

Au nom de la loi : politiques publiques et responsabilités des bibliothécaires

par Dominique Lahary, bibliothécaire retraité

Article paru dans :

**Bibliothèques, objets politiques, L'année des bibliothèques,
Bulletin des bibliothèques de France, 2023**

En quoi les bibliothèques sont-elles politiques ? Mon parti pris est de les considérer d'abord comme agissant dans le cadre de politique publique, sans éluder la question des tendances et engagements politiques. Nous naviguons entre ces deux termes anglais que sont *politics* et *policy*. Il ne sera ici question que des bibliothèques publiques.

Une loi de principe qui encadre la libre administration des collectivités

La loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique¹, que nous devons à l'initiative de la sénatrice Sylvie Robert, a été précédée à la fois d'une revendication du milieu professionnel et d'intentions successives du pouvoir exécutif dont le dernier exemple fut la commande du ministère de la culture à un groupe de juristes d'une réflexion sur le sujet².

La constitution proclame dans son article 72 la libre administration des collectivités territoriale « *dans les conditions prévues par la loi* », loi qui était muette sur ce qu'est une bibliothèque territoriale. Le *Code du patrimoine* se contentait dans son article L310-1 de cet énoncé tautologique : « *Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisées et financées par la collectivité ou le groupement dont elles relèvent* ».

En 1991, feu le Conseil supérieur des bibliothèques avait cherché à combler un manque en publiant une *Charte des bibliothèques*³ très pertinent mais sans valeur législative. Depuis le 21 décembre 2021, les collectivités peuvent toujours librement définir et mettre en œuvre leur politique publique, mais en respectant les obligations et principes édictés par la loi Robert.

Cette loi définit les bibliothèques par leurs missions : « *garantir l'égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs* » et « *favoriser le développement de la lecture* » qui « *s'exercent dans le respect des principes de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, d'égalité d'accès au service public et de mutabilité et de neutralité du service public.* » En découlent des moyens : collections, services, activités et outils. Les bibliothèques sont ainsi présentées comme composante du « *service public* » à la française dont, à la suite du juriste Louis Rolland (1877-1956)⁴, le Conseil d'État a confirmé les trois grands principes : continuité, égalité, mutabilité.

L'égalité n'est pas un principe formel s'adressant à un usager abstrait⁵. La « *garantir* » nécessite qu'on tienne compte des particularités de publics spécifiques réclamant la mise en œuvre de moyens adéquats. S'y rattache toute la problématique de l'accessibilité, dans toutes ses dimensions⁶. L'article 1 mentionne les « *personnes en situation de handicap* » et « *la réduction de l'illettrisme et de l'illectronisme* » ce qui ne saurait avoir valeur de liste exhaustive.

La mutabilité (ou, ce qui revient au même, l'adaptabilité) signifie que, comme tout service public, les bibliothèques se doivent de se transformer sans cesse pour répondre aux changements sociaux et techniques et à l'évolution des usages.

1 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514>

2 *Bibliodroit*, <https://bibliodroit.hypotheses.org/> et *Le droit des bibliothèques : Règles et pratiques juridiques*, Dalloz, 2021, <https://www.lgdj.fr/le-droit-des-bibliotheques-9782247197460.html>

3 Conseil supérieur des bibliothèques, *Charte des bibliothèques*, 1991, <https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/notices/1096-charte-des-bibliotheques>

4 Voir la fiche « *Service public* », *Droit administratif*, *Le monde politique*, 2014, https://www.lemondepolitique.fr/cours/droit_public/service_public/fonctions_service_public.html et « *Les principes du service public* », *Le politiste*, <https://le-politiste.com/les-principes-du-service-public/>

5 Claude Poissenot, « *L'irruption de l'utilisateur concret : Du "service public" aux "services aux publics"* », *Bibliothèque(s)* n°53-54, 2010, https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/index-des-revues?id_numero=59925&type_numero=PDF

6 Pour une approche juridique de l'égalité d'accès, voir Émilie Terrier, « *L'accès aux bibliothèques et la jouissance des collections* », in *Le droit des bibliothèques*, op. cit.

