



VERS UN AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

LE PROGRAMME NATIONAL DES BIBLIOTHÈQUES NUMÉRIQUES DE RÉFÉRENCE

ISABELLE DUQUENNE

En proposant un contrat numérique aux collectivités territoriales dans les *14 propositions pour la lecture 2010-2015* présentées le 30 mars 2010, Frédéric Mitterrand, ministre

de la Culture et de la Communication, prenait acte de l'impact de la révolution numérique sur les pratiques culturelles et de la nécessaire modernisation des bibliothèques. Avec les Contrats numériques destinés aux villes de plus de 10 000 habitants et le programme des Bibliothèques numériques de référence (BNR), l'État se dotait d'un dispositif spécifique pour soutenir la transition numérique des

bibliothèques et accompagner les collectivités désireuses d'investir ce domaine.

Avec déjà une trentaine de bibliothèques labellisées «BNR», le programme du Ministère de la Culture destiné à structurer l'offre numérique a rencontré l'adhésion des collectivités locales. Étendu aux bibliothèques départementales, aux agglomérations et bientôt aux villes moyennes, le dispositif devrait contribuer à équilibrer le maillage numérique du territoire en favorisant la diversification des projets.



Au terme de la période 2010-2015, il avait paru souhaitable de tirer un premier bilan du programme, et l'étude confiée à l'Inspection générale des bibliothèques a paru en novembre 2016¹. Conçu initialement comme un programme d'excellence ciblé sur quelques bibliothèques patrimoniales, le dispositif BNR a rapidement pris une tout autre ampleur. Presque huit ans après le lancement, on compte une trentaine de BNR² réalisées entre 2010 et mars 2017, et la pertinence du dispositif auprès des collectivités ne se dément pas avec la soumission régulière de nouvelles candidatures. Renouvelant la relation partenariale entre l'État et les collectivités locales, ce programme a contribué à structurer l'offre numérique sur le territoire.

CONTEXTE ET PRINCIPES DU PROGRAMME

Partant du constat du retard des bibliothèques territoriales³ par rapport à leurs homologues universitaires, tant au niveau des infrastructures que des contenus, l'objet du programme national des BNR était de donner une impulsion décisive pour structurer l'offre de services des bibliothèques en l'élargissant au numérique. Il s'agissait de « nouer un partenariat avec 5 grandes bibliothèques ou fonds régionaux pour que soient créées 5 bibliothèques numériques de référence » et de « permettre la constitution de collections numérisées de premier plan au niveau régional ».

En l'absence d'un budget propre au programme, l'État a mobilisé deux leviers d'action : un dispositif financier incitatif par le biais du concours particulier de la dotation globale de décentralisation (DGD) et la réorientation des conventions de mise à disposition des conservateurs d'État⁴ des bibliothèques municipales classées (BMC) vers l'expertise numérique. La circulaire de mise en œuvre des 14 propositions pour le

développement de la lecture a précisé les critères d'éligibilité des dossiers au label BNR (cf. encadré ci-contre).

L'objectif initialement fixé – l'émergence sur cinq ans de cinq BNR – a été atteint dès 2011-2012 et rapidement dépassé. Après les toutes premières réalisations portées par des BMC – Orléans et la communauté d'agglomération de Moulins (labellisées en 2010), Compiègne, Nîmes et la communauté d'agglomération de Montpellier (2011) – où prédominait un modèle patrimonial, des projets résolument tournés vers le numérique grand public ont été retenus. Conjugués à la réforme du concours particulier, cet élargissement de la notion de BNR et le nombre non limitatif des labellisations – toutefois toujours liées à la qualité et l'ambition des projets – ont enclenché une dynamique forte au sein des collectivités. Dans cette deuxième phase, le programme BNR a été réorienté vers la modernisation numérique des bibliothèques et l'aménagement du territoire. Il était logique que le Service du livre et de la lecture (SLL) de la Direction générale des médias et des industries culturelles s'appuie sur ses réseaux : les BMC et les bibliothèques départementales de prêt (BDP). Ce tournant s'est traduit par l'augmentation sensible du nombre de dossiers⁵ et l'entrée remarquée, en 2015, de la BDP du Pas-de-Calais et de la communauté d'agglomération de Plaine Commune⁶, deux structures intéressantes pour toucher d'autres types de publics, desservant des zones essentiellement rurales pour l'une et urbanisées pour l'autre, incluant dans les deux cas une forte dimension éducative et sociale.

