

Bibliothèques et territoires

« Quant à l'action qui va commencer, elle se passe en Pologne, c'est-à-dire Nulle Part. »

Discours d'Alfred Jarry prononcé à la première représentation d'*Ubu Roi*
au théâtre de l'Œuvre le 10 décembre 1896.

Le visage des bibliothèques publiques françaises, filles de la Révolution, a été fortement façonné par l'histoire. Il l'a été tout autant par la géographie politique, administrative et culturelle de notre pays. Concernant les bibliothèques territoriales, les choses paraissent simples à première vue. Elles se divisent sur le plan institutionnel en deux catégories : les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales.

Nicolas Galaud

Bibliothèque municipale de Reims
nicolas.galaud@bm-reims.fr

En réalité, la situation est bien plus complexe. Les territoires n'étant pas homogènes, leurs niveaux d'équipements étant variables, les missions des différentes collectivités territoriales s'étant fortement développées et parfois enchevêtrées dans le cadre de la décentralisation, des formes particulières d'organisation des bibliothèques sont apparues au niveau local : bibliothèques intercommunales, bibliothèques municipales et universitaires, ou encore annexes de bibliothèques départementales qui sont en même temps des bibliothèques municipales. Enfin, l'apparition récente des bibliothèques municipales à vocation régionale, qui sont confrontées au double défi de l'émergence des logiques d'agglomération et de la structuration à un niveau régional du réseau des bibliothèques françaises, marque une nouvelle étape dans la construction d'un édifice complexe à l'architecture mouvementée, qui tient à la fois du millefeuille et de la pièce montée.

De fait, le développement des bibliothèques territoriales, qui a connu une forte accélération ces vingt dernières années, ne s'est pas déroulé selon des politiques clairement structurées, une répartition claire des mis-

sions, ni une approche territoriale toujours cohérente. Ainsi voit-on des bibliothèques départementales intervenir dans des communes périurbaines qui devraient plutôt relever de politiques d'agglomération, quand des communes isolées qui dépassent de peu la barre des 10 000 habitants ne bénéficient pas de l'aide départementale. De même, la fonction patrimoniale est, du fait de la dispersion du patrimoine écrit français, diluée dans de nombreuses bibliothèques qui n'ont ni les moyens ni les compétences pour l'exercer pleinement.

Le renforcement de l'intercommunalité voulu par les lois dites Chevènement et Voynet, la relance annoncée de la décentralisation, la refonte souhaitée des rapports entre l'État et les collectivités territoriales devraient faire évoluer le paysage des bibliothèques territoriales. Ils constituent une bonne occasion pour repenser l'organisation territoriale des bibliothèques et le partage de leurs missions, qui sont d'améliorer la structuration de leurs réseaux et de renforcer la coopération entre collectivités et établissements.

Nous voudrions dans le texte qui suit, tenter d'ordonner quelques réflexions sur ce paysage désordonné.

Nicolas Galaud, conservateur titulaire d'un DEA en sciences de l'information, est directeur de la bibliothèque municipale à vocation régionale de Reims. Il a publié entre autres une bibliographie d'Alexandre Vialatte et l'ouvrage Luc Étienne, ingénieur du langage.

Une préoccupation ancienne

Si l'aménagement culturel du territoire est une notion récente, celle-ci recoupe une préoccupation ancienne qui jalonne l'histoire des bibliothèques françaises.

Dès l'origine, du fait des circonstances de leur naissance, les bibliothèques municipales ont été soumises à une double logique, nationale et locale. Les fonds issus des confiscations révolutionnaires, propriété de l'État, confiés aux communes, ont donné à ces bibliothèques dès le XIX^e siècle un rayonnement national, voire international, et les ont inscrites dans des programmes nationaux de catalogage (manuscrits, incunables), ou d'échanges documentaires et bibliographiques. Mais ces collections ne correspondaient pas aux besoins documentaires des populations locales et ont pesé négativement sur le développement des bibliothèques publiques, jusqu'à la découverte récente, par un plus large public et quelques élus, des richesses et des potentialités du patrimoine écrit. Deux siècles après le décret de 1803 instituant officiellement les bibliothèques municipales, les fonds révolutionnaires ne sont toujours pas entièrement catalogués et aucune bibliothèque municipale ne dispose des moyens de conserver, d'entretenir et de valoriser correctement ce patrimoine.

