

La réforme des concours particuliers

Une modernisation attendue des aides de l'État aux bibliothèques territoriales

Les lois de décentralisation¹ ont confirmé la compétence des communes sur les bibliothèques municipales, et transféré la responsabilité des bibliothèques des départements, auparavant services extérieurs de l'État, aux conseils généraux. Les crédits consacrés par l'État à ces bibliothèques (investissement et fonctionnement) ont été inscrits à compter de 1986 au sein de la dotation générale de décentralisation, où ils font l'objet de deux mécanismes spécifiques, sous la forme de deux concours particuliers. En pratique, ces crédits sont de ce fait « sanctuarisés », à la fois pour leur destination (exclusivement au bénéfice des bibliothèques) et a priori en gestion.

Dès 1997, il est apparu indispensable de réformer le concours particulier, mais c'est seulement en 2005 que les conditions ont été réunies pour procéder à une refonte d'ensemble de ce dispositif doté de quelque 76 millions d'euros², pour le simplifier et le moderniser, avec l'objectif principal de mieux répondre aux besoins exprimés par les collectivités territoriales. Cette réforme, entrée en vigueur dès 2006³, verra les crédits disponibles progresser de l'ordre de 2,5 % pour atteindre 77,8 millions d'euros dès 2007.

Un dispositif atypique et unique dans le domaine culturel

L'efficacité avérée du concours particulier concernait avant tout le soutien à

l'investissement⁴. Par exemple, en 2005 119 bibliothèques territoriales, représentant quelque 117 000 m² nouveaux, avaient pu être ouvertes; en revanche, l'aide au fonctionnement, pour les bibliothèques municipales, s'apparentait à un saupoudrage peu incitatif⁵ (remboursement de moins de 4 % des dépenses), favorisant le plus souvent les grandes villes. Par ailleurs, pour les bibliothèques départementales de prêt, le taux de concours qui avait, dans un premier temps, constamment dépassé 40 %⁶, a décliné régulièrement depuis 1999 pour se situer en 2005 à hauteur de 25,81 %.

Le nouveau concours particulier: une clarification des rôles entre l'État et les collectivités territoriales

Cette nécessaire réforme d'un mécanisme instauré voilà vingt ans, dont la partie législative a été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2006⁷, voulait répondre à trois objectifs poursuivis en commun par le ministère chargé de la culture et le ministère chargé des collectivités locales:

- il s'agissait en premier lieu de restaurer la capacité de l'État à accompagner, à un niveau incitatif et efficace, les projets d'investissement des communes et des départements au bénéfice de leurs bibliothèques et parallèlement de mettre fin, en fonctionnement, à un inutile éparpillement des aides;

- puis, en créant un unique grand concours « investissement », doté de 76 millions d'euros, de mobiliser des financements plus conséquents en faveur d'équipements structurants, de simplifier des procédures administratives inutilement complexes, d'unifier les modalités d'instruction des dossiers, notamment entre communes et départements, et de clarifier les rôles respectifs de l'État et des collectivités en la matière. L'État doit en effet se concentrer sur sa mission d'aménagement culturel du territoire;
- enfin, de prendre en compte les évolutions intervenues depuis 1986, comme la multiplication des projets et le développement de l'intercommunalité, face auxquelles les textes en vigueur étaient inadaptés.

Avec l'accord du comité des finances locales, il a donc été décidé de concentrer les crédits disponibles (hors ceux réservés au fonctionnement des bibliothèques départementales de prêt) sur l'aide à l'investissement.

Le concours particulier ainsi rénové comporte deux fractions⁸:

- la première vise à accompagner l'ensemble des opérations en faveur des bibliothèques, qu'elles soient municipales ou départementales;
- la seconde, dont le montant annuel maximal est plafonné à 15 % de la totalité des crédits disponibles, est destinée aux projets d'intérêt régional ou national, c'est-à-dire qui permettent le développement d'actions de coopération avec d'autres institutions chargées du développement de la lecture.

Pour éviter que cesse brutalement l'aide au fonctionnement pour les bibliothèques municipales et pour permettre de prendre en compte les dépenses d'investissement réalisées au

1. Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 et loi n° 92-651 du 13 juillet 1992.

2. En 2005 la totalité des crédits s'élève à 162 millions d'euros si on y intègre ceux réservés au fonctionnement des BDP (86 millions d'euros).

