

Les bibliothèques dans le millefeuille territorial

DOMINIQUE LAHARY

Bibliothèque départementale
du Val-d'Oise
dominique.lahary@valdoise.fr

Dominique Lahary a, le 1^{er} février 2010, échangé à sa demande son poste de directeur de la Bibliothèque départementale avec celui de la directrice adjointe, Cécile Le Tourneau. Titulaire du CAFB après avoir obtenu une licence et une maîtrise d'histoire, il est l'auteur de nombreux articles professionnels, notamment dans le BBF et le Bulletin d'informations de l'ABF ou BIBLIOTHÈQUE(s), qui sont consignés sur son site professionnel www.lahary.fr/pro. Il tient également le blog Dlog (<http://lahary.wordpress.com>). Il est vice-président de l'ABF et porte-parole de l'IABD.

Cet article vient trop tôt ou trop tard. Il est achevé après que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été, le 4 février 2010, adopté en première lecture par le Sénat avant d'être présenté à l'Assemblée nationale¹. Quand il paraîtra, le paysage aura peut-être changé. Ou pas. Beaucoup. Ou un peu. Et les bibliothèques dans tout ça ?

Les bibliothèques à tous les étages

Dans le grand mécano de la réforme territoriale, dont le projet fut lancé en 2007, il y a trois sujets : le nombre d'étages, le contenu de chacun d'eux et les canalisations descendantes (les financements croisés).

Une situation calamiteuse ?

Le premier rapport sur la réforme territoriale n'est pas celui d'Edouard Balladur², mais celui du sénateur Alain Lambert³, commandé par le Premier ministre dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques). Il contient en annexe des schémas illustrant quelques exemples d'enchevêtrement de compétences

(action sociale et médico-sociale, insertion socioprofessionnelle, formation professionnelle et formations sanitaires et sociales, enseignement scolaire et supérieur) et propose des « pistes de désenchevêtrement ». Je m'en inspire pour dresser le schéma de la lecture publique en France (voir figure page suivante).

On constate que le cas des bibliothèques paraît particulièrement calamiteux : elles sont à tous les étages, et bénéficient de financements doubles, triples, voire quadruples. Seule la région joue un rôle marginal, en faisant vivre un organisme de type SRL (structure régionale pour le livre). Dans quelques cas minoritaires, elle subventionne aussi des investissements pour les communes et les intercommunalités.

Tous les autres échelons entretiennent des bibliothèques. Et tous, sauf la commune, sont susceptibles de subventionner les échelons inférieurs (dans le cas du soutien des intercommunalités aux communes qui la composent, on parle de fonds de concours).

Les vertus de l'empilement

Est-ce si grave, docteur ? Je ne le crois pas. Si une mise en réseau plus affirmée est susceptible d'améliorer l'efficacité de la gestion des bibliothèques, si le cadre intercommunal peut à l'évidence être utilisé plus pleinement, et avec davantage de cohérence, il n'apparaît pas que cet empilement génère vraiment du doublon et du gaspillage de moyens. Au demeurant, dans bien des cas, ce paysage se réduit à deux échelons : bien des bibliothèques municipales ne sont guère susceptibles de ne recevoir de subventions que de

* Cet article reprend certains passages du feuilleton sur la réforme territoriale que je tiens sur mon blog. Premier billet : « L'État stratège et les autres : faut-il avoir la peau des départements ? », 9 octobre 2008, <http://lahary.wordpress.com/2008/10/09/%E2%80%99getat-strategie-et-les-autres-faut-il-avoir-la-peau-des-departements/>

1. Dossiers parlementaires sur la réforme territoriale : www.senat.fr/evenement/reforme_des_territoires et www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reforme_collectivites_territoriales.asp
2. Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, 5 mars 2009, <http://reformedescollectiviteslocales.fr/download/index.php?mode=news&id=77>
3. *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>

l'État, ce qui simplifie assurément le millefeuille. Il reste vrai que, globalement, il y a bien cinq niveaux d'intervention en matière de lecture publique, sans parler des associations gérant une bibliothèque rurale, qui peuvent être soutenues par la commune et le département. Et ce alors que, selon la Constitution, « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

Je vois trois avantages à ce millefeuille :

