

Dominique Arot

Direction du livre et de la lecture

Sylvie Fayet

Direction du livre et de la lecture

LES BUDGETS DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES

DU DÉSIR À LA RÉALITÉ

ON LE SAIT : les ressources des collectivités locales (Direction générale des finances, impôts locaux, taxe professionnelle) sont étroitement liées à l'activité économique. Il n'y a donc rien de surprenant à la crise traversée par les budgets des communes et des départements, crise d'autant plus aiguë qu'elle s'inscrit dans le contexte d'une décentralisation somme toute encore inaboutie. Services communaux ou départementaux, les bibliothèques publiques sont-elles touchées par cette crise ? Dans quelle mesure ? Il convient d'aller au-delà de quelques constats « impressionnistes ».

Ne perdons pas de vue deux réalités : d'une part, plus de 50 % des bibliothèques municipales disposent de moyens de fonctionnement tout juste médiocres¹, d'autre part, le mouvement de développement de la lecture publique en France est récent et a transcendé un paysage encore très

pauvre à l'orée des années 70. On pourrait être tenté d'écrire que l'essoufflement est à la mesure de la vitesse et de la longueur de la course... Et, pour ne pas abandonner cette métaphore respiratoire, Etat et collectivités locales s'accordent à reconnaître la nécessité pour la politique de décentralisation de prendre un second souffle et d'accentuer encore les choix volontaristes en matière d'aménagement du territoire, ainsi que de clarifier les interventions respectives des différents partenaires publics. Ceci pourrait incliner à penser que cette crise – si crise il y a pour les bibliothèques – n'est, peut-être, que conjoncturelle. L'inquiétude des responsables culturels des villes et des départements est légitime. Lors du colloque de Poitiers², en décembre 1992, le maire-adjoint de Villeurbanne, Jean-Paul Bret l'indiquait bien : « *Les choix en matière d'équipements culturels doivent être plus fortement légitimés* ». Chaque respon-

sable de bibliothèque ressent cette difficulté *a fortiori* dans des temps de crise.

Difficulté d'autant plus sensible que le critère même d'existence et d'identité d'une bibliothèque, c'est l'existence d'un budget propre et significatif qui lui soit exclusivement dédié. Cette légitimation des dépenses culturelles ne repose pas entièrement, dans la tradition française des bibliothèques publiques sur les seuls critères quantitatifs : fréquentation, nombre de prêts, etc. Il existe en France une dimension « culturelle » des bibliothèques municipales : promotion de la littérature, soutien à la création, aux ouvrages de rotation lente, achats sans adéquation obligée à une dictature de « l'audimat ».

La réalité allemande est à ce titre très différente. Un récent rapport de stage³ d'Elisabeth Degon, conservateur à la bibliothèque municipale de Montélimar, montre avec précision les différences entre modèles français et alle-

1. Dominique AROT, « Bilan de la décentralisation », *La Bibliothèque dans la cité, actes du colloque de Poitiers*, Paris, BPI, 1993.

2. *Op. cit.* p. 43.

3. Cf. article dans ce même numéro p. 61-65.

mands : le directeur des bibliothèques publiques y voit son salaire varier en fonction du nombre de prêts effectués !...

Cette « gratuité », qui n'exclut pas d'ailleurs une recherche d'efficacité, rend plus subtil et plus ardu le travail de négociation budgétaire d'un responsable des bibliothèques publiques en France. La question qui se pose aux élus et aux bibliothécaires peut donc se formuler ainsi : comment maintenir et améliorer le service offert au public en ces temps de crise ? On peut aller plus loin, et c'est une forme de paradoxe : la crise économique rend sans doute encore plus vitaux les services publics, les lieux de solidarité, d'échange et d'information, elle rend encore plus nécessaire une politique d'aménagement du territoire : réduction de l'écart entre petites et grandes communes, des inégalités entre communes défavorisées et les autres. Ce qui reviendrait à dire que la crise économique, loin de conduire les collectivités à réduire les moyens de l'équipement public bibliothèque, devrait bien au contraire les inciter à renforcer et étendre leurs moyens.

Des choix politiques

Sans reprendre en détail les éléments d'une problématique déjà bien connue⁴, il est possible d'affirmer que le maître-mot pour les collectivités et leurs bibliothèques, c'est le choix. Choix politique entre des priorités pour l'élu, y compris à l'intérieur des dépenses culturelles, choix des missions confiées à la bibliothèque et définies entre l'élu et le bibliothécaire, à l'écoute des usagers réels et potentiels.

De plus en plus apparaît comme essentielle l'affirmation nette d'un projet, d'un dessein, d'une politique et des moyens qui leur sont liés. Personne ne peut plus se contenter d'une prévision budgétaire qui reproduirait paresseusement le budget de l'exer-

cice antérieur, enrichi de quelques points d'inflation. Il est certain qu'à bien des points de vue, l'émergence des « établissements publics territoriaux à vocation culturelle », dans le projet de loi sur les musées, ouvre des horizons intéressants.

La variété des activités d'une bibliothèque, aujourd'hui, s'accommoderait bien de la souplesse de gestion de l'établissement public, de la diversification possible des partenaires et des sources de financement, du lieu de débat qu'offre un conseil d'administration. L'affirmation d'une politique

de plus de 10 000 habitants, de 1 à 22 pour les villes de banlieue, de 1 à 4 pour les villes-centres.

La tentation est évidemment forte d'essayer de voir comment les bibliothèques se situent par rapport à ces écarts. Il faut, bien entendu, en dépit de l'intérêt de cet exercice, en accueillir les résultats avec prudence.

