

Politique et législation des bibliothèques

Perspectives européennes

I. Des politiques des bibliothèques aux politiques de l'information

Depuis une dizaine d'années, la politique et la législation des bibliothèques vont dans le sens d'une complexification croissante qui tient à toute une série de raisons. Tout d'abord, les stratégies industrielles et les décisions des pouvoirs publics sont profondément déterminées par la convergence qui pousse au regroupement d'entreprises dans les secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et des médias.

Giuseppe Vitiello

Conseil de l'Europe
giuseppe.vitiello@coe.int

Bien que ce mouvement ait été moins rapide que prévu, ses conséquences sur le secteur non commercial sont visibles dans les musées, les bibliothèques et les centres d'archives, qui forment un bloc compact et indissociable d'institutions d'information.

Deuxièmement, les organismes d'information apparus dans le secteur privé ont élaboré des circuits de recherche et de diffusion de l'information qui, appuyés sur les réseaux de communication, captent une partie du public des bibliothèques et des services publics d'information. La plupart de ces organismes entrent directement en concurrence avec les services traditionnels des bibliothèques, au point qu'on peut se demander si, au lieu de ces « bibliothèques sans murs » qui ont tant fait couler d'encre, il ne vaudrait pas mieux parler de « murs sans bibliothèques ».

Troisièmement, l'évolution des bibliothèques est commandée par les grandes tendances plus générales observées dans le domaine culturel,

qui, toutes, attestent du déclin de la sphère publique et de la moindre ambition des plans de développement culturel.

Quatrièmement, pour mieux protéger les intérêts des auteurs, des créateurs et des éditeurs, les récentes modifications apportées aux lois sur la propriété intellectuelle interdisent que les documents électroniques archivés soient consultés sans le consentement de leurs auteurs, et sans que ceux-ci aient touché la rémunération convenue.

Enfin, cinquièmement, les coupes opérées dans les budgets publics ont lourdement pesé sur les bibliothèques et sur les centres de documentation et d'information, d'où, par voie de conséquence, une commercialisation généralisée des services d'information.

On pourrait déduire de ce qui précède que la politique des bibliothèques est un concept obsolète qu'il convient de remplacer par celui, plus large, de politique et d'organisation de l'information. Ou que

* Trad. de l'anglais par Oristelle Bonis.

** Cet article paraît simultanément dans la revue *International Information and Library Review* de l'université de Pittsburg. Nous remercions son comité de lecteurs pour le travail qu'ils ont accompli avec l'auteur sur la forme et le contenu du texte proposé ici.

les organisations supranationales et intergouvernementales n'ont pas à intervenir dans la législation des bibliothèques, qui reste exclusivement du ressort des gouvernements nationaux et/ou des autorités locales.

Ces constats contiennent une grande part de vérité. Les bibliothèques ne sont-elles pas, après tout, des composantes essentielles du secteur de l'information au sens large? Et l'Unesco n'a-t-elle pas choisi d'élaborer la *Charte des principes des bibliothèques* sous forme d'un *Manifeste*¹ régulièrement mis à jour - après avoir plusieurs fois tenté au début des années soixante-dix de concevoir un modèle explicite des lois applicables aux bibliothèques (Gardner 1971)?

Une politique européenne des bibliothèques

En Europe, toutefois, le Parlement européen et la Commission européenne², d'une part, le Conseil de l'Europe³, de l'autre, ont dernièrement publié des documents stratégiques attestant d'une réelle volonté d'élaborer une politique européenne des bibliothèques. Les professionnels européens du secteur y ont réagi positivement par la voix d'Eblida (le Bureau européen des bibliothèques et des centres d'information, de documentation et d'archives). Cette effervescence mérite un brin d'explication.

1. *Manifeste de l'Unesco sur la bibliothèque publique*, BBF, 1995, n° 4, p. 10.

2. Le Parlement et la Commission sont deux organes institutionnels de l'Union européenne. Le premier, élu pour cinq ans, compte 626 députés qui, à eux tous, représentent environ 375 millions de citoyens ressortissants des quinze pays membres de l'Union. La Commission est quant à elle l'organe exécutif de l'Union européenne. Elle impulse et administre la politique communautaire, veille au respect des traités de l'Union, négocie des contrats commerciaux internationaux et des accords de coopération.

3. Organisation intergouvernementale créée en 1949, le Conseil de l'Europe a pour mission de protéger les droits de l'homme, l'expression pluraliste de la démocratie et les règles du droit. Souvent confondu avec l'Union européenne, c'est en fait une institution à part, dont les 41 États membres représentent la quasi-totalité des pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest.

Le continent européen n'est pas seulement une riche mosaïque de cultures, de religions, d'identités qui nourrissent sa diversité culturelle et l'entraînent sur la voie d'une unification fondée sur des principes communs et une mutuelle compréhension. C'est également un *patchwork* de traditions juridiques et administratives à l'origine de décalages considérables, aussi bien dans l'évolution des bibliothèques des différents pays que dans le regard porté sur le métier et le statut des bibliothécaires, ou la définition des concepts fondamentaux en bibliothéconomie. Le besoin de fixer des règles communes se fait crûment sentir, aujourd'hui que douze autres pays d'Europe centrale et de l'Est s'apprêtent à rallier la communauté des quinze États membres de l'Union européenne. La nécessité d'atténuer les contrastes et de renforcer la coopération entre bibliothèques s'impose avec plus d'évidence encore si on considère l'Europe élargie aux 41 États membres du Conseil de l'Europe.

La comparaison de la situation des bibliothèques dans les différents pays fait apparaître des inégalités intolérables. Les données brutes relatives aux dépenses des bibliothèques dans 29 d'entre eux (les 15 pays membres de l'Union, 12 qui demandent leur rattachement à l'Union européenne, plus l'Islande et la Norvège) révèlent de profondes disparités. En regard d'un budget moyen de 35 p par habitant, les dépenses estimées de neuf pays d'Europe centrale et de l'Est qui espèrent rejoindre l'Union plafonnent à 5,6 p, et n'atteignent que 10,9 p pour les pays Baltes. Si les bibliothèques danoises dépensent en moyenne 86 p par habitant, celles de Bulgarie ne disposent que de 0,9 p par habitant (Libecon 2000).

La part du développement des bibliothèques dans les politiques nationales relatives à la culture, à l'éducation et à l'information varie même entre des pays pourtant considérés comme proches du fait de leurs

traditions, et assez comparables en termes de superficie et de population. Pour prendre l'exemple des pays Baltes, le pourcentage du budget de fonctionnement global alloué aux bibliothèques est de 17,7 % en Estonie (1998) et de 7 % en Lettonie (1997). Dans les pays nordiques, alors que l'État finlandais participe largement au développement des bibliothèques publiques en allouant aux municipalités des subventions à hauteur de 38 % de ses dépenses culturelles globales, en Suède, l'intervention directe de l'État est à peu près négligeable (3 %), car presque toutes les bibliothèques

Régions ayant compétence pour gérer les bibliothèques publiques

Pays	Présumé ¹	Effectif ²
Allemagne	Oui	71
Autriche	Oui	50
Belgique	Non	0
Bulgarie	Non	0
Espagne	Oui	90
Finlande	Non	0
France	Non	0
Hongrie	Oui	78
Irlande	Oui	100
Italie	Oui	57
Norvège	Oui	100
Pays-Bas	Oui	60
Pologne	Oui	100
Portugal	Non	25 ³
Royaume-Uni	Oui	86
Russie	Non	0
Suède	Oui	100
Suisse	Oui	63

1. Les régions ont ou n'ont pas compétence pour gérer les bibliothèques publiques.

2. % des régions assumant cette responsabilité.

3 L'instance responsable est ici la municipalité, mais les régions contribuent également au développement des bibliothèques.

Source : Région Languedoc-Roussillon (1997), p. 66 (cf. bibliographie).

publiques sont exclusivement gérées par les administrations locales (Conseil de l'Europe, EriCarts 2000).

L'hétérogénéité des différents organismes responsables du développement des bibliothèques rend donc d'autant plus complexes les questions touchant à la coopération entre ces établissements et à leur organisation. Une enquête menée dans 19 pays européens (cf. tableau p. précédente) illustre bien l'importance des pouvoirs qui s'exercent au niveau régional à côté des pouvoirs exercés au niveau municipal. La diversité et l'ampleur de l'intervention de ces instances dans le domaine du livre confirment qu'il est désormais indispensable de refondre les politiques et les législations appliquées aux bibliothèques dans une matrice plus complexe (Région Languedoc-Roussillon, Centre régional des lettres, 1997)⁴.

Pour une redéfinition des politiques et des programmes

Selon la typologie adoptée par l'Unesco, les bibliothèques se classent en cinq grandes catégories : nationales, universitaires, publiques, scolaires et spécialisées. La politique et l'organisation des bibliothèques ont été élaborées en conséquence, sur la base de ce découpage sectoriel. La philosophie qui a jusqu'alors inspiré l'administration des bibliothèques ne saurait cependant résister plus longtemps aux bouleversements intervenus dans le monde de la culture ; ces changements relèvent de trois grandes tendances fondamentales qui ont nom convergence, mondialisation, participation.