LA DGD, OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En dépit du mode partenarial État-Collectivités défini à la base, le programme n'entraîne pas dans un dispositif de convention, mais s'est appuyé sur le système d'aide traditionnel à

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ AU LABEL BNR



Les critères d'une BNR tels que définis dans la circulaire de mise en œuvre des *14 propositions pour le développement de la lecture 2010-2015* en 2010 :

- elles s'appuieront sur une infrastructure informatique de haute qualité;
- elles permettront, par leur interopérabilité, l'intégration dans des réseaux nationaux, régionaux et locaux;
- elles disposeront d'un personnel qualifié et pourront, dans les cas le permettant, bénéficier de la mise à disposition de conservateurs d'État pour leur mise en œuvre;
- elles disposeront d'un plan de développement pluriannuel;
- elles prendront en compte les recommandations du Schéma numérique des bibliothèques (rapport Racine 2010) et s'inscriront dans les grandes orientations de la politique numérique de l'État.

À l'initiative de la collectivité, un dossier de candidature au programme BNR est adressé au ministre de la Culture et de la Communication. Après validation du dossier, l'accord est signifié par un courrier du ministre. Le dossier se compose des documents suivants :

- un projet scientifique et numérique;
- un plan de financement pluriannuel;
- une délibération de la collectivité;
- un calendrier de réalisation.

Tout en conservant un haut niveau d'exigence sur la qualité des projets et les critères énoncés précédemment, le programme BNR de 2016 privilégie quatre axes :

- l'impact sur les publics;
- le développement d'une offre de collections et de services numériques;
- l'évolution des pratiques professionnelles;
- la dimension territoriale.

l'investissement de la DGD. Le concours particulier relatif aux bibliothèques est le principal vecteur de l'action de l'État auprès des collectivités territoriales depuis sa rénovation intervenue en 2006⁷. Les réformes successives de 2010 et 2012⁸ ont permis d'étendre les modalités de financement aux thématiques numériques et d'élargir l'assiette des opérations subventionnables aux dépenses de fonctionnement non pérennes⁹, désormais prises en compte en première comme en seconde fraction (études et aide à la maîtrise d'ouvrage, numérisation et récupération de données, accompagnement de projet et formation, logiciels, applications et matériels numériques, aide à l'acquisition des premières ressources numériques). Outil d'aménagement du territoire par excellence, la DGD accompagne les collectivités sur un mode incitatif, en accord avec le principe de libre administration des collectivités territoriales.

FINANCEMENT DES BNR ET PARTENARIAT AVEC L'ÉTAT

Entre 2010 et 2015, l'État a ainsi consacré 9,573 M€ au programme BNR¹⁰ sur des crédits en première et en deuxième fraction. Rapportée au montant annuel de la DGD qui est de 80,4 M€, la part consacrée aux BNR a, selon les années, représenté entre 0,7 et 3,81 % de l'enveloppe globale. Au 31 décembre 2015, 21 bibliothèques avaient été labellisées, avec des taux de financement variant de 40 à 80 % de la dépense éligible, pour des subventions allant de 270 000 € à près de 2 M€¹¹ prises à parts égales sur la première et la deuxième fraction. La subvention moyenne par BNR financée s'est élevée à 563 000 € pour un taux moyen de 61 %. Au regard des réalisations et de l'impact en termes de modernisation des équipements de lecture publique, l'investissement consenti par le biais de la DGD est tout à fait correct. Quatre collectivités ont rejoint le cercle en 2016, trois autres en 2017, ce qui porte à 28 le nombre de BNR, alors que des dossiers supplémentaires sont en préparation pour le second semestre 2017 (cf. tableau en page suivante). L'aspect financier