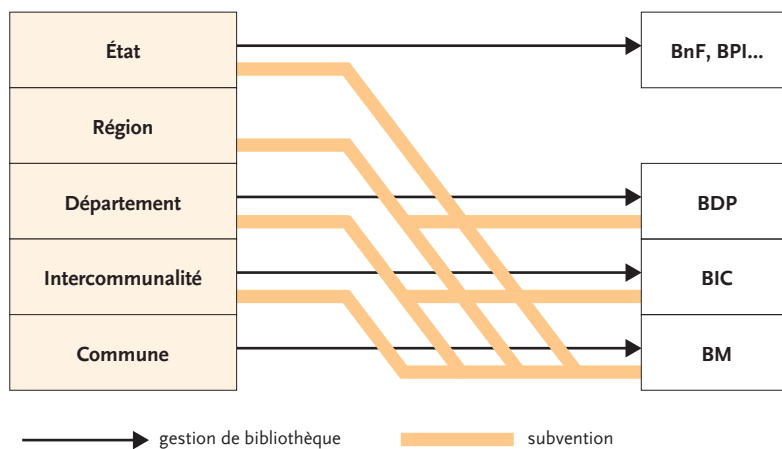
1) L'exercice de politiques

Il y a eu, il y a peut-être encore, une politique nationale en faveur de la lecture publique. Un de ses instruments est ce qu'on appelle le « concours particulier de la dotation générale de décentralisation », c'est-à-dire un système de subventions fléchées et conditionnées à des critères d'éligibilité, dérogation au principe général de la décentralisation, qui veut que l'État ne verse aux collectivités territoriales que des dotations globales.

Subventionner, c'est influencer. Financer, c'est se donner le droit à la parole. En édictant une norme de surface plancher comme condition de son aide à l'investissement, le fameux « taux James Bond » (0,07 m² par habitant de surface hors œuvre nette jusqu'à 25 000 habitants) et en ayant conditionné les défuntés aides du Centre national du livre⁴ à des dépenses documentaires par habitant et à la présence de personnel, l'État a contribué à ce que les collectivités territoriales améliorent l'équipement du pays en bibliothèques et en médiathèques à la hauteur des besoins.

De même, les nombreux conseils généraux qui ont adopté des plans de développement de la lecture publique soutiennent les communes et les intercommunalités, dans le cadre d'une vision globale de l'aménagement culturel du territoire à l'échelle du département, et à partir de critères d'éligibilité qui leur sont propres. Je puis témoigner de ce que ces dispositifs de subvention peuvent souvent permettre une

4. Je parle des aides qui étaient versées durant deux ans aux nouveaux équipements. Elles ont disparu en 2008.



Les compétences en matière de lecture publique

coécriture partielle des projets, pour le plus grand bien du public. Ainsi, la combinaison des politiques concourt à l'amélioration du service public.

2) L'élargissement du périmètre des financements publics

Supprimer les financements croisés de la lecture publique, c'est condamner à la pénurie en matière de services les habitants des petites communes, de celles qui ont peu de ressources et de celles qui attirent une population extérieure. Le concours de collectivités au périmètre territorial supérieur est une façon d'élargir la base du financement, ce que je juge légitime pour compenser trois handicaps : la petite échelle, l'insuffisance des ressources et les charges de centralité.

Les financements croisés sont donc l'expression de la solidarité (intercommunale, départementale, régionale, nationale), principe qu'on admet dans le domaine social, et qui a toute sa place en matière de lecture publique. Cette solidarité s'exprime par la subvention, mais aussi par d'autres moyens, comme la fourniture documentaire complémentaire que proposent les bibliothèques départementales.

L'avant-projet de loi sur la réforme territoriale dévoilé par la *Gazette des communes* le 20 juillet 2009⁵ limitait

5. www.lagazettedescommunes.com/actualite/pdf/avant-projet-Reforme-collectivites-20-07-09.pdf

les financements extérieurs à 50 %, tant en fonctionnement qu'en investissement, ou à 30 % pour les communes de moins de 10 000 habitants et les zones Anru (Agence nationale de rénovation urbaine). Mais le texte finalement adopté en première lecture par le Sénat⁶, qui prévoit en son article 35 que « dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précise [...] les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales en application des principes suivants : [...] la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le département continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales ».

3) L'efficacité par la subsidiarité

La subsidiarité, concept clé de la doctrine européenne, est un principe très simple permettant de penser la répartition des actions entre niveaux de puissance publique. Pour chaque action, quel est le meilleur niveau de gestion, celui qui sera le plus efficace ? Le principe se décline sous deux registres :

6. www.senat.fr/leg/tas09-057.html

- stratégique (à quel niveau l'action sera-t-elle la plus cohérente?);
- financier et logistique (à quel niveau aura-t-on les moyens de l'action?).

Il conduit à ne pas confier à un échelon supérieur ce qui se gère plus efficacement à l'échelon inférieur, mais aussi à ne pas laisser ce dernier en charge d'une action qu'il n'est pas en mesure de mener de façon pertinente.

