

LES MOYENS DES BIBLIOTHÈQUES

**« Le monde et la science ont leurs données propres,
qui se touchent et ne se pénètrent pas.
L'une nous montre quel but nous devons viser,
l'autre, le but étant donné,
nous donne les moyens de l'atteindre. »**

Henri Poincaré

Les modèles économiques du service public

Le service public est quelque peu malmené, depuis le début des années 1990, par diverses forces qui tendent à en rétrécir le territoire : ces mises en question sont venues du politique, avec la dénonciation d'une certaine forme d'échec dans l'accomplissement des objectifs que les pouvoirs publics ont pu afficher en matière culturelle.

Françoise Benhamou

Université de Rouen
fbenhamo@univ-paris1.fr

D'un côté, l'entreprise de démocratisation n'a pas donné les résultats escomptés (6, 17), encore que l'on constate un net accroissement de la fréquentation des bibliothèques : le pourcentage des Français de 15 ans et plus qui sont allés au cours des 12 derniers mois dans une bibliothèque passe de 23 % à 31 % entre 1989 et 1997 (4). D'un autre côté, on ne peut que déplorer les écueils de la politique du gigantisme qui a donné naissance à la Bibliothèque nationale de France, engluée dans ses problèmes de maintenance, et dans le toujours vivant désarroi du chercheur à l'affût d'un service efficace.

Mais les mises en question sont aussi venues du Droit et de l'Économie, avec la montée d'une évolution du Droit sous la pression de la doctrine libérale qui prévaut aujourd'hui dans l'Union européenne, et avec la vogue du tout-marchand. Nous traiterons de ces évolutions dans une première partie, pour montrer ensuite quels modèles économiques du service public elles tendent à promouvoir, avant d'évoquer, pour illustration des débats en cours, celui qui a trait au prêt payant dans les bibliothèques françaises.

Une évolution de la définition du service public ?

Léon Duguit définissait en 1928 le service public comme ayant la charge d'assurer les « interdépendances sociales » qui ne peuvent être complètement réalisées sans l'intervention des pouvoirs publics. Les trois piliers qui sont au fondement juridico-économique du service public sont à présent en question : égal accès, continuité, mutabilité.

En premier lieu, la doctrine de l'égalité d'accès se trouve pour une part interpellée par la volonté d'introduire d'éventuelles discriminations positives en direction de publics « sensibles », comme on dit aujourd'hui. Une décision du Conseil d'État de 1995 a toutefois interdit l'introduction de tarifs discriminants dans les écoles de musique en faveur des enfants défavorisés, au nom de l'égalité de traitement de tous les citoyens. Le Conseil d'État a cependant reconnu explicitement, dans son Rapport public de 1996, que des actions de discrimination positive ne sont pas nécessairement contraires à l'égalité revendiquée des citoyens : cet infléchissement de la doctrine en faveur de la substitution de l'équité à l'égalité pose nombre de questions ; sur ce point, la doctrine française demeure encore largement axée sur l'égalité, même si le débat est entré de

Françoise Benhamou, agrégée de sciences sociales et agrégée d'économie, est professeur à l'université de Rouen. Elle a, entre autres, publié *L'économie de la culture (La Découverte, 2001)* et co-écrit *Les Galeries d'art contemporain en France (La Documentation française, 2001)*.

plain-pied dans les réflexions de cette institution.

En second lieu, la continuité, c'est-à-dire la permanence du fonctionnement, trouve ses limites dans les budgets octroyés aux institutions, ainsi que, sans doute, dans les pesanteurs qui dérivent du statut des personnels. On n'en a pas encore fini, dans les bibliothèques françaises, avec la fermeture de certaines cotes comme mode de gestion des contraintes (celles par exemple qui demandent une recherche dans les réserves).