Si l'on observe les chiffres donnés par les villes de plus de 10 000 habitants en vue du calcul de la première part du concours particulier (fonctionnement), on constate que, en 1993, l'écart entre la ville qui dépense le

La variété des activités d'une bibliothèque s'accommoderait bien de la souplesse de gestion de l'établissement public

et des choix qu'elle implique y trouverait plus de force.

Le dernier congrès de l'Association des maires de France⁵ a fourni l'occasion de quelques rappels opportuns au sujet des dépenses culturelles, de l'implication respective de l'Etat et des collectivités. L'atelier n° 5 « Enseignement, formation et culture » affirme dans ses conclusions : « *L'effort des collectivités locales représente près de 75 % des sommes investies dans notre pays pour la culture [...] Il apparaît que le financement culturel s'est développé hors Paris sur la base du volontarisme des communes, de leur potentiel culturel lié à leur histoire, d'opportunités proposées par l'Etat, dont le rôle d'incitation a été souvent déterminant* ».

Cet atelier propose à notre réflexion des chiffres visant à symboliser les inégalités et les écarts entre collectivités en matière de dépenses culturelles et traduisant les différents degrés d'implication des régions, des départements et des villes. Pour les régions, cet écart est de 1 à 11, pour les départements de 1 à 17, de 1 à 99 pour les

moins pour sa bibliothèque municipale (2,24 F par habitant) et celle qui dépense le plus (223,72 F) est de l'ordre de 1 à 99, c'est-à-dire s'inscrit très précisément dans la fourchette enregistrée en matière de dépenses culturelles pour la même catégorie de villes.

Il s'agit là d'un simple indice qui vient confirmer que les politiques culturelles des collectivités sont globales et qu'à l'intérieur même des priorités définies ici ou là (musique, théâtre, musée, bibliothèque, diffusion, conservation), la bibliothèque se trouve inscrite dans un mouvement d'ensemble.

La bibliothèque d'une commune dépourvue de projet culturel cohérent et volontariste disposera de peu de moyens, et, à l'inverse, bénéficiera toujours de l'élan donné à l'ensemble des institutions culturelles. Une politique culturelle définie et concertée exercera le même effet d'attraction pour les secteurs de l'économie culturelle : librairie et cinéma, par exemple. La loi, depuis juillet 1992, autorise d'ailleurs les collectivités à apporter leur soutien au cinéma et à sa diffusion.

L'extension de ce principe à la librairie demeure à l'ordre du jour. Cette imbrication des politiques culturelles et des secteurs de l'économie cultu-

4. Dominique AROT, « Construire et après ? », *Bulletin d'informations de l'Association des bibliothécaires français*, n° 159, 2^e trimestre 1993.

5. *Départements et communes*, n° 99, septembre 1993.

relle doit nous inciter à n'aborder les questions économiques liées aux bibliothèques que dans un contexte plus général.

Les bibliothèques publiques et l'économie

Le rôle des bibliothèques publiques est généralement envisagé d'abord d'un point de vue culturel ou éducatif, plus récemment d'un point de vue social, doit-on y ajouter aujourd'hui un point de vue économique ? Assurément oui, puisque social et économique ont partie liée. Une bibliothèque largement ouverte sur des questions aussi variées que celles touchant l'information sociale, la documentation sur l'emploi et les métiers, l'apprentissage des langues étrangères, l'insertion des populations immigrées (pour ne citer que ces quelques exemples) prend également position sur le terrain de l'économie. De même, la diffusion de l'information économique (annuaires, répertoires, études de marché, presse économique) met en contact le monde soi-disant clos des bibliothèques avec l'univers des entreprises et de leurs divers secteurs. Les rayons d'écono-

bibliothèques publiques au cours de ces dernières années, en quoi le plan d'urgence prévu pour les bibliothèques universitaires (crédits d'acquisitions, nouvelles constructions) ont-ils rejailli sur l'économie ? On peut tenter d'esquisser ici quelques réponses.

L'emploi

Un premier point : l'emploi. Dans une conjoncture économique très lourdement marquée par le chômage, les bibliothèques recrutent. Le personnel qualifié a vu son nombre augmenter de 105 % entre 1980 et 1990 dans les bibliothèques municipales. La décentralisation a également eu un effet démultiplicateur dans les bibliothèques départementales. A titre d'information complémentaire, la mise en service de la Bibliothèque nationale de France doit s'accompagner de la création de plus de 1 600 emplois.

Si l'on considère que l'équipement du pays en bibliothèques municipales est loin d'être achevé, il est permis de penser que, en dépit des difficultés budgétaires traversées par les collectivités, les recrutements de personnel vont se poursuivre. Les récentes

compte plus d'exposants. Les bibliothèques en France n'ont sans doute pas encore atteint le poids qu'elles représentent par exemple en Allemagne dans le marché économique, au point qu'une structure de type EKZ (centrale d'achats pour les bibliothèques) est encore souvent jugée chez nous non viable. Il est cependant indéniable que le développement des bibliothèques en France produit des effets dans de nombreux secteurs d'activité. Les discussions interprofessionnelles autour de la directive européenne sur le droit de prêt l'ont récemment montré. Éditeurs, libraires et bibliothécaires se connaissent encore mal, réagissent parfois sur le mode de *l'a priori*.

Un fait est certain : il y a chaque année plus de bibliothèques, et donc de clients institutionnels potentiels sur le marché du livre. Les professionnels du livre ont partie liée entre eux et la santé des uns rejaillit sur celle des autres. En 1987, les dépenses d'acquisitions des bibliothèques municipales représentaient 8,38 F par habitant, en 1989 : 11,03 F, en 1990 : 11,30 F, en 1991 : 12,35 F.