La subsidiarité ne porte nullement en elle-même la nécessité d'une répartition thématique des compétences, qui conduirait par exemple à ne confier la lecture publique qu'à un seul niveau. Elle peut au contraire permettre, pour un même domaine comme celui de la lecture publique, de penser une répartition des actions entre les niveaux de puissance publique, de même qu'on répartit l'entretien des routes ou la gestion des bâtiments scolaires et universitaires.

Ainsi, par exemple, le niveau national est pertinent pour coordonner les politiques de numérisation, avec la Bibliothèque nationale de France, ou organiser certaines actions de coopération, comme le fait la Bibliothèque publique d'information; le niveau régional pour organiser la coopération interprofessionnelle et mener des actions dans le domaine de la formation, du patrimoine écrit; le niveau départemental pour organiser une formation plus adaptée aux besoins locaux, et tendre vers l'égalité d'accès des citoyens par une action de soutien et d'équilibre; le niveau communal ou intercommunal pour gérer des lieux publics. Ce ne sont que des exemples parmi d'autres et, en faisant abstraction de l'histoire, on pourrait penser une autre répartition, notamment pour la gestion directe des bibliothèques, qui nous aurait évité ce monstre conceptuel qu'est la «bibliothèque municipale à vocation régionale» – mais enfin, la répartition actuelle fonctionne, après tout.

Y a-t-il quelque chose à «désenchevêtrer», pour suivre le sénateur Lambert? Peut-être, mais ce n'est pas criant. Il n'y a pas forcément de doublon, simplement une répartition qui n'est pas issue d'un schéma imposé de haut, mais qui résulte de la libre administration de chaque collectivité.

En matière de lecture publique, il ne s'agit pas d'assigner à un seul niveau de puissance publique une compétence fixe, obligatoire et incontestable, telle que l'est la gestion de l'état-civil pour les communes, mais de permettre la coalition des volontés et des moyens pour réussir le développement.

Faut-il limiter le nombre de niveaux? L'angle que j'ai choisi ne permet pas d'en décider et ce n'est pas nécessaire, car ce n'est certes pas à partir du cas des bibliothèques qu'une éventuelle réforme territoriale sera décidée. On peut imaginer la réduction de cinq à trois ou quatre niveaux, par fusion des communes et des intercommunalités, et/ou des départements et des régions. Cela n'empêcherait pas la mise en œuvre des trois principes que j'ai énoncés: mise en œuvre de politiques, modulation du périmètre des financements publics, subsidiarité. Le petit bout de la lorgnette que j'ai choisi a-t-il permis d'éclairer le sujet général? Ne me suis-je pas contenté de justifier l'existant? Au lecteur d'en juger.

Cinq cents⁷, mille ou mille cinq cents feuilles?

Le duo primitif: État et communes

On sait comment les bibliothèques municipales naquirent en France des confiscations révolutionnaires, avant d'essaimer à partir de la fin du XIX^e siècle sous la poussée des bibliothèques populaires. Jusqu'en 1985, seuls l'État et les communes existent dans le champ des bibliothèques publiques: c'est le duo primitif.

En surgirent progressivement, à partir des années 1990, des bibliothèques intercommunales, par transfert à la structure intercommunale de tout ou partie des bibliothèques municipales présentes sur le périmètre d'une

communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine. Elles ont longtemps peiné à être reconnues par l'appareil statistique du ministère de la Culture (c'est maintenant chose faite) et ne figurent toujours pas dans la loi: le Code du patrimoine les ignore. Et pourtant, même certaines BMVR (bibliothèques municipales à vocation régionale) sont des «BIVR» (bibliothèques intercommunales à vocation régionale).

Départementaliser les bibliothèques municipales?

Au rapport du sénateur Alain Lambert a succédé celui du député Jean-Luc Warsmann⁸. On n'y propose pas moins que la départementalisation des bibliothèques municipales. En application du principe n° 2 préconisé dans ce rapport (la «spécialisation de l'action des collectivités»), il est proposé de «confier au seul département la compétence en matière de bibliothèques et de musées, en devenant l'autorité gestionnaire unique de ces établissements, qu'ils relèvent actuellement de la région, du département ou de la commune [...] En effet, ces missions consistant à mettre en valeur et rendre accessibles au grand public des biens culturels, présentent des points communs qui justifient qu'elles soient confiées à un échelon administratif restant proche des citoyens tout en disposant de moyens humains et financiers suffisants pour exercer des tâches parfois très techniques».