L'article 1 proclame aussi que « *par leur action de médiation, [les bibliothèques] garantissent la participation et la diversification des publics et l'exercice de leurs droits culturels* ». On voit là que la « culture » dont il est question dans la première phrase n'est pas seulement descendante et que le public peut être acteur.

C'est une loi de principes. Il appartient aux élus, directions générales et bibliothécaires⁷ de s'en saisir. Elle sera loi d'obligation si des recours sont intentés, par des citoyens, des associations, voire l'État.

Les bibliothèques dans les politiques publiques

Comme le proclamait le manifeste *La bibliothèque, une affaire publique* adopté par l'ABF le 2 mars 2012, « *les bibliothèques sont au croisement des politiques culturelles, sociales, éducatives*⁸. » Politiques qui seront d'autant plus pertinentes si, après évaluation de ses impacts, des leçons pour reformuler objectifs et moyens.

Je me permets ici de me citer : « *il y a toujours une politique publique, même si elle n'est pas formulée, même si elle n'est pas élaborée, même si elle n'est pas réfléchie, même si elle est inconsciente, dès l'instant qu'une collectivité est en charge d'un domaine de l'action publique, dès qu'elle gère un établissement qui rend des services à la population*⁹. »

Les bibliothécaires peuvent faire de l'aide à la décision, soumettant projets et orientations. Selon les cas, leur influence peut être de nulle à considérable. Dans l'exécution, leur marge de manœuvre est variable. Ce sont souvent, dans les limites des moyens, les bibliothécaires qui font la politique publique de leur domaine.

Tout ne va pas toujours dans le meilleur des mondes : les décisions peuvent tomber de haut et l'avis des professionnels jamais sollicité. Tel ordre ou plus globalement telle politique peut être contraire à mes convictions ou plus globalement aux valeurs qui découlent des missions des bibliothèques. Il n'y a pas de solution simple à ce type de contradiction mais auparavant les bibliothécaires n'avaient comme recours que des références qui, pour faire sens pour eux, n'étaient pas forcément considérées par leurs décideurs.

Neutralité, pluralisme, engagement

La neutralité est un principe du service public qui n'est pas spécifique aux bibliothèques. Il convient donc de l'appréhender dans toutes ses dimensions, dans ce contexte précis. Elle figure à l'article L121-2 du titre II du *Code général de la fonction publique* : « *Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. [...] L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.*¹⁰ » Cela renvoie également au principe de non discrimination qui s'applique à toute organisation publique ou privée, sur des critères dont l'article 225-1 du *Code pénal*¹¹ dresse une liste à garder en mémoire.

Le site *fonction-publique.gouv.fr*, « *le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque*¹² » : c'est la seconde dimension de la neutralité.

La troisième dimension de la neutralité concerne tout particulièrement les bibliothèques : c'est le pluralisme. En ce sens, la neutralité en bibliothèque n'est pas grisaille mais profusion. Elle ne devrait pas conduire à éviter ce qui fâche mais au contraire à l'assumer¹³.

L'article 5 de la loi Robert stipule : « *Les collections des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont pluralistes et diversifiées. Elles représentent, chacune à son niveau ou dans sa spécialité, la multiplicité des connaissances, des courants d'idées et d'opinions et des productions éditoriales.* »

7 Dans le présent article, le terme « bibliothécaire » est compris non dans son sens statutaire mais comme personne exerçant en bibliothèque.

