



Une loi sur les bibliothèques :

→ NI POUR NI CONTRE (BIEN AU CONTRAIRE)

DANIELLE OPPETIT

oppetit.perne@wanadoo.fr

MATTHIEU ROCHELLE

Bibliothèque départementale des Bouches-du-Rhône
matthieu.rochelle@cgi3.fr

Archiviste-paléographe, **Danielle Oppetit** a entre autres travaillé dans les bibliothèques municipales classées de Colmar et de Mulhouse comme conservatrice adjointe, et a dirigé les bibliothèques municipales de Marseille et d'Aix-en-Provence, avant de rejoindre l'Inspection générale des bibliothèques de 1998 à 2008. Elle a contribué au volume *Provence-Alpes-Côte d'Azur dans la collection « Patrimoine des bibliothèques de France »* (Payot, 1995).

Professeur à l'université de Montpellier et conservateur des bibliothèques, **Matthieu Rochelle** dirige la bibliothèque départementale des Bouches-du-Rhône depuis 2007 et est chargé de mission pour le livre et l'édition. Il a depuis 2008 un rôle d'expert au sein du pôle « Bibliothèques et patrimoines » de l'Inset (Institut national spécialisé d'études territoriales) de Nancy, et est secrétaire adjoint de l'Association des bibliothécaires de France. Spécialiste du Moyen Âge littéraire, il est l'auteur d'articles et d'ouvrages sur les récits de voyage en latin.

Dans le contexte de la décentralisation, Jean Gattegno rappelait à une assemblée de bibliothécaires, lors d'un discours en 1987, après un début un peu provocateur¹ :

« Je tiens [...] à faire part de quelques réflexions : la première d'entre elles, c'est que les communes comme les départements sont libres d'administrer comme ils l'entendent leurs bibliothèques et qu'il ne faut pas attendre une quelconque remise en cause de ce principe intangible. Pour autant vous n'êtes pas démunis. Face à ce qu'il faut bien parfois considérer comme de la censure, le Ministre, et moi-même à mon niveau ne manquerons jamais de rappeler que les bibliothécaires ont vocation et compétence à constituer les collections des bibliothèques. À vous de savoir justifier vos choix si besoin est, d'abord par votre professionnalisme, qu'il ne faut jamais manquer de faire valoir, ensuite par la reconnaissance que vous aurez pu obtenir dans votre collectivité². »

Après plus de vingt ans, les bibliothèques universitaires connaissent désormais une situation quasi identique à celle des bibliothèques publiques :

« Dans les bibliothèques, secteur où depuis une cinquantaine d'années l'État a, comme dans bien des domaines, occupé une place déterminante, l'évolution vers un fort transfert de responsabilités

vers les établissements publics constitue un véritable changement de modèle³. »

Ces mutations successives, dans une profession très attachée à l'unité d'un métier, ont suscité, au gré des turbulences politiques diverses, le désir d'un cadre législatif à la fois cohérent et lisible, mais aussi protecteur.

Des enjeux à relever

À propos du combat mené par l'Association des bibliothécaires français (ABF)⁴ en faveur d'une loi sur les bibliothèques, on citera utilement l'extrait d'un texte de référence de l'association sur les bibliothèques publiques daté du 29 janvier 1990 qui, en conclusion – après avoir énoncé les principes, missions et moyens (documentaires, matériels et humains) de ces bibliothèques publiques –, trace à grands traits ce que doit être l'engagement de l'État :

« L'égalité d'accès des citoyens au réseau national de la lecture et de la documentation appelle de la part de l'État des actions de soutien et de rééquilibrage. Le réseau des bibliothèques publiques

3. Daniel Renoult, *La filière bibliothèque de la fonction publique d'État, situation et perspectives : rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Paris, Inspection générale des bibliothèques, 2008, p. 59. Les rapports de l'IGB sont consultables en ligne sur le site du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid20150/inspection-generale-des-bibliotheques-i.g.b.html

4. Dénomination de l'époque.

1. Jean Gattegno avait alors déclaré : « Effectivement, la Direction du livre et de la lecture a délibérément cessé de considérer les bibliothèques et les bibliothécaires comme étant en situation d'assistance perpétuelle. »

2. *Bulletin d'information de l'ABF*, n° 136, 3^e trimestre 1987.

remplit des missions d'intérêt national : enrichissement, conservation et mise en valeur du patrimoine, soutien de la production éditoriale, diffusion de la création, formation, information, insertion sociale... À ce double titre, l'État doit s'engager : participer aux charges qu'entraînent pour les collectivités territoriales des missions qui dépassent leur zone de compétences ; évaluer par des outils statistiques et analytiques l'activité des bibliothèques ; apporter conseil et assistance technique aux collectivités et aux établissements ; définir et gérer, en concertation avec les partenaires concernés, le réseau bibliographique national ; impulser et soutenir les actions de coopération, d'innovation technique, de formation et de recherche. Cette politique doit être stimulée et coordonnée par le Conseil supérieur des bibliothèques, et trouvera sa légitimité dans l'adoption d'une loi sur les bibliothèques⁵. L'État est garant de l'égalité des citoyens devant l'accès au service public de la lecture et de la documentation⁶.»

