

# L'Observatoire de la lecture publique au service du livre :

## → LA CARTE ET LE TERRITOIRE

### IEGOR GROUDIEV

Observatoire de la lecture publique  
Ministère de la Culture  
et de la Communication  
iegorgroudiev@culture.gouv.fr

Iégor Groudiev est responsable de l'Observatoire de la lecture publique au sein du Service du livre et de la lecture du ministère de la Culture et de la Communication. Conservateur en chef des bibliothèques, il a occupé précédemment les fonctions de chef du service des périodiques au département du Dépôt légal de la BnF.

Les lois de décentralisation de 1986, et notamment le transfert des bibliothèques centrales de prêt aux conseils généraux, les conceptions de la nouvelle gestion publique et la mise en place de la LOLF ont considérablement modifié les rapports entre le ministère de la Culture et les collectivités en charge de la mise en œuvre de la lecture publique en France. Le rôle de l'État et de l'administration centrale est à présent largement structuré autour des notions de conseil, d'expertise et d'évaluation, même si le concours particulier de la DGD (dotation générale de décentralisation) demeure un outil important d'aide de l'État pour l'investissement des collectivités.

Lorsqu'en juillet 2007, le rapport « Livre 2010 », issu de la mission du même nom, est remis au ministre de la Culture, la 29<sup>e</sup> proposition consiste à appeler à la création d'un Observatoire de la lecture publique dont les missions seraient entre autres de « consolider la base annuelle de statistiques relatives aux bibliothèques et de créer un outil cartographique d'observation des équipements de lecture publique au niveau national<sup>1</sup> ». La création de l'Observatoire intervient dès janvier 2008 et la première année de son existence est consacrée à une évaluation du dispositif d'enquête nationale. Il s'agit de redonner du sens à une obligation réglementaire inscrite au Code général des collectivités territoriales<sup>2</sup>, en l'inscrivant dans une perspective moins normative, qui permette de prendre en compte les réalités de terrain et de favoriser le pilotage territorial.

Ainsi, le dispositif que se propose de mettre en place l'Observatoire de la lecture publique est inspiré par une double ambition :

- tout d'abord, répondre aux besoins d'éléments chiffrés d'une administration centrale qui souhaite éclairer ses politiques publiques par une connaissance précise de son champ d'intervention. C'est là la raison de la création d'un tel dispositif dès les années 1960 et son inscription au Code général des collectivités territoriales au titre du contrôle technique de l'État ;
- mais aussi fournir aux collectivités et à l'ensemble de la profession des outils d'évaluation de leur activité, des moyens de la comparer à celle d'autres structures du même type et de produire aisément des documents de communication en rendant compte de cette activité aux élus.

## Les raisons de la réforme

Le dispositif de suivi et d'évaluation des bibliothèques territoriales existe depuis 1969 et a, depuis lors, connu plusieurs changements importants. Les questionnaires « Yvert », puis « Calenge », et enfin « Blanchard » se sont succédés, le dernier en date n'ayant été mis en place qu'en 2004<sup>3</sup>.

1. Rapport Livre 2010, *Pour que vive la politique du livre*, Sophie Barluet, juin 2007, page 91.

En ligne : [www.culture.gouv.fr/culture/actualites/rapports/barluet/livre\\_2010.pdf](http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/rapports/barluet/livre_2010.pdf)

2. Depuis le décret n° 2011-574 du 24 mai 2011 ces dispositions sont inscrites au Code du patrimoine, articles R310-5 à R310-14.

3. Pour un survol historique de l'enquête statistique auprès des bibliothèques de lecture publique,

Cependant, l'évolution extrêmement rapide des collections et des services proposés par les bibliothèques ces dernières années rendait nécessaire une nouvelle révision complète. En effet, la norme internationale ISO-2789 « Statistiques des bibliothèques » avait connu une nouvelle édition en 2006 qui incluait notamment pour la première fois des indicateurs touchant aux collections électroniques. Par ailleurs, l'ensemble sans cesse croissant des services offerts par les établissements de lecture publique, regroupé communément sous le terme « action culturelle », nécessitait une prise en compte détaillée.

Les conclusions du groupe de travail constitué dès 2008 pour réfléchir à la refonte du cadre de l'enquête faisaient état d'un dispositif insuffisant, tant sur le plan du fond des données analysées, que sur la forme que prenaient les restitutions proposées par le ministère de la Culture. En effet, la baisse continue du nombre de réponses à l'enquête nationale était symptomatique d'un désintérêt des collectivités face à un dispositif qui demandait un investissement lourd pour produire les données et dont les retours en termes d'analyse étaient peu visibles.

