

Les structures régionales pour le livre

Évolution et tendances

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions a été l'acte fondateur de la décentralisation en France¹. Elle confère aux régions le statut de collectivités territoriales et établit le principe d'une compétence culturelle de celles-ci (art. 59), sans en expliquer plus précisément la nature.

Béatrice Pedot

Fédération française pour la coopération des bibliothèques, des métiers du livre et de la documentation
pedot@ffcb.org

C'est dans ce contexte que le rapport « Décentralisation et bibliothèques publiques », rédigé par Louis Yvert, suggérait entre autres « *la mise en place de services régionaux décentralisés de coopération* » pour « *permettre aux bibliothèques publiques et, à terme, à d'autres types de bibliothèques de partager travaux et ressources et mieux assurer la réussite de la décentralisation*² ».

Dès 1984, les premières agences régionales de coopération entre bibliothèques furent mises en place dans six régions, soutenues par la Direction du livre et de la lecture. À la même période, les premiers centres ou offices régionaux du livre furent créés à l'initiative principale des conseils régionaux et dédiés, plus spécifiquement, au soutien à l'économie du livre et à la vie littéraire.

La mise en place, parfois simultanée, de deux structures associatives sur un même territoire a pu faire l'objet de tensions : les agences de coopération apparaissant comme les « suppôts » des directions régionales des affaires culturelles (Drac), alors que les centres régionaux du livre

(CRL) reflétaient la politique volontariste des conseils régionaux dans le domaine du livre et de la lecture.

Des agences régionales de coopération entre bibliothèques aux structures régionales pour le livre

À partir de 1988, les missions de coopération entre bibliothèques et celles concernant l'interprofession du livre ont été le plus souvent confiées à un seul organisme. Dans certaines régions (Rhône-Alpes et Basse-Normandie), on a même pu assister à la fusion des deux structures préexistantes. Cette fusion résultait, alors, d'une volonté des élus régionaux qui préféraient reconnaître un seul interlocuteur pour l'ensemble des actions concernant le livre et la lecture.

Actuellement, on ne compte plus que six régions dotées de structures différenciées³ et deux (Île-de-France et Pays-de-Loire), où il n'existe ni agence de coopération, ni centre régional du livre.

1. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

2. *BBF* t. 29, n° 4, 1984, p. 269-289. Ce rapport a lui-même été précédé par le rapport Vandevoorde (1981), le rapport Pingaud-Barreau (1982) et le rapport Desgraves (1982).

3. Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes.

Béatrice Pedot est, depuis 1989, déléguée générale de la Fédération pour la coopération des bibliothèques, des métiers du livre et de la documentation (FFCB). Elle a coordonné de nombreux ouvrages publiés par la FFCB, notamment Bibliothèques/Lieux d'art contemporain : quels partenariats ? et Mémoire(s) et bibliothèques (2001).

La prise en compte d'activités conjointes tant dans le domaine de la coopération entre bibliothèques que dans celui du soutien à la création, à l'édition et à la diffusion a conduit à utiliser de plus en plus fréquemment la dénomination commune « structures régionales pour le livre » pour les qualifier. Au risque parfois d'une certaine confusion pour les professionnels et le public et surtout celui de faire passer le mot « coopération » à la trappe. Passage à la trappe sans doute regrettable car, comme le souligne Guy Saez dans l'introduction de l'ouvrage de Pierre Moulinier *Politique culturelle et décentralisation*⁴, « En terme de régulation de la politique culturelle, c'est sur la notion de coopération qu'il faut désormais porter l'attention [...]. Fonction centrale ou déconcentrée, la coopération permet de définir les règles du jeu acceptées par tous, elle établit les rapprochements nécessaires entre les initiatives des uns et des autres, elle évite une certaine dispersion à la multitude de projets que lancent les collectivités tout en respectant la diversité des choix artistiques. »

Un financement croisé État/Région

Le financement de ces structures, à la croisée entre décentralisation et déconcentration, illustre dans la majorité des cas ce que Pierre Moulinier intitule « l'omniprésence des financements croisés »⁵ émanant des directions régionales des affaires cultu-

relles et des conseils régionaux. Il s'agit le plus souvent d'un soutien non contractualisé entre ces deux financeurs, alors que les financements conjoints seraient, eux, la résultante d'une concertation préalable entre l'État et le conseil régional : c'est le cas, encore rare même s'il tend à s'accroître, de l'inscription dans les contrats de plan État/Région de projets portés par ces structures⁶.