4. Dans cette enquête, la région est définie comme le plus grand territoire inclus dans les frontières de l'État à disposer de compétences opérationnelles et d'un organe exécutif démocratiquement élu.

La convergence

Rapporté aux bibliothèques, le concept de convergence supporte bien des interprétations. Il renvoie en premier lieu à l'impérative nécessité de réagir, de s'ajuster et, dans une certaine mesure, de résister aux stratégies industrielles dominantes, axées sur la convergence des secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de la presse. Nul n'ignore que les fusions et les alliances ont d'ores et déjà commencé à remodeler en profondeur le paysage de l'information et de la communication, qui englobe, entre autres, l'industrie de l'édition. S'agissant de cette dernière, la concentration atteint des niveaux jamais connus auparavant.

Pour nous en tenir à deux exemples, citons l'irrésistible ascension du groupe Bertelsmann, qui après avoir racheté Springer Verlag et Random House a fusionné son Club du Livre avec celui de Mondadori, ou l'absorption des éditions Anaya, bien implantées en Espagne et en Amérique latine, par le groupe Havas, autre géant européen. La convergence entre branches d'activités différentes est quant à elle bien illustrée par la fusion d'America On Line (AOL) et de Time-Warner, ou celle de Vivendi et Vodaphone. Enfin, les publications électroniques de Microsoft témoignent de la pénétration du marché du savoir par les producteurs de technologies informatiques.

La convergence s'accompagne de surcroît d'un brouillage des catégories classiques appliquées aux bibliothèques, qui se sont considérablement rapprochées des autres institutions d'information à caractère culturel. Les distinctions établies, par

Le concept de convergence renvoie à l'impérative nécessité de réagir, de s'ajuster et de résister aux stratégies industrielles dominantes, axées sur la convergence des secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de la presse

exemple, entre bibliothèques universitaires et bibliothèques publiques sont moins pertinentes qu'autrefois, de même que les réseaux de bibliothèques automatisées deviennent toujours plus intersectoriels et universels. En ce qui concerne l'environnement électronique, la doctrine dite « ABM » (Archives , Bibliothèques , Musées) plaide en faveur de réseaux électroniques unifiés qui rendraient accessible au grand public le savoir entreposé dans ces mêmes économies de consultation et les mêmes politiques de conservation. Les pré-

occupations en rapport avec l'héritage culturel sont désormais indissociables des activités culturelles et des politiques médiatiques. Ça et là, cette nécessaire restructuration commence à se profiler, notamment aux Pays-Bas, où vient d'être créé un conseil des Bibliothèques, de la Littérature et de la Communication, ou encore au Royaume-Uni, où des institutions distinctes ont été regroupées dans un grand ministère de la Culture, de la Presse et du Sport.

En troisième lieu, les mesures politiques prises dans le domaine de la communication en général doivent

être encadrées par des règles communes. À l'heure actuelle, on assiste en fait à la convergence d'industries culturelles relevant de secteurs qui soit échappent à tout cadre réglementaire, soit sont régis par des règles différentes. Dans l'édition, par exemple, les exigences démocratiques n'imposent aux acteurs de cette branche d'autre règle que d'imaginer des mesures incitatives à même de garantir la diversité et la pluralité de l'offre. L'abondance des productions éditoriales tient donc à des mesures telles que l'allègement du taux de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), les aides à la traduction, les achats en nombre des bibliothèques, etc.

Dans les règles traditionnellement appliquées au secteur des télécommunications, l'exigence démocratique s'exprime avant tout dans l'effort visant à assurer l'accès de tous à un minimum de services de communication (ainsi, les compagnies de téléphone ont-elles été contraintes de couvrir l'ensemble de leur territoire national, y compris les zones les moins peuplées où le trafic est peu important). Enfin, s'agissant de la diffusion radiotélévisée « traditionnelle », l'affirmation des valeurs démocratiques passe par un contrôle du contenu des programmes destiné à vérifier que les informations diffusées sont suffisamment diversifiées et équilibrées pour éclairer l'opinion (Benkler 1998).

En quatrième lieu, la tendance est aujourd'hui à la convergence progressive, mais pas pour autant indolore, des différents acteurs qui interviennent dans la chaîne du livre. Les qualifications, les compétences et les savoir-faire professionnels exigés des éditeurs de publications électroniques, des bibliothécaires et des spécialistes de l'information sont désormais quasi interchangeables. À l'avant-garde de l'information électronique, les bibliothécaires ont su se doter des compétences que requiert la gestion de l'information. Ils défendent maintenant une approche respectant un nécessaire équilibre entre

les collections possédées directement par les bibliothèques et celles qui sont détenues par les éditeurs et qui sont accessibles uniquement en ligne. D'où la mise en place, au sein des bibliothèques, d'un système à deux plages tourné autant vers les produits (livres, cassettes, etc.) que vers l'accès à l'information. Bien qu'il ne soit pas toujours facile à mettre en place, ce modèle inspirera peut-être des évolutions parallèles dans les organismes privés ou publics du secteur de l'information.

La mondialisation

Le facteur mondialisation doit également être pris en compte dans l'élaboration de mesures politiques et législatives applicables aux bibliothèques. Si elle est souvent perçue comme un phénomène d'ordre économique se traduisant par l'internationalisation des marchés, des devises et des entreprises, la mondialisation a aussi des répercussions sociales, culturelles et politiques. Elle se traduit par une interdépendance et une interpénétration croissantes des rapports humains, deux tendances qui vont de pair avec une intégration sans cesse plus poussée de la vie socio-économique de la planète. Les industries convergentes ciblent des marchés mondiaux. Dans le secteur de l'information, le développement de bases de données, de réseaux et de systèmes internationaux fait de l'intensification de la coopération au niveau international un préalable à la gestion des bibliothèques.

La mondialisation culturelle est loin d'entraîner un assentiment un-

nime. L'opposition qu'elle suscite s'est exprimée à plusieurs occasions, à la Conférence de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle en 1999, puis systématiquement lors de toutes les rencontres du « club des pays les plus riches » que constitue le G7. Les négociations qui l'entourent inquiètent les citoyens des pays où la culture est largement soutenue par l'intervention de l'État, lequel justifie son action au nom du compromis à trouver entre les intérêts des industries culturelles mondialisées et la nécessaire démocratisation de la culture. Les efforts engagés à cet égard par plusieurs pays européens, en particulier par la France, visaient autrefois à exclure les questions d'ordre culturel des discussions sur la libéralisation du commerce et des échanges.

Le principal motif d'inquiétude est, en l'occurrence, que l'engagement des dépenses affectées à la promotion de la culture sur le plan national apparaisse comme un mécanisme qui fausse les lois du marché et, partant, celles de la libre concurrence. Les acquisitions décidées par les bibliothèques offrent souvent un débouché supplémentaire aux productions culturelles nationales, et cet aspect sera encore renforcé par les acquisitions collectives des groupements de bibliothèques. Dans quelle mesure cette forme de politique publique influera-t-elle directement sur les échanges commerciaux, et freinera-t-elle donc la diffusion des productions des industries mondialisées? La question reste ouverte. Les pouvoirs publics devraient en principe mettre leurs bibliothèques en

Dans le secteur de l'information, le développement de bases de données, de réseaux et de systèmes internationaux fait de l'intensification de la coopération au niveau international un préalable à la gestion des bibliothèques

avant pour défendre la diversité culturelle face à une offre « globalisée ». À l'heure où l'industrie de l'information s'efforce d'imposer des systèmes de gestion livrés avec des produits électroniques, pour la plupart fabriqués aux États-Unis – et ne répondant pas toujours aux besoins européens ou non américains en général – la diversité de la documentation proposée par les réseaux internationaux de bibliothèques devient une question hautement sensible.

La participation

Le troisième et dernier phénomène à avoir une incidence sur la politique et la législation des bibliothèques est la participation du public. Le rôle des bibliothèques dans la société a considérablement évolué au cours des deux derniers siècles en fonction des objectifs assignés par les gouvernements nationaux et les autorités locales à la culture ou à l'éducation, et des pressions exercées « à la base » pour la généralisation de l'accès aux infrastructures culturelles. Il faut d'ailleurs signaler que ces objectifs coexistent et se recoupent souvent dans les missions aujourd'hui fixées aux bibliothèques.

Au XIX^e siècle et pendant la première moitié du XX^e, la définition d'objectifs culturels servait généralement à assurer la cohésion de la nation et à créer un sentiment d'appartenance communautaire au sein de groupes sociaux avant tout soucieux d'affirmer leur identité. L'essor des bibliothèques nationales et des systèmes de bibliothèques publiques au XIX^e siècle vint refléter cette volonté de réaliser l'unité nationale autour de la culture de l'écrit, dans les limites d'un territoire ou d'une aire linguistique. Les bibliothécaires faisaient alors partie de ces agents employés à la reconstruction de la « communauté idéale » d'une nation dont l'héritage et les traditions façonnaient l'identité culturelle du peuple (Anderson, 1991).

