nécessaires dans leurs bibliothèques, cela posera des problèmes et amènera probablement à prendre des décisions difficiles ».

Les critères

Ramenés à dix-neuf dans le rapport final⁶, les critères retenus portent sur quelques secteurs clefs du service offert par les bibliothèques et sont définis en fonction d'un programme trisannuel qui a démarré en

6. *Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries. Standards and Assessment*, Londres, 2001.

Définition des 19 critères

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent assurer aux utilisateurs de ces dernières des conditions d'accès commodes et convenables (PS 1 et 2).

PS 1 • Pourcentage des foyers vivant à une distance déterminée d'une bibliothèque fixe.

a) ensemble des bibliothèques

Spécifications :

- arrondissements de Londres intramuros : 100 % des foyers à une distance de 1 mile ; communes du Grand Londres : 95 % à une distance de 1 mile (ou 100 % à une distance de 2 miles) ;
- districts dépendant d'une autorité unitaire² : 88 % à une distance de 1 mile (ou 100 % à une distance de 2 miles) ;
- comtés : 85 % à une distance de 2 miles.

b) bibliothèques proposant des horaires d'ouverture adaptés.

Les horaires adaptés correspondent à 5 heures d'ouverture par semaine au moins, en dehors des horaires normaux de 9 heures à 17 heures les jours ouvrables.

PS 2 • Proportion des plages de temps durant lesquelles les points de desserte ne sont pas accessibles au public.

Elle est mesurée par :

a) le pourcentage du temps de fermeture d'urgence des bibliothèques centrales et des annexes ;

b) le pourcentage du temps mobilisé par les tournées manquées ou annulées des bibliothèques mobiles.

Par temps de fermeture d'urgence, il faut entendre les périodes de fermeture n'ayant pas été notifiées au public dans un délai d'au moins cinq jours ouvrables.

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent assurer aux utilisateurs de ces dernières des heures d'ouverture adéquates (PS 3 et 4).

PS 3 • Horaires d'ouverture globaux de toutes les bibliothèques sur la base de 1 000 habitants.

L'objectif visé au terme des trois ans du programme est de 128 heures par 1 000 habitants.

PS 4 • Une certaine proportion des bibliothèques les plus importantes reste ouverte 45 heures par semaine au moins. Sont concernées les bibliothèques desservant une zone dont la population est supérieure à 40 000 habitants.

1. PS = paramètre de situation.

2. Il s'agit en l'occurrence de districts qui, entre 1996 et 1998, ont obtenu de ne plus être entièrement gérés par l'administration du comté et dont le conseil se compose pour un tiers de représentants locaux (N.d.t.).

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent les équiper d'un accès électronique conçu en fonction des utilisateurs (PS 5, 6 et 10).

PS 5 • Pourcentage des bibliothèques ouvertes plus de 10 heures par semaine et équipées de catalogues en ligne.

Au terme du programme trisannuel, l'ensemble des points de service fixes ouverts 10 heures ou plus par semaine devrait être équipé d'un catalogue en ligne.

PS 6 • Nombre total des postes de travail électroniques offerts aux utilisateurs pour 1 000 habitants.

L'objectif est fixé à 6 postes pour 10 000 habitants. Tous les points de desserte fixe devraient offrir un accès à l'Internet à la fin de l'année 2002.

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent veiller au bon fonctionnement des services de circulation et de prêt des ouvrages (PS 7, 8 et 9).

PS 7 • Période normale de circulation des ouvrages (calculée en semaines).

La norme est fixée à trois semaines au minimum.

PS 8 • Nombre maximum d'ouvrages que les utilisateurs de bibliothèques sont autorisés à emprunter à chaque fois.

La norme est fixée à huit titres.

PS 9 • Pourcentage des demandes d'ouvrages à satisfaire dans un intervalle :

a) de 7 jours ;

b) de 15 jours ;

c) de 30 jours.

L'existence d'un système de réservation est la clef d'un service « complet et efficace ». Les objectifs se définissent comme suit : 50 % de réservations honorées dans un délai de 7 jours ; 70 % dans un délai de 15 jours ; 85 % dans un délai de 30 jours.

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent encourager l'utilisation de ce service public (PS 10 et 11).

PS 10 • Nombre de consultations du site web de la bibliothèque pour 1 000 habitants.

Seuls les sites Internet doivent être pris en compte.

PS 11 • Nombre de visites à la bibliothèque pour 1 000 habitants.

La mesure s'applique aux groupes suivants : arrondissements londoniens ; circonscriptions de la couronne londonienne ; communes du Grand Londres ; autorités unitaires ; conseils de comté.

L'objectif à atteindre correspond au nombre de visites pour 1 000 habitants,

(suite page suivante)

(suite)

soit : 7650 pour les arrondissements londoniens ; 8600 pour les communes de la couronne londonienne ; 6000 pour les communes du Grand Londres ; 6300 pour les autorités unitaires ; 6600 pour les conseils de comté.