Reste enfin la mutabilité, définie comme la continuité du fonctionnement, mais qui implique la capacité de s'adapter au changement, et sur ce point, malgré les hauts cris de leurs détracteurs, il faut reconnaître aux bibliothèques françaises le mérite d'être entrées de plain-pied dans l'ère de la nouvelle économie : informatisation du catalogage, mise à disposition du public d'instruments de recherche modernisés, mise en réseau des bibliothèques, etc.

C'est dans ce contexte que l'Union européenne propose une délimitation du service public autour de la notion de service d'intérêt économique général ; on se rapproche de ce que le monde anglo-saxon désigne sous le terme d'*utilities*. La notion est habilement définie, et consiste à soumettre le service aux règles de la concurrence chaque fois que celles-ci sont compatibles avec les missions imparties. La référence normative est le marché, et l'on admet qu'il faille intégrer des objectifs additionnels ; on est loin d'une conception française aujourd'hui en désuétude, qui partait de la référence publique pour ensuite se rapprocher des règles du marché (10). Trosa (16) oppose et renvoie dos à dos de la sorte la concep-

tion à l'anglaise d'un État prestataire de services, et la conception française plus traditionnellement interventionniste d'un État paternaliste. Si les institutions culturelles ne sont pas en première ligne de ces remises en question, elles en subissent largement les contrecoups. L'organisation des musées en tant qu'institutions non marchandes généralement publiques est discutée aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni (2), et les centres d'archives et les bibliothèques sont sommés d'être plus efficaces et capables d'évaluer les services offerts et la satisfaction des usagers (8).

Le service public malmené par l'économie ? Vers des formes hybrides d'organisations

L'économiste reconnaît la légitimité du service public dans le cas du monopole naturel (possibilités infinies d'économies d'échelle conduisant à la supériorité du monopole sur la concurrence), et dans celui du service universel (le service postal par exemple, qui implique la disponibilité d'un service à un prix raisonnable en tout point d'un territoire). Le service de la bibliothèque est indispensable à différents titres, dans des sociétés où la formation et l'information sont des éléments essentiels de la vie économique. Ce service est sujet à des économies d'échelle que la gestion de collections par des personnels formés permet. On ne s'attardera pas ici sur ces deux catégories d'arguments, sans doute consensuels. Elles n'ont pas empêché les mises en question.

Celles-ci ne sont pas nouvelles. La mise en avant de ce que les économistes désignent par des plages de discrétion dont usent et abusent les responsables prend racine dans les travaux des tenants de l'école américaine du *public choice* : le service est en quelque sorte cannibalisé par ses « managers » sous certains de ses aspects. Dans les musées et les biblio-

thèques, on a ainsi longtemps accusé la fonction d'exposition scientifique (d'accès difficile pour un large public) de prévaloir sur toute autre considération, parce qu'elle correspondait aux intérêts d'une catégorie de personnel dotée du pouvoir scientifique, les conservateurs, plus sensibles à l'approbation de leurs collègues qu'à celle, plus diffuse, des usagers. L'avantage symbolique que représente la reconnaissance par les pairs conduit alors à concentrer les moyens sur les fonctions patrimoniales et scientifiques au détriment de fonctions éducatives, de service au public, etc. En d'autres termes, le service public n'est pas nécessairement un service pour le public, ou du moins un service destiné à tous les publics.

Il faut toutefois relever que ce type de critiques s'applique plus généralement aux grandes organisations publiques, mais aussi privées, caractérisées par l'éloignement ou même le décrochage entre management et actionnariat, et par l'existence d'asymétries informationnelles, c'est-à-dire par l'inégale capacité des parties à disposer d'une information sur les contraintes qui pèsent sur le fonctionnement et sur les efforts accomplis dans le travail : selon la théorie de l'agence que proposent Jensen et Meckling (7), ces structures donnent lieu à une délégation du pouvoir de décision du principal (l'actionnaire - ou les pouvoirs publics dans le cas qui nous occupe) à l'agent (le manager - le conservateur ou le bureaucrate), aux termes d'un contrat qui stipule les tâches à accomplir.