En 1987, 9 690 cassettes vidéo avaient été acquises, en 1990 : 24 303, en 1991 : 41 820.

L'objet de cet article n'est pas bien sûr de juxtaposer des chiffres. Ceux que nous venons de citer suffisent à traduire l'enjeu représenté par les bibliothèques. Mais les échanges interprofessionnels ne sont pas univoques. Dira-t-on jamais assez, par exemple, le rôle joué par les bibliothécaires pour la jeunesse dans le développement du secteur jeunesse de l'édition : prescripteurs, demandeurs, intermédiaires dans la connaissance des auteurs, des éditeurs, des collections.

Les bibliothèques ne jouent sans doute pas encore un rôle à la hauteur de leur poids réel pour traduire auprès de leurs partenaires les manques de l'édition, les besoins des lecteurs. Pas ou peu de collections ou de présentations spécifiques pour les bibliothèques : vulgarisation scientifique, livres en gros caractères, pour ne citer que ces domaines. Il faudrait sans doute mieux situer les biblio-

Dans une conjoncture économique très lourdement marquée par le chômage, les bibliothèques recrutent

mie ou le service des bases de données de la Bibliothèque publique d'information ne sont pas uniquement fréquentés par des étudiants en économie, mais aussi par de nombreux professionnels engagés dans la vie active. Ce lien de la bibliothèque publique et de l'entreprise pose, au passage, le problème du coût de l'information et de son élaboration et place la question de la gratuité sous un éclairage nouveau.

Au-delà de l'apparition de ces nouveaux services, de ces missions nouvelles, une interrogation demeure encore sans réponse satisfaisante, faute d'étude approfondie : en quoi le remarquable développement des

réformes statutaires ont perturbé le paysage de la formation initiale et de la formation continue. Lorsqu'une forme d'équilibre aura été retrouvée, nul doute que, publiques et privées, des initiatives apparaîtront, que des services seront offerts dans cet important domaine d'activité.

Le marché du livre et des autres documents

Chaque année, lors du congrès de l'Association des bibliothécaires français, un salon professionnel est proposé aux participants. D'année en année, aux dires des organisateurs, il

Les bibliothèques françaises viennent d'atteindre leur niveau de « visibilité », de crédibilité, qui va leur permettre de peser sur les choix des partenaires

thèques et leur poids économique sur le marché du livre ancien ou de la bibliophilie. Elles y tiennent leur place, avec des préoccupations patrimoniales affirmées. Une étude fine reste à mener dans ce secteur.

Les constructions

Dans une branche d'activité particulièrement sensible, celle des travaux publics, le développement des bibliothèques joue un rôle qu'il conviendrait de mieux chiffrer. En quelques années se conjuguent les effets de l'entreprise « Bibliothèque nationale de France », du doublement de surfaces des bibliothèques municipales, du programme de construction des bibliothèques départementales (+ 94,5 % de 1981 à 1988), du programme de création de bibliothèques universitaires. La commande publique est un des leviers de relance de ce secteur en difficulté. Il faut ici associer l'activité des cabinets d'audit ou de programmation, des architectes, des entreprises du bâtiment, des fabricants et fournisseurs de mobilier, des entreprises liées à la sécurité des locaux ou des documents.

Le marché de l'informatique

Le renouveau des bibliothèques passe également par l'outil informatique. Selon la précieuse étude de Marie-Claude Maddaloni⁶, 60 % des bibliothèques municipales sont informatisées ou en voie de l'être. Fournisseurs et concepteurs de logiciels, de matériels, sont aujourd'hui les partenaires réguliers des bibliothèques. Il faut ajouter à ces activités désormais presque traditionnelles, les secteurs innovants de la numérisa-

tion, de la communication à distance (CD-Rom, mise sur vidéotex, etc.) dont le développement se poursuit à grands pas. La bibliothèque s'insère alors dans les grands marchés de l'information et de la communication. Il est intéressant de noter que l'informatique constitue l'un des secteurs économiques qui emploient le plus de bibliothécaires, un des lieux de passage du public vers le privé.

Un exemple éclairant : la reliure

Une activité économique résume assez bien la situation des bibliothèques face aux entreprises, qu'elles soient artisanales, semi-industrielles ou industrielles : c'est bien sûr la reliure. Le récent colloque de Nancy⁷, fin 1993, a eu le mérite de mettre

l'accent sur cette activité. La demande potentielle des bibliothèques est forte ; les bibliothèques municipales ont acquis en 1990 plus de 4 millions de volumes. Le marché de la reliure existe donc, surtout lorsqu'on ajoute à cela le programme d'acquisitions de la Bibliothèque nationale de France et celui des bibliothèques universitaires.

En laissant de côté les problèmes bibliothéconomiques (les habitudes encore faibles, les politiques de reliure balbutiantes de nombre d'établissements français), il faut bien reconnaître que l'offre des entreprises françaises ne correspond pas encore aux besoins du marché, en dépit d'une prise de conscience de la profession : entreprises petites ou moyennes, souvent « familiales », équipement matériel peu automatisé. Ici, comme en d'autres domaines, on a conscience que les bibliothèques françaises viennent d'atteindre leur niveau de « visibilité », de crédibilité,

7. Cf. « Quel avenir pour la reliure ? », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 39, n° 1, 1994, p. 72-75.

6. Direction du livre et de la lecture, 1993.

Tableau 1
Dépenses de fonctionnement des communes
pour leurs bibliothèques municipales (en francs courants)