La détermination des adhérents de l'association se fonde de manière conjoncturelle sur une nécessité émergente de créer des réseaux d'information et de coopération documentaire dans le contexte atomisé – et parfois effrayant – de la décentralisation, déjà bien engagée : souci d'harmonisation, d'amélioration de l'offre de services, d'organisation de la carte documentaire et de tout ce qui régit le monde des bibliothèques comme les textes, les réformes statutaires, le catalogue collectif national... Une attente forte qui, malgré les diverses batailles conduites, ne trouvera finalement pour meilleure concrétisation au sein de la profession que la Charte des bibliothèques adoptée le 7 novembre 1991 par le Conseil supérieur des bibliothèques, alors présidé par André Miquel.

5. C'est nous qui soulignons.

6. « Réseaux à l'étude », *Bulletin d'informations de l'ABF*, n° 147, 1990, p. 56-61.

La recherche d'une loi : occasion manquée ou chance pour l'avenir ?

Cette volonté de se doter d'une loi, comme celle des archives par exemple⁷ – volonté déjà évoquée dans le rapport Vandevorde de 1981⁸, mais occultée au moment de la décentralisation menée par Gaston Defferre – exprimée au sein d'une bonne partie de la profession, ressurgit quelques années plus tard, notamment au moment de l'arrivée à des fonctions électorales, lors des élections municipales de 1995, de candidats issus de partis d'extrême droite, au sud-est de la France, candidats dont les pratiques de censure, contraires au principe même du pluralisme, sont violemment dénoncées.

En effet, après ces élections municipales, les nouveaux responsables administratifs du Front national entreprennent d'imposer, dans les bibliothèques des quelques villes qu'ils administrent désormais, des suppressions d'abonnements de périodiques ainsi que le retrait d'ouvrages considérés comme tendancieux ou néfastes, au profit d'achats conformes à une ligne de pensée favorable à la nouvelle orientation politique. La vigueur et la brutalité de ces actions suscitent alors l'inquiétude légitime de nombreux

7. Un avant-projet de loi sur les bibliothèques avait été élaboré essentiellement par la Direction du livre en 1979 à la demande du président de la République, Valéry Giscard d'Estaing. Mais les dispositions financières qui sous-tendent l'avant-projet et qui impliquent un fort engagement de l'État font débat et le projet d'une loi est vite abandonné. Pourtant aucun projet, aujourd'hui encore, n'a mieux répondu aux vœux de la profession.

8. Ce rapport s'inscrit dans le prolongement de l'avant-projet de loi de la Direction du livre. Comme l'indique Guillaume de La Taille dans son article intitulé « Le rapport Vandevorde, un rapport pour rien ? », *BBF*, 2009, n° 3 : « Ses propositions ne sont pas éloignées de celles du projet de loi initial, mais elles sont exprimées de façon différente. » Les auteurs du rapport conviennent que la loi doit permettre de rattraper le retard. « Aussi veulent-ils, [malgré la décentralisation], que l'État reprenne son rôle de chef de file et que les communes soient incitées à construire des bibliothèques. [...] Dans ce cadre, la Direction du livre entend jouer un rôle souple de conseiller des communes. »

bibliothécaires de lecture publique qui se sentent totalement désarmés face à des décisions arbitraires et contraires à leurs pratiques. La profession s'interroge alors beaucoup sur les notions d'encyclopédisme et de pluralisme ainsi que sur la place de publications à caractère politique dans les collections.

Il faut rappeler qu'alerté par les personnels territoriaux, le ministère de la Culture diligente plusieurs missions de l'Inspection générale des bibliothèques, tour à tour à Orange (1996) et à Marignane (1997). Les deux ministres successifs, Philippe Douste-Blazy et Catherine Trautmann, donnent une grande publicité aux missions confiées à l'Inspection générale dans ces deux villes en mettant très rapidement en ligne les rapports sur le site du ministère. Ces rapports ont permis, dans un premier temps, de tester le contrôle technique⁹ en matière de pluralisme et de qualité des collections, puis de mettre au point des méthodes pour une analyse plus fine des politiques d'acquisition.