L'ensemble des recettes des structures régionales pour le livre s'élevait en 2001 à 7834643 euros⁷. Le financement des conseils régionaux représente à lui seul 3637812 euros (soit 46,40 % des recettes globales en valeur absolue) et celui des Drac 2357277 euros (30 %).

L'analyse de la répartition de cette masse globale dans chaque région laisse apparaître un financement majoritaire des conseils régionaux pour 6 structures⁸ : il s'agit principalement de celles qui ont le budget global le plus élevé et/ou de celles qui furent créées à l'initiative des dits conseils régionaux. Il convient de signaler l'absence de financement de l'État pour le CRL Champagne-Ardenne pour lequel les subventions proviennent quasi intégralement de la Région (96 %).

Le financement des Drac reste, lui, majoritaire dans les structures aux budgets les plus faibles ou celles qui sont de création récente. L'État intervient aussi dans le financement des

actions de développement culturel en milieu pénitentiaire par des subventions octroyées par les directions régionales des services pénitentiaires (DRSP) à 13 structures.

Les subventions émanant des autres collectivités territoriales restent peu significatives et liées à des actions ponctuelles : en moyenne nationale, 1,90 % pour les communes et 0,50 % pour les départements. Les crédits affectés par ces collectivités territoriales au livre et à la lecture concernent en premier chef les services placés directement sous leur tutelle (bibliothèques municipales et départementales). En Aquitaine, toutefois, des commandes pour des missions d'inventaire ou de catalogage de fonds spécifiques sont passées directement par les conseils généraux à CBA (l'agence de Coopération des bibliothèques en Aquitaine) et représentent 31 % de son budget.

Des moyens et un fonctionnement en évolution

En dépit d'énormes disparités d'une région à l'autre (voir graphique p. 20), le budget global des structures régionales pour le livre traduit une nette évolution (+ 30,36 % en valeur absolue, pour un nombre de structures équivalentes entre 1999 et 2001). Quatre structures ont un budget supérieur à 500 000 euros, dont deux supérieurs à 1 000 000. Cette extension des budgets se concrétise bien entendu par une augmentation de la masse salariale : 95,50 postes en équivalent plein temps sur l'ensemble des régions (soit, là aussi, une augmentation de plus de 30 % par rapport à 1999). Une partie de ces embauches est néanmoins liée à la mise en place du dispositif emplois-jeunes et on peut légitimement s'interroger sur les possibilités de leur maintien à l'issue des contrats en cours.

À la différence des associations professionnelles, les adhérents sont

4. Pierre Moulinier, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, p. 10.

5. *Id.*

6. À titre d'exemple, la mise en œuvre du volet « Librairies » par ARALD (aide aux moyens bibliographiques informatisés, soutien à l'animation), la création d'un service documentaire régional à partir du programme Hermine (www.hermine.org) en Bretagne ou encore l'ensemble des actions du CRL Bourgogne sont inscrits au contrat de plan État/Région 2000-2006.

7. Les chiffres indiqués dans cet article proviennent d'une enquête réalisée par la FFCB, en 2002, sur le fonctionnement et les activités des structures régionales pour le livre en 2001. Le CRL Languedoc-Roussillon n'a pas été intégré dans cette analyse, faute d'avoir obtenu sa réponse et surtout de par son statut spécifique (service intégré directement au Conseil régional et non associatif).