	1989	1991	Progression
Nombre de communes	1 597	1 781	+ 194
Personnel	1 521 400 966	1 839 128 952	+ 21 %
Achat de documents	155 246 274	186 909 725	+ 20 %
Impression et reliure	45 444 633	54 341 276	+ 20 %
Fournitures	62 097 009	78 220 724	+ 26 %
Achat de petit mobilier, matériel	42 392 467	46 300 568	+ 9 %
Entretien de petit mobilier, matériel	19 300 865	26 408 142	+ 37 %
Charges intercommunales	4 575 442	6 425 439	+ 40 %
TOTAL	1 850 457 656	2 237 734 826	+ 17 %
En francs/habitant	57,43	67,11	+ 17 %
Moyenne/commune	1 166 010	1 256 449	+ 8 %

Inflation 89-91 : + 6,8 %.

qui va leur permettre de peser sur les choix des partenaires, qui va insuffler une dynamique.

Les bibliothèques : des entreprises énigmatiques

Les rapports des bibliothèques publiques et de l'économie trouvent une forme de traduction au sein des établissements eux-mêmes, tendance accentuée par la modernisation de la gestion des collectivités locales. Certaines bibliothèques, souvent dans le cadre de leur informatisation, se sont dotées d'outils de gestion et d'analyse de leur fonctionnement, qui introduisent une rationalisation des choix, à tout le moins des éléments d'aide à la décision. Reste que, pour le spécialiste de la gestion des entreprises ou l'analyste de l'économie, les bibliothèques demeurent en partie énigmatiques : curieuses entreprises, sans profits réels, dont la masse salariale représente 80 % du budget de fonctionnement.

Un examen détaillé des budgets

Pour illustrer ces différents aspects, nous examinerons ici plus en détail les

budgets des communes. Les récapitulatifs des dépenses consacrées au fonctionnement de leurs bibliothèques municipales, que les communes fournissent annuellement pour bénéficier de la première part du concours particulier, permettent de détailler les différents postes budgétaires. Deux réserves toutefois doivent être prises en compte dans l'utilisation de ces données : en premier lieu, la dernière année connue est 1991, qui ne reflète que partiellement l'aggravation de la situation financière des communes ; en second lieu, certaines communes considérant les acquisitions comme de l'investissement, le poste « achat de documents » qui figure dans les budgets de fonctionnement est légèrement sous-évalué par rapport à la réalité.

Le personnel

Le premier élément marquant est la part écrasante et constante des dépenses de personnel : 82 %. On peut également être frappé par la hausse proportionnellement très importante des dépenses d'entretien du matériel, qui s'explique sans doute par le développement de l'informatique et des frais de maintenance qui l'accompagnent. Autre progression spectaculaire, celle des charges intercommunales, bien qu'il

faille la relativiser en raison de leur faible montant par rapport aux autres dépenses. En revanche, les achats courants de petit matériel et mobilier progressent peu, sans doute parce que les communes procèdent de plus en plus à des acquisitions lourdes, inscrites en investissement.

Les achats

L'achat de documents, qui constitue pour le public la partie la plus visible et la plus caractéristique de l'activité d'une bibliothèque, ne représente que 8 % des dépenses de fonctionnement. Les budgets font bien apparaître la diversification des dépenses : les bibliothèques municipales sont bien sûr clientes des libraires, disquaires et diffuseurs, mais aussi clientes, et pour un montant au moins égal, de divers fournisseurs et prestataires de services (plus de 9 % des budgets sont consacrés à l'achat de fournitures et petit matériel, à des contrats d'entretien et de maintenance, à des frais de reliure et d'impression).

Le constat qui s'établit, dans le cadre d'une totalisation nationale, est celui d'un pouvoir d'achat – et d'emploi – global à la hausse. Mais l'augmentation des dépenses est aussi le fait de l'augmentation du nombre de bibliothèques municipales. Si l'on rapporte le volume des dépenses au nombre des communes, la hausse des budgets devient nettement moins sensible dans chaque établissement : 7,8 % de plus en moyenne, soit juste un point de plus que l'inflation.

Cette stagnation est aussi liée au grand nombre de bibliothèques de communes de moins de 10 000 habitants, qui ont souvent des effectifs réduits et qui, étant desservies par les bibliothèques départementales de prêt, n'assument pas sur leur budget propre la totalité du renouvellement des collections. Ces bibliothèques jouent un rôle moteur dans l'augmentation globale des dépenses, car elles sont de plus en plus nombreuses chaque année ; mais le rythme des créations est bien plus rapide que celui de l'augmentation des budgets pour ces bibliothèques, ce qui a pour effet d'abaisser la moyenne nationale.

Les communes de plus de 10 000 habitants

Une vision plus juste de la réalité est donnée par les budgets des communes de plus de 10 000 habitants, qui constituent un échantillon plus stable d'année en année, et qui assurement la totalité des coûts de fonctionnement de leurs bibliothèques.

On retrouve les mêmes grandes tendances que dans le premier tableau : poids considérable des rémunérations, stabilisation des achats de documents à 8 % du budget, part de 9 % consacrée à d'autres fournisseurs et prestataires de services ; l'augmentation de moitié des charges intercommunales est à rapprocher notamment du développement du rôle des syndicats d'agglomération nouvelle de la région parisienne. Le poste « achat de petit mobilier et matériel » est quant à lui en baisse si l'on raisonne en francs constants, soit que de tels achats soient remplacés par des opérations plus importantes d'investissement, soit que la bibliothèque puisse recourir à d'autres services ou équipements municipaux n'apparaissant pas à son budget.