Les acteurs locaux, bibliothécaires, animateurs des réseaux départementaux de lecture publique ainsi que les conseillers chargés du livre et de la lecture dans les directions régionales des affaires culturelles (Drac) ont souligné l'insuffisance des outils de communication des données statistiques recueillies et la nécessité de proposer des diagnostics adaptés aux différents maillages territoriaux.

## Caler le périmètre de l'enquête sur les réalités du terrain

Dans cette perspective, le premier aspect du dispositif ministériel à remettre à plat était le périmètre de la base d'enquête. La base des 4 293 bibliothèques interrogées par la Direction du livre en 2008 avait été historiquement constituée par l'adjonction d'établissements signalés par les Drac ou par les collectivités elles-mêmes, sans qu'un effort systématique de recensement ait jamais été réalisé. Si cette base permettait de produire des résultats globaux à l'échelle nationale, elle ne constituait pas à proprement parler un échantillon représentatif des bibliothèques présentes sur le territoire et ne rendait pas compte adéquatement des situations locales par département, par région ou même par regroupement intercommunal.

Si la Direction du livre et de la lecture annonçait toujours en 2008 l'existence de 4 293 bibliothèques municipales ou intercommunales sur le territoire national, une étude exploratoire de l'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt (ADBDP) avançait un chiffre proche de 17 000 établissements. Tout approximative qu'elle soit, cette estimation pointait une disparité

importante entre l'évaluation ministérielle et la réalité du terrain.

L'une des causes principales de ce différentiel tient à la présence massive au sein des réseaux départementaux de lieux de lecture publique (nommés « points lecture » et « dépôts » dans la typologie co-élaborée par l'ADBDP et le ministère de la Culture) qui n'étaient que marginalement intégrés dans la base statistique du ministère. De fait, leurs ressources limitées et leur fonctionnement peu professionnalisé ne les qualifiaient pas pour l'échantillon des établissements servant au calcul des indicateurs nationaux.

Il est apparu toutefois que, pour établir un diagnostic territorial satisfaisant, il était préférable de connaître l'existence et même le fonctionnement détaillé d'un lieu de lecture peu développé, que de croire à une absence totale de structure, quelle qu'elle soit.

Cette modification du périmètre des établissements pris en compte dans le calcul des indicateurs nationaux a eu par la suite des conséquences importantes. En effet, si les résultats moyens de la lecture publique se sont trouvés tirés vers le bas, la densité extraordinaire du maillage territorial que constitue le réseau de lecture publique français a été pleinement mesurée pour la première fois. De même, il est maintenant possible de rendre compte de façon différenciée des situations des bibliothèques et de celles de simples points d'accès au livre.

L'absence d'une définition législative ou réglementaire de ce qu'est une bibliothèque a été pointée à de multiples reprises, et la question de la définition du périmètre des établissements à prendre en compte a, bien entendu, soulevé des questions complexes pour l'Observatoire. Toutefois, une approche pragmatique a prévalu en la matière. Dans la mesure où le nouveau dispositif d'enquête devait en terme apporter un éclairage local à l'ensemble des acteurs (administration déconcentrée ou collectivités locales), il a semblé pertinent d'y inclure l'ensemble des établissements d'ores et déjà partie prenante des réseaux locaux de lecture publique. Autrement dit : les établissements desservis par les réseaux des bibliothèques départementales de prêt, ainsi, bien entendu, que les équipements plus importants en taille, des villes moyennes et métropoles régionales.

## Établissement d'un partenariat avec les collectivités territoriales

Pour toutes les raisons précédemment évoquées, l'intégration des acteurs territoriaux (Drac et BDP) dans la construction du nouveau dispositif de collecte des données est apparue comme incontournable. Que ce soit du point de vue du signalement des lieux de lecture à prendre en compte dans l'enquête ou du suivi du remplissage du questionnaire, il n'était pas envisageable pour l'Observatoire de mener un tel dispositif sans des appuis locaux extrêmement solides. Des bibliothèques départementales particulièrement dynamiques en matière d'évaluation ont été ap-

voir : François Rouyer-Gayette et Denis Cordazzo, « Bibliothèques territoriales, l'enquête statistique annuelle du ministère de la Culture et de la Communication », *BBF*, 2006, n° 6, p. 24-31.