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques sont responsables de la satisfaction des utilisateurs par rapport aux services fournis (PS 12, 13, 14 et 15).

PS 12 • Pourcentage des utilisateurs ayant obtenu le livre qu'ils demandaient.
a) adultes ;
b) enfants.

Pour ces deux populations, l'objectif est fixé à 65 % de demandes satisfaites.

PS 13 • Pourcentage des utilisateurs dont la recherche ou la demande d'information a été satisfaite.

Pour les adultes comme pour les enfants, l'objectif est fixé à 75 %.

PS 14 • Pourcentage des utilisateurs jugeant « bon » ou « très bon » le niveau de compétences du personnel.

Pour les adultes comme pour les enfants, l'objectif est fixé à 95 %.

PS 15 • Pourcentage des utilisateurs jugeant « appréciable » ou « très efficace » l'aide apportée par le personnel.
Pour les adultes comme pour les enfants, l'objectif est fixé à 95 %.

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent offrir aux utilisateurs un large choix de livres et de documents (PS 16, 17, 18 et 19).

PS 16 • Qualité de l'indexation en ce qui concerne les romans pour adultes ; les essais et les livres pratiques pour adultes ; les livres pour enfants ; les usuels et les documents de référence ; les livres en gros caractères et les livres cassettes ;

les documents, imprimés ou non, dans d'autres langues que l'anglais.

Définie en fonction de critères nationaux et locaux, cette mesure de qualité doit en l'occurrence tenir compte des domaines présentant un intérêt sur le plan local, ainsi que des *desiderata* et des besoins particuliers des minorités ethniques.

PS 17 • Nombre total des acquisitions annuelles pour 1000 habitants.

L'objectif est fixé à 216 acquisitions pour 1000 habitants. Les acquisitions peuvent être plus précisément détaillées comme suit (les chiffres sont donnés pour 1000 habitants) :

- romans pour adultes : 88
- essais et livres pratiques pour adultes : 57
- livres et documents pour enfants : 69
- usuels et documents de référence : 11
- livres en gros caractères et livres cassettes : quantité à préciser.

PS 18 • Temps demandé par la reconstitution du fonds d'ouvrages disponibles en prêt.

L'objectif est fixé à 8 ans et demi.

Objectif • Les autorités en charge des bibliothèques doivent s'assurer que ces dernières disposent, quantitativement et qualitativement, d'un personnel qualifié (PS 19).

PS 19 • Nombre d'employés pour 1000 habitants :

- possédant le niveau de qualification requis en gestion de l'information ;
- possédant le niveau de qualification requis en technologies de l'information et de la communication.

Sur le plan quantitatif, les postes se calculent en « équivalents plein temps ». Les autorités en charge des bibliothèques devront préciser dans leur rapport annuel quel pourcentage de la masse salariale elles ont consacré à la formation et au développement.

avril 2001. Ils concernent le fonctionnement global des établissements dépendant d'une même entité administrative, et ne sont donc pas exigibles de chaque bibliothèque en particulier. En regard de la version préliminaire, la liste définitive a été repensée pour insister sur les résultats attendus plus que sur les investissements à engager.

Les mesures ou les finalités associées aux différents critères y font

l'objet d'une brève définition. Elles sont regroupées sous plusieurs rubriques correspondant chacune à un objectif principal modulé en fonction des paramètres de situation.

Le DCMS sollicitait par ailleurs les autorités des bibliothèques publiques de lui faire part de leurs remarques sur tous les critères donnant lieu à des mesures exactes. Pour ce qui est des objectifs concernant l'opinion des utilisateurs, le ministère décréta

que leurs critères seraient mesurés conformément aux enquêtes préparées par un organisme agréé, le CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy).

Les différents critères feront l'objet d'un suivi attentif. Les bibliothécaires dans leur ensemble et les autorités en charge des bibliothèques sont donc invités à faire part de leurs commentaires, remarques et suggestions afin d'améliorer le cadre de travail défini par le ministère.

Perspectives

En mettant sur pied ce programme prévu sur trois ans, le ministère de la Culture, des Médias et des Sports a clairement signalé aux autorités en charge des bibliothèques et au grand public son intention d'améliorer les performances des services de la lecture publique. Nul ne peut désormais ignorer que le gouvernement compte notamment s'appuyer sur les bibliothèques pour permettre à tous les citoyens de compléter leurs connaissances à toutes les étapes de la vie.

Les professionnels des bibliothèques y voient pour leur part un moyen de reconquérir le public. Le test est important pour leurs établissements, mis en demeure de prouver qu'ils sont capables de gérer la situation nouvelle et de se doter des mesures qui leur permettront de remplir les objectifs. Le ministère a prévenu que si ces derniers n'étaient pas atteints, il interviendrait (sans toutefois préciser sur quel mode), mais pas avant que le programme de trois ans arrive à son terme. Cette éventualité a déjà conduit des bibliothécaires à parier que, d'ici peu, ils auraient sûrement droit à un cycle de conférences sur le thème : « *Comment plaire à votre ministère* ».

Août 2001