8 ABF, Manifeste *La bibliothèque est une affaire publique*, 2012, <https://www.abf.asso.fr/6/46/247/ABF/manifeste-la-bibliotheque-est-une-affaire-publique>

9 Dominique Lahary, « Les bibliothèques au risque des politiques publiques », *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 2015, n° 5, p. 54-70, <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2015-05-0054-006>

10 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044427911

11 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165298/

12 <https://www.fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations>

13 Pour un point de vue différent sur ce sujet on peut lire la thèse de Raphaëlle Bats, *De la participation à la mobilisation collective, la bibliothèque à la recherche de sa vocation démocratique*, Université Paris Diderot, 2019, <https://www.participation-et-democratie.fr/de-la-participation-a-la-mobilisation-collective-la-bibliotheque-a-la-recherche-de-sa-vocation>.

On lisait déjà à l'article R313-1 du Code du patrimoine que les inspecteurs généraux devaient apprécier « *la qualité des collections physiques et numériques, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié*¹⁴. » Ces principes réglementaire deviennent donc législatifs.

Les bibliothécaires retrouvent là une notion familière. Dès 1949 le *Manifeste de l'IFLA Unesco sur la bibliothèque publique* de 1949 indiquait qu'elle « *ne doit pas indiquer aux lecteurs ce qu'il faut penser mais les aider à décider à quoi penser*¹⁵ ».

En 1998, plusieurs nouvelles municipalités du Front national ayant procédé à une mainmise politicienne sur la politique documentaire¹⁶, l'ABF a publié en ligne des recommandations dont l'une porte sur cette question : « *Le pluralisme consiste, non pas à utiliser la bibliothèque comme instrument de propagande, mais à assurer la représentation de la plus grande variété possible de sujets, de cultures, d'auteurs, de styles... [...] Dans le domaine politique, la bibliothèque doit donc présenter la plus grande diversité des mouvements, des idées, et accompagner de textes critiques les documents émanant des différentes tendances politiques*¹⁷. »

Le *Code de déontologie des bibliothécaires* de l'ABF, mis à jour en 2020, précise que « *le personnel des bibliothèques s'engage à [...] mettre à disposition des publics l'ensemble des ressources et méthodes nécessaires à la construction d'une pensée complexe et autonome : compréhension éclairée des débats publics, de l'actualité, des grandes questions historiques, philosophiques, scientifiques et sociétales ; [...] ne pratiquer aucune censure, garantir le pluralisme, l'esprit encyclopédique et l'actualité des ressources, collections et services*[...]»¹⁸. »

Quant au *Code d'éthique de l'IFLA pour les bibliothécaires et les autres professionnel(le)s de l'information* dans sa version de 2012, il lie explicitement pluralisme et neutralité : « *Les bibliothécaires et les autres professionnel(le)s de l'information sont strictement tenus à la neutralité et à l'impartialité concernant les collections, les accès et les services. [...] Ils] font la distinction entre leurs convictions personnelles et leur devoir professionnel. Ils ne font pas primer des intérêts privés ou des croyances personnelles sur l'impératif de neutralité*¹⁹. »

Cette distance déontologique à soi-même dans le cadre de ses fonctions ne saurait être mieux exprimée par que Jean-Luc Gautier-Gentès : « *Mon bibliothécaire idéal, [...] c'est un homme qui, le soir venu, quitte sa bibliothèque pour aller combattre des idées dont il a veillé, dans la journée, à ce qu'elles soient représentées dans les collections*²⁰. » On voit ici que le pluralisme est une condition pour faire de la bibliothèque un pôle de ressource où nourrir sa citoyenneté et finalement, selon la formule retenue pour le congrès de l'ABF de 2013, une « *fabrique du citoyen*²¹ ».

Cela ne conduit pas à penser l'offre documentaire en relation exclusive avec le contexte local. La bibliothèque de service public est aussi une vitrine de la République : elle a un devoir d'affichage de toutes les diversités y compris politiques et religieuses. Cela se manifeste notamment par l'éventail des périodiques proposés, choix plus difficile pour les petits établissements. La loi Robert admet une modulation selon le « *niveau* ». On peut aussi penser le pluralisme en réseau.

