



Tombeau de la décentralisation ?

→ LES RÉFORMES VUES DE LA CREUSE

MARIE PASCALE BONNAL

Bibliothèque départementale de la Creuse
mpbonnal@cg23.fr

Après presque trente ans d'activité dans la Ville nouvelle de Fos dans diverses fonctions et bibliothèques, y compris hors les murs, Marie Pascale Bonnal dirige la bibliothèque départementale de la Creuse depuis 2001. Elle milite activement depuis bientôt vingt ans à l'ABF et participe encore à l'enseignement de la formation d'auxiliaire de bibliothèque.

Une réforme des collectivités territoriales, pourquoi ?

Une réforme pour assurer une péréquation des moyens entre collectivités de même rang et compétences ? Pour développer une véritable solidarité nationale ? Pour assurer une meilleure proximité des habitants avec leurs élus ? Pour respecter l'égalité républicaine devant le service public ? Pour favoriser l'harmonisation et la complémentarité des missions des différents services publics de lecture ? Pour leur donner des moyens égaux pour les développer, les maintenir, les garantir ? Pour permettre aux usagers des services publics de participer à leur gestion ?

Les communes, les intercommunalités, les départements et les régions construiraient leurs budgets en fonction de leurs ressources, de leurs besoins, de leurs projets, élaborés avec les habitants, de leurs configurations – et pas simplement en fonction du nombre de leurs habitants et des taxes qu'il leur serait encore possible de fixer ? On peut toujours rêver, mais les choses semblent mal engagées, puisque seule la taxe professionnelle doit être modifiée pour l'instant, mettant en péril l'équilibre budgétaire des collectivités, d'après ce qu'en expriment les élus locaux. En matière de lecture publique, en milieu rural ou non, que de changements pourraient advenir selon les différents textes déjà publiés !

Qui peut expliquer comment la transformation du département en « autorité gestionnaire unique des biblio-

thèques, qu'elles relèvent de la région [sic], du département ou de la commune », telle que mentionnée dans le *Rapport de la Mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*¹, pourrait se concilier avec la libre administration des communes et des intercommunalités ? Sous « l'autorité » des départements, les bibliothèques ou médiathèques ex-municipales ou intercommunales pourraient, selon ce texte, être intégrées aux réseaux des bibliothèques départementales de prêt ou aux directions départementales du livre et de la lecture (ou autre appellation en usage), quelle que soit leur taille. Deviendraient-elles ainsi plus complémentaires, car inscrites dans un réseau de proximité ? Veut-on revenir à la fameuse notion de « bibliothèque de secteur », qui avait tant déchiré l'Association des bibliothécaires français² dans les années précédant la décentralisation ?

Le rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales (dit « rapport Balladur »)³, quant à lui, ne mentionne même pas les bibliothèques dans le texte sur les compétences culturelles (proposition numéro 12) ; c'est dire le déficit de communication (de lobbying ?) auprès des élus des associations professionnelles représentant les bibliothèques, ou l'importance que

1. www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp

2. Ainsi nommée à l'époque.

3. Disponible sur le site du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République : www.comite-constitutionnel.fr/actualites/?mode=details&id=48

ceux-ci leur accordent! Plus réaliste, ce texte prévoit de maintenir des compétences croisées en ce domaine entre les communes et les départements: « Pour ce qui concerne la culture, la diversité des

culture et à leurs politiques d'acquisition de documents. Ceci en tenant compte des changements de pratiques culturelles analysées par le ministère de la Culture, du paysage local des équipements, des nouvelles pratiques induites par les technologies de l'information et de la communication et des réflexions sur la « nouvelle bibliothèque » coordonnées par Claude Poissenot⁴, ainsi qu'en s'inspirant des pratiques bibliothéconomiques d'autres pays, européens ou non.

Si elles le souhaitent et si leurs élus y sont favorables, ces équipes pourront partager leurs projets (d'acquisitions, d'animations, de services ou autres) au niveau départemental, ouvrir leurs suggestions d'acquisitions aux usagers dans la transparence, organiser la circulation des documents (ou la laisser organiser par la bibliothèque départementale) et mener des politiques de conservation et de numérisation régulées, dans une concertation professionnelle régionale, en lien avec la bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR), sous la houlette de la direction régionale des affaires culturelles (Drac) ou du centre régional du livre, comme l'ont déjà commencé plusieurs régions.

De nouvelles mesures ?

Des modifications de textes officiels pourraient aider les départements, les communes ou les intercommunalités à compléter l'aménagement du territoire en bibliothèques publiques, en facilitant la présence d'un équipement dans toute commune de plus de 200 (ou 500 ?) habitants qui le souhaite, par l'assouplissement des normes actuelles recommandées par

l'État, de façon à les faire coïncider avec les recommandations de l'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt (ADBDP)⁵.