8. CRL Aquitaine, CRL Basse-Normandie, ARALD, CRL Midi-Pyrénées, CRL Champagne-Ardenne, Office du livre en Poitou-Charentes.

prioritairement des collectivités (collectivités territoriales et leurs bibliothèques, services d'archives, bibliothèques universitaires, associations professionnelles ou littéraires, librairies, maisons d'édition...). Le nombre d'adhérents est en augmentation constante : 1 199 en 1995, 1 469 en 1998, 1 987 en 2001 (dont 1 186 personnes morales, 706 adhérents individuels, 95 membres de droit). Le plus souvent, les tarifs d'adhésion sont établis selon des grilles prenant en compte le type d'établissement ou le nombre d'habitants de la commune pour les bibliothèques municipales. Budgétairement, ces adhésions ne représentent en moyenne qu'1,7 % des recettes. Ce pourcentage reste très éloigné du rapport Yvert, qui préconisait une participation bien plus significative des « coopérateurs », à hauteur de 3 % du budget de fonctionnement de leur établissement. « *Coopérer, ce*

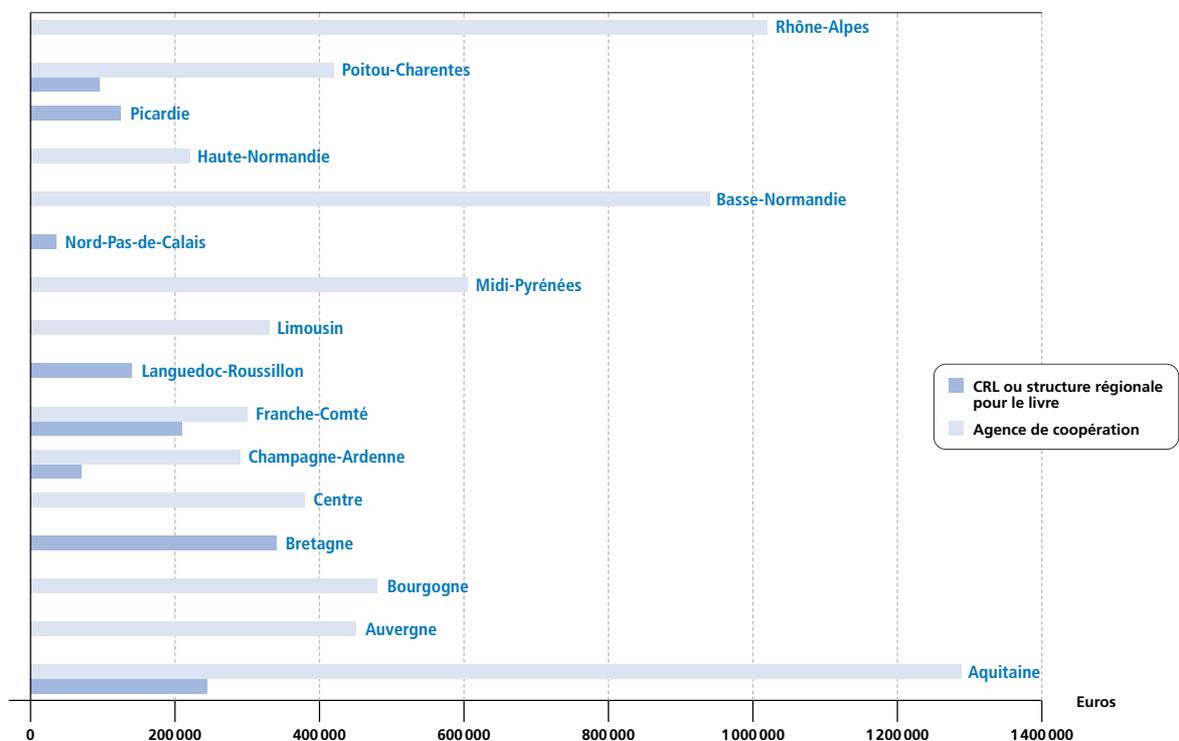
n'est pas mettre en place une structure d'assistance, mais une organisation permettant de se rendre mutuellement des services. Cette implication financière est, là aussi, largement compensée par les avantages et les économies qui résultent d'une coopération effective », soulignait ce rapport.

L'élargissement de ces associations à l'ensemble des métiers du livre, la confirmation de leur inscription dans le cadre de financements croisés entre la Drac et le conseil régional, qui s'appuient plus sur la notion de territorialité que sur l'engagement coopératif, ont rendu ces préconisations obsolètes. Le sens de l'adhésion repose désormais plutôt sur la manifestation d'un intérêt professionnel que sur un engagement financier dans la réalisation des projets.