C'est sur fond de débats dans la presse nationale que Philippe Douste-Blazy lance officiellement, dès 1996, une réflexion en vue de l'élaboration d'une loi sur les bibliothèques, prise de position que confirme Catherine Trautmann après son entrée en fonction en juin 1997. Sous la pression d'une actualité brûlante liée directement aux problèmes rencontrés dans les quelques villes du sud de la France déjà citées, la question d'une loi sur les bibliothèques est largement débattue dans la profession et fait l'objet de travaux préparatoires au niveau ministériel. Le débat sur les collections suscite un vif écho dans le pays et remet à l'ordre du jour la « fragilité » du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les bibliothèques publiques. La demande d'une loi sur les bibliothèques, thème récurrent, retrouve une nouvelle légitimité.

Cependant, la question du pluralisme des collections, bien que cru-

9. Le décret sur le contrôle technique par lequel l'État réaffirme et étend son droit de contrôle, notamment sur les fonds patrimoniaux des bibliothèques municipales, est paru le 8 novembre 1988.

ciale et douloureuse à vivre pour les professionnels sommés d'obéir à des injonctions partisans, n'est pas le seul domaine dans lequel le dispositif juridique ou réglementaire soit jugé insuffisant ou inadapté. Très rapidement, d'autres points sont soulevés. Dans le rapport de l'Inspection générale des bibliothèques de 1996, on constate que deux cas de conflits entre collectivités territoriales et conservateurs mis à disposition de ces collectivités (Nîmes et Troyes) ont été traités à la demande de l'administration. Le rapport souligne, par la plume de Denis Pallier, l'inadaptation du dispositif de mise à disposition, qui est source de conflits récurrents, car aucun texte ne définit avec précision les fonctions d'un directeur de bibliothèque municipale, à la différence de celles des directeurs des bibliothèques universitaires, « [...] dont les compétences en matière de budget, de personnel, de relations documentaires avec les partenaires extérieurs, d'élaboration de dossiers documentaires, sont précisées par décret¹⁰. Cette absence de définition constitue un handicap, car la bibliothèque municipale type est un service communal, en régie directe, sans personnalité morale ni conseil d'administration, parfois composante d'un ensemble plus vaste. Le directeur d'une bibliothèque municipale classée, qui n'est pas nommé par arrêté municipal, a des délégations de signature variables suivant les lieux [...]. La hiérarchie dont il dépend peut être simple ou complexe, partagée entre élus et responsables de services municipaux ».

Il convient donc de clarifier la situation des personnels mis à disposition, de définir la durée de leurs activités et les modalités de l'évaluation et du contrôle de celles-ci. La procédure de gestion de ces personnels en serait simplifiée, ainsi que la résolution des conflits éventuels.

Par ailleurs, concernant le patrimoine écrit, le contrôle de l'État est jugé toujours aussi faible en moyens et les textes mériteraient d'être clarifiés et harmonisés. Sur le sujet très

sensible de la qualification professionnelle, la nomination d'attachés sur des postes vacants dans les bibliothèques départementales suscite un certain tollé. On constate une diminution de la proportion des emplois qualifiés dans les bibliothèques territoriales, et les formations post-recrutement des personnels y sont très complexes. Enfin, le droit de prêt s'invite dans le débat.

La Direction du livre et de la lecture réunit, dès 1996, un groupe de travail qui doit permettre de définir le cadre d'une loi et de ses modalités ainsi que de recueillir de nombreux avis. Les réunions sont suivies très attentivement par l'Inspection générale. Le professeur Henri Comte, consulté, rend un rapport intitulé *Étude sur le projet de loi relatif aux bibliothèques publiques*, sur lequel le ministère demande l'avis de l'Inspection.

La Direction du livre et de la lecture présente, devant plus de trois cents professionnels, les pistes de travail envisagées lors du Salon du livre de Paris, le 23 mars 1998. Elles sont déclinées en six éléments de réflexion :

1. La définition des missions et des objectifs des bibliothèques qui comprennent la notion de travail en réseau afin de favoriser les associations intercommunales ; mais aussi l'affirmation des principes sur lesquels elles fondent leur action de service public, c'est-à-dire la volonté générale et encyclopédique des bibliothèques, la neutralité, l'objectivité, la tolérance, les valeurs de la démocratie, sans pressions ni politiques ni commerciales ; et enfin la coopération, c'est-à-dire le partage des acquisitions, le signalement et la communication des documents à distance, la conservation des documents patrimoniaux, la formation des personnels, le développement de la lecture.

