

L'arbre, la décentralisation des bibliothèques et le concours particulier

« La décentralisation, non seulement la loi qui est actuellement en débat devant le parlement, mais la deuxième loi sur le partage des compétences qui doit suivre dès la session extraordinaire de janvier [1982], ou, au plus tard avant le 1^{er} avril, cette loi va introduire une dimension totalement nouvelle dans les rapports que vous pouvez avoir avec les élus locaux, avec nous à l'échelon national, et que nous aurons, à notre tour, avec les élus locaux. »

Jean Gattégno¹, clôture du colloque d'Henin-Beaumont, novembre 1981²

THIERRY ERMAKOFF

École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (Enssib)
thierry.ermakoff@enssib.fr

Conservateur des bibliothèques,

Thierry Ermakoff est chef du département Services aux bibliothèques à l'Enssib après avoir été directeur de la bibliothèque municipale de Blois puis conseiller pour le livre et la lecture à la Drac Auvergne. Il a participé à Littérature contemporaine en bibliothèque (Éd. du Cercle de la librairie, 2001) et collabore régulièrement au BBF dont il est membre du comité de rédaction.

FRANÇOIS ROUYER-GAYETTE

Centre national du livre
francois.rouyer-gayette@centrenationaldulivre.fr

Titulaire d'une maîtrise d'histoire moderne, François Rouyer-Gayette

est directeur adjoint de la Direction de la diffusion au Centre national du livre après avoir exercé pendant six ans (2001–2006) des fonctions au sein du Bureau des bibliothèques territoriales à la Direction du livre de la lecture. Il a dirigé les bibliothèques municipales de Tremblay-en-France, Montreuil, puis Cergy. Il a contribué aux actes du colloque de Montbrison, Lecture publique et territoires : trente ans de mutation en BDP (Presses de l'Enssib/Conseil général de la Loire, 2005) et publie régulièrement des recensions dans le Bulletin des bibliothèques de France.

Tout semble avoir été dit, lu, écrit, pensé sur les relations particulières qu'entretiennent les bibliothécaires territoriaux français, leurs élus, et leurs administrations dites centrales.

Qu'on relise à profit – et d'ailleurs cet article leur doit tout – Anne-Marie Bertrand³, Anne-Marie Chartier et Jean Hébrard⁴, Philippe Poirrier et René Rizzardo⁵, Robert Damien⁶, Max Butlen⁷, le constat est établi et comme l'éléphant : il est irréfutable.

Les bibliothécaires, après la défaite politique des « sectoristes⁸ » emmenés par Michel Bouvy et Albert Ronsin, au profit des « municipalistes », après le compromis historique avec l'administration d'État, ont souhaité et pu cogérer la politique de lecture publique et, par voie de conséquence, appuyer sur le besoin de financement pour la construction des bibliothèques, municipales d'abord, les bibliothèques centrales de prêt relevant encore (jusqu'en 1986) de l'État.

Les grands directeurs de la lecture, Julien Cain⁹, Étienne Dennery¹⁰, ont

1. Jean Gattégno (1934–1994), directeur du livre et de la lecture et président du Centre national du livre de 1981 à 1989.

2. Cf. « Colloque "Lecture et bibliothèques publiques" », BBF, 1981, n° 12. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1981-12-0703-005>

3. Anne-Marie Bertrand, avant-propos de Pascal Ory, *Les villes et leurs bibliothèques : légitimer et décider : 1945-1985*, Éd. du Cercle de la librairie, 1999 (collection Bibliothèques).

4. Anne-Marie Chartier et Jean Hébrard, avec la collaboration d'Emmanuel Fraisse, Martine Poulain et Jean-Claude Pompougnac, *Discours sur la lecture : 1880-2000*, Fayard/BPI, 2000 (collection Nouvelles études historiques).

5. Philippe Poirrier et René Rizzardo (dir.), préface de Frédéric Mitterrand, *Une ambition partagée : la coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales, 1959-2009*, La Documentation française/Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009 (collection Travaux et documents, n° 26).

6. Robert Damien, *La grâce de l'auteur. Essai sur la représentation d'une institution politique : l'exemple de la bibliothèque publique*, Encre marine, 2001.

7. Max Butlen, « De la politique de la lecture publique aux politiques publiques de lecture », in *Regards sur un demi-siècle : cinquantième du Bulletin des bibliothèques de France*, Enssib, 2006.