Mais, si l'augmentation du total national des dépenses est proportionnellement moins importante que dans le premier tableau, l'évolution moyenne par établissement est positive : le budget moyen d'une commune de plus de 10 000 habitants pour sa bibliothèque municipale a progressé de 13,6 % en deux ans, soit deux fois l'inflation. Les budgets d'acquisition n'accusent pas encore à cette date de fléchissement : + 14,2 % en moyenne dans chaque bibliothèque.

Le total général des dépenses

Pour compléter cet état des dépenses de fonctionnement, il faut y ajouter la grande partie des achats de documents que les communes inscrivent au budget d'investissement : achats exceptionnels de documents précieux, constitution initiale de fonds, mais aussi acquisitions courantes ; ces sommes représentent 182 MF en 1989, et 180 MF en 1991 (la pratique comptable d'inscription de telles dépenses en investissement étant en régression). Cela porte le total des dépenses d'acquisition des biblio-

thèques municipales à 337,5 MF pour 1989 et 367,3 MF pour 1991. La hausse globale sur deux ans a donc été de 8,8 % pour l'ensemble des communes, et de 14,9 % si on se limite à l'échantillon plus stable des communes de plus de 10 000 habitants.

Enfin, l'évaluation du poids économique des bibliothèques municipales doit aussi prendre en compte les dépenses d'investissement consacrées par les communes à la construction et l'aménagement des bâtiments, à l'équipement mobilier et informatique, à l'achat de bibliobus..., toutes dépenses en forte progression : 262 MF en 1989, 460 MF en 1991.

Le total général des dépenses des bibliothèques municipales s'élève ainsi à 2 295 MF en 1989, et 2 878 MF en 1991, soit un bond de 25 % dû en partie à une forte dynamique d'équipement : nombre mais aussi qualité croissants des constructions et des aménagements mobiliers, fort développement des informatisations ou des renouvellements et extensions de systèmes informatiques existants... Les dépenses de fonctionnement qui s'ensuivent – ou devraient s'ensuire – n'augmentent malheureusement pas dans les mêmes proportions.

Tableau 2
Dépenses de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants pour leurs bibliothèques municipales (en francs courants)

	1989			1991			Progression
	Francs	F / hab.	Part	Francs	F / hab.	Part	
Nbre de communes	693			730			+ 37
Personnel	1 393 241 373	52,29	82,8 %	1 666 856 867	60,32	82,8 %	+ 15,36 %
Achat de documents	134 541 198	5,04	8 %	161 831 735	5,85	8 %	+ 16,07 %
Impression et reliure	42 285 840	1,58	2,5 %	50 490 356	1,82	2,5 %	+ 15,19 %
Fournitures	52 267 383	1,96	3,1 %	64 681 311	2,34	3,2 %	+ 19,39 %
Achat de petit mobilier, matériel	40 258 206	1,51	2,4 %	41 987 802	1,51	2,1 %	-
Entretien de petit mobilier, matériel	17 000 832	0,63	1 %	23 171 346	0,83	1,2 %	+ 31,75 %
Charges intercommunales	3 204 866	0,12	0,2 %	4 839 949	0,24	0,2 %	+ 100 %
TOTAL	1 682 799 698	63,16	100 %	2 013 859 366	72,88	100 %	+ 15,39 %
Moyenne/commune	2 428 282			2 758 711			+ 13,6 %

Inflation 89-91 : + 6,8 %.

Quel poids sur le marché ?

Les sommes ainsi injectées sur le marché *via* les bibliothèques municipales ne sont pas colossales par rapport aux chiffres d'affaires des différents secteurs d'activité. Mais c'est aussi l'addition de plusieurs débouchés, même limités, qui joue pour les entreprises. Et derrière l'apport purement quantitatif des bibliothèques au marché, il existe une dimension plus qualitative. Par exemple, si les budgets d'acquisition de livres des bibliothèques municipales représentent moins de 2,5 % du chiffre d'affaires du marché intérieur, on sait bien que la nature de leurs achats permet de soutenir et de promouvoir certains secteurs plus « difficiles » de l'édition pour lesquels les bibliothèques constituent un débouché non négligeable.

Les exemplaires achetés par les bibliothèques municipales ne représentent d'ailleurs que 1,5 % du total des exemplaires vendus ; le décalage avec les 2,5 % du chiffre d'affaires tendrait à prouver que les bibliothèques municipales privilégient des ouvrages plus chers que la moyenne. Dans d'autres secteurs comme le mobilier ou l'informatique, les bibliothèques représentent bien peu par rapport à l'ensemble du marché, mais suffisamment pour avoir suscité la création de plusieurs entreprises spécialisées dont elles sont les seuls clients et le débouché exclusif ; la situation est encore plus accentuée dans un domaine comme celui de la reliure. A côté des 15 752 personnes

qu'elles emploient directement, les bibliothèques animent ainsi un petit marché dont il serait intéressant de connaître précisément les retombées en termes d'emploi.

