

Patrice Beghain

Direction régionale des affaires culturelles de Midi-Pyrénées

DÉCENTRALISATION ET TRANSFERT DE COMPÉTENCES

DANS le cadre législatif fixé en 1982 et en 1983, le dispositif de décentralisation des bibliothèques publiques repose principalement sur trois décrets — décret du 20 janvier 1986 relatif à l'entrée en vigueur du transfert de compétences dans le domaine de la culture, décret du 12 mars 1986 relatif au concours particulier et décret du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'Etat sur l'activité des bibliothèques des collectivités territoriales — qui ont été précisés par diverses circulaires.

Il faut toutefois remarquer que le dispositif n'est pas encore complet, car les textes fixant les statuts particuliers de la fonction publique territoriale sont toujours en discussion. Il est cependant possible, trois ans après le transfert des compétences dans le domaine des bibliothèques, d'observer les conséquences de l'action des pouvoirs publics.

Le chemin parcouru

On peut considérer que ces trois années ont été une période de transition encore inachevée. Si les collectivités territoriales avaient, avant la décentralisation, mani-

festé leur intérêt pour les services nouveaux qui allaient leur être dévolus, en particulier les départements qui ont créé en 1984-1985 plus de 400 emplois dans les bibliothèques centrales de prêt (BCP), la première phase a essentiellement consisté en une appropriation progressive, par ces collectivités, de ces services déjà organisés et souvent très efficaces.

Cela s'est traduit par la modification de leur image (baptême des médiathèques départementales et des bibliothèques départementales de prêt, création de logos) sans modification, dans la plupart des cas, des missions et objectifs définis antérieurement par l'Etat.

Le rôle des techniciens, de celui de simple exécutant, devient progressivement un rôle de proposition et de conseil auprès des élus.

Une autre conséquence, plus générale, a été d'amener les élus à réfléchir sur la prise en compte du fait culturel global par la collectivité. Gérer directement un service public à vocation culturelle rompait avec la pratique antérieure, qui reposait essentiellement sur l'aide aux associations. Les collectivités — en particulier les départements — se sont ainsi souvent dotées pour la première

fois de structures administratives spécifiques, et tendent à généraliser dans d'autres domaines que le livre, notamment le patrimoine, la prise en compte directe.

Au moment du transfert de 1986, les BCP ne touchaient qu'environ la moitié de la population qu'elles étaient censées desservir. L'Etat poursuit son programme de mise à niveau, en couvrant, pour tout le territoire national, les besoins en centrales. Le problème des annexes, dont le nombre est notamment insuffisant, reste toutefois posé, bien qu'elles soient le pivot indispensable d'une desserte de proximité de qualité. Les disparités restent grandes entre départements, particulièrement en ce qui concerne les missions et le fonctionnement, malgré la définition de ces missions proposée par la circulaire du 19 août 1985 qui précisait pour la première fois le rôle de coopération, en particulier départemental, des BCP.

Cependant l'évolution du rôle de l'Etat, qui passe de la tutelle au partenariat, se concrétise par l'établissement de plus en plus fréquent de conventions bilatérales pour le développement de la lecture publique, prenant naturellement appui sur la BCP. Ces conventions de développement

culturel, dont la lecture n'est souvent qu'un des aspects, représentent la forme actuellement la plus satisfaisante des nouveaux rapports de l'Etat et des collectivités territoriales et permettent la prise en compte, d'une manière plus réaliste, des besoins locaux, leur négociation faisant l'objet d'une réflexion et d'une discussion directe entre la Direction régionale des affaires culturelles et les élus des collectivités concernées.

Restent des incertitudes

En ce qui concerne les bibliothèques municipales, une des pièces essentielles du dispositif de décentralisation est la mise en place du concours particulier. Les BM peuvent bénéficier d'aides tout à fait significatives du fait que l'Etat a rapproché des communes les crédits qu'il consacrait auparavant à leur construction et à leur équi-

Les disparités restent grandes entre départements

pement. Cette mesure fortement incitative permet d'autre part, par sa gestion régionale, d'assurer une cohérence dans le maillage du territoire par une meilleure évaluation des besoins et des nécessités locales. Elle instaure entre la Direction régionale des affaires culturelles et les communes un dialogue fructueux qui les amènent souvent à considérer globalement leurs activités culturelles et le rôle de la bibliothèque dans le tissu local.