De même, l'approche territoriale pour définir l'aire d'action la plus pertinente est ancienne. Dès les années 1870, des expériences de bibliothèques roulantes ou circulantes ont vu le jour, afin de pallier l'insuffisant renouvellement des fonds des bibliothèques scolaires, qui, dans l'esprit de

leur créateur Gustave Rouland, ne devaient pas être seulement des bibliothèques d'écoles, mais de véritables bibliothèques publiques rurales en s'adressant aussi aux parents¹. On a là un premier essai de constitution d'un réseau de bibliothèques rurales à partir des bibliothèques scolaires. Organisées souvent sur une base cantonale, ces bibliothèques circulantes

Si l'aménagement culturel du territoire est une notion récente, celle-ci recoupe une préoccupation ancienne qui jalonne l'histoire des bibliothèques françaises

n'ont pas connu un grand développement faute de moyens matériels et humains, mais ont ouvert la voie aux premières bibliothèques centrales de prêt.

Jean Goasguen a rappelé récemment les réflexions de Pierre Lelièvre sur l'organisation territoriale de la lecture et ses différentes tentatives, malheureusement avortées, pour structurer à un niveau régional le réseau des bibliothèques françaises². En 1937, Pierre Lelièvre, alors directeur de la bibliothèque municipale de Nantes, propose à sa municipalité un « projet d'équipement intellectuel de la région Ouest », étendu à quatre départements et organisé en quatre services : universitaire (prêt de livres aux enseignants), documentation générale, conservation et bibliographie régionale, lecture publique (fonds

d'ouvrages prêté selon un système de caisses bibliothèques).

Le décret du 24 octobre 1945, dont Pierre Lelièvre fut à la toute nouvelle Direction des bibliothèques et de la lecture publique l'un des inspirateurs, prévoyait la création de neuf centres régionaux de bibliothèques, qui ne virent jamais le jour et furent transformés, dès avril 1946, en bibliothèques centrales de prêt. Ce décret devait être précédé d'un plan d'organisation territoriale de la lecture publique, jamais réalisé non plus, « où la Bibliothèque nationale de prêt, 19 centres régionaux et 90 bibliothèques centrales de prêt irrigueraient tout le territoire ». Les objectifs de ce plan étaient de coordonner tous les types de bibliothèques, de constituer au niveau régional une documentation générale, économique et technique et de mettre en place un contrôle bibliographique régional.

En 1963-1964, Pierre Lelièvre fut de nouveau à l'origine de projets de bibliothèques régionales, à Rennes et à Besançon, conçues pour être des relais entre les bibliothèques universitaires et spécialisées et les petits et moyens centres de lecture publique.

Cette idée fut reprise peu après par le « groupe des sept »³ réuni autour de René Fillet, sous l'appellation de « bibliothèque de secteur ». Ces bibliothèques, relevant de l'État, devaient couvrir le territoire national selon un maillage homogène et constituer l'armature du réseau des bibliothèques françaises.

Les bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR) s'inscrivent d'une certaine manière dans

3. Le groupe des sept est un groupe de réflexion qui s'est constitué autour de René Fillet et de Noé Richter en 1965-1966. Il comprenait également Michel Bouvy, Louis Desgraves, Henri-Jean Martin, Pierre Vaillant et Marguerite-Marie Untersteller, auxquels s'ajouta Albert Ronsin. À la suite de cela, René Fillet participa en 1966-1967 à la demande d'Étienne Denny, directeur des bibliothèques et de la lecture publique, au groupe d'études interministériel réuni à l'initiative de Georges Pompidou pour proposer des réformes en matière de bibliothèques et de lecture publique. Cf. Marguerite-Marie Untersteller, « René Fillet et la réforme de la lecture publique », *Bulletin d'informations de l'ABF*, 1996, n° 173, p. 117-119.