Mais ces contrats sont nécessairement incomplets, parce qu'il est extrêmement difficile, sans doute même impossible et excessivement coûteux, de décrire l'ensemble des situations possibles. Deux questions se posent alors : la première est celle de la définition d'un système d'incitations et de surveillance qui limite la tentation d'un comportement qualifié d'opportuniste, contraire aux intérêts du principal ; la seconde est liée à la définition de la structure orga-

nisationnelle la mieux à même de conduire à l'efficacité.

Définir un système d'incitation et de surveillance

En ce qui concerne le premier point, on note que cette définition implique des coûts : la surveillance ne peut avoir de sens en l'absence des personnels *ad hoc*, et de la mise en place d'indicateurs qu'il s'agit ensuite de suivre ; il convient de surcroît d'adopter d'éventuels systèmes de sanction qui doivent se traduire par un certain degré de liberté pour la tutelle dans la fixation des primes et l'octroi de promotions, ce qui est peu fréquent dans le cadre du service public à la française.

Dans les bibliothèques publiques, on note à cet égard des tentatives pour élaborer des batteries d'indicateurs qui permettent de mesurer la « production » de la bibliothèque (3), conçue comme prestataire de services en direction de ses publics, à partir de la matière première que constitue la collection, d'un certain nombre d'opérations intermédiaires (accueil, catalogage), et d'opérations finales (consultation, prêt). Les autorités publiques responsables (locales ou centrales) définissent les charges qui incombent à l'institution et octroient les emplois ; elles exercent un contrôle technique ou scientifique, et sont alors en charge de l'observation des flux et de la réalisation des budgets. L'efficacité du service offert ainsi mesurée permettrait alors de proposer des systèmes de récompenses.

Toutefois, la supervision organisée de la sorte se voit éventuellement limitée par les pratiques collusives (15), solidarités des pairs, refus collectifs de tout système d'évaluation, etc. On ajoutera que, même en cas de volonté de se prêter au jeu de la mesure, il est très complexe d'attribuer des résultats à des individus, lorsque le travail d'équipes prévaut ; comme le montrent les théoriciens de « l'appariement », la volonté de sanctionner positivement les individus prévaut sur

l'impossibilité de mesurer les tâches réellement assumées par chacun. Mieux encore, la bibliothèque est un domaine où l'offre crée sa demande : l'extension et/ou l'amélioration du service entraînent l'émergence d'une nouvelle demande, et la comparaison dans le temps des indicateurs en termes de satisfaction de l'utilisateur peut s'avérer inadéquate.

Définir la meilleure structure organisationnelle

Sur le second point, des voix ont pu s'élever qui prônent la séparation de deux catégories de fonctions : celles qui relèvent du non marchand, et celles qu'il est possible soit d'assumer en interne tout en intégrant des objectifs commerciaux, soit de déléguer *via* des systèmes d'externalisation. La vogue de la désintégration verticale de structures a été prônée très tôt au Royaume-Uni, où l'adoption du « BBC Producer Choice » a incité les chaînes publiques à passer des contrats avec de petites compagnies indépendantes pour la confection de leurs programmes de télévision (11). Le schéma est plus incongru pour les bibliothèques, mais n'a pas empêché le Department of National Heritage de passer commande en février 1994 d'un rapport sur l'opportunité d'une sous-traitance des services des bibliothèques de lecture publique. La conclusion fut pour le moins circonspecte, et sans doute décevante pour les commanditaires* (5).

Une des questions centrales qui résulte des pratiques d'externalisation est celle de l'introduction de deux régulateurs, dès lors qu'il y a concomitance de la mission de service public d'une part et de la gestion au plus près des règles du marché d'autre part ; se constituent quasi mécaniquement des sources d'inefficacité liées au manque de coordination qui apparaît quand on souhaite

contrôler le même agent sur différentes dimensions (celles-ci peuvent au demeurant s'avérer contradictoires). C'est cette situation que modélisent Laffont et Tirole (9) dans le cadre d'un modèle emprunté au cas de la production de deux biens complémentaires par deux entreprises non coopératives, et dans l'hypothèse de contrats incomplets : ils montrent que le « double principal » (le régulateur, la tutelle) constitue une solution inefficace qui réduit les incitations au travail. Peuvent se produire de plus des phénomènes de « capture » du régulateur par l'agent réglementé (13), qui se traduisent par des collusions tacites, et auxquels on associe généralement deux catégories de réponses : mise en place de contrats incitatifs, séparation des fonctions permettant de circonscrire les efforts. La théorie économique du service public en conclut à la très grande difficulté de l'évaluation et de la régulation.