TABLEAU DES BNR PAR DATE DE LABELLISATION

<u>ANNÉE DE LABELLISATION</u>	<u>COLLECTIVITÉ</u>	<u>NOMBRE DE BNR DANS L'ANNÉE</u>
2010	✦ Orléans et la communauté d'agglomération de Moulins	✦ 2
2011	✦ Compiègne, Nîmes et la communauté d'agglomération de Montpellier	✦ 3
2012	✦ Lyon, Lille, Rennes, Roubaix, Grenoble et Valenciennes	✦ 6
2013	✦ Angers, Nancy et le Sillon lorrain (Épinal, Metz, Thionville), Rouen	✦ 3
2015	✦ Aix-en-Provence, Bordeaux, Brest, Caen Agglomération, conseil départemental du Pas-de-Calais, Plaine Commune, Grand Troyes	✦ 7
2016	✦ Nantes, conseil départemental de la Loire, conseil départemental de la Drôme, Valence-Romans Sud Rhône-Alpes	✦ 4
2017 (MARS)	✦ Conseil départemental du Jura, conseil départemental du Puy-de-Dôme, Saint-Étienne	✦ 3
TOTAL MARS 2017		✦ 28

et les recettes entraînent en ligne de compte dans les éléments motivant la candidature au programme et ont incité les collectivités à investir dans des projets de plus grande envergure, garantis par le soutien pluriannuel de l'État. Certaines collectivités¹² ont formalisé davantage leur relation avec l'État par la signature d'une convention-cadre marquant la reconnaissance officielle de leur projet de BNR. Cette démarche a été retenue dans les préconisations du rapport de l'Inspection générale des bibliothèques, le conventionnement rappelant l'engagement de chacune des parties et donnant une visibilité politique au programme national des BNR.

DES AVANCÉES POUR LES PUBLICS

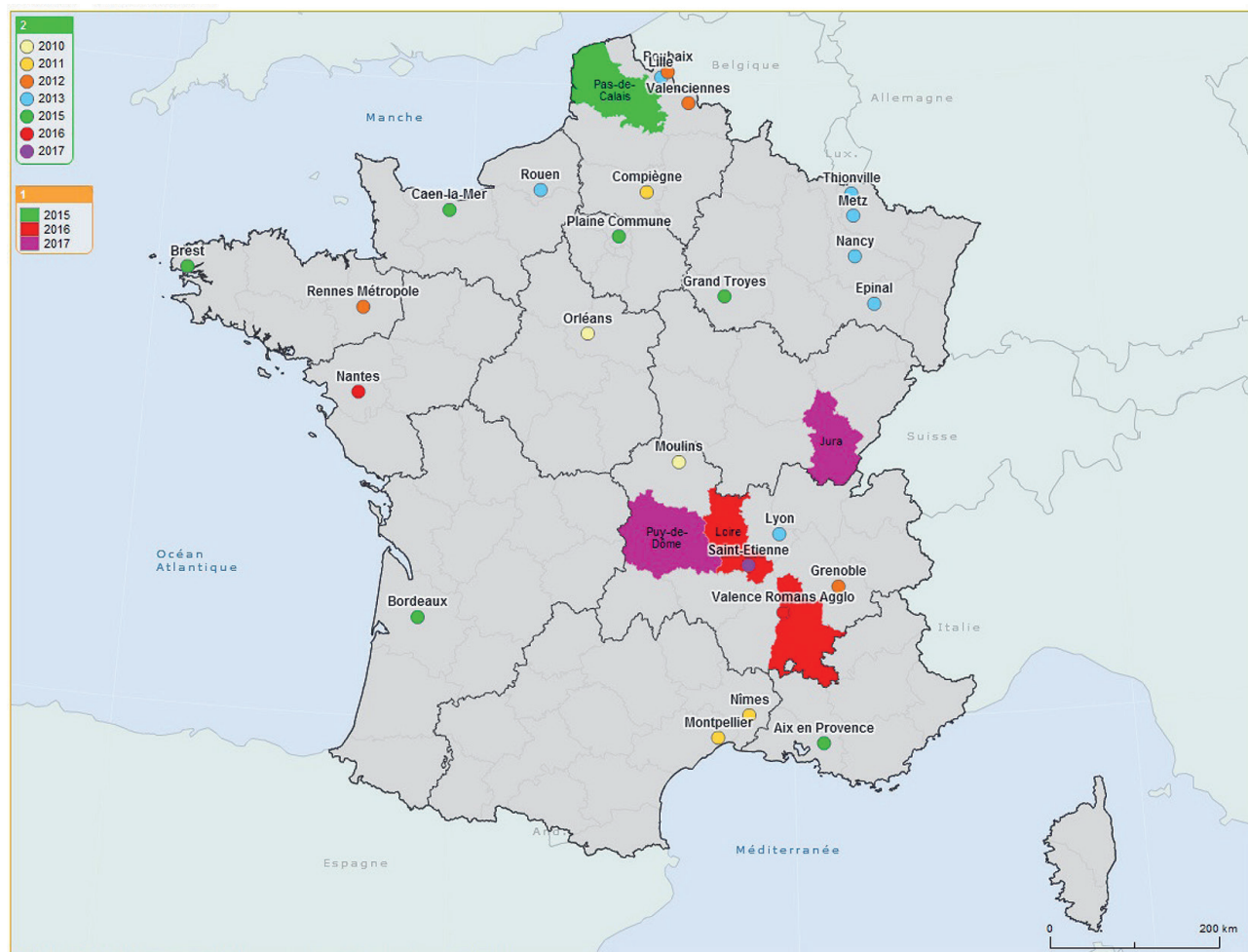
Le succès remporté par le dispositif se mesure au nombre des réalisations et à l'attractivité toujours très forte qu'il exerce sur les collectivités territoriales. Le programme BNR a permis d'accélérer la modernisation numérique des bibliothèques et leur adaptation aux nouveaux usages, y compris par l'aménagement des espaces physiques. Avec le numérique, les publics ont été replacés au cœur de la réflexion