Les crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) du ministère de l'Intérieur (qui ne semble pas remise en cause) pourraient être mis à leur disposition, en concertation avec la Drac, des crédits nécessaires à la construction et à l'aménagement mobilier de ces équipements, ainsi que des crédits d'informatisation permettant, au minimum, l'achat d'un poste internet accessible au public et d'un autre pour les bibliothécaires volontaires (ou bénévoles) pour les bibliothèques des plus petites communes.

Le Centre national du livre (CNL) pourrait affecter des crédits d'acquisitions de livres, sur la base de 2 € par habitant, pour constituer le fonds de base, afin de ne pas laisser cette charge aux seuls départements. Rappelons à ce sujet que le CNL, administration para-ministérielle qui fait un travail formidable, est géré par un conseil d'administration qui n'inclut dans ses membres ni représentant des collectivités territoriales ni parlementaire, ce qui est pour le moins surprenant s'agissant d'un organisme parapublic gérant la taxe sur les appareils de reproduction. Une seule personne y représente les bibliothèques, le président de l'Association des bibliothécaires de France (ABF), *ès qualités*. Il a suffi d'un conseil d'administration où, en congés, il n'a pu se faire représenter par un membre du bureau national de l'association (car les statuts du CNL ne l'ont pas prévu) pour que les règles d'attribution des crédits destinés aux bibliothèques soient transformées, et le CNL départemental⁶ supprimé, privant ainsi les départements de ressources liées aux efforts effectués pour développer la lecture publique.

Notons que les autres professions du livre sont représentées par plusieurs personnes dans le conseil d'administration de cet organisme.

5. Voir la typologie des bibliothèques de dépôt disponible sur le site internet de l'ADBDP: www.adbdp.asso.fr

6. Crédits accordés par le CNL aux BDP afin d'aider aux acquisitions des bibliothèques-relais.

“Les objectifs du Manifeste de l'Unesco, une fois validés officiellement dans une loi par les élus nationaux, seraient connus des élus territoriaux et locaux, diffusés et partagés par les citoyens, comme le préambule de la Constitution de 1958”

missions en cause rend particulièrement délicate l'attribution de cette compétence à un seul niveau d'administration», est-il écrit, avant que d'indiquer que « les bibliothèques pourraient faire l'objet d'un appel à délégation de compétence pour les régions ». Qu'est-ce à dire exactement? L'État ne garderait plus de compétence sur les bibliothèques? Cela demande éclaircissement! Il paraît respecter l'existant, en particulier le principe de libre administration des collectivités.

Les équipes des bibliothèques municipales et intercommunales pourront donc continuer à réfléchir avec leurs élus et, dans le meilleur des cas, avec les associations représentant les publics, ainsi qu'avec les usagers de leurs services, à leur mode de fonctionnement: aux services offerts, aux espaces dévolus à ceux-ci, aux horaires d'ouver-

4. Claude Poissenot, *Penser la nouvelle bibliothèque*, Territorial Éditions, 2009.

Enfin, il faudra veiller à ce que chaque habitant n'ait pas plus de 15 km à faire (10 si possible) pour trouver un équipement accueillant et convivial, quitte à ce que cet équipement soit polyvalent. En milieu rural, cet objectif de proximité est fondamental, car les habitants ne disposent parfois plus d'endroit où se retrouver. Ainsi, envisager de mettre en place des pôles sociaux et culturels permettant l'accès à l'information (administrative ou non) et aux ressources culturelles n'est pas une idée archaïque; c'est déjà le cas dans quelques communes, et l'exemple de la médiathèque de Signy-l'Abbaye, présentée dans un article de la *Gazette des communes*⁷, a fait réfléchir beaucoup d'élus de petites communes: à l'heure d'internet, continuer à miser sur la relation humaine directe est aussi fondamental en milieu rural qu'en milieu urbain défavorisé.

Les objectifs du *Manifeste de l'Unesco*⁸, une fois validés officiellement dans une loi par les élus nationaux, seraient connus des élus territoriaux et locaux, diffusés et partagés par les citoyens, comme le préambule de la Constitution de 1958.

Des élus trop nombreux, trop chers ?

Il se dit que les élus sont trop nombreux et qu'ils coûtent terriblement cher aux contribuables. Comment est reçue cette assertion par les élus bénévoles des plus petites communes, majoritaires dans le pays ? Le département de la Creuse compte 260 communes pour 123 900 habitants. La plus petite possède 34 habitants, la plus grande 14 064. Les habitants sont représentés par 260 maires, 8 conseillers régionaux et 27 conseillers généraux, et par deux députés; ils peuvent donc être très proches de leurs élus – et inversement. Si le nombre de conseillers territoriaux passe au maximum à 15 représentants par circonscription, et si la Creuse ne possède plus qu'une circonscription législative, comment vont faire les élus territoriaux (dont le nombre passera

de 35 à 15) pour combiner leur double mission de proximité départementale et régionale avec des compétences différentes, dans un territoire doublé, et avec un nombre d'habitants beaucoup plus important ? Quel temps leur faudra-t-il pour se former à ces doubles responsabilités ? Quelle pourra être leur disponibilité pour maintenir la concertation avec les élus locaux et avec la bibliothèque départementale pour le développement de la lecture publique ? Sans parler du manque de proximité avec les habitants dans un territoire où 18 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et où la mobilité est particulièrement difficile...