Pour le meilleur et pour le pire, cette mission des bibliothèques est toujours d'actualité en Europe. Dans les pays où le processus de décentralisation est bien entamé, la protection et la *valorisation* des langues et des cultures régionales ont encouragé, ou intensifié, le développement de bibliothèques « nationales » et de systèmes de

Le rôle
des bibliothèques
dans la société
a considérablement
évolué
au cours des
deux derniers siècles
en fonction
des objectifs assignés
par les gouvernements
nationaux
et les autorités locales
à la culture
ou à l'éducation,
et des pressions
exercées « à la base »
pour la généralisation
de l'accès
aux infrastructures
culturelles

bibliothèques mi-nationaux, mi-régionaux. Ce cas de figure est notamment illustré par l'apparition de bibliothèques nationales dans chacune des républiques qui composaient l'Union soviétique avant son effondrement. À l'Ouest de l'Europe, la délégation aux régions de pouvoirs jusque-là détenus par le gouvernement central se traduit

entre autres par le plus grand rayonnement des bibliothèques nationales d'Écosse et du Pays de Galles, en ce qui concerne le Royaume-Uni, ou de la Bibliothèque nationale de Catalogne, en Espagne. En revanche, les abominables opérations de « nettoyage » ethnique entreprises dans les pays de l'ex-Yougoslavie eurent pour corollaire des actions « culturicides » visant à éliminer telles ou telles formes d'expression littéraire. La mise à sac systématique des bibliothèques et des centres d'archives de la région illustre les effets dévastateurs de ce « nettoyage » pratiqué dans des sociétés multiculturelles où plusieurs langues coexistaient.

Les politiques sociales mises en œuvre au XX^e siècle par les gouvernements démocratiquement élus s'efforçaient de vulgariser, sans vraiment tenter de la modifier, la conception idéale de la nation selon les élites. Dans les années 60, toutefois, l'image monolithique de la culture fut sérieusement mise à mal par les mouvements réformistes qui en contestaient la présentation élitiste et bénéficièrent, en sus d'une conjoncture sociale forte, de l'essor sans précédent des industries culturelles. En ouvrant les critères artistiques aux formes d'expression populaires, leur action provoqua un « *élargissement du concept de culture* » (Ellmeier et Raski 1998). Dans les bibliothèques, « *l'élargissement du concept d'information* » se traduit par l'ouverture des collections à des documents autres que les livres, afin de prendre en compte la diversité des cultures et des expressions artistiques des différents groupes sociaux. Au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, cette transformation imposa d'ailleurs un changement sémantique avec l'apparition du terme *médiathèque*, largement adopté par les bibliothèques publiques de France et d'autres pays (notamment l'Italie). La liste très détaillée des missions culturelles que la dernière

version du *Manifeste de l'Unesco* (1994) assigne aux bibliothèques publiques trahit bien cette évolution⁵.

Depuis une vingtaine d'années, le débat porte moins sur la définition des objectifs culturels que sur les moyens à engager pour les réaliser : des visées propres à la politique culturelle, on est passé aux mesures permettant de les atteindre. D'un côté, la décentralisation et/ou la délégation des activités culturelles sont aujourd'hui des priorités qui s'expliquent à partir de l'affirmation des identités régionales et de la participation des structures locales à la gestion culturelle. D'un autre côté, on a surtout mis l'accent sur l'efficacité et l'efficacités des services assurés par les institutions culturelles. Dès le début des années soixante-dix, les professionnels des bibliothèques ont donné la primauté à la mise en œuvre de politiques locales et à la gestion de leurs établissements. Les discussions portaient alors essentiellement sur la meilleure manière d'optimiser les services, ainsi que sur l'application - ou la dénonciation - du principe de la gratuité de ces services. C'est à cette époque que fut lancé le débat, toujours d'actualité, sur l'opportunité de commercialiser tout ou partie des activités des bibliothèques.

En définitive, les années quatre-vingt-dix auront vu s'instaurer en parallèle, d'une part « *la société en réseaux* » (Castells 1996-1998), de l'autre « *l'ère de l'accès* » (Rifkin 2000). Par voie de conséquence, les systèmes de bibliothèques ont entre-

pris de se restructurer afin de satisfaire les besoins créés par un environnement de l'information où le savoir est la clef de la réussite et du progrès, et où la notion de *copyright* est en passe d'abandonner le modèle de la « propriété » (ou détention) pour celui de l'« accès ».

La décentralisation
et/ou la délégation
des activités culturelles
sont aujourd'hui
des priorités
qui s'expliquent
à partir de l'affirmation
des identités régionales
et de la participation
des structures locales
à la gestion culturelle

La mission des bibliothèques est désormais (toujours selon le *Manifeste de l'Unesco sur la bibliothèque publique*) de servir de « *portails du savoir au niveau local* », rôle crucial pour soutenir à tous les niveaux l'évolution individuelle et l'enseignement officiel, et contribuer à familiariser la population avec l'usage de l'informatique. Les nouvelles responsabilités et les nouvelles fonctions assignées aux bibliothèques les inscrivent pour partie dans, pour partie hors des infrastructures culturelles traditionnelles, notamment de par l'utilisation qui y est faite des œuvres protégées par *copyright*.

Cela donne pour finir des institutions hybrides, pour un tiers culturelles, un tiers éducatives et un tiers « informatives ». Bibliothèques et centres de documentation sont désormais pris en compte ensemble dans l'édification des infrastructures documentaires nationales, dont les

instances de tutelle ne dépendent plus exclusivement des ministères de la Culture, mais sont les émanations de groupes de travail interministériels et de commissions adéquates. En les confirmant dans leur rôle traditionnel, les nouvelles technologies ouvrent un nouveau front dans la lutte contre l'analphabétisme technologique. Les exclus d'aujourd'hui - qui, à côté des chômeurs et des immigrés, comptent dans leurs rangs des adultes ayant un emploi et normalement instruits - ne pourront rattraper leur retard que si on leur fournit les moyens de s'intégrer à un environnement privilégiant l'éducation tout au long de la vie. À cet égard, les bibliothèques sont des éléments essentiels de la politique d'éducation permanente à mettre en place.

Initiatives des institutions
européennes

Convergence, mondialisation, participation : ces trois concepts sous-tendent toutes les politiques nationales menées à l'intention des bibliothèques. Il n'est donc pas étonnant qu'ils soient également présents dans les initiatives impulsées par les institutions européennes, à qui l'on doit les principales directives politiques en la matière. Malgré leurs nombreux points communs, ces directives ont néanmoins une histoire et un statut bien différents.

Les bibliothèques publiques
dans la société de l'information

Les bibliothèques publiques dans la société de l'information : tel est le titre d'un rapport publié par la Commission européenne dans le cadre du projet « Édition électronique et bibliothèques », qui s'est d'abord intitulé *La Télématique et les bibliothèques* (Commission 1997). Pour stratégique qu'il soit, ce document n'est en réalité qu'une étude commandée pour comprendre les raisons

5. Cf., par exemple, les missions 3 et 4 (« Favoriser l'épanouissement créatif de la personnalité » et « Stimuler l'imagination et la créativité des enfants et des jeunes »), ou les missions 5 à 8 (« Contribuer à faire connaître le patrimoine culturel et apprécier les arts, le progrès scientifique et l'innovation », « Donner accès aux expressions culturelles de tous les arts du spectacle », « Encourager le dialogue interculturel et favoriser la diversité culturelle », « Soutenir la tradition orale »).

de la participation par trop faible des bibliothèques publiques d'Europe aux appels d'offres lancés par la Commission.

Trois raisons au moins imposent toutefois de ne pas en sous-estimer l'importance. Tout d'abord, les participants à l'étude sont des organisations et des personnes qui jouent un rôle de premier plan dans la mise en place d'une stratégie européenne adaptée aux bibliothèques publiques; on peut donc considérer le rapport publié comme une sorte de manifeste européen pour les bibliothèques publiques. Ensuite, il expose à l'intention des professionnels des bibliothèques des stratégies et des modèles, ou des scénarios, pour relever les défis inhérents à la société de l'information. Enfin, il a été dûment préparé par le lancement d'une centaine de projets financés par la Commission européenne en vue de développer, de renforcer et de moderniser les services de bibliothèques sur tout le territoire de l'Union.

Des raisons économiques, politiques et sociales justifient l'intégration des bibliothèques dans les programmes d'information nationaux. Le savoir est un facteur de développement stratégique pour les individus, les entreprises, les administrations et les institutions. Généraliser l'accès à l'information revient à donner aux citoyens tous les moyens d'exercer leurs responsabilités vis-à-vis du processus de mutation sociale en cours. Et, de nos jours, la réduction de l'écart entre riches et pauvres eu égard à l'information constitue un objectif social prioritaire pour tous les États européens.