sur les services. Outre le soutien à la construction d'infrastructures (portails, équipement RFID, automates de prêts, réseaux, wifi), le programme a poussé les bibliothèques à se placer sur le terrain de l'innovation et à bâtir une stratégie numérique tant au niveau des ressources proposées (y compris les collections patrimoniales) que des services. Deux volets indispensables ont structuré les projets d'établissement : la formation interne, afin de développer les compétences numériques de tous les personnels, et l'organisation d'une médiation pour les publics répondant autant à des objectifs éducatifs que sociaux, notamment d'inclusion numérique. Enfin, alors que le numérique représente une formidable opportunité pour les personnes en situation de handicap, l'accessibilité des portails et de l'offre de ressources en ligne a été systématiquement intégrée aux projets.

VERS UN MAILLAGE ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE

Le programme s'est principalement développé en appui sur les deux réseaux existants, les BMC et les BDP. Malgré l'incitation de l'État et

Répartition des BNR sur le territoire (mars 2017)



© MCC - IGN GéoFla 2014 - Carte réalisée à partir de données importées par l'utilisateur

la progression du nombre des bibliothèques labellisées, chacun peut faire le constat d'une certaine inégalité de leur répartition sur le territoire. La carte de l'implantation des BNR confirme la persistance de zones « blanches » en métropole et aussi dans les territoires ultramarins¹³.

En vertu du principe de libre administration, les collectivités territoriales peuvent choisir de ne pas contracter avec l'État. Certaines, fortement sollicitées en raison du statut de BMC de leurs équipements, ont développé des services numériques de qualité sans pour autant entrer dans le dispositif des BNR : c'est le cas par exemple de Reims ou de la BFM de Limoges. Inversement, des intercommunalités ou des municipalités ont manifesté leur intention de se

porter candidates, alors que leurs équipements n'entrent pas dans les catégories précitées. L'une des recommandations du rapport de l'Inspection générale était de prendre en compte la diversité des territoires et leurs problématiques en matière de numérique, soit sur la base du Contrat numérique défini dans les 14 propositions pour la lecture, soit sur un autre dispositif. Le choix du SLL a été d'étendre la possibilité de labellisation BNR aux différentes collectivités sur le critère de l'excellence d'un projet rapporté au territoire pour lequel il a été conçu. L'élargissement du périmètre du dispositif aux bibliothèques communales et intercommunales – outre qu'elle correspond à l'évolution de l'organisation territoriale –, répond à l'objectif d'obtenir un maillage équilibré du territoire.



Pour assurer une équité territoriale, un bon niveau d'incitation financière ainsi que l'homogénéisation des taux pratiqués sont souhaitables pour la poursuite du programme. La concertation entre le SLL et les Drac va dans ce sens, les uns apportant leur expertise technique et une vision d'ensemble à l'échelon national, les autres leur connaissance du terrain et des équilibres territoriaux.

La multiplication des BNR appelle cependant une clarification tant sur le label que sur la notion de « référence » dont le niveau d'excellence attendu est à redéfinir. Le principe retenu par le SLL est que tout projet ambitieux et structurant pour le territoire ou la collectivité peut être accompagné et labellisé. L'attribution du label est définitive et ne sera pas remise en jeu périodiquement. Une collectivité peut décider de poursuivre son développement en relançant un projet « BNR2 » qui sera soumis aux mêmes critères d'évaluation avant d'être financé¹⁴.