14 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074236/LEGISCTA000041687812/

15 On trouve les versions de 1949, 1972 et 1994 du *Manifeste* dans : Abdelaziz Abid et Thierry Giappiconi, « La révision du manifeste de l'UNESCO sur les bibliothèques publiques », *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 1995, n° 4, p. 8-14, <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1995-04-0008-001>

16 Voir Catherine Canazzi, « Orange, la bibliothèque pervertie : pluralisme ou propagande ? », *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 1997, n° 4, p. 8-9, <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1997-04-0008-001> et Denis Pallier et Jean-Luc Gautier-Gentès : Mission d'inspection de la bibliothèque de Marignane, ministère de la Culture, 1997, <https://www.vie-publique.fr/rapport/25793-mission-dinspection-de-la-bibliotheque-de-marignane>

17 « Où situer le pluralisme? », Association des bibliothécaires de France, [1998],

<http://www.abf.asso.fr/6/144/50/ABF/ou-situer-le-pluralisme>

18 *Code de déontologie des bibliothécaires*, op. cit.

19 *Code d'éthique de l'IFLA pour les bibliothécaires et les autres professionnel(le)s de l'information*, 2012,

<https://cdn.ifla.org/files/assets/faife/codesofethics/frenchcodeofethicsfull.pdf>, accessible depuis la page

<https://www.ifla.org/g/faife/professional-codes-of-ethics-for-librarians/>

20 Jean-Luc Gautier-Gentès, « Lettre à une jeune bibliothécaire », in *Une République documentaire*, Éditions de la Bibliothèque publique d'information / Centre Pompidou, 2004,

<https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/notices/60542-une-republique-documentaire>

21 Reine Bürko, Julia Morineau et Cécile Touitou, « Congrès ABF 2013 : la fabrique du citoyen », *Bulletin des bibliothèques de France*, 2013, n° 5, p. 75-78, <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2013-05-0075-001>

Le faux dilemme « *bibliothécaire neutre ou engagé ?* » passe à côté du sujet car la neutralité, obligation légale de tout agent public dans le cadre de ses fonctions, n'est pas contradictoire avec la notion d'engagement. Chacun peut s'engager, exprimer, agir, individuellement ou dans un cadre collectif par exemple celui d'une association professionnelle. La seule limite concernant l'expression individuelle est le devoir de réserve, création de la jurisprudence qui dans le contexte territorial porte essentiellement sur des propos publics critiques sur sa collectivité employeuse et dont les organisations syndicales sont quasiment dispensées.

Le métier de bibliothécaire est de ceux qui peuvent faire l'objet d'un engagement profond, qui s'appuie sur des valeurs éminemment politiques que sont l'émancipation par la culture et l'information ou la non discrimination. Elles se sont enrichies au fil du temps de thèmes présents dans la société comme l'inclusion, l'éducation aux médias et à l'information, les questions climatiques ou encore le respect des données personnelles. Si la politique publique définie localement est compatible avec ces valeurs, la collectivité peut d'autant mieux se reposer sur la motivation des agents.

La politique documentaire, une politique publique déléguée

La formulation de l'article 7 de la loi Robert n'est pas banale : « *Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements élaborent les orientations générales de leur politique documentaire, qu'elles présentent devant l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et qu'elles actualisent régulièrement.* » Par le possessif « *leur* », la loi confie clairement la responsabilité de la politique documentaire aux « *bibliothèques* » donc à leurs agents.