Une illustration à travers le débat sur le prêt payant

On peut trouver une illustration des questions soulevées plus haut dans le débat qui a porté en France sur le prêt payant dans les bibliothèques, dont il nous semble qu'il a pu brouiller les cartes en donnant une vision quasi pointilliste ou réductrice des fonctions de la bibliothèque.

En prenant pour base l'évaluation d'environ 200 millions de prêts par an, l'introduction d'un prêt payant, au prétexte de la « juste » rémunération des auteurs, est rendue possible par une directive européenne de 1992, et peut être envisagée selon trois modalités : paiement par l'utilisateur, par l'État ou par les collectivités locales. On n'entrera pas ici dans les différents méandres d'un débat complexe, mais on s'en tiendra à l'argument économique. La recommandation d'instaurer le prêt payant revêt deux dimensions. Premièrement, la lecture « gratuite » se substitue à l'achat et empêche en conséquence les auteurs

* On peut trouver un compte rendu de ce débat dans Salaün (12).

et leurs éditeurs de toucher une rémunération. Deuxièmement, la composition sociale du lectorat des bibliothèques n'incite pas à considérer que la suppression de la subvention à la lecture *via* la gratuité conduirait au retrait de ses usagers.

Cet usage partiel et peut-être même partiel de l'économie et de la sociologie fait justement l'économie de quatre contre-arguments :

- l'ampleur des coûts transactionnels qu'implique la mise en application d'un système de prêt payant qui soit ensuite rétrocedé aux ayants droit ;
- l'effet de levier de la lecture publique sur l'achat de livres ;
- le soutien à l'édition de livres difficiles que constituent les achats des bibliothèques : le budget d'achat de livres par les bibliothèques municipales, universitaires et de prêt correspond à environ six millions de volumes, soit moins de 5 % du chiffre d'affaires de l'édition, mais ces achats peuvent représenter 10 à 20 % des ventes de certains ouvrages (1) ;
- l'éventuel accord des auteurs eux-mêmes pour troquer une part de leurs droits (qui au demeurant leur reviendraient bien chichement) contre un surcroît de notoriété (14).

Notre propos n'est pas de trancher un débat qui fut alimenté par d'excellents rapports, mais de souligner que ce débat illustre plusieurs des questions que nous avons soulevées :

- les difficultés rencontrées dans la définition du contenu et des critères d'efficacité du service. S'agit-il de promouvoir la lecture publique, celle de certains livres, de soutenir l'édition, de rémunérer les auteurs, ou de les faire simplement connaître *via* la mise à disposition de leurs ouvrages dans l'enceinte de la bibliothèque, etc. ?
- la question de la régulation. L'introduction du prêt payant constitue un élément de l'encadrement juridique et réglementaire des bibliothèques, et implique la mise en place de moyens *ad hoc* de coordination et de vérification de son application ;

- les modalités d'application si le paiement était adopté. Faut-il recourir à la sous-traitance afin d'assurer la nouvelle fonction ? On retrouve ici le débat sur l'externalisation ;
- les mises en question du service public (même si le paiement en soi n'est pas incompatible avec une mission de service public, le débat en a revêtu certaines connotations) ;
- l'évaluation de l'effet sur l'incitation au travail d'un système de prêt payant qui peut donc être compris comme un affaiblissement de la dimension « service public » des fonctions assumées, en ce sens que le service public est fréquemment assimilé à la gratuité, ce qui est sans doute abusif, mais encore très ancré dans la tradition française.