En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2006-06-0024-005>

prochées dès 2009 pour tester un nouveau processus de remontée des données<sup>4</sup>.

Le basculement vers le nouveau mode de fonctionnement s'est effectué et s'effectue encore de façon progressive. La collecte des données de l'exercice 2009, en 2010, a été l'occasion d'associer pour la première fois les sept départements pilotes à la remontée des données de l'enquête. Ces départements ont, pour l'année suivante, été rejoints par vingt-deux autres, permettant notamment d'étendre le dispositif à cinq régions complètes. L'enquête portant sur les données 2012 a, quant à elle, compté sur la participation de 38 départements. Ainsi le périmètre des établissements interrogés est-il passé de 4 293 en 2008 à 9 387 en 2012.

Un recensement du nombre de lieux de lecture publique en France, effectué sur l'ensemble du territoire, y compris auprès des conseils généraux non encore entrés dans le nouveau dispositif de collecte, fait état de l'existence de 16 300 structures. C'est la connaissance de ces structures et de leur « typologie » qui a permis par la suite d'exploiter au mieux les résultats de l'enquête annuelle. En 2012, l'Observatoire a donc interrogé près de 60 % de toutes les bibliothèques connues. Dans la mesure où les outils techniques le permettront et où les collectivités le souhaiteront, l'année 2013 devrait être celle d'une généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire national, via un conventionnement entre l'État et les conseils généraux.

## Un outil normalisé et adapté à la taille des établissements

Parallèlement à la remise à plat du périmètre de la base d'enquête, l'Observatoire a mené une réflexion sur le questionnaire en lui-même, selon une optique de mise en conformité avec la normalisation internationale et de prise en compte de l'évolution des missions des bibliothèques. Ainsi un jeu de questions relatives à la documentation électronique a-t-il été introduit pour la première fois dans le questionnaire et une attention toute particulière est portée à l'action culturelle. Conscient du fait que cette adjonction régulière de nouveaux indicateurs accroît encore la

4. L'Aisne, la Dordogne, la Drôme, l'Essonne, le Finistère, la Gironde, le Val-d'Oise.

Page d'accueil de l'Observatoire de la lecture publique. © MCC/SL

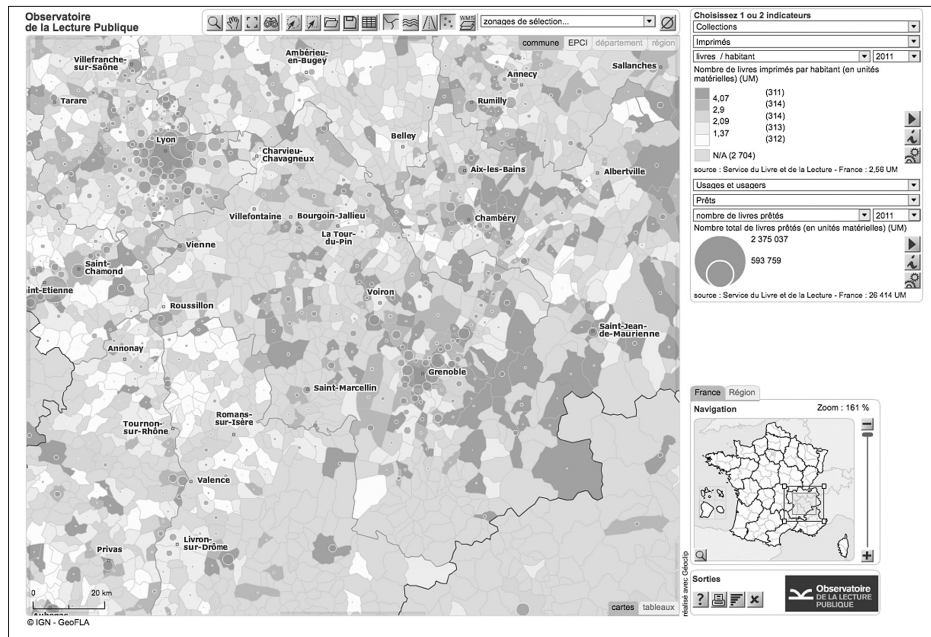
charge que constitue la réponse à l'enquête, l'Observatoire a mis en place deux modèles de questionnaire : un questionnaire dit « abrégé », à destination spécifique des établissements moyens et petits qui avaient rejoint l'enquête depuis 2009, et un questionnaire complet pour les autres.