1. Voir notamment : Jean Hébrard, « Les bibliothèques scolaires », *Histoire des bibliothèques françaises*, t. 3, Paris, Éd. du Cercle de la librairie-Promodis, 1991, p. 547-577.
2. Jean Goasguen, « Une expérience oubliée de bibliothèques régionales (1963-1965) », *Le Livre et l'art : études offertes en hommage à Pierre Lelièvre*, Paris, Somogy ; Villeurbanne, Enssib, 2000, p. 91-104.

cette longue réflexion. D'une certaine manière seulement, car le contexte actuel de la décentralisation rend l'approche de cette question différente et plus complexe.

Un nouveau modèle de bibliothèques ?

Le programme des BMVR, initié en 1992, visait d'une part à adapter le mécanisme du concours particulier de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales à la situation et aux besoins des grandes villes, et à favoriser la mise à niveau de leur équipement de lecture publique, et d'autre part à renforcer, dans un cadre régional, la coopération entre bibliothèques et la structuration du réseau des bibliothèques françaises.

Sur le premier point, ce programme est incontestablement un succès, puisqu'il aura permis l'émergence en cinq ans de douze projets ambitieux. Il doit naturellement être prolongé pour que les villes qui n'ont pas pu en bénéficier dans un premier temps puissent voir leurs projets de construction soutenus sur des bases identiques.

Concernant le second point, il est trop tôt pour en dresser un bilan sérieux, alors qu'un quart seulement des BMVR sont ouvertes. Cependant, les nombreuses interrogations sur la notion de vocation régionale, suscitées notamment par le caractère peu normatif et non directif de la loi du 13 juillet 1992⁴ et de ses textes d'application, témoignent d'une réelle perplexité sur le cadre régional et montrent que la dimension régionale ne s'impose pas comme une évidence dans le domaine des bibliothèques. Deux questions sont ici posées avec force. Existe-t-il des missions réellement régionales ? Dans quelles conditions un service municipi-

pal peut-il exercer des compétences extra-communales ?

Il convient tout d'abord de souligner que les BMVR restent avant tout des bibliothèques municipales (ou d'agglomération) et ne relèvent pas d'une tutelle régionale. Contrairement aux communes et aux départements, les régions n'ont pas, pour l'heure, de compétence avérée en

Existe-t-il des missions réellement régionales ? Dans quelles conditions un service municipal peut-il exercer des compétences extra-communales ? Contrairement aux communes et aux départements, les régions n'ont pas, pour l'heure, de compétence avérée en matière de bibliothèques

matière de bibliothèques. Leur public n'est pas non plus régional mais essentiellement local, provenant en très grande majorité des agglomérations où elles sont situées.

En outre, les collections de ces bibliothèques sont souvent d'intérêt national, voire international, plus que régional : fonds anciens de grande ampleur issus des confiscations ou fonds spécialisés souvent uniques. Les fonds proprement régionaux ne constituent qu'une faible part des collections des bibliothèques des métropoles régionales. Certes, le dépôt légal imprimeur, aujourd'hui réformé, est collecté selon un découpage régional. Mais ce découpage correspond toujours à une logique administrative et non pas culturelle. De plus,

quatre BMVR sur douze ne collectent pas ce dépôt légal imprimeur. C'est également le cas de la moitié ou presque des 35 villes qui remplissaient les critères d'éligibilité à la troisième part du concours particulier.