Le rôle des bibliothèques dans les sociétés modernes

Elle aussi inspirée par le programme *La Télématic et les bibliothèques* de la Commission européenne, la *Résolution sur le rôle des bibliothèques dans les sociétés modernes* a été adoptée en 1998 par le Parlement européen (Parlement

européen 1998). Bien que le Parlement ne soit pas, au sein de l'Union, l'organe qui prend en dernier ressort les décisions, ses initiatives ont toujours revalorisé de façon significative l'image des bibliothèques. La résolution de 1998 entendait relancer le débat à l'intérieur des institutions européennes, dont les décisions étaient alors souvent lourdes de conséquences sur le travail des bibliothécaires. Pour nous en tenir aux plus importantes, citons la directive préalable sur le *copyright* dans la société de l'information, et le 5^e Programme cadre de recherche et de développement technologique, pour lequel les bibliothèques avaient tout intérêt à se mettre sur les rangs. De ce point de vue, la résolution de 1998 a réussi, d'une part à faire prendre conscience des besoins des utilisateurs dès l'étape de rédaction de la directive préalable, d'autre part à associer les bibliothèques à plusieurs des thématiques du 5^e programme cadre.

Les *Lignes directrices du Conseil de l'Europe/Eblida sur la législation et la politique régissant les bibliothèques en Europe* sont le fruit d'une action à moyen terme engagée par le Conseil de l'Europe sur les pays d'Europe centrale et de l'Est, puis élargie à tous les pays membres du Conseil (Conseil de l'Europe 2000b). Elles ont été précédées d'un questionnaire sur la législation des bibliothèques, conçu pour évaluer la typologie, la qualité et la « densité » de la législation appliquée aux bibliothèques d'Europe. Examinées au cours d'un colloque co-organisé par le ministère français de la Culture et le Conseil de

l'Europe en novembre 1998 (Conseil de l'Europe 2000a), elles ont ensuite reçu l'aval du Conseil pour la coopération culturelle (Conseil de l'Europe), qui s'appuya, pour ce faire, sur les remarques émises par les diverses délégations nationales. Après avoir été soumises aux organismes professionnels, elles ont été approuvées par l'Ifla et entérinées par le Bureau européen des bibliothèques et des centres d'information, de documentation et d'archives (Eblida). Au mois de janvier 2000, le comité exécutif d'Eblida décidait à son tour d'en faire une pièce maîtresse de sa politique. Nous décrivons ci-après le rôle et les responsabilités que doivent désormais assumer les bibliothèques publiques, leur interdépendance accrue par rapport aux politiques globales définies dans les domaines de l'information et de la culture. Pour nous faciliter la tâche, nous avons repris le plan des *Lignes directrices* énoncées par Eblida à la suite du Conseil de l'Europe; chaque fois que nécessaire, nous mentionnons, de surcroît, les documents de référence publiés par l'Union européenne ou d'autres organisations internationales. Nous avons retenu deux grands thèmes, à notre avis en rapport avec la mission des bibliothèques :

Généraliser
l'accès
à l'information
revient à donner
aux citoyens
tous les moyens
d'exercer
leurs responsabilités
vis-à-vis du processus
de mutation sociale
en cours

1. la liberté d'expression et le libre accès à l'information ;
2. les bibliothèques dans le cadre des politiques nationales du livre et de l'information.

Dans le prochain numéro du *Bulletin des bibliothèques de France*, deux autres thèmes seront examinés :

3. les bibliothèques et les industries de la connaissance ;
4. la protection du patrimoine des bibliothèques.

La liberté d'expression et l'accès libre à l'information

L'environnement propice à la liberté est assurément celui qui réussit à ménager un délicat équilibre entre les différentes opinions et les différentes manières de voir, en sorte qu'aucune ne s'impose au détriment des autres. Un tel équilibre repose sur une compréhension en profondeur de la culture d'autrui et sur le respect de son identité. Dans le même temps, une théorie de la tolérance n'est pas la porte ouverte au relativisme absolu ; elle fixe une limite au-delà de laquelle tolérer toujours plus serait absurde, et en définitive, malsain pour la liberté d'expression.

Il est généralement admis que la frontière entre le respect des opinions individuelles et la souveraineté limitée d'une théorie de la tolérance est posée par les principes fondamentaux des textes internationaux sur les droits de la personne. Sur ce point, nous renvoyons, par exemple, aux critères exposés dans l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, signée à Rome le 4 novembre 1950 (Conseil de l'Europe 2000).

Dans les bibliothèques

La liberté d'expression dans les bibliothèques publiques fut remise en cause à l'occasion de plusieurs affaires abondamment relatées par la presse. En 1997, les responsables de bibliothèques d'un certain nombre de villes du Sud de la France contrôlées par le Front national furent sommées d'adapter leur politique d'acquisitions aux « nouvelles » exigences de lecture des citoyens ayant voté pour ce parti. Elles se virent imposer des listes d'ouvrages et de

périodiques clairement orientés, et fermement signifier de ne plus commander de publications traitant de problèmes sociaux sensibles, en particulier du racisme. Les maires Front national se chargèrent eux-mêmes de définir les plans d'acquisition des bibliothèques et le développement de leurs collections. La presse française et internationale se fit largement l'écho de ces événements, auxquels plus d'une centaine d'articles furent consacrés en 1996 et 1997.

Pour passer maintenant à une autre région de l'Europe, on sait que la quasi-totalité des bibliothèques et des associations de bibliothécaires d'Europe centrale et de l'Est défend aujourd'hui les principes de la liberté d'expression et d'un accès libre à l'information. Les jeunes générations ont du mal à croire qu'il n'y a pas si longtemps - quelques années -, il fallait une autorisation du comité central du Parti communiste pour consulter certains titres regroupés dans des collections « spéciales ». Quoi qu'il en soit, les arguments récemment avancés dans les pays de la Communauté des États indépendants prouvent que l'accès libre à l'information reste difficile à pleinement admettre, puisque les professionnels s'affrontent sur les « limites » ou l'« extension » de la censure. Des responsables de la politique des bibliothèques continuent d'ailleurs d'estimer qu'il faudrait « encadrer » la liberté d'expression (Vilks 2000).

L'environnement électronique pose aussi des problèmes inédits, comme en témoigne le défi lancé par l'Association américaine des bibliothécaires à l'administration Clinton lors de la promulgation, en 1996, de la loi sur la décence en matière de communication. Le législateur entendait ainsi pénaliser aussi bien le producteur que le fournisseur de l'information en interdisant la diffusion de toute communication directement en rapport avec les mineurs et décrivant « des activités ou des

organes sexuels ou excréteurs en des termes manifestement choquants au vu des normes admises par la société contemporaine ».

La loi sur la décence fut dénoncée par quantité d'organisations, dont l'Association américaine des bibliothécaires. Les opposants se regroupèrent au sein de la CIEC (Citizen Internet Empowerment Coalition), qui fédérait plus de 27 associations représentant l'industrie américaine du livre, les milieux artistiques et les producteurs de logiciels, et 55 000 réseaux au moins. Au mois de juin 1997, la Cour suprême des États-Unis leur donna raison en estimant que la loi sur la décence contrevenait au 1^{er} amendement de la Constitution selon lequel la liberté d'expression est un droit fondamental.

Le gouvernement américain tenta alors de limiter la circulation des images et des textes pernicious à l'aide de méthodes automatiques de sélection de l'information (techniques de filtrage et d'évaluation du contenu). Au Texas, les bibliothèques publiques recoururent massivement au filtrage, avec contrôle des résultats. En Virginie, cette technique resta réservée aux bibliothèques pour enfants, l'accès restant totalement libre dans les salles de lecture pour adultes. En 1998, il fut suggéré de conditionner l'octroi des subventions d'État pour l'informatisation des bibliothèques à l'adoption de techniques de filtrage. Dans treize États, des députés proposèrent de le rendre obligatoire pour tous les documents susceptibles d'être généralement tenus pour obscènes, pernicious, sexuellement explicites, etc. (Oder 1998).

La généralisation de l'accès à l'information soulève également la question controversée de la contribution financière à demander aux utilisateurs des bibliothèques. Cette pratique est plus répandue qu'autrefois dans les bibliothèques européennes, comme le montrent les calculs statistiques effectués à la suite de l'enquête Libecon 2000.

Moyens financiers des bibliothèques (des seuls États de l'Union européenne)				
Catégories de bibliothèques	1991 (en millions d'e)	1998 (en millions d'e)	% total des rentrées	
			1991	1998
Bibliothèques nationales				
– institutionnelles	395	524	78,5	78,8
– rentrées propres	73	100	14,5	15
– autres	35	41	7	6,2
Bibliothèques du supérieur*				
– institutionnelles	1 543	2 217	94,4	88,8
– rentrées propres	35	68	2,1	2,7
– autres	56	211	3,4	8,5
Bibliothèques publiques				
– institutionnelles	4605	5 183	95	89,9
– rentrées propres	113	285	2,3	4,9
– autres	128	295	2,6	5,1

* Par bibliothèques du supérieur, on désigne ici les bibliothèques rattachées à un organisme dispensant un enseignement supérieur (universités, grandes écoles, écoles professionnelles, etc.). Source : Libecon 2000.