Budgets en progression, services en régression

Paradoxalement, la progression des budgets des bibliothèques ne semble pas se traduire dans la réalité par une amélioration flagrante du service rendu. Cette apparente contradiction est particulièrement sensible sur la question des effectifs et des horaires d'ouverture au public. On a vu que la masse salariale globale était en augmentation, et que la dépense moyenne par bibliothèque pour le

une régression : 1 emploi pour 2 383 habitants en 1991, contre 1 pour 2 333 l'année précédente. L'étude de ce ratio en fonction de la taille des communes fait apparaître le contraste suivant : fléchissement ou, au mieux, stagnation dans les communes de plus de 20 000 habitants, léger progrès dans celles de 10 000 à 20 000 habitants (tranche dans laquelle les bibliothèques sont en développement), recul dans les autres où le rythme des recrutements ne suit pas celui des créations de bibliothèques. Il est vrai que l'application des nouveaux statuts a conduit à certains reclassements, qui ont augmenté la masse salariale sans entraîner de création d'emploi supplémentaire. Mais la composition même des effectifs ne fait pas la part belle aux

La nature de leurs achats permet de soutenir et de promouvoir certains secteurs plus « difficiles » de l'édition

personnel progressait également. Pourtant, l'examen des statistiques fournies par les bibliothèques municipales pour l'année 1991 montre bien que beaucoup de progrès restent à faire. Le nombre d'emplois a effectivement augmenté : 15 752 personnes occupent 13 320 emplois en équivalent temps plein. Mais, rapporté à la population des communes qui dotent leur bibliothèque de personnel rémunéré, ce chiffre révèle

emplois de la filière culturelle : ils ne représentent que 66 % du total des emplois (contre 67 % l'année précédente) ; moins de 40 % des emplois nouveaux créés en 1991 ont été pourvus par des agents de la filière culturelle. Les emplois administratifs et techniques comptent pour 21 % dans le total des emplois ; pour partie d'entre eux, ils sont pourvus par des agents dont la formation et/ou la compétence ne correspond pas au poste occupé ni aux besoins réels de l'établissement ; il n'est pas rare que la bibliothèque fasse les frais d'une politique incohérente de gestion des personnels municipaux. Le plus inquiétant reste la part des CES (contrats emploi-solidarité), vacations et autres contrats temporaires mal définis : 12 % des emplois sont ainsi pourvus par du personnel précaire, dont la formation *in situ* demande un réel investissement, et pour lesquels il n'existe quasiment pas de possibilité d'intégration en l'état. Par ailleurs, il faut souligner que le terme emploi recouvre des temps de travail hétérogènes, puisque le nombre de jours de

Tableau 3
Répartition sommaire par grandes catégories de bénéficiaires
des dépenses des bibliothèques municipales

	1989	1991
Emploi direct (rémunérations et charges sociales)	1 521,4 MF 66 %	1 839,1 MF 64 %
Libraires et diffuseurs de tous documents	337,5 MF 15 %	367,3 MF 13 %
Autres fournisseurs et prestataires de services (bâtiment, mobilier, informatique, matériel et fournitures divers, relieurs, maquetistes, imprimeurs, etc.)	431,2 MF 19 %	665,2 MF 23 %

congés annuels et l'horaire hebdomadaire varient selon les communes (de 35 à 39 heures pour le temps de travail hebdomadaire).

Les horaires d'ouverture

L'autre aspect négatif, lié au problème des emplois, est l'amplitude en constante diminution de l'ouverture au public. La moyenne est très basse : 19 heures par semaine (contre un peu plus de 20 heures l'année précédente) ; elle recouvre bien sûr des écarts importants, l'horaire d'ouverture augmentant généralement avec la taille de la commune ; dans ces conditions, le grand nombre de petites bibliothèques contribue au bas niveau de la moyenne nationale. Mais le recul touche au premier chef les communes les plus importantes, qui avaient initialement des horaires d'ouverture plus étendus et qui accusent beaucoup plus fortement la tendance. Certes, un effort se fait jour pour adapter les plages horaires aux pratiques du public, sur le thème « ouvrir moins mais ouvrir mieux », mais « ouvrir mieux » paraît impossible en-deçà d'un minimum d'heures, et la modulation des horaires compense difficilement leur baisse. Le tableau ci-dessus donne une idée de l'impact que peut avoir ce phénomène en un an ; la variation de l'échantillon

Tableau 4
Moyenne hebdomadaire d'ouverture au public
des bibliothèques municipales

	1990	1991
Plus de 300 000 habitants	51 h 45	47 h 45
100 000 à 300 000 habitants	40 h 24	39 h 10
50 000 à 100 000 habitants	32 h 33	32 h 10
20 000 à 50 000 habitants	26 h 45	27 h
10 000 à 20 000 habitants	24 h 16	24 h 10
5 000 à 10 000 habitants	18 h 49	18 h 40
2 000 à 5 000 habitants	12 h 46	12 h 50
Moins de 2 000 habitants	8 h 45	8 h 40

public ; la complexification et la professionnalisation des tâches de gestion augmentent la part consacrée au travail interne ; l'informatique, encore trop souvent considérée comme une fin plutôt que comme un moyen, n'a pas accompli de révolution dans la gestion du temps de travail et l'organisation des tâches...

Le niveau réel des achats

Autre nuance à apporter quant aux effets concrets de l'accroissement des budgets des bibliothèques municipales : le niveau réel des achats de documents. Le volume des dépenses d'acquisition et le nombre de documents acquis ont connu une hausse notable, du moins jusqu'en 1991 ; les

renouvellement d'un fonds, le chiffre de 15 livres pour 100 habitants n'est que le *minimum minimorum*.

Pour les acquisitions, la notion de choix devient primordiale ; si les budgets ne permettent pas d'acheter tous azimuts, la sélection se fait en fonction de politiques d'acquisition plus raisonnées ; les bibliothèques développent des points forts thématiques et définissent des lignes directrices pour le développement de leurs collections, qui sont un moyen à la fois de s'adapter à des budgets plus resserrés en ciblant les achats et de valoriser la bibliothèque et ses collections. Un programme national comme celui des pôles associés vient conforter cette tendance actuelle à accentuer la spécificité des établissements. Mais il va de soi qu'une telle logique doit venir en complément, et non au détriment, d'un noyau encyclopédique minimum.