La question de la continuité des séries statistiques a bien entendu été envisagée avec attention<sup>5</sup>. La nécessité de produire des analyses sur le long terme fait partie des préoccupations majeures de tout observatoire. De ce point de vue, l'ensemble des indicateurs principaux servant à l'analyse de l'activité des bibliothèques a été repris dans le nouveau questionnaire. Le rapport de synthèse 2010 a de ce fait été l'occasion de produire une analyse rétrospective de l'évolution des indicateurs principaux sur les cinq dernières années d'activité : de 2005 à 2010.

## Trois niveaux de restitution

La mise en place de ce dispositif complexe et qui impliquait fortement les collectivités se devait d'avoir pour corollaire une communication des résultats ayant soin de répondre à l'ensemble des besoins d'information statistique de tous les acteurs intéressés par la lecture publique, allant des collectivités locales (municipalités, intercommunalités, conseils généraux et régionaux) à l'État. Des restitu-

5. Cela consiste concrètement à s'assurer que la même question est bien posée de la même manière année après année, de façon à ce que les évolutions portent bien sur une notion unique et pérenne.



Cartographie présentant une série d'indicateurs sélectionnés (livres imprimés par habitant / nombre total de livres prêtés). © MCC/SLI

tions qui puissent à la fois guider les politiques publiques à l'échelle du ministère de la Culture, servir de base à la réflexion des corps d'inspection, mais aussi fournir des éléments d'analyse au niveau local, que ce soit pour les Drac ou pour les collectivités locales.

Pour cela, la restitution des résultats devait s'articuler sur trois niveaux d'égale importance : les données brutes de l'enquête, leur restitution cartographique et leur synthèse annuelle sous forme d'un rapport.

### Un accès intégral aux données brutes

La restitution des données brutes collectées constitue, malgré son caractère basique, une des premières avancées dans le nouveau dispositif de communication autour des résultats de l'enquête. Seuls quelques indicateurs majeurs étaient jusqu'à présent disponibles sur le site du ministère. Le site de l'Observatoire<sup>6</sup> met à disposition de tous l'ensemble des rapports saisis depuis 2009. Par ailleurs, les coordonnées des bibliothèques sont disponibles sur la plate-forme française d'ouverture des données publiques *data.gouv.fr*. Ces données sont d'ores et déjà largement exploitées par les bibliothèques, les cabinets de programmation et les collectivités. On peut souhaiter qu'à l'avenir des programmes de recherche s'en emparent, dans la perspective de travaux de fond sur les politiques publiques. Dans l'ensemble, cette communication s'inscrit dans la stratégie de transparence et d'autonomisation des acteurs face aux données publiques voulue par l'État.

6. [www.observatoirelecturepublique.fr](http://www.observatoirelecturepublique.fr)

### Une approche cartographique dynamique

Le deuxième niveau de restitution est constitué par le module cartographique. La production de cartes dynamiques se situe au cœur du dispositif de communication de l'Observatoire. En effet, si l'exploitation des données sous forme cartographique constitue actuellement un mode de communication privilégié, la masse de données à cartographier et la multiplicité des usages potentiels nécessitent une approche interactive et dynamique, permettant à l'utilisateur de construire sa propre analyse territoriale, avec les indicateurs qui l'intéressent. L'outil Géoclip, qui a été choisi par l'Observatoire, a fait ses preuves dans la restitution des données locales de l'Insee et dans de nombreux observatoires régionaux et départementaux. Son ergonomie et son usage intuitif en font un outil aisé à prendre en main, malgré la complexité inhérente à la fois aux manipulations statistiques et aux spécificités de la représentation spatiale des données.

Tous les indicateurs collectés durant l'enquête annuelle ne trouvent pas nécessairement leur pertinence dans une représentation cartographique ; néanmoins, 130 items peuvent être représentés sur des cartes de périmètres qui vont de la région à la commune. En effet, la cartographie doit permettre d'analyser les données suivant tous les maillages territoriaux du plus large au plus fin. Ainsi les données de l'enquête peuvent être appréhendées aussi bien à l'échelon communal (notamment par le biais du portrait de territoire qui permet de restituer graphiquement, grâce aux infographies, les résultats de l'enquête commune par commune, ou en comparaison), qu'à l'échelon départemental ou régional.