La proposition, qui découle très logiquement de la théorie de la spécialisation des niveaux de collectivités, peut à première vue être convaincante. On en connaît d'ailleurs des exemples, comme certains réseaux de bibliothèques de comté au Royaume-Uni, ou le réseau unifié de la province

8. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, et présenté par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, députés, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, 8 octobre 2008, www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1153.pdf

7. J'emprunte cette expression au «cinq cents feuilles» servi au café de la Paix, boulevard de la Madeleine à Paris, pâtisserie correspondant à un millefeuille réduit de moitié, mais en largeur et non en hauteur, ce qui rend son appellation confuse.

canadienne du Nouveau-Brunswick. Qu'attendre d'une telle intégration ? L'efficacité (grâce aux moyens mobilisés) et l'efficience (par une bonne utilisation des moyens que permettrait une gestion unifiée des bibliothèques à l'échelle d'un département).

Si l'on considère les bibliothèques comme des services dont la seule fonction est de diffuser des documents, on peut soutenir que, plus on élargit l'échelle de gestion, plus on est efficace. Oui mais voilà, les bibliothèques ne sont pas seulement des machines à distribuer. Ce sont des établissements multifonctionnels, lieux d'accueil de pratiques diverses, individuelles et collectives, espaces de rencontre et d'animation, bref des outils qui peuvent se placer au croisement des politiques culturelles, éducatives et sociales locales. Si les bibliothèques sont gérées au niveau départemental, la collaboration avec les services communaux ou intercommunaux ne sera pas facile, et les maires ou les présidents d'intercommunalités risquent de s'en désintéresser. Le problème se pose déjà dans le cas des bibliothèques intercommunales, il n'en serait qu'aggravé si elles étaient toutes départementales.

Départementaliser les bibliothèques, c'est renoncer à ce qu'elles soient enjeu et instrument des politiques locales, pour les réduire à une fonction technique : le rapport Warsmann n'évoque pas par hasard « des tâches parfois très techniques ».

Étages en moins, étages en plus, étages toujours...

Entre la tour et le plain-pied, le cœur institutionnel décidément balance. Depuis qu'a été annoncé le projet de réforme territoriale, les projecteurs médiatiques se sont braqués sur la question du nombre d'étages, passablement biaisée. Car, telle qu'elle est partie, la réforme va se traduire par trois... entresols ou mezzanines de plus, avec l'ajout des métropoles (nouvelle forme d'intercommunalité), et des pôles métropolitains (regroupant des intercommunalités totalisant ensemble plus de 450 000 habitants) et des « collectivités à statut particulier se substituant à une région et aux départe-

tements qui la composent⁹ ». Mais les métropoles ne pourront exercer qu'un nombre limité de compétences des départements, sans relation avec la lecture publique, contrairement à ce que prévoyait l'avant-projet de loi.

En réalité, la logique du rapport Balladur, comme celui-ci l'a reconnu à demi-mot dans plusieurs interviews, allait dans le sens d'une montée progressive des départements et des régions, entraînant l'effacement progressif des autres échelons, comme on peut le lire entre les lignes de l'introduction au projet de loi gouvernemental où, parmi les quatre objectifs principaux, on trouve celui-ci : « Réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité¹⁰ ».

Pareille perspective dessine après tout une organisation des bibliothèques qui se tient : des réseaux intercommunaux et des services régionaux de lecture publique héritant des missions des bibliothèques départementales de prêt (BDP). L'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt (ADBDP) précise cependant : « L'affirmation éventuelle, et éventuellement progressive, des régions au détriment des départements ne doit pas se faire au détriment de l'acquis des BDP en matière d'expertise territoriale et de soutien à un développement de la lecture publique sauvegardant la proximité, dans une optique d'aménagement du territoire, dans un objectif d'équité/équilibre territorial¹¹. »

9. Projet de loi de réforme des collectivités territoriales présenté au nom de M. François Fillon, Premier ministre, par M. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, exposé des motifs, enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2009, www.senat.fr/leg/pj109-060.html

10. Voir note 6.

11. Réforme territoriale : les recommandations des participants à l'atelier « Quelles bibliothèques pour quels territoires ? », Journées d'étude 2009 « Réinventer la bibliothèque : espaces et service en révolution », 28 au 30 septembre 2009, www.adbdp.asso.fr/spip.php?article1046

Une affaire de compétences

Politique ou établissements ?

J'entends souvent parler (chez les bibliothécaires) de « compétence en lecture publique », notamment à propos des intercommunalités. Pourtant, cela n'existe pas. Si l'on considère que la lecture publique est une politique, dont les bibliothèques ne sont que des outils, force est alors de reconnaître que la loi n'assigne pas de politique. Elle ne parle que de bibliothèques.