Les bibliothèques développent des points forts thématiques et définissent des lignes directrices pour le développement de leurs collections

statistique d'une année sur l'autre doit toutefois inciter à manipuler ces chiffres avec prudence ; ils indiquent une tendance générale plutôt qu'ils ne reflètent exactement la réalité de chaque établissement.

L'insuffisance des effectifs est bien sûr un des motifs de cette baisse constante. Mais ce n'est pas forcément la seule explication. Les bibliothèques sont engagées dans une mutation inachevée : la rénovation des formations et l'évolution des pratiques n'ont pas encore donné toute son importance à la notion de service

chiffres dont nous disposons ne sont pas assez récents pour permettre de cerner précisément la crise que semblent actuellement traverser les budgets d'acquisition. Mais, même en période de croissance, il faut bien se représenter que le niveau atteint en 1991 représente 12,35 F par habitant et 15 livres acquis pour 100 habitants, ce qui est encore peu ; si l'on se réfère aux recommandations de l'Unesco qui préconise pour les collections une fourchette de 1,5 à 2,5 livres par habitant et si l'on estime à 10 % le taux nécessaire à un bon

Les bibliothèques départementales

La refonte complète de l'appareil statistique de la Direction du livre et de la lecture nous prive pour l'heure de statistiques récentes et fiables concernant l'activité des bibliothèques départementales. On sait que la décentralisation des BDP, leur appropriation par les départements ont créé un élan remarquable et que les moyens qui leur ont été dévolus ont été rapidement supérieurs à ceux que l'Etat consentait avant 1986.

Deux facteurs amènent à nuancer cette analyse : d'une part, la disparité des moyens des départements eux-

mêmes (quoi de commun entre les ressources fiscales du Nord et de la Creuse ?), d'autre part, les difficultés rencontrées par tous les départements, difficultés liées à la décentralisation : essentiellement, parce que les transferts de charges ne s'accompagnent pas d'un complet transfert de ressources. Il faut bien reconnaître que les charges transférées ne sont pas minces : collèges, action sociale, etc.

Avec un peu de retard sur les communes, les départements sont confrontés à la crise économique. Des mesures de rééquilibrage, d'aménagement du territoire s'imposent avec urgence pour éviter que les disparités s'accroissent, que des zones entières du pays se trouvent désertifiées. Les bibliothèques départementales elles-mêmes jouent un rôle d'équilibre et d'aménagement avec les communes de moins de 10 000 habitants. C'est leur action qui a suscité la création de bibliothèques dans de nombreuses petites communes et le recrutement de personnel qualifié.

La loi Sueur de juillet 1992 a, en créant un concours particulier départemental, consacré ce rôle « d'aménageur » des départements. Les départements se voient remboursés des investissements qu'ils réalisent pour leur propre BDP (construction, achat de bibliobus, informatisation), et pour les communes de moins de 10 000 habitants (mobiliers déposés dans les communes, aides à la construction et à l'équipement). Les chiffres collectés dans le cadre de cette procédure au titre

diffère pas fondamentalement de celle des bibliothèques municipales. Il convient simplement d'y ajouter les achats de véhicules spécifiques, les bibliobus (un parc d'environ 370 véhicules spécialement équipés). Dans les départements, et en particulier dans le secteur rural, les BDP jouent un rôle socio-économique non négligeable dans le maintien et la réactivation d'un tissu de relations et d'équipements essentiel pour la population.

L'activité des BDP les conduit également à rendre présents le livre, le disque ou la vidéo dans des zones où la diffusion commerciale de ces supports est quasiment absente. Il s'agit là d'interventions qui renforcent l'originalité de l'action des BDP par rapport aux bibliothèques municipales. Mais il faudra attendre les résultats des enquêtes 1991 et 1992 de la Direction du livre et de la lecture sur le fonctionnement des BDP pour analyser plus finement leur situation budgétaire et l'évolution de leurs moyens au cours de ces dernières années.

Quelles recettes ?

Les bibliothécaires paraissent parfois désorientés et confrontés à des exigences contradictoires : une mission de service public ignorant les impératifs de la rentabilité, un discours de modernisation de l'institution culturelle tenu par l'Etat ou les collectivités où reviennent les mots de « valorisation », de « recettes propres », de « paiement par

Les sources de recettes sont limitées. L'essentiel provient de collectivités publiques. L'apport principal de l'Etat est le système du concours particulier ; il est surtout significatif en investissement, puisque 250 MF par an sont consacrés aux diverses opérations d'équipement des bibliothèques ; l'aide au fonctionnement est beaucoup plus diluée, car elle est loin d'avoir augmenté dans les mêmes proportions que le nombre de bibliothèques municipales et que leurs budgets ; elle se monte à 100 MF par an, ce qui représente actuellement pour les 977 communes qui en bénéficient un apport égal à 4,2 % du budget de fonctionnement de leur bibliothèque. Il faut ajouter au concours particulier des aides plus spécifiques : aide au développement de fonds thématiques, à l'enrichissement des fonds patrimoniaux, à des programmes de développement de la lecture...

D'autres « financeurs » publics sont les conseils généraux et régionaux. On a vu le rôle moteur que jouent les départements vis-à-vis des communes de moins de 10 000 habitants pour le développement et l'équipement des bibliothèques. Départements ou régions peuvent aussi à l'occasion intervenir dans le financement d'une construction importante ou l'organisation d'une manifestation, ou encore pour les régions *via* les agences de coopération. Mais ces aides restent généralement ponctuelles et liées à des projets précis. Le mécénat privé semble lui encore plus rare, essentiellement limité à l'organisation d'expositions ou d'animations.