Éléments de conclusion

Les règles nouvelles de la régulation des services publics s'appliquent mal au monde des bibliothèques, pour lequel l'incitation repose largement sur la valorisation collective faite de la fonction.

Analysant les motivations des dirigeants, Williamson (18) repère, par ordre décroissant, les hauts revenus, la sécurité, la domination (en termes de statut et de prestige liés à la fonction), et la compétence professionnelle. En l'absence du jeu des hauts revenus et compte tenu du caractère « naturel » conféré à la sécurité dans des professions accoutumées au statut spécifique de la fonction publique (ou de ce qui en est proche), les rôles respectifs du prestige d'une part et de la compétence d'autre part mériteraient d'être mieux mis en avant. Les trois catégories d'acteurs que sont le régulateur, le conservateur et les autres employés des bibliothèques, et l'utilisateur y gagneraient conjointement.

Mais le respect des missions de service public est-il vraiment encore de mise ? On se plaît à l'espérer.

Septembre 2001

BIBLIOGRAPHIES

1. BERTRAND, Anne-Marie, *Les bibliothèques*, Paris, La Découverte, 1998, coll. « Repères », n° 247.
2. BOORSMA, P.B. ; VAN HEMEL, A. ; VAN DER WIELEN, N., *Privatization and Culture. Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1998.
3. CARBONE, Pierre, « Le tableau de bord des bibliothèques universitaires », in Salaün (ed.) *Economie et bibliothèques*, Paris, Ed. du Cercle de la librairie, 1997, p. 177-186, coll. « Bibliothèques ».
4. CARDONA, Janine ; LACROIX, Chantal, *Statistiques de la culture. Chiffres des 2000*, Paris, La Documentation française, 2001.
5. Department of National Heritage Study, *Contracting-Out in Public Libraries*, report by KPMG and CPI, 12 septembre 1995.
6. DONNAT, Olivier, « Démocratisation culturelle : la fin d'un mythe », *Esprit*, mars avril 1991, p. 65-82.
7. JENSEN, M.-C. ; MECKLING, W.-H. (1976) « Theory of the Firm : Managerial behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3, octobre 1976, p. 305-360.
8. KETELAAR, Eric, *et al.*, *Le financement des archives*, Actes de la conférence internationale des archives, CITRA, 1991.
9. LAFFONT, Jean-Jacques ; TIROLE, Jean, « Privatization and Incentives », *Journal of Law, Economics and Organizations*, 7 (0) juin 1991, p. 84-105.
10. LÉVÊQUE, François, *Économie de la réglementation*, Paris, La Découverte, 1998, coll. « Repères », n° 238.
11. O'BRIEN, J. ; FEIST, A., *Employment in the Arts and Cultural Industries: an Analysis of the Labour Force Survey and Other Sources*, London, The Arts Council of England, 1997.
12. SALAÜN, Jean-Michel, « Peut-on sous-traiter la lecture publique ? Le débat britannique », *Economie et bibliothèques*, Paris, Ed. du Cercle de la librairie, 1997, p. 81-83, coll. « Bibliothèques ».
13. STIGLER, George J., « The Economic Theory of Regulation », *Bell Journal of Economics*, 1971, 2, p. 3-21.
14. TAKEYAMA, L. N., « The Intertemporal Consequences of Unauthorized Reproduction of Intellectual Property », *Journal of Law and Economics*, 15 (2), October 1997, p. 511-522.
15. TIROLE, Jean, *Théorie de l'organisation industrielle*, Paris, Economica, 1995.
16. TROSA, Sylvie, « Réinventer l'État, ici et ailleurs » in Conseil d'analyse économique (ed.), *État et gestion publique*, actes du colloque du 16 décembre 1999, Paris, La Documentation française, 2000 13-20.
17. URFALINO, Philippe, *L'invention de la politique culturelle*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 1996, coll. « Travaux et documents » n° 3.
18. WILLIAMSON, Oliver Eaton, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.