2. La détermination de critères qualitatifs et quantitatifs et le développement de la professionnalisation, particulièrement aux postes de direction.

3. La généralisation du contrôle scientifique et technique de l'État à toutes les bibliothèques et le renforcement du rôle de l'Inspection générale des bibliothèques.

4. L'amélioration des aides de l'État aux bibliothèques territoriales, insuffisantes pour le fonctionnement et l'équipement des bibliothèques (augmentation de la subvention de fonctionnement sur des critères qualitatifs dont la part du personnel qualifié et le montant des crédits d'acquisition ; ouverture des subventions d'équipement aux nouvelles technologies de l'information ; création d'un concours particulier départemental pour le fonctionnement des bibliothèques départementales de prêt).

5. La création d'un statut pour les bibliothèques ayant un rôle particulier dans la coopération (BMVR – bibliothèques municipales à vocation régionale) et le développement (bibliothèques patrimoniales conservant des fonds patrimoniaux importants, BMC – bibliothèques municipales classées) puis la mise à disposition par l'État de personnels scientifiques.

6. La clarification du dispositif relatif à la protection du patrimoine écrit : seuls les documents anciens, rares et précieux appartiendraient au domaine public ; les ouvrages anciens, propriété de l'État, pourraient être dévolus aux collectivités gestionnaires avec une aide de ce dernier¹¹.

On voit que les questions abordées, si elles répondent aux préoccupations exprimées par les professionnels, sont de nature et de niveau très différents. Très vite, dès le débat qui suit la présentation par la Direction du livre et de la lecture des propositions élaborées par le groupe de travail, on perçoit la complexité de la mise en œuvre d'un texte juridique cohérent. Jean-Marie Borzeix, chargé de mission par Catherine Trautmann, doit remettre un rapport sur le droit de prêt au mois de juin 1998. L'ABF, qui soutient le projet d'une loi sur les bibliothèques, précise qu'elle défendra toujours la gratuité¹².

10. Décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 modifié, sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur, notamment l'article 10.

11. D'après Claude Combet, « La loi : les hypothèses de la Direction du livre et de la lecture », *Livres Hebdo*, n° 286, 27 mars 1998.

12. Compte rendu par Isabelle Masse de la table ronde organisée dans le cadre du Salon du livre, le 23 mars 1998, et intitulée « Quelle loi pour les bibliothèques ? », *BBF*, 1998, n° 4, p. 123-125. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1998-04-0123-008>

Pour ou contre, telle n'est pas la question

Étonnamment, dans les réseaux professionnels, beaucoup se sont fait un avis sur l'opportunité ou non d'une loi, et l'évoquent souvent d'un air parfaitement entendu. Cependant, on peut chercher à poser véritablement la synthèse des arguments évoqués par les défenseurs et les adversaires d'un tel projet.

De l'opportunité d'une loi

À travers différentes interventions favorables à une loi, les principaux arguments qui se dégagent sont les suivants :

- la loi représente une protection contre des élus jugés trop interventionnistes (les turbulences rencontrées notamment dans les bibliothèques d'Orange et de Marignane en sont les conséquences);
- les différences considérables de niveau entre les collectivités nécessitent l'accompagnement d'un État régulateur, dont les soutiens financiers pallieraient les insuffisances des plus démunis;
- la qualification des personnels, pour être assurée, devrait être inscrite dans la loi¹³.

L'importance de cette loi est réaffirmée par la présidente de l'ABF, Claudine Belayche¹⁴, dans une tribune de *Livres Hebdo*, le 23 janvier 1998, dont le cœur de l'argumentaire porte sur la nécessité de définir clairement les missions et objectifs légaux assignés aux bibliothèques, de déterminer les principes de gestion, de fonder l'intervention des collectivités sur le développement de la lecture et de la documentation afin de permettre l'accès de la culture à tous, de garantir un contrôle technique rigoureux de l'État dans le cadre même des agissements

de censure évoqués ci-dessus, d'ancrer le développement de la lecture et de la documentation dans l'aménagement culturel du territoire et de favoriser la constitution de réseaux documentaires entre les bibliothèques de collectivités publiques.

Le lien entre principe de pluralisme et réseau documentaire est ainsi clairement montré :

« *Le pluralisme et l'encyclopédisme ne seront une réalité dans les bibliothèques que le jour où le réseau des bibliothèques sera une réalité réfléchie, organisée, incluant toutes les collectivités soucieuses de la diffusion de l'information, État, universités, collectivités territoriales, dans l'intérêt de l'utilisateur et du citoyen*¹⁵. »

Du point de vue du contrôle de l'État, point de vue magistralement exposé par Jean-Luc Gautier-Gentès¹⁶, une loi aurait permis de se poser quelques questions et de résoudre quelques problèmes plus ou moins significatifs. En effet, si des textes ont déjà prévu le contrôle des différents types de bibliothèques qu'elles soient municipales, universitaires, ou parisiennes¹⁷, etc., il n'en demeure pas moins qu'il subsiste trois difficultés.

