



À propos de quatre des frontières propres aux politiques de lecture publique en région :

→ LES BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES FACE À LEURS FRONTIÈRES

JACQUES DEVILLE

Direction régionale des affaires culturelles de Lorraine
jacques.deville@culture.gouv.fr

Jacques Deville a exercé ses fonctions dans plusieurs bibliothèques municipales, mais aussi à la BnF et à la Direction du livre et de la lecture, avant d'être nommé à la Drac de Lorraine.

Dans sa fameuse nouvelle publiée en 1941 sous le titre *La Biblioteca de Babel*, Borges décrit une étrange bibliothèque : son territoire serait infini, son organisation engloberait les formes les plus diverses de sociétés, et sa mission aurait pour finalité de régir jusqu'au moindre aléa de l'existence. Non moins visionnaire qu'humoristique, cette fable borgésienne nous inviterait aujourd'hui à nous attarder sur l'un des paradoxes qui la sous-tendent. À savoir que toute bibliothèque – si vénérable soit-elle – se définit, en fait, avant tout par ses lacunes et par ses limites...

Or, s'il est une question que l'actualité institutionnelle française incite à prendre en compte, c'est bien celle de la frontière des bibliothèques territoriales. Frontière envisagée du point de vue – non métaphorique – de leurs territoires respectifs d'intervention, mais aussi de leur organisation et des missions communes qui leur sont assignées, à l'heure où le numérique transforme radicalement le rapport à l'écrit et à l'image.

Cette problématique des limites assignables aux bibliothèques territoriales françaises n'est pas nouvelle : elle se rattache aux chantiers ouverts depuis plusieurs décennies sur l'articulation institutionnelle des différents niveaux de collectivités (villes, départements, régions, État) dans le domaine de la lecture publique, chantiers d'où est issu le

concept de « coopération », concept toujours politiquement difficile à traduire au niveau budgétaire et opérationnel. Ce qui est nouveau, c'est l'émergence de données économiques, politiques, juridiques et culturelles qui se trouvent en passe d'en modifier les termes.

Le poids économique des bibliothèques par rapport aux autres secteurs culturels

Au terme d'une vague sans précédent de construction d'équipements de lecture publique, il convient de souligner un phénomène rarement commenté, bien qu'il apparaisse dans les statistiques publiées par le ministère de la Culture. Il concerne le poids économique des bibliothèques, qui place celles-ci aux premiers rangs parmi les budgets culturels des collectivités territoriales. Les départements consacrent annuellement 124 milliards d'euros à leurs services de lecture publique. Mais, pour les communes et groupements de communes de plus de 10 000 habitants¹, le budget annuel des bibliothèques s'élèverait à 1 078 millions d'euros, soit une somme très supérieure à celle affectée par ces collectivités aux théâtres (442 millions

1. « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2006 » in *Chiffres : politiques publiques et régulations*, Ministère de la Culture et de la Communication, DEPS, mars 2009.

d'euros), aux arts plastiques (193 millions d'euros), aux musées (564 millions d'euros) ou au cinéma (287 millions d'euros). Seules les subventions affectées à l'expression musicale, lyrique et chorégraphique (écoles de musique, conservatoires, opéras, salles de concert : 1 091 millions d'euros) se situeraient à un niveau supérieur aux budgets des bibliothèques et des médiathèques. Bien que, pour des raisons techniques, une enquête globale puisse difficilement inclure les dépenses des communes de moins de 10 000 habitants², il n'est pas improbable que leur prise en compte positionnerait les bibliothèques en tête des dépenses culturelles des collectivités territoriales.

Dans les budgets d'investissement, ceux que nécessite la construction de bibliothèques dans des territoires non encore desservis figureraient aussi aux premières places (242,8 millions d'euros en 2008, selon la Direction du livre et de la lecture).

La part annuelle des subventions de l'État dans les budgets des bibliothèques territoriales s'élève à environ 80 millions d'euros par an (dotation générale de décentralisation), et représente le principal outil de la mission régaliennne d'aménagement du territoire. À cette intervention en investissement s'ajoutent les dépenses correspondant aux salaires des conservateurs d'État mis à disposition des bibliothèques municipales classées (10 millions d'euros par an) pour réaliser des tâches consacrées au patrimoine et à la coopération, cette dernière se justifiant notamment pour des raisons budgétaires (éviter les actions réalisées en double dans plusieurs collectivités).

À quoi il conviendrait d'ajouter la part – beaucoup plus modeste – représentée par les budgets annuels des services régionaux du livre (9,5 millions d'euros)³, financés à plus de 60 % par les conseils régionaux, et dont une partie des missions concerne la coopération entre bibliothèques territoriales.

Dans sa thèse sur les processus de légitimation qui ont présidé au développement des bibliothèques municipales entre 1945 et 1985, Anne-Marie Bertrand avait souligné l'importance décisive qu'ont jouée les budgets affectés par les élus à ces équipements⁴.