Plus que de patrimoine régional, il faut sans doute parler de patrimoine conservé en région. Certains programmes qui concernent ce patrimoine sont également d'intérêt national plus que régional : c'est le cas de la collecte du dépôt légal imprimeur, mais aussi, par exemple, de celui des pôles associés de la Bibliothèque nationale de France. D'autres ont du mal à être envisagés dans un cadre régional. Ainsi, la conservation partagée des documents, même si elle doit avoir des applications régionales, ne peut, nous semble-t-il, se concevoir pleinement qu'à l'échelon national. Elle doit en effet nécessairement tenir compte de tous les gisements documentaires, notamment celui des multiples bibliothèques spécialisées au rayonnement national, et de la réalité de la circulation des documents entre bibliothèques, largement dominée par les bibliothèques universitaires et de recherche.

Il faut reconnaître enfin que les régions françaises, fruits de l'arbitraire administratif plus que de logiques historiques ou culturelles n'ont pour la plupart qu'une faible identité culturelle.

Cependant, malgré ces handicaps, la région est probablement l'échelon privilégié de l'aménagement culturel du territoire. Les régions affirment souvent une volonté réelle de construction ou de promotion de leur identité, volonté d'autant plus forte que cette identité est faible. Le patrimoine écrit peut être l'un des vecteurs de cette identité régionale.

Ainsi, les fonds régionaux d'acquisition pour les bibliothèques, quand ils existent, permettent de mettre en place et de soutenir une politique réellement concertée à l'échelon régional d'enrichissement du patrimoine des bibliothèques.

4. Loi 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique.

La région est depuis longtemps le cadre habituel des relations professionnelles des bibliothécaires, par le biais notamment des agences régionales de coopération entre bibliothèques et archives, ou des centres régionaux du livre. De même, la poursuite de la déconcentration dans les directions régionales des affaires culturelles des moyens humains et financiers du ministère de la Culture et de la Communication devrait renforcer l'échelon régional comme territoire de la réflexion et de l'action culturelles. C'est également dans un cadre régional que peuvent se renforcer les liens entre les universités et les bibliothèques municipales pour l'exploitation scientifique de leurs collections. Sur le plan institutionnel enfin, la région est un partenaire dont ne peuvent plus se passer les grands équipements culturels qui jouent dans leur domaine un rôle structurant, comme c'est le cas des bibliothèques des métropoles régionales.

Mais quelles coopérations envisager avec des équipements qui demeureraient à la charge quasi exclusive des communes où ils sont implantés, dans un paysage où les compétences se chevauchent, et où dominent les principes de libre administration des collectivités et de non-subordination d'une collectivité à une autre ?

La première part du concours particulier de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales n'est pas adaptée pour aider au fonctionnement des BMVR. L'effort de déconcentration entrepris par le ministère de la Culture et de la Communication n'est pas non plus de nature à corriger le déséquilibre structurel Paris/province, tant le poids des grandes institutions parisiennes budgétivores est important. Des dispositifs d'aides spécifiques sont donc à inventer. Les régions quant à elles, si elles aident généralement la construction des BMVR (sauf dans le cas de Montpellier), interviennent faiblement dans le financement public de la culture, malgré un volontarisme affiché.

Il convient de rappeler qu'en 1996, leur participation ne représentait que 5,2 % des dépenses culturelles territoriales⁵. En outre, le secteur du livre et des bibliothèques ne recevait que 1,7 % des dépenses culturelles régionales (en baisse de 22 % entre 1993 et 1996). C'est dire si les moyens ne sont actuellement pas à la hauteur des enjeux.

Mais quelles coopérations envisager avec des équipements qui demeureront à la charge quasi exclusive des communes où ils sont implantés, dans un paysage où les compétences se chevauchent, et où dominent les principes de libre administration des collectivités ?

Il faut donc clarifier les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en matière de lecture publique, définir quelles sont les missions qui relèvent prioritairement des différents niveaux de collectivités, inventer de nouvelles coopérations au sein de territoires, qui correspondent au rayonnement réel des différents établissements et aux besoins et aspirations des populations, accompagner par des ressources nouvelles le développement de missions d'intérêt extra-communal, régional ou national exercées par les bibliothèques municipales, tout en s'interrogeant sur la pertinence de nouveaux modes de gestion pour ces établissements.

5. « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996 », *Développement culturel*, hors série, octobre 2000. Disponible sur le site du ministère de la Culture et de la Communication : <http://www.culture.gouv.fr/doc/index.html>

À la recherche de territoires pertinents

La création et le développement des bibliothèques résultent de décisions locales, communales ou intercommunales. Or, nous savons que la France souffre d'un émiettement communal très prononcé. La plupart des communes, notamment en milieu rural, n'ont pas les capacités pour mettre toutes seules en place des services publics performants et adaptés aux besoins de populations pour lesquelles le territoire communal ne correspond plus au cadre de vie quotidien. L'organisation administrative des bibliothèques devrait tenir compte de leur aire de rayonnement et des comportements des usagers qui les fréquentent. Il est clair que ce rayonnement, pour ce qui est des missions de base, s'inscrit dans le cadre des bassins de vie ou d'emploi et non dans les strictes limites communales, en zone urbaine comme en milieu rural.

Pour tenter de rapprocher bassins de vie et découpages administratifs, la France a choisi, on le sait, non pas la voie autoritaire de la fusion des communes, mais celle plus douce de la généralisation de structures intercommunales à fiscalité propre qui, à terme, devraient transformer l'organisation territoriale du pays. Dans une dizaine d'années, on devrait passer d'un maillage serré de 36 000 communes à un territoire organisé autour de 3 500 communautés de communes, 130 communautés d'agglomération et 20 communautés urbaines environ, selon les estimations reprises dans le rapport au premier ministre de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy⁶.

C'est dans ce cadre qu'il convient de penser dès aujourd'hui le déve-

6. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale : commission pour l'avenir de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2000, coll. « Rapports officiels ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/rapdecentralisation.rtf>

loppement des bibliothèques territoriales. Cela implique que la compétence en matière de lecture publique soit exercée partout où cela est possible au niveau intercommunal et non plus communal. La mutualisation des moyens informatiques et logistiques serait ainsi favorisée, de même que la mise en place d'une offre documentaire élargie et coordonnée au niveau d'un territoire pertinent (l'agglomération ou le bassin de vie), et rendue plus accessible pour le public (inscription unique des lecteurs, circulation des documents facilitée entre les différents points du réseau intercommunal).

À condition cependant que l'ensemble de la compétence de base « lecture publique » soit transférée à un même échelon institutionnel. Certains exemples contraires (La Rochelle aujourd'hui, Rennes demain ?), où seul l'équipement central a été transféré à la structure intercommunale, les équipements de proximité (bibliothèques de quartiers et de communes périphériques) continuant de relever de la compétence communale, laissent songeur. Une telle démarche répond-elle réellement à une logique fonctionnelle et territoriale ou à une simple logique financière, la ville-centre cherchant essentiellement, en répartissant les charges de centralité au niveau de l'agglomération, à atténuer pour elle-même les coûts de fonctionnement de l'équipement central ? Une telle volonté est au demeurant légitime, dans la mesure où l'agglomération correspond à l'aire de rayonnement de l'équipement, mais une scission du réseau de lecture publique d'une agglomération entre deux tutelles est-elle réellement de nature à permettre un développement harmonieux de l'ensemble de ses composantes et à favoriser les synergies ? Ne risque-t-elle pas de compliquer la gestion courante des équipements ? Est-elle compréhensible pour l'utilisateur ?

Des remarques semblables peuvent être faites pour le milieu rural. Là aussi, les solutions intercommunales

sont à développer et généraliser, ainsi que la mise en réseau des équipements, ce que s'attachent déjà à faire les bibliothèques départementales.