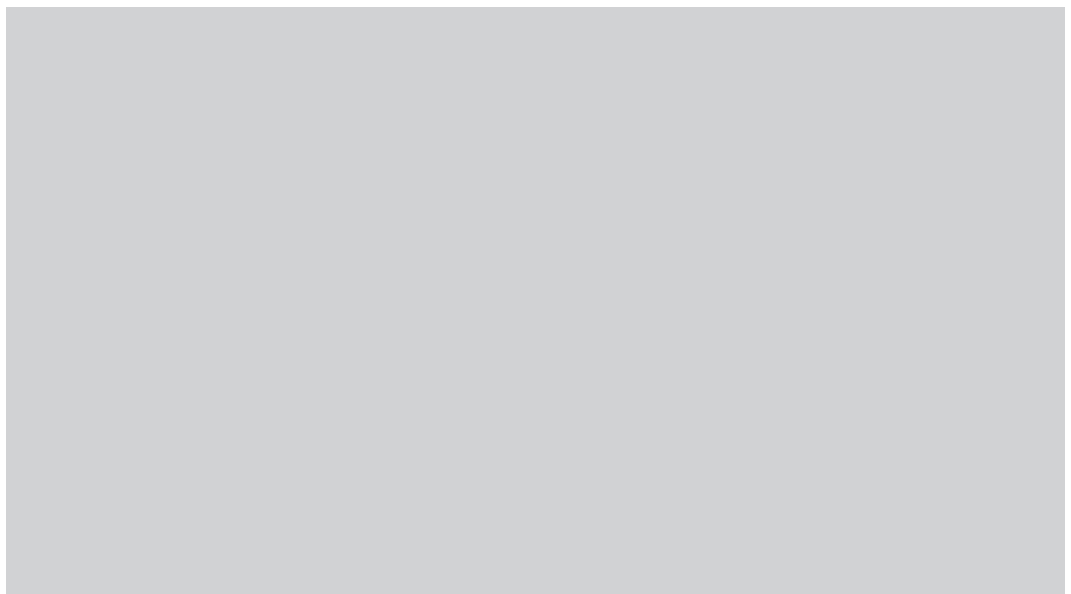
FAVORISER LA COOPÉRATION ENTRE BNR AGISSANT SUR DES TERRITOIRES PROCHES

Seul exemple de « BNR régionale », le Sillon lorrain a fédéré les villes de Nancy, Metz, Épinal et Thionville (deux BMC et deux BM) autour d'un projet commun, élaboré en concertation

avec les différents partenaires (ministère, élus, bibliothèques, université, Drac). L'inadaptation de la DGD au niveau régional a toutefois obligé chaque collectivité à monter un dossier de financement intégrant une part du projet collectif de BNR. Depuis 2016, le SLL s'est montré de plus en plus attentif à la dimension territoriale et encourage les coopérations souples qui assurent une cohésion au niveau du territoire : le partenariat BNR2 entre Montpellier et Nîmes (innovation numérique), le projet de territoire de la BDP de la Drôme et de la communauté d'agglomération de Valence-Romans Sud Rhône-Alpes¹⁵ (convergence pour la formation des équipes et la médiation et complémentarité sur le patrimoine et les publics).

Après les bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR)¹⁶ et les Ruches, le programme des BNR s'inscrit dans les grands chantiers nationaux permettant d'agir dans les territoires. Le dispositif s'est révélé pertinent au regard de la compétence régalienne de l'État sur l'égalité d'accès de tous à la lecture publique, y compris sous sa forme numérique. À partir de la question du numérique, s'est établi un nouveau mode de gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales, basé sur l'incitation et le partenariat, dont la signature de conventions cadres devrait formaliser l'aboutissement.