Tout d'abord, la façon dont chacune d'entre elles est contrôlée varie, d'après la loi du 20 juillet 1931 : il s'agit soit d'un contrôle permanent, soit d'un contrôle occasionnel. La nature de ce contrôle est manifestement en contradiction avec la loi du 22 juillet 1983 qui rend le contrôle de toutes les villes et de tous les départements permanent. Or, seule une loi peut permettre de réviser une autre loi...

Ensuite, dans le cadre d'une délégation du service public de la lecture par les collectivités territoriales à des associations subventionnées par convention ou à des entreprises, il conviendrait que ces prestataires soient soumis au contrôle spécialisé de l'État, ce qui – même si ces situa-

tions restent encore marginales – n'est encore pas le cas aujourd'hui¹⁸. Une loi serait un cadre approprié pour fonder en droit la politique de l'État dans ce domaine.

Enfin, le contrôle des bibliothèques autres que celles citées plus haut ne peut s'effectuer qu'à la demande ou avec l'accord des ministères concernés, ce qui s'avère parfois un frein pour celles-là mêmes qui peuvent en avoir besoin. Une loi fournirait un cadre adapté à la résolution de ces difficultés.

Une loi permettrait aussi de placer quelques éléments du contrôle technique de l'État tels que définis dans le décret du 9 novembre 1988 comme une obligation claire faite aux bibliothèques, ce qui n'est évidemment pas le cas pour l'heure. En effet, il n'est probablement ni possible ni souhaitable d'imposer aux collectivités territoriales le respect absolu de toutes les prescriptions qu'impose ce décret sur le contrôle technique. De fait, la nature qualitative de certaines prescriptions en rendrait la mise en œuvre difficilement applicable et évaluable, notamment si elles étaient perçues comme trop contraignantes et donc contraires au principe de liberté des collectivités. Comme le souligne Jean-Luc Gautier-Gentès : « [...] *il est néanmoins souhaitable, sinon possible, d'imposer aux collectivités territoriales certaines de ces prescriptions [telles que] le "caractère pluraliste" des collections, qui gagnerait d'ailleurs à être replacé dans le cadre général du concept dont il n'est qu'une des expressions, le concept de neutralité*¹⁹. »

De même, une loi permettrait, de façon habile et détournée, de clarifier

13. On notera que la qualification n'est alors pas distinguée de la compétence.

14. Lors de son congrès annuel de 1996, l'ABF avait déjà adopté une motion demandant instamment une loi sur les bibliothèques. Par ailleurs, en 1992, l'association publiait un projet de loi dans son *Bulletin d'informations de l'ABF*, n° 154, 1992, p. 61-75.

15. *Livres Hebdo*, n° 277, 23 janvier 1998.

16. Jean-Luc Gautier-Gentès, « Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'État », *BBF*, 1998, n° 4, p. 8-12. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1998-04-0008-001>

17. Par un simple usage, les bibliothèques de la ville de Paris n'entrent pas dans le champ des contrôles pratiqués par l'Inspection générale des bibliothèques.

18. Un contrôle spécialisé de l'État, via le contrôle de légalité en préfecture, est obligatoire selon le montant de la délégation de service public envisagé, conformément aux dispositions de la loi (dite loi Sapin) n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence. Il ne s'applique pas au regard de conditions de qualité à respecter en rapport avec la lecture publique. Cependant, on constate que la majorité des délégations est effectuée en dehors de tout contrôle eu égard aux montants et à la taille des communes qui les pratiquent.

19. Jean-Luc Gautier-Gentès, « Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'État », *op. cit.*

et d'expliciter certaines obligations des tutelles des bibliothèques contrôlables ainsi que les sanctions qu'elles encourrent. Par ailleurs, elle permettrait de réaffirmer le rôle de l'Inspection générale des bibliothèques au sein de l'administration d'État et de clarifier ses missions par rapport à celui des directions régionales des affaires culturelles qui, de fait, participent dans la plupart des cas, par leur proximité du terrain, à une certaine forme de contrôle, tout au moins dans leur préparation et dans leur suivi²⁰.