C'est une politique publique. Il est démocratique qu'elle soit énoncée et portée à la connaissance des citoyens en passant par « l'organe délibérant ». Il ne s'agit surtout pas là de la liste des titres à commander mais d'un document général exposant les principes présidant aux choix d'acquisition de d'élimination. Le vote facultatif, issu d'un amendement sénatorial, n'est pas en contradiction avec les recommandations émises par l'ABF en 1998 : « *Produire un document de politique générale : L'équilibre des options de la bibliothèque, ses priorités comme ses objectifs, peuvent [...] faire l'objet d'une Charte des collections. [...] Il est souhaitable [qu'elle] soit discutée et validée par les tutelles de la bibliothèque²².* »

A chaque équipe de construire « sa politique ». Des réponses différentes pourront être apportées, par exemple sur les types de livres politiques ou religieux ou les critères scientifiques. N'oublions pas que la loi inclut « l'information » et « les savoirs » dans les missions des bibliothèques. Il est significatif que la question du réchauffement climatique soit de plus en plus évoquée²³. La neutralité ne s'oppose pas à la revendication d'un point de vue pourvu qu'il soit énoncé.

Censures

A l'article 5 de la loi Robert on peut lire : « *Les collections [...] doivent être exemptes de toutes formes de censure idéologique, politique ou religieuse ou de pressions commerciales.* » En réalité, la censure ne concerne pas seulement les collections mais aussi les activités et services. Il faut aussi lui adjoindre son envers : l'imposition de titres et contenus.

Qui censure ? Le code éthique de l'IFLA évoque « *la censure, qu'elle soit exercée par des États, des gouvernements, des institutions religieuses ou civiles* ». On ne mentionne souvent que la censure d'autorité venant d'élus. Membre du comité d'éthique de l'ABF, je risque l'appréciation suivante : cette censure récurrente mais non massive, souvent ponctuelle, émanant de collectivités aux tendances politiques diverses ; la plupart des cas ne parviennent probablement pas aux oreilles du comité et seule une minorité arrive sur la place publique.

La censure ou la tentative d'imposition de contenus vient aussi de la société : un usager, une personne quelconque, un groupe informel ou organisé, une association, un parti politique, une secte et même un État. Cela va de l'expression directe auprès du personnel de la bibliothèque à la plainte au maire ou aux communiqués éventuellement repris par des organes de presse. Il arrive que des élus cèdent à la pression. Que la censure soit d'autorité vienne de la société, on est d'ailleurs lassé de la récurrence des thèmes : la politique, la religion et un ensemble sexe-genre-moeurs. avec une attention particulière pour ce qui est destiné à l'enfance.

22 « La politique d'acquisition en 12 points », Association des bibliothécaires de France, [1998], <https://www.abf.asso.fr/6/144/49/ABF/la-politique-d-acquisition-en-12-points>

23 Voir Raphaëlle Bats, « La bibliothèque responsable et durable : informer et éduquer aux enjeux climatiques », *Bulletin des bibliothèques de France*, 2020-1, <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2020-00-0000-014> et le blog de la commission *Bibliothèques vertes* de l'ABF, <https://bib.vert.es.abf.asso.fr/>

Mais il faut bien évoquer une troisième source de la censure : les bibliothécaires eux-mêmes. Selon le *Code de déontologie des bibliothécaires* adopté par l'ABF, « le personnel des bibliothèques [...] s'engage dans ses fonctions à [...] ne pratiquer aucune censure, garantir le pluralisme, l'esprit encyclopédique et l'actualité des ressources, collections et services ».

Qu'est-ce qui est choix, qu'est-ce qui est censure ? Dans le dossier intitulé « La censure » paru dans la revue de l'ABF *Bibliothèque(s)* en 2008, Michel Melot, qui l'a coordonné, écrivait : « le bibliothécaire contrevient sans cesse à ses propres principes dès que son choix se fait hésitant, à contrecœur, dès qu'il exclut sans dire pourquoi il exclut²⁴. » Comparant avec l'attitude de « nos collègues anglo-saxons », il évoque les ouvrages dans les langues des populations immigrées, les « romans *Harlequin* et les revue *people* », les « horoscopes et autres astrologies ».