Le tableau ci-dessus, qui distingue les différentes catégories de bibliothèques, donne bien la mesure de cette tendance.

Quant à la question de savoir si, et dans quelle mesure, il convient de mettre financièrement à contribution les utilisateurs des bibliothèques, notamment en ce qui concerne le prêt, elle suscite une vive polémique en France où il ne se passe pratiquement pas une semaine sans que la presse rende compte de la position d'écrivains s'opposant à ce que les bibliothèques prêtent gratuitement leurs ouvrages. Du seul fait qu'il existe, toutefois, le débat prouve que la tendance est aujourd'hui à la commercialisation des services de bibliothèque, et au désengagement des pouvoirs publics de la scène culturelle.

Dans les textes officiels des institutions européennes

La seule des trois grandes instances européennes à s'être sérieusement penchée sur ces sujets complexes est le Conseil de l'Europe. *Et pour cause*⁶ !

6. En français dans le texte.

La liberté de recevoir et de transmettre des informations est en effet un des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Les *Lignes directrices du Conseil de l'Europe/Eblida sur la législation et la politique régissant les bibliothèques en Europe* posent fermement en principe général le caractère déterminant du jugement des bibliothécaires quant aux choix qui commandent les grandes orientations du développement des collections, choix qu'il convient d'opérer « en consultation avec les organes représentatifs des usagers, les groupes de la collectivité et autres institutions éducatives, culturelles et d'information » (art. 2.I). Pour des raisons d'ordre, entre autres, pratique, la question de la liberté d'expression est plus difficile à résoudre en ce qui concerne la circulation en réseau de l'information. Afin de fixer en ce domaine des règles communes à l'Europe, le Conseil a commandé une étude sur les solutions adoptées pour favoriser la liberté d'expression dans les lieux publics et notamment dans les bibliothèques (Conseil de

l'Europe 1998a). Ce travail, réalisé sous la direction du Pr. Sturges, présente, de façon nuancée, les trois options susceptibles de garantir la liberté d'expression dans les lieux publics (Conseil de l'Europe 1998a, p. 58) :

- l'approche « réglementaire », où le rôle du responsable se limite à veiller au strict respect des lois et des règlements ;
- la mise en œuvre automatisée, autrement dit la délégation des décisions de la direction à un système informatique qui filtre et, le cas échéant, bloque l'information en fonction de critères préétablis ;
- la responsabilisation, dont une des conditions préalables est l'élaboration de stratégies normatives, et qui suppose d'assumer au cas par cas la responsabilité des décisions.

Les *Lignes directrices* n'en affirment pas moins un certain nombre de principes de base à propos de l'accès aux réseaux électroniques. Elles recommandent ainsi aux bibliothèques de « ne pas donner l'accès sciemment à des données proposées sur l'Internet qui seraient illégales dans la juridiction où se trouve

Pour des raisons d'ordre pratique, la question de la liberté d'expression est plus difficile à résoudre en ce qui concerne la circulation en réseau de l'information

l'usager » (art. 3.III), et de « formuler des politiques relatives à l'utilisation de l'Internet pour indiquer quels objectifs elles poursuivent en

ouvrant au public les informations en réseau » (art. 3.IV). Ces positions politiques, qui sont en permanence susceptibles d'être revues et actualisées, ont été par la suite formalisées dans les *Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur l'accès public et la liberté d'expression dans les réseaux d'information* (Conseil de l'Europe 2000d).

La très sensible question de la contribution à demander aux utilisateurs des services des bibliothèques ne saurait être tranchée par les seules instances internationales, puisqu'elle est largement tributaire de la politique culturelle, des traditions administratives et, bien sûr, de la situation économique des différents pays. Les *Lignes directrices* énoncent toutefois deux grands principes à son propos. Le premier postule qu'« un noyau de données, d'outils et de services de base, financés dans le cadre de budgets publics, doit être gratuit pour les usagers et mis à la disposition de l'ensemble de ces derniers, quelle que soit leur solvabilité » (art. 1.II). Le second pose que « les minorités doivent disposer de documents relatifs à leur culture propre, rédigés dans leur langue et reflétant dans cette dernière la culture de la majorité » (art. 2.III).

Les bibliothèques et les politiques documentaires nationales

L'un des débats qui agitent le plus la profession porte sur le statut des règlements applicables aux bibliothèques, tout le problème étant de savoir s'il vaut mieux leur donner la forme de textes législatifs à part entière ou les concevoir comme un cadre juridique susceptible d'être ultérieurement renforcé par des dispositions réglementaires. Ce débat resurgit périodiquement, à la faveur d'expériences et de modèles différents dont aucun ne semble pleinement satisfaisant (Granheim 1995). Dans certains pays - la Suède par

exemple - l'infrastructure des bibliothèques donnait, dans l'ensemble, satisfaction sans pour autant s'appuyer sur des textes de loi spécifiques, même si la Suède a, à son tour, rallié le « club » des partisans d'une législation propre aux bibliothèques (Thomas 1997). En France et au Portugal, la transformation des bibliothèques publiques s'est poursuivie à un rythme effréné, soutenu par des accords ponctuels passés entre l'État et les municipalités. Dans les États fédéralistes, ou ceux où il existe une vraie délégation des pouvoirs aux autorités locales, le besoin de disposer d'un cadre juridique pour les bibliothèques se fait sentir de manière criante ; c'est notamment le cas de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne (Conseil de l'Europe, Institut Goethe 2000).

Les points de controverse ne portent pas seulement sur les modalités d'élaboration de cette législation, ils touchent aussi à son contenu. Il n'y a pas, en la matière, d'unanimité au sein de la profession qui se divise en deux camps. D'un côté, les défenseurs d'une législation qui affirmerait quelques grands principes sans trop entrer dans le détail ; de l'autre, les partisans d'un ensemble de textes contraignants, qui préciseraient, de manière stricte, les objectifs de performance assignés aux bibliothèques. Les opinions, ici encore, sont fonction des traditions administratives et législatives des différents pays. Très souvent, l'application des dispositions réglementaires est laissée à l'initiative de tierces parties - autorités locales, associations constituées au

sein de la société civile, bibliothèques elles-mêmes, dans certains cas. La mise en place d'une législation « souple » comporte des risques d'arbitraire, et peut induire une absence de continuité dans les directives prises au plus haut niveau. Dans les pays d'Europe du Centre et de l'Est, en particulier, la législation détaillée que les bibliothécaires appellent de leurs vœux apparaît comme un moyen d'empêcher le démantèlement du système de bibliothèques (Conseil de l'Europe 1996).

Le niveau de responsabilité des autorités de tutelle est, à cet égard, décisif, selon que les bibliothèques sont directement administrées par l'État ou par les autorités locales. En règle générale, les bibliothèques publiques relèvent d'une administration culturelle, à compétence nationale ou locale, tandis que les bibliothèques universitaires et scolaires sont du ressort des ministères de l'Éducation. La possibilité d'une double tutelle n'est pas à exclure : dans quelques pays, les bibliothèques municipales conservant des collections historiques reçoivent un financement de l'État, en complément de celui que leur allouent les municipalités.

Le niveau de responsabilité des autorités de tutelle est décisif, selon que les bibliothèques sont directement administrées par l'État ou par les autorités locales

Quatre modèles

On distingue en gros quatre modèles régissant les dispositions applicables aux services de bibliothèque : la centralisation, la délégation de pouvoirs, la décentralisation et la « privatisation » (Traniello 1993 ; Traniello 1996 ; Traniello 1997 ; Schuster 1997 ; Melot 1997).

La centralisation

Selon le premier de ces modèles, l'État est le principal décideur des fonctions dévolues à une politique nationale des bibliothèques et de l'information. Bien que cette pratique ait effectivement été observée par les anciennes républiques socialistes - et certains États d'Europe de l'Ouest il y a quelques dizaines d'années à peine -, on peut la qualifier de purement théorique. Dans les faits, seuls les pays dont la superficie est limitée et la population peu importante correspondent à ce modèle, rarement mis en œuvre dans l'administration des bibliothèques.

De nombreuses raisons engagent les États à transférer les responsabilités qu'ils exercent sur les bibliothèques à d'autres instances, ou à les partager avec elles. Les questions d'efficacité et de flexibilité ainsi que les aspects purement pratiques contribuent sûrement de façon importante à la redistribution des pouvoirs dès lors qu'il s'agit de définir les mesures applicables aux bibliothèques. D'autres impératifs, d'ordre à la fois politique et financier, s'avèrent toutefois plus déterminants. Dans une démocratie moderne, la politique documentaire ne saurait être entièrement laissée à la discrétion du pouvoir central ; elle doit, au contraire, être définie en concertation avec les différentes composantes de la société civile. De plus, le fait que les autorités locales et/ou les institutions privées prennent en charge une partie de ces tâches allège d'autant le fardeau administratif et financier de l'État.