Comme l'indique Daniel Renoult, dans son article intitulé « Les rapports de l'Inspection générale des bibliothèques²¹ » : « Ces dernières années, l'évolution de la notion d'évaluation et de contrôle dans le secteur public, la mise en œuvre de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances) ont entraîné une évolution du rôle effectif et des missions des inspections générales. [...]. Compte tenu de toutes ces évolutions, il était utile que les missions de l'Inspection générale des bibliothèques soient précisées, ce qui a été fait en 2007 et 2008 à l'occasion de la publication de la lettre de mission de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche²². »

Réticences à la promulgation d'une loi

Bien souvent, la loi était vue sous l'angle du contrôle des bibliothèques par l'État.

S'agissant de ce dernier, s'il est vrai qu'une loi apporterait des améliorations, il faut constater que, dans la plupart des cas, d'autres types de textes réglementaires le permettraient tout autant; ce qui évidemment rendrait l'usage d'une loi, qui ne doit énoncer que des principes et non des modalités d'application et d'évalua-

tion, disproportionné. On notera ainsi que les bibliothèques dotées du statut d'établissement public (Bibliothèque nationale de France, Bibliothèque publique d'information, Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg) ne sont pas soumises au contrôle permanent de l'Inspection générale des bibliothèques, ce qui devrait cependant rester possible par le recours à d'autres outils qu'une loi, comme l'introduction, dans les décrets régissant ces bibliothèques, d'un article précisant le fait qu'elles sont soumises au contrôle permanent de l'État. L'intérêt d'une telle démarche serait donc de ne pas placer le contrôle du seul ressort de leurs ministères de tutelle respectifs. Jean-Luc Gautier-Gentès s'interroge lui-même sur l'opportunité d'une loi à propos du contrôle et conclut : « Si l'amélioration du contrôle exercé par l'État sur les bibliothèques n'appelle pas une loi dans tous les cas, elle la requiert dans certains cas²³. »

Néanmoins, il établit très clairement que, sur plusieurs points, des dispositions d'ordre réglementaire suffiraient à régler les points litigieux. Enfin, il rappelle les limites du contrôle – celles que s'impose l'État lui-même quand il ne se donne pas les moyens de l'exercer – et exprime ses doutes sur l'efficacité d'une loi sur les bibliothèques pour combattre des pratiques de gestion douteuses : qu'en serait-il, en effet, des sanctions ?

Ainsi, on peut douter qu'une loi puisse limiter les dérives affectant le pluralisme des collections. Seule l'inscription de la bibliothèque dans un réseau semble un rempart contre des débordements locaux.

Durant ce débat, et par la suite, de nombreuses voix s'élèvent face à l'opportunité d'une loi. Une loi sur les bibliothèques pourrait-elle se résoudre à une loi sur le pluralisme ? Une loi de plus, pour quoi faire ? Une loi, est-ce bien d'actualité ? Une loi, n'est-ce pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales et des universités ?

Un des opposants à cette loi, Cécil Guitart, alors directeur du Pôle euro-

péen universitaire et scientifique de Grenoble, refuse « une loi qui fige tout et pour longtemps », et affirme que « l'absence de loi ne nous a pas empêchés d'avoir le plus beau réseau de bibliothèques du monde [...] »²⁴. En effet, une loi figerait le paysage des bibliothèques alors même que la décentralisation est à peine achevée et que les conséquences des nouveaux statuts sur l'évolution des métiers n'ont pu être évaluées.

Les bibliothécaires, en tant que fonctionnaires, bénéficient déjà d'une protection juridique et fonctionnelle. Par ailleurs, une loi qui « garantirait » le pluralisme ferait le jeu du Front national, dont il faut rappeler qu'il sait parfaitement utiliser les armes juridiques, alors que l'arsenal de lois en France est déjà assez étendu en matière de répression du racisme, de l'antisémitisme, de protection de la jeunesse... Ses contradicteurs relancent alors le débat en exposant les arguments de l'essor des nouvelles technologies, du développement de l'intercommunalité, de la défense du service public, de la formation des personnels, du statut des BMVR et des bibliothèques patrimoniales, de l'insuffisance des aides financières de l'État en matière de fonctionnement, des problèmes liés au droit de prêt, des questions de pluralisme, de gratuité... Tous ces points méritent bel et bien selon eux un cadre. Des professionnels s'élèvent également contre l'idée de collections trop consensuelles, où le débat d'idée ne trouverait plus sa place si l'on en exclut les textes qui s'écartent de la pensée dominante.

Un chantier en perpétuel renouvellement

Après le départ de Catherine Trautmann du ministère de la Culture, en mars 2000, le groupe de travail sur la loi est mis en sommeil. D'autres urgences sont à régler, comme l'accord avec les éditeurs sur le droit de prêt.