Mais les missions des bibliothèques départementales sont-elles suffisamment définies ? Leur rôle n'est-il pas appelé à se transformer, ou du moins à continuer d'évoluer ? Hier interlocutrices de petites communes isolées, elles sont aujourd'hui et seront demain plus encore les animatrices d'un réseau constitué d'entités territoriales plus vastes. À la fonction de base de distribution de documents, se rajoutent, voire se substituent, des missions techniques d'assistance, de coordination, d'informatisation, de formation.

Peut-on maintenant définir ou identifier des missions régionales ? On a vu que la vocation régionale des BMVR était faiblement définie, en tout cas pas normalisée, et qu'il convenait à chaque collectivité de lui donner un contenu précis. Plusieurs pistes émergent cependant.

Le niveau régional est, dans la plupart des domaines celui de la planification et de l'aménagement du territoire par la mise en place d'équipements ou d'outils structurants. En Champagne-Ardenne, région qui connaît une situation particulière avec la construction concomitante de trois BMVR, la réflexion a conduit à proposer la création d'une base bibliographique régionale, catalogue collectif, relié au catalogue collectif de France, mais aussi portail d'accès facilitant l'identification et la mise en valeur des ressources documentaires régionales. Mise en service prochainement autour du système d'information de la BMVR de Châlons-en-Champagne, pôle associé de la Bibliothèque nationale de France

pour le dépôt légal régional, cette base est un préalable indispensable qui devrait permettre le développement d'une véritable politique d'acquisition concertée et de conservation partagée. Elle devrait favoriser également la circulation de documents au niveau régional.

La conservation et la mise en valeur du patrimoine écrit sont également à envisager dans un cadre régional. Aucune commune n'a en effet seuls les moyens de conserver et de valoriser

ses fonds patrimoniaux. Les moyens à mettre en œuvre en matière de préservation, de conditionnement, de restauration, de numérisation des documents patrimoniaux, comme de conversion rétrospective des catalogues ou de publications, dépassent largement les capacités des communes même les plus importantes, d'autant plus que les actions à mettre en œuvre sont souvent peu spectaculaires, peu médiatiques, quoique nécessaires.

Il semble légitime de penser que les régions puissent s'impliquer davantage dans la mise en valeur du patrimoine écrit, d'autant plus qu'elles participent déjà, dans un certain nombre de cas, à l'enrichissement des fonds patrimoniaux des bibliothèques municipales, dans le cadre des fonds régionaux d'acquisition pour les bibliothèques. Il faudra également poser un jour la question de la concentration des fonds patrimoniaux, aujourd'hui trop dispersés, dans des établissements disposant de moyens scientifiques et techniques suffisants pour en assurer véritablement la conservation, la consultation par le public et la mise en valeur.

Autre domaine dans lequel une intervention régionale serait souhaitable, celui de l'exploitation scienti-

Les régions devraient davantage contribuer à la mise en place de programmes de recherche concertés et pourraient favoriser la publication de travaux scientifiques

rique des fonds patrimoniaux des bibliothèques et des archives. On constate que ces fonds sont souvent insuffisamment exploités par les universitaires et les étudiants, peut-être en raison d'un signalement insuffisant des collections, peut-être aussi par manque de relations structurées entre les universités et les institutions patrimoniales, musées, bibliothèques ou archives. Les régions, qui s'impliquent de plus en plus dans l'enseignement supérieur et la recherche, devraient davantage contribuer à la mise en place de programmes de recherche concertés et pourraient favoriser la publication de travaux scientifiques et la diffusion d'outils de valorisation en direction du grand public.

Enfin, la formation des personnels des bibliothèques territoriales est à repenser dans un cadre régional et avec une implication plus directe des régions, d'autant plus qu'elles disposent déjà d'une compétence reconnue dans le domaine de la formation professionnelle.

Intérêt communautaire et subsidiarité

Plus généralement, il semble nécessaire aujourd'hui, dans le domaine des bibliothèques comme ailleurs, de clarifier les compétences des différentes collectivités, de développer la coopération entre ces collectivités, et de mieux répartir les fonctions entre les différentes catégories de bibliothèques.