La délégation

Le modèle de la délégation, ou de l'« autonomie », est celui où le pouvoir central attribue à une instance qui lui est subordonnée l'autorité nécessaire pour gérer un capital donné selon les principes d'intervention définis par cette instance locale. Le corps ainsi

autonome bénéficie des subsides générés par les recettes locales, ainsi que des versements qu'il reçoit du gouvernement central, étant entendu que ces derniers sont comptabilisés dans son budget. En d'autres termes, la « délégation » strictement comprise consiste à transférer la responsabilité d'un programme de gouvernement à un échelon d'autorité inférieur, mais jouissant d'une entière autonomie quant au financement, à l'exécution, à la réglementation et à l'administration des activités de bibliothèque. On peut également parler d'autonomie lorsque plusieurs instances locales assument collectivement des fonctions différentes, par exemple dans le cas d'une organisation à deux étages, l'un dévolu aux activités opérationnelles, l'autre à celles qui relèvent de la coordination, du contrôle ou du financement. Cette situation est souvent la règle dans les bibliothèques coordonnées régionalement par une structure qui les supervise.

La décentralisation

Dans le modèle décentralisé, les gouvernements fixent les objectifs à atteindre en prenant des mesures qu'ils chargent les instances locales d'appliquer, tout en leur donnant les moyens de réaliser lesdits objectifs. En d'autres termes, la décentralisation correspond à une situation où la responsabilité de la mise en œuvre et de l'administration est confiée à un niveau d'autorité second, tandis que la décision politique et le financement sont assumés au premier niveau d'autorité.

La transition d'un modèle centralisé à un modèle de décentralisation ou de délégation n'est pas toujours des plus simples. En France comme au Portugal, la décentralisation de l'administration des bibliothèques publiques s'est négociée sur la base d'un mécanisme de financement permettant au gouvernement central de collaborer avec les autorités locales à la réalisation des projets. Ces fonds viennent s'ajouter au budget global

dégagé pour la décentralisation, que les autorités locales ont toute latitude d'utiliser comme bon leur semble. Pareille solution s'est avérée particulièrement efficace pour encourager les municipalités à moderniser leurs bibliothèques.

La privatisation

La « privatisation » est souvent associée à une gestion financière conforme aux lois du marché, mais, s'agissant des bibliothèques, elle ne recouvre assurément pas le même phénomène. Actuellement très pratiquée aux Pays-Bas, elle signifie en réalité qu'une partie des sommes allouées aux bibliothèques provient de budgets publics, et que ces établissements doivent trouver d'autres sources de financement pour accomplir leur mission de service public. En pratique, chaque bibliothèque fonctionne, dès lors, comme une fondation et entreprend activement de lever des fonds en s'associant à des associations à but philanthropique, des fondations et des organismes gouvernementaux. Si la privatisation a pu être dénoncée comme un expédient imaginé par l'État pour obtenir que des tiers subventionnent sa politique (Schuster 1997), on observe aujourd'hui un mouvement général de « désétatisation » des services publics à vocation culturelle, et un désengagement de l'État au profit d'initiatives privées. La privatisation des bibliothèques est devenue un modèle *de facto* dans les pays d'Europe de l'Est, où la limitation des ressources interdit le recours à des solutions traditionnelles.

Un des aspects particuliers de la privatisation, bien connu du monde des bibliothèques, est la « sous-traitance » ou l'« externalisation » de certains services, qui dès lors bénéficient de compétences extérieures. Certes, les bibliothèques sous-traitent une partie de leurs activités depuis des dizaines d'années, mais l'attention ne s'est que récemment focalisée sur le sujet (Leonhardt 1998). La

Bibliothèque du Congrès américain a commencé dès 1901 à vendre ses cartes de catalogue, et on peut par ailleurs légitimement considérer que les services bibliographiques nationaux représentent la plus réussie des opérations de sous-traitance de tâches, en principe effectuées par les bibliothèques. Les services bibliographiques nationaux ont atteint un tel degré de précision et d'efficacité qu'il s'avère aujourd'hui rentable de les associer à d'autres outils d'information bibliographique comme les catalogues de livres disponibles et les catalogues collectifs (Commission 1996; Ifla-Ubcim 1998).

Tous les services de bibliothèque sont concernés par la sous-traitance, y compris ceux qui passent pour irremplaçables - le développement des collections, notamment. Ce dernier peut être confié à l'extérieur dans le cas, par exemple, d'une bibliothèque publique devant adapter sa politique d'acquisitions aux besoins d'une population immigrée, et qui, soit ne dispose pas de bibliothécaires possédant les compétences linguistiques nécessaires, soit manque tout simplement de personnel pour mener cette tâche à bien. La sous-traitance doit néanmoins être associée à une analyse des coûts correctement conduite et à l'établissement de listes étalons, car elle s'accompagne d'une transformation radicale des pratiques des bibliothèques.

Coopération et coordination : le cadre national

En pratique, les bibliothèques peuvent passer entre elles des accords de coopération spécifiques pour tout ou

partie des tâches qu'elles doivent effectuer. La coopération s'est intensifiée à la faveur de l'automatisation, qui a incontestablement dynamisé les activités des bibliothèques et la demande de nouveaux services. D'où l'apparition de réseaux de coopération dans tous les pays d'Europe de l'Ouest et plusieurs pays

La coopération s'est intensifiée à la faveur de l'automatisation, qui a dynamisé les activités des bibliothèques et la demande de nouveaux services

de l'Est. Certains en comptent d'ailleurs plus d'un. Ces réseaux ont été institués de différentes façons; dans certains cas, la démarche hiérarchique classique du sommet vers la base s'est traduite par une mise en place lourde ne correspondant pas forcément aux besoins des bibliothèques. Quatre voies, en gros, s'ouvrent à la coopération : régionale, administrative, sectorielle, et fondée sur les systèmes d'automatisation des bibliothèques. Lorsque la coopération envisagée suppose une coordination des activités, il est souvent bon de prévoir des mesures législatives spécifiques.

L'approche régionale

L'approche régionale se rencontre surtout dans les pays où le financement des bibliothèques est défini au niveau d'une région, d'un comté ou d'un *Land*. L'automatisation apparaît alors comme un moyen de prolonger et de renforcer les liens de coopération classiques noués entre les bibliothèques d'une région donnée. L'universalité des technologies de l'information et de la communication a toutefois permis d'ouvrir des horizons très au-delà des préoccupations locales. Cela explique le côté parfois frustrant de la coordination et du contrôle exercés par les autorités locales. Les opérations menées avec des partenaires extra-régionaux peu-

vent poser des problèmes de compatibilité si les systèmes en réseau sont différemment structurés. L'automatisation au niveau régional peut également créer des solutions de continuité dans le développement des collections; ce n'est pas un hasard si des systèmes régionaux automatisés, tel Rebus, en Suisse, se sont en définitive révélés si problématiques qu'il a fallu y renoncer. Les réseaux de communication planétaires et les normes internationales récemment adoptées lèvent ces difficultés, mais les limites de la coordination et du contrôle exercés au niveau régional n'en sont pas pour autant abolies.

L'option administrative

L'option administrative est le propre de pays comme la France, où l'autorité en matière de politique et de développement des bibliothèques se décline du haut en bas de la pyramide hiérarchique. Elle a le mérite de définir un cadre général aux services de bibliothèque, avec des commissions techniques chargées de coordonner et de superviser l'évolution des bibliothèques. Cependant, il est difficile de trouver un équilibre entre les besoins en information généraux et locaux, et les bibliothèques les plus novatrices sont parfois tentées de rejeter le joug de l'administration centrale. Les règlements édictés risquent alors de freiner les avancées autorisées par l'automatisation.

L'approche sectorielle

Dans les pays où un strict partage distingue, d'une part les bibliothèques universitaires et de recherche, de l'autre les bibliothèques publiques, la coopération entre institutions de nature prétendument identique semble politiquement rationnelle.

L'approche sectorielle donne de bons résultats là où, par exemple, les bibliothèques universitaires sont

autonomes, mais où la coopération reste coordonnée et supervisée par un organisme central. De nos jours, pourtant, la nécessité de disposer de différents systèmes en réseau est sans doute moins contraignante que par le passé. Ainsi, il y a déjà quelques années que le Danemark a fusionné deux réseaux automatisés de caractère sectoriel, même si l'opération s'est avérée plus laborieuse que prévu.