8. Cf. Dominique Lahary, « La bibliothèque de secteur (1967/1988) : quand s'imaginait un réseau national de lecture publique », *BIBLIothèques*, n° 28, juin 2006. En ligne : www.lahary.fr/pro/2006/BIBLIothèques28-secteur.htm

9. Julien Cain (1887–1975), administrateur de la Bibliothèque nationale de 1930 à 1938 et de 1946 à 1964.

10. Étienne Dennery (1903–1979), administrateur de la Bibliothèque nationale et directeur des bibliothèques de France de 1964 à 1975.

souvent été de grands bibliothécaires, ou sont passés par de « grandes » bibliothèques (essentiellement la Bibliothèque nationale) sauf pour Jean-Claude Groshens¹¹, et ce jusqu'à l'arrivée de Jean Gattégno, universitaire atypique dont certains se sont demandé ce que ce spécialiste de Lewis Carroll venait faire dans une direction où, selon l'expression de Pierre Vandevoorde, si tout ne « *reste pas à faire, beaucoup reste à entreprendre* ».

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 s'accompagnait d'un profond désir d'émancipation : dans le programme du candidat François Mitterrand, la proposition n° 54 introduisait la décentralisation, « *la tutelle de l'État sur les décisions des collectivités sera supprimée* », elles seront donc rendues libres de leur administration.

Le ministère de la Culture, dont les capacités financières ont été doublées en 1982, ne l'entendait pas de cette manière, et ce, pour deux raisons essentielles :

- la première, d'ordre politique : « *Alors que depuis tant d'années des milliers de créateurs, l'ensemble des élus, [...] partagent la même hostilité au désengagement de l'État en matière culturelle, on ne peut comprendre que la nouvelle présidence soit inaugurée par un transfert de crédits qui transiteraient simplement par le ministère de la Culture* » (Jack Lang)¹²;
- la seconde, d'ordre plus suspicieux ; il est coutume d'attribuer au même ministre de la Culture cette expression : « *Ils vont construire des bordures de trottoirs avec nos crédits.* »

Tout au plus concédera-t-il la dévolution des bibliothèques centrales (puis départementales) de prêt et les archives aux départements ; et encore, s'agissant de ces dernières, l'État conserve une fonction régaliennne précisément contrôlée.

On se souvient de l'angoisse du/de la bibliothécaire départemental(e) devant le président du conseil général. L'idée que les bibliothèques municipi-

pales étaient elles aussi dans le giron de l'État, et qu'elles furent elles aussi également transférées, est tellement forte, que même la plaquette éditée par le ministère de la Culture et de la Communication pour commémorer son cinquantenaire le reprend, alors même qu'elles sont « propriétés » des communes depuis 1803.

L'outil astucieux de la décentralisation : le concours particulier

Afin de continuer, de (re)commencer à bâtir, plus exactement, selon les recommandations du rapport Vandevoorde, environ 1400 000 m² en six ans, l'administration a inventé ce dispositif astucieux, dont beaucoup s'attribuent la paternité (mais qui, selon l'aveu même de Cécil Guitart¹³, doit tout à Jean-François Chougnat) : le concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation, comme les concours particuliers des villes en matière d'investissement des ports de pêche... allez savoir. Ce dispositif dérogatoire permet à l'État de soutenir la construction des bibliothèques (et, à l'origine, leur fonctionnement), grâce à des crédits fléchés pour les communes et les départements, mais est instruit par le préfet de région.

Ce concours particulier a survécu à tous les avatars de la Direction du livre et de la lecture, jusqu'à sa transformation en Service du livre et de la lecture, en janvier 2010, et même, élément surprenant, à la deuxième série de lois de décentralisation, beaucoup plus libérale, décidée en 2002, et mise en œuvre à partir de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁴ : l'an II de la décentralisation, « *mère de toutes les réformes* », allait épargner le concours particulier.

En 1982, 679 000 m² de bibliothèques étaient construits ; ce seront 1,2 million de mètres carrés qui seront achevés en 1990 et, en 2008, près de 2,3 millions de mètres carrés, grâce à ce dispositif. La part consacrée au fonctionnement des bibliothèques municipales, le plus emblématique des liens entre l'État et les collectivités, n'a jamais excédé 6,25 %¹⁵. Cette part était appelée soit à disparaître, à mesure que les collectivités s'émanicipaient, soit à croître, à mesure que l'investissement diminuait ; on sait que c'est la première solution qui a prévalu. Rien n'a été simple dans ce choix, et le sourcilieux comité des finances locales a été le gardien du temple de cette aide de plus en plus dérisoire (3,29 % des dépenses subventionnables en 2003, 3,16 % en 2005) et a longuement demandé un rééquilibrage entre le fonctionnement et l'investissement : paradoxe éternel. La dernière position publique en faveur d'un abondement massif en faveur du fonctionnement fut celle de Cécil Guitart : paradoxe éternel, l'émancipation doit aussi avoir ce prix. Or, la nouvelle version du décret¹⁶ portant modification du concours particulier ne pourrait-elle s'apparenter à une recentralisation ?