Il n'est pas sûr, toutefois, que les budgets actuellement très élevés accordés aux bibliothèques et aux médiathèques suffisent à préserver leur légitimité historique, aujourd'hui concurrencée par celle des théâtres ou des arts plastiques, qui disposent pourtant de dotations budgétaires beaucoup plus faibles, mais qui ont la caractéristique de bénéficier de moyens d'intervention sur les plans juridiques (autonomie) et culturels à la fois plus souples et plus visibles.

Autre limite : alors que les politiques publiques en matière de théâtre et d'arts plastiques contribuent de manière presque exclusive au financement des créateurs dans ces domaines, il n'en va pas de même avec les bibliothèques, qui ne sont pas identifiées comme le lieu de la création littéraire (en dehors des exemples trop rares où elles développent des actions de commandes publiques ou de résidences d'écrivains).

Les missions de proximité et la question du territoire des bibliothèques

Depuis le milieu des années 1970, l'essor des bibliothèques publiques françaises s'est construit sur l'adossment de leurs services à leur collectivité territoriale (entendue à la fois comme territoire et surtout comme entité politique), et sur la promotion d'un mode particulier d'intervention de proximité : le prêt de livres.

Pour ce qui est de l'offre culturelle ainsi proposée, un tel schéma d'organisation ne permet pas d'éviter les disparités de moyens existant entre les communes rurales et urbaines. Cette inégalité fut d'emblée dénoncée, dès la fin des années soixante, par les tenants d'un autre modèle, celui de la « biblio-

thèque de secteur », modèle qui devait être fondé sur un nouveau découpage du territoire national en « secteurs » de 100 000 habitants, dotés d'une bibliothèque correctement pourvue en budgets et en collections. Le principe des « bibliothèques de secteur » ne fut pas, en définitive, mis en œuvre : le problème de gestion administrative que posait ce nouveau découpage géographique aurait difficilement pu être réglé par l'État à lui seul, sans déroger à l'esprit de la décentralisation.

Deux types d'évolution ont toutefois permis de corriger les inégalités constatées dans l'offre de livres proposée aux lecteurs des petites communes rurales ou périurbaines. D'une part, dans le cadre de la loi Chevènement, le développement de l'intercommunalité a permis à de nombreuses collectivités de réunir leurs moyens pour se doter de bibliothèques d'une taille supérieure à celle à laquelle, séparément, elles auraient pu prétendre. D'autre part, les bibliothèques départementales de prêt (BDP), plus particulièrement compétentes pour apporter une aide logistique et financière aux communes de moins de 10 000 habitants, ont parfois été amenées à fusionner leur projet de construction d'antennes départementales avec des opérations de création d'infrastructures mises en œuvre par certaines villes.

Dans les deux cas, les méthodes suivies ont consisté, soit par regroupement, soit par mixage, à sortir des frontières du territoire communal pour réinscrire les bibliothèques territoriales au sein de « bassins de vie », en phase avec les flux migratoires quotidiens des habitants⁵. Les logiques de « centralité » qui guidaient la construction des bibliothèques de villes moyennes ou grandes ont été développées au cœur d'ensembles démographiques cohérents, au sein de plusieurs communes. Il s'agissait de mettre en place une offre culturelle beaucoup plus large que celle qui était possible à un niveau territorial moins élevé. Cependant, l'intercommu-

2. En vertu de l'article L.2312-3 du Code général des collectivités territoriales, ces communes ne sont pas tenues à une présentation tant par nature que par fonction de leur budget.

3. Source : Fédération interrégionale du livre et de la lecture, enquête de 2005 (inédit).

4. Cf. « Agir, c'est dépenser », p. 23, in *Les villes et leurs bibliothèques : légitimer et décider, 1945-1985*, par Anne-Marie Bertrand, Éd. du Cercle de la librairie, 1999.

5. La notion de « bassin de vie » a notamment été prise en compte dans les dispositifs de financements de l'État qui ont été redéfinis à l'occasion de la réforme de la dotation générale de décentralisation (cf. circulaire interministérielle du 29 novembre 2006, p. 10).

nalité n'a pas tenu toutes ses promesses dans le domaine de la lecture publique : la cohérence des regroupements géographiques proposés, comme celle touchant la nature des services transférés, laisse à désirer. L'importance nouvelle conférée à l'intercommunalité dans la réforme des collectivités territoriales devrait, de ce double point de vue, garantir de sensibles améliorations.

Cependant, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, force est de constater que le modèle culturel centré sur le prêt de livres est en crise. L'érosion statistique des pratiques d'emprunt est continue. Dès lors, de nouveaux services sont développés au-delà des logiques de proximité, autour par exemple de l'élaboration de véritables programmes d'animation d'une grande qualité artistique et de portée au moins départementale, ou à travers les projets patrimoniaux promus par des bibliothèques depositaires de fonds d'État ou de fonds d'étude importants, d'intérêt au moins régional.