Approche centrée sur les systèmes d'automatisation des bibliothèques

Ailleurs, *des bibliothèques ont spontanément entrepris de coopérer* pour profiter de systèmes d'automatisation des bibliothèques aux mains du secteur privé. Cette option paraît efficace à court terme, étant donné que les paramètres et les formats utilisés pour l'automatisation des bibliothèques sont compatibles, et que les relations contractuelles et les activités des bibliothèques sont orientées en fonction de clients (leur public) – autant de traits caractéristiques de la mentalité qui prévaut dans le privé. À plus long terme, cependant, la durée de vie souvent courte des entreprises qui commercialisent les systèmes risque de sérieusement perturber le fonctionnement de nombreux réseaux de bibliothèques, obligés alors de se transférer vers d'autres plateformes dans des conditions difficiles (et généralement dans une conjoncture où les budgets commencent à s'essouffler).

On peut à bon droit se demander si la mise en place des systèmes de bibliothèques répond uniquement au besoin de rationaliser et d'optimiser les tâches, ou si elle satisfait également des intérêts plus stratégiques étrangers aux bibliothèques. Une des *raisons d'être*⁷ du programme *La Télématique et les bibliothèques*, de la Commission européenne (DG XIII),

visait, au-delà de la rénovation de l'infrastructure des bibliothèques par la modernisation de leurs services, à favoriser la présence européenne dans le contrôle international du contenu et de la gestion des flux d'informations. Un des grands objectifs de ce programme était en effet d'œuvrer au développement d'une industrie européenne des bibliothèques – le terme industrie désignant ici à la fois l'europanisation des réseaux de bibliothèques nationaux, au moyen d'alliances solides conclues entre les principaux participants, et l'élaboration, au sein des pays membres, de produits et de services destinés aux bibliothèques. L'effort ainsi engagé devait en principe accompagner les évolutions similaires observées dans l'industrie du livre, où les processus de la mondialisation amenaient des éditeurs européens à racheter de grandes maisons américaines (De Bellaigue 1997).

Dans les faits, si on compare les poids respectifs des ressources européennes et américaines, il semble que la balance penche nettement du côté de ces dernières. Les systèmes de bibliothèques, tel Innovative Interfaces, ou les installations comme OCLC occupent depuis longtemps le premier rang mondial dans la fourniture des produits et des services proposés aux bibliothèques. Ces dernières années, leur pénétration du marché européen s'est intensifiée dans des proportions spectaculaires. En avril 1999, OCLC, le plus grand réseau de bibliothèques du monde, absorbait le système Pica, particulièrement bien implanté aux Pays-Bas, pays où il fut mis au point, et en Allemagne (Pica 1999). Pica demeure peut-être l'exemple européen le plus réussi d'« installation informatique » propre aux bibliothèques, car, en sus d'offrir de multiples services, il comprend des fonctions de normalisation, de diversification entre le centre et la périphérie des systèmes de bibliothèques et d'internationalisation des ressources.

Il faut insister sur l'« américanisation » des installations informatiques des bibliothèques européennes, car elle illustre les effets de la mondialisation sur le milieu des bibliothèques. La bataille engagée autour de l'appropriation des réseaux de bibliothèques n'est qu'une étape de la guerre pour le contrôle des contenus dans un environnement mondialisé. Elle révèle par ailleurs le pouvoir écrasant des activités de « démarchage » et des agents « de liaison », commerciaux ou non, quant à la diffusion des contenus. On ne saurait donc trop répéter que, dans le domaine qui nous intéresse, la lutte porte au premier chef sur la propriété des réseaux de bibliothèques, les infrastructures de ces réseaux et les services de bibliothèque.

Dans les textes européens

Ce sujet étant un des grands classiques des débats qui agitent le milieu des bibliothèques, il est traité avec attention dans les textes officiels des instances européennes.

La Commission européenne

Le *Rapport sur les bibliothèques publiques dans la société de l'information* s'ouvre sur un constat amer. Alors qu'aux États-Unis, les bibliothèques constituent une composante fondamentale de l'infrastructure d'information nationale, leur rôle n'est guère pris en compte dans les plans conçus au niveau de l'Union européenne pour préparer la société de l'information. C'est tout juste, par exemple, si elles sont mentionnées dans le Rapport Bangemann et les autres documents de la Commission. À l'inverse, dans le discours qu'il a prononcé le 23 janvier 1996 devant le Congrès, le président Clinton en personne soulignait l'importance de leur participation; les bibliothèques furent donc incluses d'office dans le « Mega-Project One » sur l'acquisition permanente des connaissances (Carbo 1998).

7. En français dans le texte.

Les textes officiels publiés par la Commission européenne assignent aux bibliothèques toute une série de rôles et de fonctions jugés novateurs en Europe, et articulés en trois étapes :

- l'extension aux documents non imprimés des services traditionnelle assumés par les bibliothèques;
- la définition d'un nouveau rôle, qui en ferait localement des centres sur les technologies de l'information;
- la transformation des bibliothèques publiques en centres de production et de publication de l'information.

Parallèlement, la Commission réaffirme les missions traditionnelles et nouvelles des bibliothèques appelées à devenir tout à la fois des centres culturels, des centres d'érudition et d'apprentissage au niveau local, des services d'information spécialisés et des « lieux d'accueil » pour certaines catégories de population (personnes sans abri, enfants et jeunes déshérités, etc.). Le rapport se termine sur les recommandations générales suivantes :

1. élaboration de politiques nationales pour les bibliothèques publiques et, symétriquement, reconnaissance dans les politiques de l'information du rôle qu'elles remplissent à l'échelon national, régional ou municipal;
2. développement des savoir-faire et des compétences des professionnels de l'information, de manière à renforcer la coopération entre les différentes catégories de bibliothèques (Commission 1997).

Le Parlement européen

La résolution du Parlement ne rentre pas dans les détails de l'administration des bibliothèques, qui fera l'objet d'un rapport préliminaire sur le rôle des bibliothèques dans la société de l'information (toujours en préparation, et qui devrait être publié par la Commission). Elle énonce cependant vingt-trois recommandations portant sur les points suivants :

- conservation et préservation des documents imprimés et numériques, campagnes pour la promotion du papier permanent; dégagement de ressources budgétaires pour la numérisation des fonds historiques;
- recherches sur les principes de fonctionnement des systèmes de licence;

La décision
d'un ministère
ou les engagements
volontairement
exprimés
par les associations
professionnelles
s'avèrent souvent
plus efficaces
et plus souples
qu'un texte
contraignant

- réflexion sur les services de bibliothèque, dans le souci d'assurer la gratuité du prêt et de la consultation des documents conservés dans les bibliothèques;
- formation aux métiers des bibliothèques;
- information gouvernementale;
- mise en place dans chaque État membre de centres d'information à vocation européenne et nationale; statistiques et évaluation du fonctionnement des bibliothèques.

Le Conseil de l'Europe

Les recommandations sur l'administration des bibliothèques, leur coopération et leur fonctionnement en réseau énumérées dans les Directives d'Eblida (Conseil de

l'Europe) portent notamment sur le contenu des mesures politiques et législatives prises à propos des bibliothèques; la tâche incombant aux autorités et aux institutions; les catégories de bibliothèques, les indicateurs de qualité des services et de performance; le financement des bibliothèques et la coopération entre autorités centrales et locales; la formation du personnel des bibliothèques.

Il n'est pas souhaitable que les législations au niveau national reprennent toutes les mesures suggérées dans les *Lignes directrices*. La décision d'un ministère ou les engagements volontairement exprimés par les associations professionnelles s'avèrent souvent plus efficaces et plus souples qu'un texte contraignant. Les thèmes les plus importants traités dans les *Lignes directrices* concernent la définition d'un « statut juridique et de plateformes professionnelles pour toutes les catégories de bibliothèques », et la nécessité pour les bibliothèques de couvrir « tous les types de vecteurs de l'information ».

En affirmant qu'« il appartient aux bibliothèques et aux réseaux de bibliothèques, sans distinction de leurs organismes de financement, de desservir l'ensemble des établissements et la société en général » (art. 6. II), les *Lignes directrices* reconnaissent implicitement que l'instauration des réseaux de bibliothèques a brouillé la distinction entre les différentes catégories de bibliothèques. L'exigence qui aujourd'hui commande de donner aux citoyens les moyens d'accéder aux réseaux d'information est exprimée dans l'article 6. III, qui précise qu'« il faudrait enseigner aux élèves et étudiants les modalités de recherche et de traitement de l'information pour qu'ils fassent un meilleur usage des facilités disponibles à cet égard tant dans le système d'éducation que dans la société en général, [et que] cet élément devrait être incorporé aux

lignes directrices et programmes à tous les niveaux d'enseignement ». Enfin, l'intégration des politiques culturelles sectorielles est clairement prévue par l'article 6.VI, selon lequel « *les autorités nationales responsables des bibliothèques devraient orienter les services de ces dernières, dans le cadre d'une politique nationale et internationale, vers la convergence des institutions dans le secteur des ABM (Archives, Bibliothèques, Musées)* ».