À la création des agences de coopération et des centres régionaux

du livre, l'intérêt des conseils régionaux (ou des élus territoriaux) se mesurait le plus souvent par leur implication dans l'exécutif de ces associations (présidence ou membres du bureau). En 1988, un rapport au directeur du livre et de la lecture sur les structures de coopération, rédigé par Michel Alessio et Gérard Briand, constatait que l'intérêt des élus pouvait se manifester « *par une présence effective et militante dans les associations de coopération, où ils prennent des responsabilités importantes et assurent le relais avec les collectivités qu'ils représentent [...]* ». Cette implication des élus régionaux s'est considérablement réduite au cours de la décennie suivante, non pas par désintérêt pour les actions programmées (ils restent le plus souvent membres de droit ou membres associés), mais pour éviter toute présomption de gestion de fait. La même

Recettes 2001 des structures régionales pour le livre



remarque vaut d'ailleurs pour les représentants de l'État.

Des actions diversifiées

Outils décentralisés, les structures régionales pour le livre programment leurs actions en direction de l'ensemble des partenaires publics ou privés du livre. Cette programmation prend en compte différents paramètres : demandes spécifiques émanant des professionnels du livre, orientations émises par les conseils régionaux et les Drac, prise en compte des réseaux existant sur leur territoire (bibliothèques, librairies, maisons d'édition...). La disparité des objectifs et des moyens introduit de fortes variables d'une région à l'autre. Néanmoins, quelques constats généraux peuvent être induits par l'enquête de la FFCB.

Consolidation des activités dans le domaine du patrimoine écrit

Dans la foulée du rapport Desgraves⁹, le patrimoine écrit a souvent été un axe de travail confié dès le départ aux agences régionales de coopération. Il s'est maintenu à sa juste place dans le cas de fusion ou d'extension des activités à l'ensemble des secteurs du livre.

Les plans de conservation et d'élimination partagées des périodiques confirment aujourd'hui encore les besoins des professionnels en la matière et perdurent dans neuf régions¹⁰. La coordination de la mise en œuvre de catalogues collectifs de fonds régionaux reste présente sous des formes diversifiées : catalogages de fonds spécifiques (Picardie, Aquitaine), mise en ligne de fonds régionaux (Base bibliographique bourguignonne, Catalogue

9. *Le Patrimoine des bibliothèques : rapport au directeur du livre et de la lecture*, Ministère de la Culture, 1982. Extraits dans le *BBF*, t. 27, n° 12, 1982, p. 657-688.

10. Béatrice Pedot, « Une politique régionale pour les périodiques : de l'élimination à la conservation partagée », *BBF*, t. 45, n° 4, 2000, p. 73-76.

collectif normand), création de cédéroms (Mémoire de la région Rhône-Alpes), participation à l'inventaire des fonds musicaux (Auvergne, par exemple). Les programmes régionaux de microfilmage sont progressivement remplacés par une réflexion concertée pour la mise en place de programmes de numérisation.

Généralisation des missions en direction du milieu pénitentiaire

Dans le cadre de conventions régionales entre les Drac et les DRSP, des missions de développement culturel en milieu pénitentiaire ont été mises en place sur la quasi-totalité du territoire français¹¹. Ces missions s'inscrivent de toute évidence dans les objectifs partenariaux des structures régionales pour le livre par une sensibilisation de l'ensemble des publics à la lecture. Des chargés de mission favorisent la médiation entre les services culturels et pénitentiaires, identifient les différents interlocuteurs susceptibles d'intervenir en milieu pénitentiaire, apportent conseils et

11. À l'exception de l'Île-de-France et de la Lorraine.

expertise pour la conduite des projets. Construites à l'origine autour de la problématique du livre et de la lecture, ces missions se sont progressivement élargies à l'ensemble du champ culturel¹².