## Des synthèses annuelles pour les tendances nationales

Ces restitutions à l'échelon local ne sauraient cependant se substituer à une analyse au niveau national des données recueillies. Celle-ci obéit à une double logique : celle de long terme, d'une part, qui met en évidence les grandes tendances de la lecture publique par le biais d'indicateurs tels que la fréquentation, les dépenses ou encore l'évolution des collections ; mais aussi celle qui permet de dégager des profils moyens par type d'établissement. Ces fiches de profils moyens acquièrent dans des situations de programmation d'équipement ou de discussion avec les élus un statut quasi normatif, dans la mesure où elles permettent aux bibliothèques de se situer par rapport à une moyenne nationale. Conscient des enjeux majeurs attachés à la production de ces indicateurs nationaux, l'Observatoire s'est attaché à renouveler complètement la méthode de production du rapport de synthèse.

Jusqu'en 2008, la fiabilité des évolutions calculées dans le rapport était garantie par l'établissement d'un échantillon « constant<sup>7</sup> » d'établissements ayant répondu à toutes les enquêtes durant les cinq années de la période considérée. Les contraintes fortes qui s'exerçaient sur cette méthode étaient que l'échantillon variait nécessairement d'un indicateur à l'autre (avec, pour certains indicateurs, un nombre de bibliothèques prises en compte particulièrement faible), mais variait également d'une année sur l'autre, interdisant toute comparaison entre les rapports année après année.

La méthode adoptée depuis le rapport 2010 consiste à utiliser l'ensemble des réponses de l'année pour produire les indicateurs annuels et un panel d'environ 4 000 établissements suivis sur l'ensemble de la période pour calculer les évolutions des indicateurs principaux<sup>8</sup>. La mise en place d'un tel dispositif est rendue possible par l'utilisation de calculs statistiques qui permettent d'imputer des valeurs en cas de non-réponse à certaines questions et de corriger les données aberrantes. Par ailleurs, les valeurs sont pondérées de façon à donner leur juste place aux bibliothèques petites et moyennes dont les réponses à l'enquête sont traditionnellement moins nombreuses.

L'effort considérable déployé en 2012 pour connaître non seulement le nombre d'établissements présents sur le territoire, mais aussi la taille de la commune qui les abrite et leur position par rapport à la typologie de l'ADBDP<sup>9</sup>, a permis de produire des analyses détaillées, tenant compte aussi bien de la taille des établissements que de leur dynamique.

## Conclusion

Le dispositif mis en place cherche donc dans ses résultats à nourrir la réflexion du Service du livre et de la lecture sur les problématiques et les enjeux de la lecture publique, s'articulant autour de l'évolution du rôle des bibliothèques, de la définition des nouveaux services qu'elles seraient susceptibles de proposer et de l'accessibilité à ces services pour l'ensemble des citoyens sur le territoire.

La logique de développement de l'Observatoire s'inscrit ainsi dans les modes d'intervention du ministère et en particulier dans ceux touchant à la lecture publique : mises en place de soutiens sur projet, partenariats avec les collectivités locales et politiques de contractualisation. Dans cette perspective, il s'agit de passer d'une logique de tutelle de l'État sur les collectivités à une logique de service, afin d'aider ces collectivités à mieux gérer leurs équipements. Il s'agit à la fois d'une forme d'optimisation de l'action publique, mais aussi d'une réponse aux attentes des collectivités et d'une adaptation à leur mode opératoire.

Bien entendu, l'Observatoire de la lecture publique n'a pas vocation à se limiter à la conduite de l'enquête annuelle décrite précédemment. La mise en place, en voie d'achèvement, du socle statistique dont aucun dispositif d'observation sérieux ne peut se passer n'est, en ce sens, qu'une première étape avant la mise en place d'un second niveau d'analyse, plus axé sur l'exploration qualitative. ●

Juin 2013

7. En 2008, cet échantillon s'établissait à 2 796 établissements.  
8. La période choisie commence en 2005 et a vocation à se prolonger sur cinq années flottantes pour les rapports à venir. Les personnes intéressées par les questions méthodologiques liées au rapport pourront se reporter aux annexes des rapports 2010 et 2011.  
En ligne : [www.observatoirelecturepublique.fr/observatoire\\_de\\_la\\_lecture\\_publicque\\_web/FR/syntheses\\_annuelles.awp](http://www.observatoirelecturepublique.fr/observatoire_de_la_lecture_publicque_web/FR/syntheses_annuelles.awp)  
9. Pour une vue détaillée du mode de calcul de la typologie, voir le site de l'ADBDP : [www.adbdp.asso.fr/spip.php?article662](http://www.adbdp.asso.fr/spip.php?article662)