Conclusion

Demandons-nous, pour conclure, quel est le sujet qui nous occupe : la politique des bibliothèques ou la politique de l'information? S'il n'y a guère de quiproquo en Europe sur ce qu'est une bibliothèque, il n'en va pas de même à propos de l'information. Concept par excellence immatériel, l'information est plus souvent assimilée à une faculté humaine et à un processus intellectuel qu'à un établissement où sont déposées des connaissances en rapport avec des activités culturelles. L'information, le savoir, la sagesse : c'est ainsi, disait T.S. Eliot, que l'être humain mûrit, en parlant de données immédiates pour élaborer une expérience utile. Ce n'est toutefois que dans les pays anglo-saxons et scandinaves que l'information est comprise comme un ensemble de données brutes. Dans les pays latins, on la définit plutôt comme un ensemble de données déjà inscrites dans un processus de communication, et donc structurées, traitées, prêtes à être diffusées.

Cette situation est à l'origine d'un hiatus sémantique, qui lui-même se traduit chez les décideurs politiques et les hommes politiques en général par des représentations différentes des bibliothèques. Alors que, dans les pays anglo-saxons et scandinaves, ces dernières font essentiellement partie d'une infrastructure d'information où la poursuite de la sagesse commande de disséminer le savoir, dans les pays

latins, elles font essentiellement partie de l'infrastructure du savoir, laquelle, à côté de missions relevant de l'instruction et de l'alphabétisation, vise également à préserver l'héritage culturel et la cohésion sociale, deux objectifs qui ont à voir avec l'identité nationale.

Ce hiatus qui divise l'Europe est cependant en passe de se résorber : les pays anglo-saxons s'emploient activement à la réalisation d'objectifs culturels, et, dans les pays latins, la culture est aujourd'hui une composante importante des programmes nationaux pour le développement de la société de l'information. Ainsi, tandis que le premier groupe de pays abandonne sa conception traditionnelle, anthropologique, de la culture, le second est en train d'élargir les concepts de politique culturelle et d'héritage culturel en y incluant le traitement et la diffusion de la connaissance.

Nous reviendrons dans le prochain numéro du *Bulletin des bibliothèques de France* sur ces questions de la politique et de la législation des bibliothèques, eu égard aux industries du savoir et à la protection du patrimoine des bibliothèques

Juin 2000

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, Benedict.** – *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism.* – 2nd ed. – London : Verso, 1991.
- Benkler, Yochai.** – « Communication infrastructure regulation and the distribution of control over content ». – *Telecommunication Policy*, 1998, vol. 22, n° 3, p. 183-196.
- Carbo, Toni.** – « Information policy and the US National Information Infrastructure ». – *Information Policy in the Electronic Age*, ed. by Maureen Greeves. – London : Bowker Saur, 1998, p. 71-94.
- Castells, Manuel.** – *L'Ère de l'information.* – Paris : Fayard 1998-1999 – Vol. 1. *La Société en réseaux*; vol. 2. *Le Pouvoir de l'identité*; vol. 3. *Fin de millénaire.*

Commission of the European Communities. – *Public Libraries and the Information Society*, par J. Thorhauge, G. Larsen, H. P. Thun and H. Albrechtsen; ed. by M. Segbert. – Luxembourg : Office for official publications of the European communities, 1997.

Commission européenne. – *Modeles pour la fourniture de services bibliographiques en Europe*, par Michèle Lénart (Tosca Consultants). – Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.

Conseil de l'Europe. – *Accès public et liberté d'expression dans les réseaux d'information : lignes directrices pour une politique culturelle européenne.* – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2000d (DECS/CULT/NTI/libex (2000) 2).

Conseil de l'Europe. – *Bibliothèques et démocratie : les responsabilités de l'Etat, des pouvoirs locaux et des professionnels*, actes de la conférence internationale, Strasbourg, 23-25 novembre 1998. – 2^e éd. par Alison Rivers et Ada Di Florio. – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2000a (DECS/CULT/POL/book(2000)9).

Conseil de l'Europe. – *Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 005)* telle qu'amendée par le protocole n° 11 (STE n° 155) du 11 mai 1994. – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2000c (<http://www.coe.fr/fr/textjur/traites.htm>).

Conseil de l'Europe. – *La Liberté d'expression et les réseaux de communication*, par Paul Sturges. – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1998a (CC-CULT(98)18).

Conseil de l'Europe. – *Lignes directrices du Conseil de l'Europe/Eblida sur la législation et la politique régissant les bibliothèques en Europe.* – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2000b (DECS/CULT/POL/book(2000)1) (<http://culture.coe.fr/epba/index.html>).

Conseil de l'Europe. – *La Réforme des législations bibliothécaires en Europe centrale. Recommandations et études de cas 1994-1995.* – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1996 (CC/LIVRE(96)1).

Council of Europe-ERICarts. – *Cultural Policies in Europe. A Compendium of Basic Facts and Trends.* – Bonn : ARCCultMedia, 2000.

Council of Europe; Goethe-Institut. – *Library Legislation in Europe. Discussion Papers and Country Reports*, ed. by Christiane Bohrer. – Bad Honnef : Bock und Herchen, 2000.

De Bellaigue, Eric. – « Conglomeracy and the book business: where next? » – *Logos*, 1997, 8 mars, p. 127-134.

Ellmeier, Andrea; Raski, Béla. – *Cultural Policy in Europe-European Cultural Policy? Nation State and Transnational Concepts*, ed. by Veronika Ratzenböck. – Vienna : Österreichische Kulturdokumentation. Internationales Archiv für Kulturanalysen, 1998.

Gardner, Frank M. – *Public Library Legislation: a Comparative Study.* – Paris : Unesco, 1971.

Granheim, Else. – *Public Library Legislation in Europe. A Comparative Study.* – Oslo : Statens bibliotekstilsyn, 1995.

Ifla-Ubcim. – *International Conference on National Bibliographic Services* (Copenhagen, 25-27 November 1998). – 1998 (<http://www.ifla.org/VI/3/icnbs/icnbs.htm>).

Leonhardt, Tom. – « Oregon Trails-Outsourcing library services: principles, practices, perils and payoff ». – *Against the Grain*, April 1998, p. 64-70.

Libecon. – *Library Economics in Europe. Millennium study.* – 2000 (<http://www.libecon2000.org>).

Melot, Michel. – « Libraries and legislation in European countries ». – Council of Europe. – *Legislation for the Book World*; proceedings of the international conference and workshop (Warsaw, 13-15 november 1996). – Strasbourg : Council of Europe publishing, 1997, p. 193-212.

Oder, Norman. – « Intellectual freedom legislation : the State of the States ». – *Library Journal*, 1998, vol. 123, n° 6, April, p. 54-57.

Parlement européen. Commission de la Culture, de la Jeunesse, de l'Éducation et des

Médias. – *Rapport sur le rôle des bibliothèques dans la société moderne*, par Mirja Ryyänen, 25 June 1998 (A4-0248/98) (<http://www.dcb.europarl.eu.int/oeil/oeil.Res111>).

Pica. – *OCLC and PICA begin discussions on collaboration* (press release). – 1999 (http://www.pica.nl/en/news/pressrelease_oclc.shtml) [cited 27.4.1999].

Région Languedoc-Roussillon-Centre régional des lettres. – *Le Livre dans les régions d'Europe.* – Montpellier : Région Languedoc-Roussillon-Centre régional des lettres, 1997.

Rifkin, Jeremy. – *The Age of Access: the New Culture of Hypercapitalism, Where All of Life is a Paid-for Experience.* – New York : J. P. Tarcher/Putnam, 2000.

Schuster, J. Mark. – « Deconstructing a Tower of Babel: privatization, decentralization, and devolution as ideas in good currency in cultural policy ». – *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-profit Organisations*, 8 (3), 1997, p. 261-282.

Thomas, Barbro. – « Sweden joins the library law

club at last ». – *Scandinavian Public Library Quarterly*, 30 (4), 1997, p. 9-12.

Traniello, Paolo. – *Biblioteche pubbliche : il quadro istituzionale europeo.* – Roma : Sinnos, 1993.

Traniello, Paolo. – « La Législation sur les bibliothèques en Europe occidentale ». – *La Réforme des législations bibliotécaires en Europe centrale. Recommandations et études de cas 1994-1995.* – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1996 (CC/LIVRE(96)1).

Traniello, Paolo. – *La Biblioteca pubblica. Storia di un istituto nell'Europa contemporanea.* – Bologna : Il Mulino, 1997.

Vilks, Andris. – « Les Recommandations de la conférence de Riga sur "La Liberté d'expression, la censure et les bibliothèques" (octobre 1998) ». – *Bibliothèques et démocratie : les responsabilités de l'État, des pouvoirs locaux et des professionnels*, actes de la conférence internationale, Strasbourg, 23-25 novembre 1998. – 2^e éd. par Alison Rivers. – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2000a (DECS/CULT/POL/book(2000)9).