Par ailleurs le décret du 9 novembre 1988 et sa circulaire d'application définissent les nouvelles dis-

positions sur l'exercice du contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des collectivités territoriales. Ils précisent les conditions auxquelles doivent répondre les collections (qualité, diversification, pluralisme), la gestion des ressources documentaires et des fonds patrimoniaux. Ils indiquent en particulier les termes d'appréciation des résultats : développement de la lecture et de l'information dans la population concernée, impact culturel spécifique.

Cependant l'ensemble du dispositif reste à compléter. Le statut du personnel n'est toujours pas officiellement défini. En 1986, des dispositions transitoires avaient été définies, dispositions qui restent en vigueur par moratoires successifs. Ce vide induit, spécialement dans les BCP, la multiplication anarchique de personnels à statuts différents pour des qualifi-

cations et des fonctions souvent analogues. Devant l'incertitude existante, se développe une inquiétude des différents personnels, en particulier sur les parités souhaitées avec les statuts d'Etat, les conditions de recrutement et de titres, les garanties d'équivalence.

Par ailleurs les perspectives de la formation restent incertaines. Le statut des centres régionaux de formation est précaire et son évolution dans le cadre de la contractualisation progressive des universités, incertaine. Y aura-t-il intégration des centres dans les universités, la formation se traduisant par des diplômes décentralisés ou, au contraire, maintien des diplômes nationaux ? Quelles compétences auront les collectivités dans la formation de leurs agents ? Il apparaît urgent de définir ces points face à la perspective du marché du travail européen.

Les perspectives de la formation restent incertaines

D'autres interrogations se font jour dans les BCP en ce qui concerne la mise en place éventuelle d'un dispositif analogue au concours particulier, l'aide aux investissements des départements pour les BCP et le manque de continuité observé dans la politique d'informatisation des bibliothèques, auquel les dispositions prises dans le budget 90 devraient remédier.

Dans le champ de la coopération, le rôle de l'Etat n'apparaît pas encore clairement en ce qui concerne la coopération interrégionale et internationale, et la théorisation professionnelle et de la recherche.

Le rôle de l'Etat

La politique du patrimoine livresque et documentaire des prochaines années, ainsi que la fixation des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités restent à définir. Cependant on constate progressivement la mutation du rôle de l'Etat, de tutelle, en garant et incitateur des équilibres nationaux. Les conclusions du groupe de travail sur les bibliothèques municipales remises au Directeur du livre et de la lecture, en avril 1989, proposent une requalification de ce rôle sur la base de trois critères essentiels : la volonté de réduire les déséquilibres géographiques et les inégalités sociales et culturelles ; le souci de la régulation, en faveur de l'intérêt général, d'intérêts particuliers qui seraient éventuellement divergents ; l'incitation au partenariat autour d'objectifs communs.

L'instrument majeur de l'action de l'Etat serait la pratique contractuelle fondée sur la mise en œuvre de conventions, au terme de la libre détermination par les partenaires concernés d'objectifs communs et des moyens y afférant. Pour ces objectifs, l'Etat pour sa part pourrait à coup sûr retenir le développement de la lecture publique en fonction de la détermination de publics ou de zones prioritaires, des missions à caractère scientifique et technique (catalogage, bibliographie, restaura-

tion, nouvelles technologies, normalisation), enfin la préservation et la mise en valeur du patrimoine.

Sur ce dernier point, le groupe de travail a proposé le transfert de propriété des fonds d'Etat, actuellement déposés dans environ 300 bibliothèques, notamment les bibliothèques municipales classées, aux collectivités territoriales concernées. Une telle mesure implique bien sûr une étude plus poussée et un environnement juridique et financier nouveau. Elle pourrait marquer une étape importante dans la prise en charge par les communes de leur patrimoine historique et documentaire et serait, bien entendu, un des points forts du nouveau partenariat qu'elles établiraient avec l'Etat.

Le chemin déjà parcouru depuis le début du processus de décentralisation montre que celui qui reste à parcourir est loin d'être hors de portée. Sans doute chacun y verrait-il plus clair et serait plus assuré dans sa démarche si une loi sur les bibliothèques publiques définissait les missions actuelles de service public de la lecture et les obligations respectives qu'elles entraînent pour chaque collectivité publique. Une telle loi est réclamée depuis longtemps par la profession, les divers groupes de travail et commissions qui ont réfléchi sur ces questions. Peut-être la décennie 90 répondra-t-elle en ce sens, dans la continuité de la dynamique de la décennie 80, à l'attente de tous ceux qui ont le souci permanent de la lecture publique et de la transmission du patrimoine livresque et documentaire !

janvier 1990