La commission Mauroy fait sur l'état actuel de la décentralisation un constat sévère, notamment en ce qui concerne le « brouillage » des compétences entre les collectivités, la multiplication des niveaux institutionnels et leur absence de coordination. Sur le premier point, la commission constate que « *l'on est passé, en vingt ans, d'un principe de décentralisation par blocs de compétences, à un système de partenariat dans lequel tout le monde fait tout* ». Sur le

deuxième point, elle note que « *l'organisation de la décentralisation est devenue progressivement plus complexe. Aux trois niveaux initiaux se sont ajoutées de nouvelles structures locales* ». Il s'agit de structures intercommunales, mais aussi « *d'organismes sociaux, établissements*

**Il semble nécessaire
aujourd'hui de clarifier
les compétences des
différentes collectivités,
de développer
la coopération
entre ces collectivités,
et de mieux répartir
les fonctions entre les
différentes catégories
de bibliothèques**

publics, associations chargées de missions de services publics ou GIP (groupements d'intérêt public) [qui] ajoutent leur propre complexité à l'édifice du service public local le rendant d'autant plus illisible pour les usagers ». De plus, les principes d'autonomie et de libre administration des collectivités empêchent toute subordination et tout lien hiérarchique entre elles. Enfin le dialogue entre les collectivités est souvent déficient, ce qui rend difficile la mise en place de politiques concertées entre les différents niveaux territoriaux et l'État.

Ce constat général peut être appliqué aux bibliothèques, d'autant plus que celles-ci ont un rayonnement à géométrie variable. Selon les fonctions à exercer, une même bibliothèque peut en effet avoir une aire de rayonnement locale, départementale, régionale, interrégionale ou nationale. La réflexion sur la clarification

des missions des bibliothèques et l'organisation de réseaux structurés de coopération doit probablement s'appuyer sur certaines notions fondamentales de la réflexion sur l'intercommunalité et la décentralisation : la subsidiarité, l'intérêt communautaire, la notion de chef de file.

La notion d'intérêt communautaire est la notion centrale de la prise de responsabilité intercommunale. Reconnaître aux bibliothèques municipales un rayonnement extra-communal, c'est reconnaître implicitement qu'il existe, en matière de lecture publique, un intérêt communautaire supra-communal qui rend légitime un mode d'organisation intercommunal pour les bibliothèques. Cette notion, déjà présente dans la loi Joxe de 1992 sur l'administration territoriale de la République⁷, est rappelée dans la loi Chevènement, qui lui confère un rôle politique et juridique déterminant. Elle doit devenir en effet le critère de délimitation des compétences, sa détermination nécessitant pour chaque structure une réflexion préalable sur son objet et ses projets. Derrière cette notion se profile le principe de subsidiarité, qui consiste à entreprendre des actions au niveau le plus pertinent. Ce niveau pertinent doit être évalué pour chacune des missions à assurer. Pour chacune de ces missions, ou chaque bloc de compétences, il conviendrait en outre de désigner une collectivité chef de file, principalement compétente, et qui, à ce titre, peut solliciter des financements d'autres partenaires.

En matière de bibliothèques, cela suppose une clarification de la répartition des compétences entre collectivités. En effet, il n'existe actuellement en France, contrairement à d'autres pays européens comme l'Allemagne, aucun texte législatif ou réglementaire fixant la répartition des missions entre les bibliothèques et organisant

7. Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

leurs relations mutuelles, en dehors de la loi sur le dépôt légal.

D'autres secteurs d'activité peuvent fournir des exemples (mais pas forcément des modèles) en matière de répartition des compétences. Ainsi, dans le domaine du tourisme, la loi du 23 décembre 1992⁸ tente de fixer les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, attribuant à chacune des outils spécifiques et cherchant à maintenir la nécessaire coopération entre les collectivités publiques. L'État conserve dans ce domaine des fonctions de prospective, de réglementation et de coordination des initiatives publiques et privées. Les régions, dotées de comités régionaux du tourisme, définissent des schémas régionaux et concluent des conventions avec les autres collectivités locales. Les départements établissent des plans départementaux d'aménagement touristiques tenant compte des orientations des schémas régionaux. Les communes peuvent créer des offices de tourisme, qui assurent les missions d'accueil et d'information des touristes et la promotion touristique des communes en cohérence avec les départements et les régions⁹.