S'ils étaient validés par la loi, les objectifs du *Manifeste de l'Unesco* seraient mis en œuvre par toutes les bibliothèques publiques. Les élus locaux pouvant donc continuer à exercer leur responsabilité sur leur bibliothèque, ils pourraient approfondir leur rôle en adoptant – pour ceux qui ne l'auraient pas encore fait – un plan local de développement de la lecture propre à la collectivité, construit avec les représentants des structures sociales, éducatives et culturelles (quand il y en a), ainsi que les responsables d'associations et tous les habitants volontaires, en fixant les priorités et le calendrier d'un programme d'actions, en déterminant les moyens nécessaires à leur réalisation et en animant un comité local de pilotage impliquant la bibliothèque locale et, si c'est souhaité, le service départemental de lecture, avec un représentant de l'assemblée territoriale. Ce que l'Europe a réussi pour les déchets, la France ne pourrait-elle le réaliser pour la lecture ?

Les bibliothèques départementales, les directions départementales du livre et de la lecture qui – leurs recettes amputées de la part départementale de la DGD ainsi que de l'aide départementale du CNL liées aux aménagements de petites bibliothèques – cherchaient, à la demande de leurs élus, des ressources externes, pourraient bénéficier de nouveaux moyens dégagés par la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réduction de certains budgets, à tous les niveaux. Il y a des marges: l'aménagement de l'avion présidentiel a coûté l'équivalent du budget du département

de la Creuse pour 2009; certaine collectivité territoriale du Sud a dépensé 120 000 euros en une soirée pour inviter la population à fêter le passage en division supérieure de son équipe de football. C'est autant que le budget annuel d'acquisitions de documents de la bibliothèque départementale de la Creuse (1 € par habitant à desservir).

“Ce que l'Europe a réussi pour les déchets, la France ne pourrait-elle le réaliser pour la lecture ?”

Les départements pourraient aussi envisager, si les élus le souhaitent, des économies d'échelle par regroupement au niveau régional, en montant des marchés plus importants dans certains domaines d'investissement, comme les achats de bibliobus ou autres véhicules de navette, comme l'ont expérimenté déjà trois départements avec un appel d'offres unique. Il faudrait cependant prendre garde à ce que ceci ne concerne pas les acquisitions de documents imprimés: n'oublions pas la célèbre phrase de Jean Gattegno, directeur du livre et de la lecture au ministère de la Culture, lors du débat autour de la loi sur le prix unique du livre: «*Libraires, bibliothécaires, même combat!*» En effet, c'est dans un travail de proximité et de concertation avec les libraires locaux que les bibliothèques peuvent développer la lecture.

Se regarder inquiète, se comparer rassure

Les réflexions des équipes des bibliothèques départementales, élargies aux autres bibliothèques territoriales, si les élus et les équipes des différentes bibliothèques le souhaitent, pourraient s'enrichir et se stimuler par des concer-

7. N° 24/1986, 15 juin 2009, p. 29.

8. www.unesco.org/webworld/libraries/manifestos/libraman_fr.html

tations régulières au niveau départemental, au niveau régional, et enfin au niveau national, au sein de l'ABF et de l'ADBDP. Les expériences professionnelles des autres ne sont-elles pas instructives ? « *Se regarder inquiète, se comparer rassure* », disait Churchill.

Le travail de concertation avec les élus locaux restera délégué au(x) conservateur(s) et/ou bibliothécaire(s) départemental (aux) pour toutes ou partie des bibliothèques, selon le texte retenu. Ceux-ci continueront à accompagner, comme actuellement, les missions du conseiller livre et lecture de la Drac (tant qu'il existe) dans le domaine de la construction et de l'aménagement des bibliothèques, en bénéficiant des compétences et des avis des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), comme le font déjà certains départements avec profit, la Drôme en particulier.

Les programmes de formation des bénévoles et salariés de chaque département pourraient être construits avec tous les bibliothécaires locaux, comme cela se pratique déjà dans certains départements, en concertation avec les partenaires du développement de la lecture, et ouverts le plus possible à ceux-ci, pour permettre des dynamiques locales. Ils seraient ensuite validés par les élus territoriaux et regroupés, avec leur accord, au sein du plan régional de formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui ferait l'objet d'une large communication dans toutes les communes et intercommunalités. La Région gardant, dans le projet de réforme, la compétence de formation, elle pourrait cofinancer ces programmes ouverts à la fois aux salariés et volontaires (bénévoles) des bibliothèques, avec la Drac, si cette dernière possède toujours des moyens en ce domaine.