3. Décret n° 1247 du 11 octobre 2006 portant réforme des concours particuliers de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt et modifiant le Code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) et publié au *Journal officiel* n° 238 du 13 octobre 2006.

4. Entre 1986 et 2005 ce ne sont pas moins de 10 756 opérations qui ont été aidées au titre de la troisième part du concours particulier dont 4 432 ont concerné des bâtiments, 3 520 la création ou le renouvellement des systèmes d'information, 3 544 l'équipement mobilier, 194 des opérations patrimoniales et 66 l'acquisition de bibliobus.

5. Il a culminé en 1989 à 6,25 % et se situe depuis cette date entre 4 et 3 % (3,1 % en 2005).

6. Pour les années 1995/1998.

7. Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (article 141).

8. Décret n° 1247 du 11 octobre 2006 et circulaire n° NORMCT/B/00080/C/ du 29 novembre 2006.

cours de l'exercice 2005 au bénéfice des bibliothèques départementales de prêt et des bibliothèques de leur réseau, le nouveau dispositif a prévu des dispositions financières transitoires étalées sur trois ans (art. II).

Rendez-vous dans vingt ans !

Dès 2006, le concours particulier permet de mieux soutenir l'ensemble des projets : modernisation, notamment informatique, d'équipements existants, médiathèques de proximité rurales ou urbaines, nouvelles constructions d'envergure régionale.

À compter de 2007, ces crédits seront inscrits en loi de finances initiale, dans une volonté de transparence totale, sur le budget du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, qui en assurait depuis l'origine la gestion budgétaire effective, alors qu'ils étaient inscrits sur celui du ministère de la Culture et de la Communication depuis 1997. Les dossiers correspondants continuant d'être instruits pour le compte des préfets par les directions régionales des affaires culturelles, le ministère chargé de la culture pourra toujours répondre de leur usage au bénéfice des équipements de lecture publique.

Au travers de cette réforme de grande envergure en faveur des bibliothèques territoriales, l'objectif de l'État est de mobiliser toutes les énergies publiques afin de contribuer, dans le domaine de l'accès et de la diffusion du livre, au développement des espaces de découverte des œuvres, de rencontre avec la création et d'apprentissage des mots, de savoir-être et de sociabilité que sont les bibliothèques territoriales.

François Rouyer-Gayette
Direction du livre et de la lecture
Chef du bureau
des bibliothèques territoriales

Lois, décrets, arrêtés et circulaires (hors Code général des collectivités territoriales – parties législative et réglementaire) : quelques repères

1983

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (articles 60 et 61)
- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983

1986

- Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 (dispositions relatives aux collectivités locales – articles 13 à 16 et 22)
- Décret n° 86-102 du 20 janvier 1986 (entrée en vigueur du transfert de compétences dans le domaine de la culture)
- Décret n° 86-278 du 26 février 1986 (programme d'équipement des BCP)
- Décret n° 86-424 du 12 mars 1986 (création des deux parts du CP au sein de la DGD pour les BM)
- Circulaire n° 86.224 du 7 juillet 1986

1987

- Décret n° 87-275 du 15 avril 1987 (application de la DGD BM dans les DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte)

1988

- Arrêté du 12 février 1988 (montant du droit à compensation des départements et de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de fonctionnement des BCP)

1992

- Loi n° 92-651 du 13 juillet (relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique – articles 1 à 6)

1993

- Décret n° 93-173 du 5 février 1993 (répartition des crédits définis dans la loi n° 83-663 – création de la 3^e part)
- Décret n° 93-174 du 5 février 1993 (modifie le décret n°86-424 du 12 mars 1986)
- Décret n° 93-175 du 5 février 1993 (concours particulier départemental)
- Circulaire n° NORINT/B/93/00081/C du 17 mars 1993

1998

- Arrêté interministériel du 8 juin 1998 (fixe la liste des opérations ouvrant droit à la 3^e part)

1999

- Arrêté interministériel du 30 décembre 1999 (fixe la liste des opérations ouvrant droit à la 3^e part)
- Circulaire n° NORINT/B/99/00046/C du 11 mars 1999

2002

- Loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 (article 95 modifiant les articles L. 1614-13 et L.1614-15 du CGCT)

2005

- Loi de finances pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 (article 141)

2006

- Décret n° 2006-1247 du 11 octobre 2006
- Circulaire n° NORMCT/B/00080/C/ du 29 novembre 2006