Le mode de gestion des équipements

L'autre point sur lequel il convient de s'interroger est le mode de gestion des bibliothèques. La gestion en régie directe rend difficile le développe-

ment de politiques contractuelles associant d'autres collectivités ou des partenaires privés, ainsi que le développement des actions extra-communales, pour ce qui est des bibliothèques municipales.

Le projet de création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC) répond à une préoccupation de modernisation et d'assouplissement des modes de gestion des équipements culturels. Mais, si les communes semblent de plus en plus disposées à faire évoluer le mode de gestion des établissements d'enseignement artistique, des théâtres et des musées, en est-il de même des bibliothèques ? Aujourd'hui, le lien organique entre les bibliothèques municipales et les communes est d'autant plus fort que les bibliothèques, véritables services publics culturels de proximité, sont souvent les seuls équipements culturels des communes. Elles suscitent naturellement un fort sentiment d'appropriation de la part des élus et sont porteuses d'identités locales.

Une autre piste pourrait être de réfléchir à l'évolution des agences régionales de coopération entre bibliothèques, qui n'existent pas dans toutes les régions, disposent de moyens très disparates, et fonctionnent aujourd'hui sur un mode associatif. Généralisées, dotées d'un statut d'établissement public, celles-ci pourraient s'affirmer comme de véritables structures de coopération « verticale », réunissant les collectivités de différents niveaux, favorisant réellement le dialogue entre elles et l'articulation des politiques publiques dans le domaine du livre et de la lecture.

Le domaine culturel est peu évoqué dans le rapport de la commission Mauroy sur l'évolution de la décentralisation. Seules 6 propositions sur 154 concernent explicitement le

secteur culturel. Est-ce à dire que la culture, qui pourtant relève très majoritairement des acteurs locaux pour son financement, ne serait pas concernée par la réflexion en cours, que les préoccupations territoriales ne concernent pas ce secteur ou que ses modes d'organisation et de gestion ne nécessitent aucune adaptation ? Naturellement, il n'en est rien. La plupart des constats et des propositions du rapport Mauroy s'appliquent en fait au secteur culturel : relance du processus de décentralisation, réorganisation territoriale, clarification de la répartition des missions et des compétences notamment.

Un consensus se dessine aujourd'hui en France autour de la nécessité de réformer l'organisation territoriale du pays, afin que la géographie administrative corresponde davantage à une géographie humaine qui a profondément évolué. Les bibliothèques territoriales, dont le développement se poursuit, ne peuvent pas ignorer ce débat et doivent tenir compte des évolutions probables de leur environnement administratif et territorial. Aujourd'hui, les trois quarts de la population française vivent dans 361 aires urbaines. Il faut repenser l'organisation des services publics, en particulier les bibliothèques, en fonction de ces aires urbaines, et favoriser en outre les coopérations entre villes par la constitution de véritables réseaux urbains.

Il convient également de faire émerger un échelon régional en matière de lecture publique et de patrimoine écrit et de développer des outils structurants pour la coopération entre bibliothèques. Il faut enfin clarifier la répartition des compétences entre collectivités et moderniser les modes de gestion des établissements culturels.

Février 2001

8. Loi 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

9. Nous renvoyons sur ce point à l'ouvrage de Fabrice Thuriot, *Culture et territoires, les voies de la coopération*, Paris, L'Harmattan, 1999. Nous remercions son auteur, enseignant-chercheur au Centre de recherche sur la décentralisation territoriale de l'université de Reims Champagne-Ardenne, pour son aide.