En matière de politique de lecture, les conseillers territoriaux garderaient, dans le projet de réforme, les compétences des ex-conseillers généraux. Ils pourront viser, s'ils le souhaitent, à harmoniser au niveau régional leurs objectifs et leurs règlements d'aide aux communes et aux intercommunalités dans tous les domaines liés au développement des bibliothèques et de la lecture publique, de l'action culturelle autour du livre, de la lecture et des

arts du récit, mais devront continuer à les adapter au terrain et à prendre en compte les plans de développement de la lecture votés par les élus locaux. Depuis vingt-cinq ans, sous l'effet de la décentralisation, chaque département se fixe des objectifs, détermine sa politique de lecture publique, vote (ou non) un plan départemental de la lecture publique, favorise la création de bibliothèques, parfois intercommunales, grâce au maintien de la deuxième part de la DGD.

Les objectifs du département de la Creuse indiqués dans son plan 2005-2011 sont simples :

- permettre à chaque habitant, s'il le désire, d'accéder aux ressources culturelles proposées par le département et les collectivités territoriales, en favorisant la rencontre avec les auteurs, illustrateurs, conteurs et autres acteurs de la vie culturelle ;
- développer la lecture solidaire en soutenant les initiatives envers les publics dits « empêchés » (portage à domicile, lecture en maison de retraite, à l'hôpital, à la maison d'arrêt) ;
- développer la vie littéraire et l'action culturelle au plus près des habitants ;
- donner à son service les moyens d'exercer ses missions et de mettre en place un projet de développement de la lecture sur le long terme, en étroite collaboration avec tous les partenaires concernés ;
- s'appuyer sur la restructuration du territoire en intercommunalités pour renforcer la desserte documentaire des bibliothèques, pour mettre en place de véritables pôles culturels qui rayonnent, irriguent et dynamisent le territoire concerné, en lien étroit avec la bibliothèque départementale.

Ces objectifs sont-ils partagés par les autres départements ?

La politique de décentralisation a permis de magnifiques réalisations, certainement beaucoup plus rapidement qu'auparavant, mais a entraîné aussi de grandes disparités en matière de réalisation d'équipements, liées aux capacités financières inégales des collectivités et des départements. Elle a vu aussi s'agrandir les différences de fonctionnement des bibliothèques départementales, tant dans leurs moyens en personnel qu'en budget. Si des départe-

tements ont fait de leur bibliothèque l'instrument d'une politique affirmée et ambitieuse, d'autres ont simplement maintenu leurs moyens ou les ont laissés quasiment périr, à force de ne vouloir prendre aucune décision, pour éviter de heurter les élus locaux en remettant en cause le prêt direct, la desserte scolaire, etc. Des départements ont renforcé leurs effectifs, d'autres n'ont pas remplacé les postes d'État qualifiés, occupés par des agents n'ayant pas voulu opter pour la fonction publique territoriale. Les exemples pourraient être multipliés !

Anticipant ces risques, le ministère de la Culture avait tenté de fixer quelles devaient être les grandes lignes de travail des bibliothèques départementales de prêt par une circulaire (dite Gattegno), promulguée en 1985, juste avant les lois de décentralisation. Comment aurait-elle pu engager les collectivités ? Qu'en reste-t-il vingt-cinq ans plus tard ? Par le site internet de l'association de leurs directeurs (ADBDP), les bibliothèques départementales peuvent mesurer leurs différences, comparer leurs dépenses et leurs activités à partir de l'exploitation des questionnaires statistiques de l'ex-Direction du livre et de la lecture du ministère de la Culture. Elles peuvent constater les effets des différentes politiques engagées à l'aide de quelques indicateurs, ce qui provoque des débats passionnants pendant les journées d'étude, et révèle des points de vue qui peuvent être induits par l'histoire des services et les choix idéologiques des directeurs autant que par la volonté des élus, la prise en compte des changements induits par la mise en place des communautés de communes et la révolution des technologies de l'information et de la communication.

Ces disparités et ces inégalités territoriales, parfois indépendantes de la volonté des élus et des professionnels, pourraient-elles se résorber en une réorganisation des moyens concertée et démocratique ? Quelle sera la place de l'État ? Mènera-t-il encore des politiques concertées et/ou contractualisées État/Régions, État/Départements dans ce domaine ? « *Les prévisions sont difficiles, surtout quand elles concernent l'avenir* », disait Pierre Dac. ●

Janvier 2010