Restent les recettes réalisées par les établissements eux-mêmes, qui renvoient au sujet polémique des droits d'inscription. Les rapports statistiques annuels fournissent la répartition suivante : 530 bibliothèques ne perçoivent aucun droit, 1 344 BM pratiquent une tarification ; mais cette tarification peut être limitée à certains services (par exemple, seule l'inscription à la vidéothèque peut être payante), ou à certains usagers (par exemple, le paiement de droits peut ne concerner que les non-résidents de la commune) ; on sait aussi qu'elle est modulée en fonction des

Les transferts de charges ne s'accompagnent pas d'un complet transfert de ressources

des exercices 1991 et 1992 font apparaître une dépense pour l'ensemble des départements, sur ces actions d'investissement, de 75 801 406 F en 1991, de 91 719 980 F en 1992, ce qui montre bien la réalité de cette activité d'aménagement des départements.

L'implication des bibliothèques départementales dans le marché des différents secteurs économiques ne

l'usager ». Il faut aussi tenir compte d'une sorte de tradition de défiance du fonctionnaire face au monde de l'entreprise marqué par le libéralisme économique, qui le conduit à privilégier, en cas de besoin, des structures associatives. De toute manière, il convient de relativiser la notion de rentabilité en ce qui concerne les bibliothèques publiques.

services auxquels elle donne accès, et qu'elle s'accompagne toujours d'exemptions pour une partie du public.

Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle, près des trois-quarts des communes (qui, rappelons-le, sont, dans le cadre de la décentralisation,

de fonctionnement et 13 % des dépenses totales, l'apport des droits d'inscription apparaît plus symbolique qu'économiquement décisif.

D'autres types de recettes peuvent exister : amendes, ventes de publications, entrées payantes à des expositions, locations de salles... 651 biblio-

vail qu'ont demandé son choix, son achat, son traitement matériel et intellectuel ; cette valeur ajoutée est le juste retour pour la collectivité de la professionnalisation des bibliothèques.

En second lieu, le public touché ; il est certes paradoxal de terminer par ce qui est le principe de l'existence d'une bibliothèque, mais la question du public renvoie à son tour aux éléments et tableaux budgétaires du début ; en effet, plus de 200 bibliothèques font état de taux d'inscription supérieurs à 30 % et sont aussi, à une quinzaine d'exceptions près – situées en zone rurale et en grande banlieue parisienne, où le succès des bibliothèques peut s'expliquer par l'absence d'autres équipements dans la commune –, parmi celles qui ont un budget de fonctionnement bien supérieur à la moyenne (autour de 100 F par habitant).

A ce public « comptabilisé », il faudrait ajouter la masse des usagers non inscrits, et de manière plus générale parvenir à évaluer le rayonnement culturel qu'une bibliothèque peut conférer à une commune, pour bien voir que l'investissement est largement amorti et que la bibliothèque est l'équipement culturel qui touche le plus large public pour le coût par habitant le plus bas.

Un fait paraît acquis : les bibliothèques en France représentent une force, un marché potentiel pour nombre d'entreprises et de secteurs de l'économie. C'est sans doute une réalité nouvelle dont les divers aspects devront à l'avenir être observés attentivement : statuts et budgets des établissements, poids économique secteur par secteur, place des bibliothèques en matière d'innovation technologique, comparaisons européennes et mondiales...

Mars 1994

La bibliothèque est l'équipement culturel qui touche le plus large public pour le coût par habitant le plus bas

responsables de la politique tarifaire des bibliothèques municipales) ont tranché le débat en faveur d'un droit d'inscription. Mais on se tromperait lourdement en voyant là une poule aux œufs d'or, d'abord parce que la tarification suppose ou devrait supposer une certaine qualité du service rendu – qualité qui a un coût –, ensuite parce que le paiement de droits éventuels ne déverse pas un flot d'opulence sur les bibliothèques municipales.

Le total de ces droits représentait 57 MF en 1991, et ne pèse donc pas très lourd en regard des 2 878 MF que les communes ont dépensés dans l'année pour les bibliothèques municipales – d'autant moins lourd d'ailleurs que ces droits ne sont pas forcément reversés au budget de la bibliothèque et sont souvent noyés dans l'ensemble du budget municipal ou reversés à d'autres services.

Si l'on raisonne sur l'échantillon des bibliothèques qui pratiquent un droit d'inscription quel qu'il soit et qui indiquent le montant de leur budget d'acquisition, on constate que le montant des droits représente 20 % des achats de documents ; ces achats eux-mêmes comptant pour 8 % du budget

thèques ont en 1991 réalisé de telles recettes, pour un montant total de 20 MF, dont on a du mal à croire qu'il puisse couvrir les coûts des publications ou des expositions par exemple.

Quelle rentabilité ?

La notion d'une rentabilité purement financière apparaît donc totalement déplacée et inopérante appliquée aux bibliothèques municipales et aux masses budgétaires qu'elles représentent. Il est illusoire d'escompter d'une bibliothèque municipale (comme des autres services publics) une rentrée d'argent à la hauteur des coûts induits. Si rentabilité il y a, elle se situe à deux niveaux.

En premier lieu, la production d'une valeur ajoutée : on a évoqué plus haut le thème du coût de l'information, notion qui commence à faire lentement son chemin ; il faut en rapprocher la valeur ajoutée aux documents par le travail des bibliothécaires, qui commence elle aussi à être prise en compte, à l'occasion par exemple de dédommagements consentis par des assurances ; le document de bibliothèque a une réelle plus-value, qui correspond au tra-