La mallette aux trésors de la démocratisation culturelle

Pour autant, cette politique du « bâti » ne s'est pas accompagnée, loin s'en faut, d'une augmentation significative de la fréquentation des

11. Jean-Claude Groshens (1926–2010), directeur du livre et de la lecture, président du Centre national du livre de 1976 à 1980 et président du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou de 1980 à 1987.

12. Laurent Martin, *Jack Lang : une vie entre culture et politique*, Complexe, 2008.

13. Cécil Guitart (1944–2010). Voir l'article en hommage à Cécil Guitart par Gérald Grunberg, dans ce numéro du *BBF*, p. 31.

14. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000601882&fastPos=2&fastReqId=1358412709&categorieLien=id&oldAction=rechTexte

15. 6,25 % en 1989, pour se situer entre 4 et 3 % généralement. Cf. l'article de François Rouyer-Gayette, « La réforme des concours particuliers : une modernisation attendue des aides de l'État aux collectivités territoriales », *BBF*, 2007, n° 1, p. 20-21. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2007-01-0020-003>

16. Décret n° 2010-767 du 7 juillet 2010 relatif au concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêt. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022451384&fastPos=1&fastReqId=1096500192&categorieLien=id&oldAction=rechTexte



Bibliothèque municipale de Roura (Guyane)

bibliothèques. Ce fut même comme une lente descente aux enfers, sous la forme d'une évolution décroissante et parfois douloureuse des inscrits, pas plus que d'une intensification des pratiques de lecture, alors même que 48 % des communes possèdent une bibliothèque. La question du rapport à la bibliothèque est d'une autre nature, que beaucoup ont depuis longtemps signalée.

L'État incitateur a donc développé très tôt des politiques contractuelles : succédant au Fonds d'intervention culturel (FIC), les conventions de développement culturel avaient pour but de soutenir/accompagner l'effort des collectivités (et, en arrière-pensée, de professionnaliser le secteur). Ces conventions, d'abord générales, ont ensuite été plus ciblées : pour ce qui concerne le livre et la lecture, il s'est agi des protocoles « Culture-Justice¹⁷ », « Culture-Santé¹⁸ », toujours réactualisés, et des éphémères « Culture-Défense », pour soutenir le moral des troupes, des contrats Ville-Lecture, de la création des ser-

vices éducatifs. Les deux premières séries de conventions/protocoles avaient pour objectif d'inciter (financièrement) les collectivités à s'investir dans le développement de la lecture des publics dits empêchés (de sortir). Les contrats Ville-Lecture avaient une ambition plus ample : ils étaient censés intégrer localement tous les acteurs impliqués de façon directe ou indirecte au développement de la lecture (services éducatifs et de loisirs, la petite enfance, les services sociaux et de santé, l'Éducation nationale, etc.) : l'idéal était même que – dans certains cas – le comité de pilotage soit confié à un élu qui ne soit pas en charge de la culture ; quant aux services éducatifs, à l'instar des musées, ils avaient pour objectif la construction et la réalisation d'actions pérennes, comme on dit, dans le milieu scolaire (primaire, secondaire). Une évaluation nationale de l'ensemble de ces dispositifs reste à réaliser.

La fin de la déploration ?

Les bibliothèques territoriales sont tiraillées, écartelées entre les demandes contradictoires des élus : un service culturel, un service social, un rôle éducatif, l'élargissement des publics, l'ouverture à tous les sup-

ports (y compris, et surtout, les jeux vidéo), l'augmentation de la fréquentation, le management d'équipe. Ils/elles comptent sur la main puissante et l'œil bienveillant, parce que lointain, de l'État pour leur transmettre quelques indications – les « bonnes pratiques » – concernant l'illettrisme, le patrimoine, la création et l'action culturelle, les enquêtes nationales, le numérique, etc., et exprimer son expertise autrement que par une vague bénédiction, c'est-à-dire par des crédits qui ne soient pas de l'ordre du denier du culte. Ils se méfient des élus, qu'ils ne comprennent pas, ou peu, ils se méfient du numérique, puis après ils s'en emparent pour ne plus le lâcher, on en a vu même tomber malades ; ils se méfient de la communication, qu'ils maîtrisent mal, ils se méfient du public, du lectorat, des usagers, qu'ils accueillent, servent, conseillent tous les jours, des documentalistes, des enseignants, avec qui ils travaillent au quotidien ; et pourtant, les bibliothèques départementales de prêt ne se sont jamais autant épanouies que depuis leur transfert (il faudra juger cette affirmation péremptoire après la réforme des collectivités territoriales et les effets du désengagement qu'évoquait Jack Lang en 1982), ils/elles ont conçu des plans départementaux de lecture, assortis d'aides financières,