Les actions en direction des jeunes publics, en partenariat avec l'Éducation nationale, restent le plus souvent ponctuelles. Les structures régionales pour le livre ont été peu associées à la mise en place du plan pour les arts et la culture à l'école¹³. On pourrait sans doute rapprocher ce constat de la représentation de plus en plus faible du réseau des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) dans les conseils d'administration de ces structures.

Expansion des actions de soutien à l'économie du livre et de promotion de la vie littéraire

Les structures régionales pour le livre sont de plus en plus des lieux d'échanges et de soutien à l'interpro-

12. Voir aussi Joëlle Guidez, « Lire en prison : les bibliothèques en milieu pénitentiaire », *BBF*, t. 47, n° 5, 2002, p. 74-78.

13. À l'exception du CRL Bourgogne, d'ACCOLAD et du CRL Franche-Comté, d'ARALD.

fession du livre. Les débats actuels sur les enjeux de l'édition de création et du maintien d'un réseau de librairies indépendantes, ceux plus anciens sur la mise en place du droit de prêt ne font que renforcer la nécessité du dialogue entre l'ensemble des professionnels du livre, les collectivités territoriales et l'État, que ce soit à l'échelon national ou régional.

Dans le domaine du soutien à la création, à l'édition et à la diffusion, ce sont bien entendu les CRL qui sont les plus actifs : organisation de résidences, octroi de bourses ou de prix, gestion de commissions consultatives pour l'instruction des dossiers d'aides auprès des conseils régionaux et des Drac, stands au Salon du livre de Paris, coordination de manifestations littéraires d'envergure (par exemple, Les Boréales en Basse-Normandie, Littinéance en Auvergne, ou encore Littératures métisses en Poitou-Charentes).

Ce résumé rapide doit être complété par le rôle primordial que les structures régionales pour le livre remplissent dans le domaine de l'information (publication de bulletins d'information, sites Internet, répertoires des professions du livre) auprès de l'ensemble de leurs partenaires, et dans celui de la formation continue (58 journées d'étude ou stages en 2001, le plus souvent en relation étroite avec leurs activités).

Et demain, associations ou EPCC ?

La récente promulgation de la loi 2002-6 du 4 janvier 2002 portant création des établissements publics de coopération culturelle (EPCC)¹⁴ pose, une nouvelle fois, la question du statut juridique des structures régionales pour le livre.

L'EPCC constitue une nouvelle catégorie d'établissement public dont l'élément distinctif est de permettre

14. Le deuxième décret d'application de cette loi, précisant les statuts des personnels, est attendu pour le premier semestre 2003.

Des structures de dialogue et de travail en commun

Au moment de la mise en application des lois de décentralisation, nombreux sont les professionnels, et plus précisément les bibliothécaires, qui craignent un morcellement accru de leurs statuts. Les agences de coopération étaient alors souvent perçues comme une alternative possible à cet émiettement.

Perception de la coopération

La coopération est un « état d'esprit » affirmait le rapport Yvert : « Il s'agit de la volonté de collaborer avec d'autres institutions, ce qui exige inévitablement un respect de règles communes et un minimum de contraintes à assumer, cette discipline étant largement compensée par les bénéfices de la coopération : c'est parce qu'elle entraîne une relative diminution de l'autonomie qu'il faut choisir des axes, des priorités pour la coopération. »

De leur côté, Michel Alessio et Gérard Briand voyaient en 1988 les organes administratifs de ces structures comme des lieux permettant « de rassembler des professionnels et des élus pour dialoguer et décider ». Les conseils d'administration étaient alors perçus comme des lieux d'apprentissage au dialogue démocratique, où les professionnels « expérimentaient », parfois plus ou moins douloureusement, leur force de conviction auprès des politiques. Politiques qui découvriraient, eux, les exigences d'un travail en réseau dont ils ne mesureraient pas toujours l'évidente nécessité.

Profil de coopérateurs

Lors de la préparation du colloque « Perspectives pour la coopération » (Orléans, juin 1991)*, une enquête téléphonique auprès de 120 responsables de

bibliothèques dégageait plusieurs profils de coopérateurs en fonction des partenariats attendus : en ordre décroissant, on rencontrait ainsi les *pédagos* (favorables à un partenariat prioritaire avec l'Éducation nationale), les *culturels* (demandeurs de relations plus établies avec les autres structures culturelles), les *pros de l'info* (pour des relations plus construites avec les centres de documentation spécialisée), les *galaxiens Gutenberg* (unificateurs de l'interprofession), les *laborantins sociaux* (partenariat avec les structures sociales).