Le Code du patrimoine traite des bibliothèques (municipales, municipales à vocation régionale, départementales de prêt). Les communautés de communes et d'agglomération et les communautés urbaines ont parmi leurs compétences facultatives celle-ci : « Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels¹² ». Il en ira de même des métropoles si ce nouveau type de collectivité est finalement créé.

On peut regretter que les compétences légales s'attachent aux outils plutôt qu'aux politiques dont elles ne sont que des instruments. Mais un établissement est tangible, quand une politique est évanescence ; il est sans doute finalement prudent de s'en tenir à lui.

Compétences obligatoires et clause de compétence générale

La bibliothèque n'est de compétence communale que par la grâce de la clause de compétence générale, qui permet de traiter de toute question d'intérêt local sans aucune autre restriction que les prérogatives propres de l'État, selon l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces

12. Articles L.5214-16 (communautés de communes), L.5215-20 (communautés urbaines) et L.5216-5 (communautés d'agglomération) du Code général des collectivités territoriales.

EXTRAIT DU TABLEAU N° 14 DU RAPPORT BALLADUR :
RÉPARTITION NOUVELLE DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET L'ÉTAT

	Régions	Départements	Secteur communal	État
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
	Sports (subventions)	Sports (équipements et subventions)	Sports (équipements et subventions)	Sports (formation, subventions)
	Tourisme	Tourisme	Tourisme	Tourisme

collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.»

Le projet de loi sur la réforme territoriale reprend à son compte la proposition du rapport Balladur prévoyant la fin de la clause de compétence générale des départements et des régions. Seules les communes et l'État la détiendraient désormais. Mais son article 35 renvoie à une loi ultérieure – « dans un délai de douze mois » – la définition des compétences respectives des départements et des régions.

Cette répartition limitative des compétences des différents niveaux de collectivités est a priori une mesure de bon sens : quand tout le monde fait tout, il y a gaspillage, et le citoyen n'y comprend plus rien. Mais elle pourrait priver les échelons ainsi corsetés de toute latitude pour développer de véritables politiques.

La fin de la clause de compétence des départements permettrait plus difficilement de la lier aux autres politiques sociales, éducatives et d'aménagement du territoire. Le chercheur Philippe Estèbe¹³ a montré que l'accumulation par les départements de compétences de gestion transférées de l'État, pour la mise en œuvre desquelles ils ne disposent guère de marges de manœuvre, risque de les transfor-

mer « en agences départementales chargées d'administrer différentes prestations au public ». Là encore, la gestion des bibliothèques territoriales serait dégradée en tâche technique, au lieu de s'insérer dans les stratégies territoriales.

Oui mais... Dans une période budgétairement difficile, comme celle que connaissent les collectivités territoriales depuis 2008, une compétence obligatoire est un point d'appui, une sorte de garantie, sinon contre la rétraction, du moins contre la disparition. Gageons que la compétence « bibliothèque départementale », toute simpliste soit-elle, sera retenue dans la loi annoncée parmi les compétences des départements. Et réjouissons-nous-en.

Conclusion

Le rapport Balladur, qui cherche à spécialiser le département et la région, laisse les bibliothèques, et plus généralement la culture, à tous les étages (voir tableau).

Il va si loin qu'il invente des bibliothèques régionales qui n'existent pas, à moins qu'on ne désigne par là une action sur les bibliothèques. Cette bourde, déjà présente dans le rapport Lambert de novembre 2007¹⁴, a été consciencieusement recopiée dans les suivants.

Les bibliothèques, demeurant à tous les étages (et il est prudent qu'elles y demeurent), subiront le sort de ceux-ci. C'est le plus sage : elles épouseront les mouvements successifs ou concomitants de complexification et/ou de simplification du paysage des collectivités territoriales.

Mais il n'y aura une complémentarité entre les étages que si les collectivités le veulent bien. Cela demande de la part des professionnels, à tous les niveaux, un esprit actif d'insertion dans la logique de leur collectivité et une ténacité dans le devoir de mise en réseau.

Mais, au bout du compte, ceux qui mettent en réseau, ceux qui jouent des complémentarités, ce sont les usagers. Facilitons-leur la tâche par une coopération et une complémentarité efficaces, tout en utilisant avec pertinence l'argent public. ●

Janvier-février 2010

13. Philippe Estèbe, « Du conseil général à l'agence départementale : hypothèses sur la disparition d'une collectivité locale », *Pouvoirs locaux*, n° 75, décembre 2007.

14. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000741/0000.pdf>