Carole Tilbian observe « qu'en littérature, et particulièrement en littérature contemporaine, la censure ne s'exerce pas au nom de principes moraux mais davantage au nom d'un idéal de « qualité littéraire²⁵ ». Posture qui ignore la réalité des usages sociaux de la lecture comme ceux identifiés par Gérard Mauger et Claude F. Poliak : la lecture de divertissement, la lecture didactique, la lecture de salut et la lecture esthétique²⁶.

Florence Schreiber relate comment, en section jeunesse, ont pu être introduit « après moult débats [...] des livres dont on parle dans les cours de récréation [...] pour lesquels nous pratiquions auparavant une forme de censure ou d'autocensure »²⁷

Bertrand Calenge conclut ainsi un article nuancé : « Dans les contextes qui sont ceux de la bibliothèque [...] il n'y a pas de place pour un exercice normé de la censure ou un refus organisé de celle-ci. Le chemin est parcouru de débats, d'essais et d'erreurs. [...] L'important est certainement de ne pas penser seuls : discuter, s'entourer d'avis, même perturbants²⁸. »

Jean-Luc Gautier-Gentès, qui, à la différence de Michel Melot, récuse l'astrologie, donne ce conseil : « Puisqu'il ne saurait y avoir, en matière d'acquisitions, une seule politique d'exclusions, la seule façon de ne pas tromper le public est que chaque bibliothèque l'informe des exclusions qu'elle a décidé de pratiquer²⁹. » N'oublions pas non plus les critères d'élimination, faute de quoi le déshébergement peut passer pour une censure différée.

Conclusion

La loi Robert du 21 décembre 2021 est venue conforter les bibliothèques territoriales comme services publics, fondés sur des principes généraux dont les implications en bibliothèque sont particulièrement significatives et compatibles avec les valeurs portées par les bibliothèques à l'échelle nationale et internationale.

La lecture publique a toujours été une affaire de politiques publiques. Il est désormais de la responsabilité des élus que la leur, explicitement ou par défaut, respecte ces principes. Mais les bibliothécaires, qui agissent au quotidien auprès des populations, sont de fait aussi des acteurs de la politique publique. Ils en sont même explicitement délégués pour la définition et la mise en œuvre de « leur » politique documentaire.

Un document comme la brochure *Guide bibliothèques* coédité par la Fédération nationale pour la culture et le ministère de la culture³⁰ témoigne de l'engagement d'élus pour le développement de la lecture publique. Les bibliothécaires, au-delà du poste dans lequel ils exercent leur fonction professionnelles, ont toute latitude à pour s'engager et défendre les valeurs qui découlent de leurs missions. « La parole des agents publics est d'utilité publique » proclame le collectif Nos services publics³¹. Gardons-la.

24 Michel Melot, « Censures sur la censure ? », in *Bibliothèque(s)* n°41-12 (décembre 2008),

https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/index-des-revues?id_numero=59547&type_numero=PDF

25 Carole Tilbian, « Navigation à vue Censure et littérature en bibliothèque publique », *ibid.*

26 Gérard Mauger, Claude F. Poliak, Bernard Pudal, *Histoires de lecteurs*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2010. Voir aussi, des mêmes auteurs, « Les usages sociaux de la lecture » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n°123, 1998, https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1998_num_123_1_3252

27 Florence Schreiber, « Cent fois sur le métier... », *Bibliothèque(s)*, *op. cit.*

28 Bertrand Calenge, « Le pourquoi du comment : Censure et politique d'acquisition », *ibid.*

29 Jean-Luc Gautier-Gentès, « Extrémismes et consensus », *ibid.*

30 *Bibliothèques territoriales : dispositifs d'accompagnement de l'État et témoignages d'élus; Guide*, FNCC et ministère de la Culture, 2022, <https://www.fncc.fr/blog/bibliotheques-dispositifs-daccompagnement-et-temoignages/>

31 Nos service publics, *Guide du devoir de réserve et de la liberté d'expression des agents publics*, https://nosservicespublics.fr/guide_devoir_reserve