20. Le 19 octobre 1988, le ministre de la Culture adresse aux préfets des régions et des départements une circulaire sur le thème « Patrimoine des bibliothèques et lecture publique. Compétences et missions de l'État ».

21. BBF, 2009, n° 3, p. 13. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0012-002>

22. Cette lettre de mission a été publiée dans le *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, n° 38, du 9 octobre 2008.

23. Jean-Luc Gautier-Gentès, « Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'État », *op. cit.*

24. Propos tenus par Cécil Guitart lors de la table ronde organisée dans le cadre du Salon du livre le 23 mars 1998, *Livres Hebdo*, n° 286, 27 mars 1998.

Tout ce travail préparatoire a montré la difficulté d'élaborer une loi dans le contexte politique et administratif induit par la décentralisation.

Par ailleurs, d'autres points ne sont plus vraiment d'actualité : depuis 1998, l'Inspection générale a effectué plusieurs missions à la Bibliothèque nationale de France, ainsi qu'à la Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, à l'Enssib, etc., à la demande des différentes tutelles, et son domaine d'intervention tend à se diversifier. Quant à la mise à disposition de personnels d'État dans les bibliothèques municipales classées²⁵, la refondation du dispositif s'appuie désormais sur des objectifs négociés et formalisés par des conventions passées entre l'État et les collectivités²⁶. Enfin, la possibilité réglementaire de nommer des personnels administratifs ou enseignants sur des postes de direction (bibliothèques départementales ou universitaires) a permis de régler certaines difficultés, parfois en cas de carence de candidats, et a pu faire entrer dans les bibliothèques des personnalités riches d'expériences diverses dont les aptitudes à l'encadrement ne sont pas contestées. Cette ouverture préfigure d'autres défis qui s'annoncent : d'ores et déjà, la profession doit se préparer à mettre en œuvre les dispositifs prévus par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Le ministère de l'Éducation nationale a déjà

élaboré les procédures qui organisent une seconde carrière pour les enseignants.

On a pu parfois considérer que les fonctions de direction dans les bibliothèques universitaires et publiques divergeaient profondément ; l'intégration totale des SCD dans des universités plus autonomes²⁷ consacre au contraire la dimension politique de la direction d'un SCD et la rapproche de la direction d'une bibliothèque territoriale :

« Résumons notre position ainsi. C'est au nom du droit du public à disposer de collections de qualité et plurielles, en un mot de la démocratie, que les bibliothécaires demandent plus d'autonomie par rapport au politique. Il est de l'intérêt commun que cette revendication soit entendue. Mais la même protection des droits du public, la même préoccupation démocratique exigent que les bibliothécaires ne s'exemptent pas d'être attentifs à l'attente de la collectivité et de se soumettre à son contrôle²⁸. »

Cette remarque de Jean-Luc Gautier-Gentès peut désormais s'appliquer à tous les postes de direction. L'unité du métier ne peut être que renforcée par le changement de modèle que viennent de connaître les bibliothèques universitaires.

Le rapport annuel du Conseil supérieur des bibliothèques de 1997 conclut ainsi un chapitre prémonitoire consacré à l'identité professionnelle et

la responsabilité intellectuelle des personnels de direction :

« Car, ce n'est pas à "l'État", c'est au président de l'université, c'est au maire, c'est au président du conseil général, qu'il faut proposer les éléments d'une politique documentaire, d'un projet culturel et intellectuel. Ce sont eux qui attendent des propositions et un diagnostic compétents. L'aide de l'État ne peut qu'éventuellement venir conforter ce dialogue-là sans s'y substituer. C'est cette recherche du dialogue qui constitue la seule attitude conforme à la réalité administrative (autonomie des universités, décentralisation, déconcentration) et la seule qui permette d'inscrire chaque établissement dans une perspective dynamique en le faisant échapper à un fonctionnement routinier ou médiocre.

La qualité du dialogue ainsi instauré passe par la reconnaissance du directeur de la bibliothèque au sein de la collectivité pour laquelle il travaille. Cette reconnaissance ne peut être fondée que sur une double compétence :

– une compétence technique qui permette aux décideurs de construire les meilleures décisions ;

– une compétence intellectuelle qui porte sur le contenu des collections et de la documentation, sur la qualité et la validité des informations transmises.