B:F



Notes

- 1 Isabelle Duquenne, *Premier bilan du dispositif national des Bibliothèques numériques de référence*, novembre 2016. Disponible en ligne : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid109956/premier-bilan-dispositif-national-bibliotheques-numeriques-de-reference.html>
- 2 Le site Livre et Lecture du ministère de la Culture et de la Communication liste les collectivités ayant obtenu le label « Bibliothèques numériques de référence » en raison de « l'ambition de leur projet et de l'importance de leur investissement ».
- 3 Ce constat avait été établi dans diverses études : *Les pratiques culturelles des Français à l'ère du numérique* (étude 2009) ; Bruno Racine, *Schéma numérique des bibliothèques*, Ministère de la Culture et de la Communication, mars 2010.
- 4 Le cadre réglementaire de la mise à disposition est inscrit dans la loi 2007-148 de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 (articles 10 et 11) et son décret d'application 2007-1542 du 26 octobre, qui a confirmé le principe de mise à disposition gratuite des conservateurs d'État en bibliothèque municipale classée et l'a encadré de manière contractuelle par la signature, entre l'État et la collectivité, d'une convention d'une durée de trois ans renouvelable.
- 5 Deux dossiers en 2010, trois l'année suivante ; sept soutenus financièrement en parallèle en 2012 (dont cinq projets nouveaux) ; neuf en 2013 (trois projets dont le Sillon lorrain) ; huit en 2014 et treize en 2015. Pour l'État comme pour les Drac – gérant directement les crédits de la première fraction –, il fallait suivre des projets pluriannuels.
- 6 La labellisation de Plaine Commune a été justifiée par la qualité du projet et l'absence de BDP dans le département de Seine-Saint-Denis.
- 7 L'article 141 de la loi de finances 2006 a créé un concours particulier unique issu de la fusion des première et deuxième parts du concours particulier « bibliothèques municipales » existant, avec l'objectif de mobiliser davantage de crédits au financement d'opérations d'équipement dans les bibliothèques municipales et départementales de prêt. Ciblé sur l'aide à l'investissement, le concours particulier rénové comprend deux fractions : une première, dont la gestion est déconcentrée, est dédiée aux projets de petite et moyenne importance ; une deuxième, plafonnée à 15 % du montant du concours particulier, est mobilisable pour les projets structurants d'intérêt national ou régional.
- 8 Le décret 2010-767 du 7 juillet 2010 intègre les bibliothèques intercommunales aux bénéficiaires du concours particulier et ajuste ce dernier à l'évolution des opérations informatiques. Le décret 2012-717 du 7 mai 2012 vient compléter la révision précédente. Son objectif est d'améliorer les aides de l'État aux collectivités par une approche plus globale de l'ensemble des dépenses prises en compte : bâtiments et collections, mais aussi services au public.
- 9 Ces dépenses non pérennes sont une aide initiale et non renouvelable accordée au démarrage des projets.
- 10 Certains projets ont obtenu le label sans percevoir de subvention spécifique, ou bien celle-ci a été intégrée à un projet de construction, comme dans le cas de Caen. L'imbrication du projet labellisé avec des projets antérieurs, ou menés en parallèle par la collectivité, ne permet pas de définir aisément le coût total d'une BNR.
- 11 Trois projets ont dépassé le million d'euros. Roubaix : 1,796 M€ avec une part importante de travaux ; Lyon : 1,339 M€ ; les quatre établissements du Sillon lorrain (Épinal, Metz, Nancy et Thionville) ont totalisé 1,928 M€, dont 1,229 M€ pour Nancy.
- 12 Grenoble, Bordeaux et Orléans ont, les premières, adopté cette démarche.
- 13 La BDP de la Guadeloupe avait lancé un projet de BNR soutenu par la collectivité territoriale. Avec la mobilité d'un personnel encadrant et la réorientation des priorités, le numérique s'est développé selon un schéma plus traditionnel. À la Réunion, les projets numériques sont réalisés selon un schéma similaire, avec l'aide de la Drac, sur des crédits en première fraction.
- 14 C'est le cas de Rennes, Montpellier, Nîmes ou Grenoble par exemple.
- 15 L'agglomération réunit un réseau de 14 médiathèques pour 8 villes, dont la médiathèque publique et universitaire de Valence.
- 16 Mené de 1992 à 2007, le programme « BMVR » a financé la construction de 12 grands équipements (Orléans, Poitiers, La Rochelle, Limoges, Montpellier, Châlons-en-Champagne, Nice, Troyes, Reims, Marseille, Toulouse, Rennes). Le programme national des « Ruches » a fait naître une nouvelle génération de médiathèques de proximité en milieu rural et dans les quartiers urbains périphériques.