17. Protocole Culture/Justice – 2009.
www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/justice/pdf/protocole2009.pdf

18. Culture à l'hôpital – 2010.
www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/hopital/convention.htm

suivant ainsi le précurseur que fut Rodolphe Pesce¹⁹. Les bibliothécaires veulent une loi sur les bibliothèques, qui ne soit pas qu'émotive (comme en 1995, après l'élection des maires issus du Front National), qui tiendrait éventuellement en deux lignes. Ils veulent que les conservateurs d'État dirigent les bibliothèques municipales classées, et même d'autres, et ne comprennent pas la position de leur association professionnelle, trop timorée à leur goût, sans doute tiraillée de positions antagonistes; quand ils ne sont pas d'accord avec leur association professionnelle, ils en créent une autre; ils veulent bien que leurs collègues territoriaux soient leurs égaux. C'est bien pourquoi l'Enssib se bat pour l'unicité de la formation, de la profession, des fonctions publiques. La qualité de la formation, la capacité à l'anticipation, sont des conditions nécessaires pour que bibliothécaires et élus, bibliothécaires et tutelles s'émanicipent un peu.

Refonder

Jean Gattégno avait raison : la décentralisation dont il parle lors de ce colloque d'Hénin-Beaumont a introduit des rapports totalement nouveaux entre l'État, les élus et leurs bibliothèques et bibliothécaires; il envisageait encore les relations sous forme de coopération entre les bibliothèques de l'État (BCP, grandes bibliothèques) et les bibliothèques municipales de l'époque, où les agents étaient des agents municipaux. En 2010, les données politiques, économiques (le poids des collectivités en matière culturelle), sociologiques, statutaires, ont considérablement évolué; le bâti n'a pas suffi, même si ce fut/reste une condition nécessaire, pour accroître la fréquentation des bibliothèques.

Peut-être faut-il aussi refonder un discours politique, qui, nous en sommes convaincus, n'est pas mort sous les cendres managériales : certes, il est convenu de dire que l'État ne

peut pas tout faire, ou qu'il devrait tout faire, selon les circonstances : quel est donc son rôle? Les collectivités territoriales, passées sur le grill ou le tamis de la réforme, auront-elles encore les moyens de leurs ambitions? Après les investissements intenses, qu'en est-il aujourd'hui des besoins en lecture publique, en surface, en taille des bâtiments, en services? En proximité, à défaut d'utiliser un autre terme, qui sonne un peu comme la police de, les élus de...? En heures d'ouverture, même si on ne risque plus sa peau en évoquant l'ouverture le dimanche? En gratuité? En partenariats, à défaut, là aussi, d'autre mot, avec l'enseignement scolaire, secondaire et supérieur? En accès aux collections? Quels liens avec la librairie?

Les directeurs de bibliothèques universitaires sont aujourd'hui, à cause ou grâce à la loi liberté et responsabilité des universités²⁰ (dite loi LRU) confrontés aux mêmes interrogations et aux mêmes défis : seul un discours politique peut convaincre le président de l'université, les enseignants chercheurs, de l'utilité d'une bibliothèque affectée de moyens : il sera indispensable de suivre leurs débats et que le champ du politique réinvestisse les bibliothèques territoriales.

Laissons à Jean Gattégno les mots de la fin, prononcés lors de ce colloque d'Hénin-Beaumont : « *La décentralisation, c'est quelque chose d'assez énorme, et finalement, je crois (en tout cas tous ceux d'entre vous qui sont bibliothécaires le savent) quelque chose que nous ne maîtrisons pas encore.* » Il n'avait pas tort, ce grand directeur du livre qu'il fut, et nous ne sommes pas au bout de nos tâtonnements. Néanmoins, il nous semble, malgré ces turbulences législatives, statutaires, financières, cette sorte de volte-face permanente, que si l'idée même du concours particulier, comme un symptôme, a survécu à toute révision générale des politiques publiques, à tout programme, c'est que l'État a toujours

un rôle à jouer en matière de lecture publique : qu'il y a toujours des politiques publiques du livre et de la lecture non à défendre, mais à développer, à inventer, à construire. ●

Janvier 2011

19. Rodolphe Pesce (1935-), ancien président du conseil général de la Drôme (de 1985 à 1992).

20. Loi n° 2007-1199 relative aux libertés et responsabilités des universités.
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=BBD2BFE51AF7BD9482ADA92AF83AoBB7.tpdj012v_2&dateTexte=?cidTexte=JORFTEXT00000824315&categorieLien=cid