C'est cette forme de compétence, centrale et constitutive du métier, qui le légitime. Se réfugier derrière ses seules compétences techniques, et y borner ainsi son identité, mettrait en péril l'identité même de la profession. La détermination de la politique d'achat des bibliothèques s'appuie sur cette légitimité professionnelle²⁹. »

Pour une stratégie du contournement

Il convient de constater, au terme de notre réflexion, qu'une loi nouvelle n'est manifestement pas l'outil juridique le mieux adapté aujourd'hui aux difficultés et aux dysfonctionnements que les bibliothèques peuvent rencontrer dans leur environnement. Des

25. Daniel Renoult, *Les mises à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées : rapport à Madame la ministre de la Culture et de la Communication*. Paris, Inspection générale des bibliothèques, Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, décembre 2007.

26. C'est une conséquence de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique d'État, complétée par le décret n° 2007-1542 du 26 octobre 2007 relatif à la mise à disposition et modifiant le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions : le conventionnement est désormais obligatoire et la date limite de mise en conformité des mises à disposition avec les nouvelles règles législatives et réglementaires a été fixée au 1^{er} juillet 2010.

27. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a introduit un changement important en donnant désormais aux universités une place prépondérante : « Les modifications introduites par la loi LRU génèrent une recomposition du jeu des acteurs dans lequel l'université acquiert une place déterminante. Avec la loi LRU, cette dernière dispose de marges de manœuvre plus importantes dans la gestion des bibliothèques, ce qui renforcera leur intégration au sein de l'université. De ce point de vue, la loi LRU concrétisera les objectifs fixés par le décret du 4 juillet 1985 instaurant les SCD ». Isabelle Gras, « La loi LRU et les bibliothèques universitaires », mémoire d'étude, DCB 18, Enssib, 2010. Disponible en ligne : www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/document-48199

28. Jean-Luc Gautier-Gentès, « Réflexions exploratoires sur le métier de directeur de bibliothèque : le cas des bibliothèques municipales », *BBF*, 1999, n° 4, p. 14-26. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1999-04-0014-002>

29. Rapport annuel du CSB 1997 : <http://enssib.enssib.fr/autres-sites/csb/rapport97/csb-rapp97-accueil.html>

textes déjà existants, tels les décrets, les arrêtés, les codes, les circulaires, les chartes, les manifestes mais aussi les politiques d'incitation ou de dissuasion, financière ou autre, constituent des cadres réglementaires qui permettent aujourd'hui d'agir de façon satisfaisante.

La longue quête d'une loi pour les bibliothèques n'est sans doute pas terminée. Dans les propositions du rapport *Pour que vive la politique du livre*³⁰, Sophie Barluet écrivait : « *Un projet de loi se justifierait principalement par un souci de clarifier le rôle de l'État, celui des collectivités territoriales et celui des établissements publics vis-à-vis des collections patrimoniales. Il pourrait également proposer un cadre général pour les missions des bibliothèques publiques, visant à améliorer l'efficacité de ces services publics et leur travail en réseau.* »

30. Paris, La Documentation française, juin 2007, p. 35.

Dans un contexte de décentralisation et d'autonomie élargie des institutions, une loi pourrait toutefois permettre de réaffirmer le rôle des bibliothèques, de préciser les modalités de mise en œuvre de leurs missions et objectifs, de définir précisément les manières de sanctionner a posteriori – comme c'est le cas pour le contrôle de légalité – leurs manquements et dérives.

Finalement, la véritable question, à notre sens, ne consiste pas tant – a priori – à savoir si une loi est nécessaire ou pas, mais plutôt à savoir comment, par leurs compétences, les professionnels peuvent utilement et raisonnablement poursuivre le développement de la lecture publique et des services de documentation au sein des universités au moyen des outils mis à leur disposition, ou par la mise en œuvre de quelques mesures complémentaires plus légères, et sans doute plus efficaces, qu'une loi qui pourrait s'apparenter, dans le contexte actuel, à une simple loi d'affichage. De la même

manière que, dans le débat actuel sur une réforme du statut des fonctionnaires, les détracteurs mêmes de la fonction publique évoquent la nécessité de nouveaux outils pour « mieux gérer », il apparaît, somme toute, qu'une bonne application des textes suffirait bien souvent à pallier les difficultés que ces derniers dénoncent.

L'affirmation d'une politique – choisie et revendiquée – de développement de la lecture, dans le respect des valeurs démocratiques, accompagnée de moyens et de ressources suffisants et adaptés, peut permettre d'assurer l'accès de tous à la culture et au savoir. À l'ère de l'accompagnement des bibliothèques, du conseil et de l'expertise, plus qu'à celle de leur contrôle, la déontologie veut donc que la responsabilité de chacun – élu ou professionnel – ou de chaque institution joue à plein, dans la reconnaissance des mérites de sa politique publique culturelle ou, à l'inverse, de ses insuffisances. ●

Février 2011