Les limites de la coopération entre bibliothèques territoriales

Qu'il s'agisse de rendre plus cohérente l'offre documentaire des bibliothèques, d'élargir leurs publics, de mutualiser les coûts de traitement de l'information, de programmer des animations, ou de développer d'ambitieux programmes scientifiques sur les fonds d'État conservés à l'échelle du territoire régional ou national, c'est à travers le concept de « coopération » que des solutions ont été recherchées, dès la publication, en 1984, du rapport Yvert sur les bibliothèques et la décentralisation.

Dans tous ces domaines, les BDP, seuls services de lecture publique à avoir été véritablement « transférés » lors des lois de décentralisation de 1986, ont su acquérir une véritable légitimité à l'échelon de leur territoire. Au niveau national, la coopération entre bibliothèques fait partie des objectifs assignés par décret à la Bibliothèque publique d'information (BPI) et à la Bibliothèque nationale de France (BnF). Cette dernière a consacré des moyens croissants à cette priorité, en procédant à la création d'une centaine de pôles associés répartis sur tout le territoire national. Au bénéfice des bibliothèques

territoriales, la BPI effectue un travail de fond dans les domaines de l'audio-visuel et du numérique.

À l'échelon régional, considéré comme un niveau particulièrement structurant pour les bibliothèques, la « coopération » peine à trouver des traductions budgétaires et politiques à la mesure des enjeux. Cette priorité était absente des compétences assignées aux conseils régionaux par la loi du 13 août 2004. Et les quelques structures régionales du livre qui continuent à placer la coopération entre bibliothèques comme objectif prioritaire sont, malgré des bilans souvent positifs, réduites à fonctionner sur le mode associatif, c'est-à-dire selon un modèle juridique qui exclut, de droit sinon de fait, les élus du champ de la décision stratégique, sauf à exposer ces derniers au risque de la gestion de fait. Il apparaît pour le moins paradoxal que les bibliothèques territoriales n'ont pas réussi jusqu'à aujourd'hui à investir les « établissements publics de coopération culturelle » (EPCC), justement créés par le législateur « pour mieux articuler l'intérêt régional ou local avec l'intérêt national » et pour donner un nouveau cadre, plus ambitieux, au dialogue entre élus et professionnels dont la thèse d'Anne-Marie Bertrand a montré le rôle fondateur dans le développement des bibliothèques après 1945. Or, avec seulement deux EPCC mis en place en Bretagne et dans la région Centre, les bibliothèques apparaissent paradoxalement comme l'un des secteurs culturels les moins bien représentés parmi la trentaine de structures qui ont vu le jour dans le cadre de la nouvelle loi.

À défaut d'investir les nouveaux champs d'une « coopération » qu'elles auront contribué à introduire dans le secteur culturel, les bibliothèques territoriales ont pu être amenées, à l'échelon régional, à se rapprocher d'autres établissements publics, à savoir les universités, pour développer des programmes patrimoniaux concernant des collections conservées par plusieurs collectivités, donc politiquement difficiles à prendre en compte sans avoir recours à une structure juridique *ad hoc* : il en va ainsi du « projet Ronsin » mis en œuvre en Lorraine avec les universités de Metz et de Nancy, ou du rapprochement existant entre la bibliothèque

municipale et la bibliothèque universitaire de Limoges. Ces exemples ne faisaient au fond que reprendre les modèles de coopération les plus ambitieux mis en œuvre au niveau national par le ministère de la Culture, en partenariat avec celui de l'Enseignement supérieur (le programme de l'Institut de recherche et d'histoire des textes autour des manuscrits médiévaux, et celui du Centre d'études supérieures de la Renaissance de Tours consacré aux catalogues régionaux d'incunables). Les partenariats entre bibliothèque municipale et bibliothèque universitaire offrent également de riches perspectives pour élargir l'offre documentaire et toucher de nouveaux publics.

La « frontière » de la numérisation et du numérique

Pour les bibliothèques territoriales, la numérisation constitue bien une « frontière », au sens américain du terme, qui devrait permettre au public et aux professionnels d'investir le champ encore en grande partie inexploré du patrimoine écrit, à savoir des quelque 6 millions de livres antérieurs au XIX^e siècle, ainsi que des 30 000 manuscrits médiévaux ou des 100 000 manuscrits modernes conservés dans ces bibliothèques, sans omettre les possibilités d'un traitement de certains fonds sous droits. Les difficultés sont désormais connues⁶ : importance des masses à traiter, contraintes liées à l'accompagnement scientifique des projets, problèmes de maîtrise d'ouvrage et de conservation.

Quant à l'acquisition de droits d'accès à des ressources numériques sous droits, il conviendrait qu'elle figure parmi les priorités des achats documentaires des bibliothèques et des nécessaires efforts de médiation qu'impose la diffusion de ces informations auprès du commun des internautes. ●

Février 2010

6. Comme je l'indiquais dans un article rédigé en 1999, l'objectif est avant tout de « limiter les dangers que représente la constitution d'opérateurs monopolistiques [...] qui pourraient s'instituer en intermédiaires obligés entre les collections publiques et le plus grand nombre », in Jacques Deville, « Les bibliothèques dans le marché du patrimoine écrit et graphique », *BBF*, 2000, n° 2.