La même enquête aboutissait à établir 3 catégories de répondants à partir de mots-clés définissant leurs attentes à l'égard de la coopération : les *utopistes* ou encore *groupes-nous et demain*, caractérisés par la citation fréquente des termes : échange, partage, convivialité, dialogue, communication, enrichissement mutuel ; les *assistés* qui insistent sur les relations d'aide, de soutien et la nécessité de rompre l'isolement ; les *modernes* pour qui les valeurs les plus importantes sont gain de temps, efficacité, productivité, polyvalence, rapidité, projet de service.

Dix ans après, il serait sans doute utile de reconduire, avec une approche méthodologique plus rigoureuse, ce type d'enquête pour apprécier les attentes actuelles non seulement des bibliothécaires mais de l'ensemble des professionnels, à l'égard des structures régionales pour le livre.

Béatrice Pedot

* Jean-François Bargout, « Enquête auprès des bibliothèques sur leurs besoins en coopération », *Actes des Perspectives pour la coopération*, FFCB, 1991, p. 21-24.

d'associer au sein d'un même établissement public des collectivités territoriales de tout niveau et l'État pour la gestion d'une activité culturelle. Il s'agit d'un mode de gestion facultatif à la disposition des collectivités territoriales et de l'État. Instrument de coopération qui appelle au moins deux partenaires, l'EPCC est créé à l'initiative de la collectivité territoriale et adopté par arrêté préfectoral. Il pourra prendre la forme d'un établissement public administratif (EPA) ou d'un établissement public industriel et commercial (EPIC).

Si cette loi vise essentiellement certaines structures associatives gé-

rant des collections (comme les Fonds régionaux d'art contemporain), diffusant du spectacle vivant (comme les Scènes nationales), ou encore des établissements d'enseignement, elle pourrait également s'adapter à d'autres associations qui bénéficient de financements croisés État/collectivités territoriales et programment des activités culturelles. Les structures régionales pour le livre pourraient donc être concernées par ce dispositif. Considéré comme transitoire par certains, leur statut associatif a, par le passé, déjà suscité de nombreuses interrogations. Cependant, jusqu'à présent, il restait le seul qui permette à

des partenaires multiples - institutionnels, administratifs, privés - de participer aux conseils d'administration et contribuer ainsi activement aux orientations définies. Il rendait également possible le financement des projets par des instances multiples. Son inconvénient principal reste, comme le précise Pierre Moulinier, « la déperdition d'énergie entraînée par la chasse à la subvention » et « peut entraîner une certaine dilution des responsabilités chez les financeurs : certains d'entre eux peuvent être tentés de se retirer¹⁵ ».

Le statut d'EPCC contribuerait vraisemblablement à une meilleure transparence et une plus grande pérennité des financements. Mais, au-delà des questions posées par les contrats de travail du personnel au moment du transfert de l'objet et des moyens de l'association à un établissement public¹⁶, les avis sur l'adaptabilité de ce statut aux structures régionales restent partagés : crainte de voir réduire le rôle des organismes professionnels impliqués dans le projet associatif et dont la représentativité pourrait être affaiblie, crainte de voir disparaître une démarche militante au profit d'une démarche institutionnalisée, crainte peut-être aussi d'un cadre administratif trop rigide et pas suffisamment adapté aux profils d'emplois nécessaires dans ce type de structures culturelles.

Le débat reste largement ouvert. Le législateur ayant précisé l'aspect facultatif de ce dispositif, il reste à espérer que les associations concernées seront consultées avant la prise de décision qui émanera obligatoirement des collectivités territoriales et de l'État.

Janvier 2003

15. Pierre Moulinier, *Politique culturelle et décentralisation*, op. cit., p. 122.

16. Questions partiellement réglées dans le cadre législatif et complétées prochainement par décret.