

**GROUPE DE TRAVAIL
DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE
CENTRE NATIONAL DU LIVRE
CONSEILLERS POUR LE LIVRE ET LA LECTURE
INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES**

**LIVRE ET LECTURE : REPÉRAGE ET EVALUATION
DES POLITIQUES COMMUNES ET CONCERTÉES
ÉTAT/RÉGIONS ET ÉTAT/DÉPARTEMENTS**

**ENQUÊTE CONDUITE AUPRÈS DES
CONSEILLERS POUR LE LIVRE ET LA LECTURE (2007) :
RÉSULTATS – ANALYSE – PROPOSITIONS**

**PAR JEAN-LUC GAUTIER-GENTÈS
*INSPECTEUR GÉNÉRAL DES BIBLIOTHÈQUES***

- FÉVRIER 2008 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. Les objectifs et le sujet	5
2. La méthode	7
3. Les résultats	7
1. UN INSTRUMENT DE SUIVI Á CONSTRUIRE	11
1.1. Un instrument de pilotage et d'évaluation	11
1.2. Etat, collectivités locales : élargir et compléter le champ des données à prendre en compte ?	13
1.3. Autres financeurs	15
2. ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC (I) : À LA RECHERCHE DE LA POLITIQUE DES CONSEILS RÉGIONAUX ET DES CONSEILS GÉNÉRAUX	16
2.1. Qui est habilité à faire quoi ?	16
<i>Ce que dit la loi</i>	16
<i>Les politiques contractuelles tripartites</i>	19
2.2. Qui fait quoi ?	20
<i>Quelle répartition effective des rôles ?</i>	20
<i>Quel registre pour le ministère de la culture ?</i>	21
<i>L'Etat, nécessaire même quand sa présence n'est pas souhaitée</i>	23
2.3. A la recherche de la région et du département	24
<i>La région</i>	24
<i>Le département</i>	26
<i>Régions, départements et intercommunalité</i>	28
3. ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC (II) : LES NIVEAUX COMPARÉS D'INTERVENTION DES DRAC, DES CONSEILS RÉGIONAUX ET DES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS LES POLITIQUES COMMUNES ET CONCERTÉES	29
3.1. L'implication des Drac par rapport à celle des conseils régionaux et des conseils généraux	30
3.2. L'implication des conseils régionaux et des conseils généraux les uns par rapport aux autres	31
4. ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC (III) : POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES DES POLITIQUES COMMUNES ET CONCERTÉES	34
4.1. Points forts	35
<i>Le patrimoine</i>	35
<i>La professionnalisation</i>	38

4.2. Questions	40
<i>Le soutien prononcé à la vie littéraire : stratégie pertinente ou trompe-l'œil ?</i>	40
<i>Entreprises collectives, opérations d'intérêt régional : l'action des SRL</i>	
<i>Chaîne du livre, interprofession</i>	43
4.3. Points faibles	43
<i>Pour une politique du livre et de la lecture</i>	43
<i>L'interrégional et le transfrontalier</i>	45
<i>L'innovation</i>	46
4.4. Limites et intérêt des données recueillies	46
5. RÔLE DE L'ÉTAT	48
5.1. Bilan	48
5.2. Les objections des conseils régionaux et des conseils généraux à une coopération avec l'Etat	49
5.3. Les rôles reconnus à l'Etat	51
<i>L'Etat financeur</i>	51
<i>L'Etat expert</i>	50
<i>L'Etat médiateur</i>	52
6. DES ORIENTATIONS NATIONALES	53
7. INSTRUMENTS POUR L'ACTION (I) : LES MODES DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA CULTURE EN RÉGION	56
7.1. Mieux identifier et coordonner les interventions du ministère de la culture	56
7.2. La contractualisation – Le concours particulier	58
<i>Intérêt et limites de la contractualisation</i>	58
<i>Actualité du concours particulier</i>	62
7.3. Opérateurs, partenaires, FRAB/FRRAB	63
<i>Les structures régionales pour le livre</i>	63
<i>Autres opérateurs et partenaires</i>	66
<i>Les FRAB/FRRAB et l'action en matière patrimoniale</i>	67
8. INSTRUMENTS POUR L'ACTION (II) : DES AGENTS ET DES OUTILS POUR L'EXPERTISE	70
8.1. Conditions de l'expertise de l'Etat (1) : des experts	70
8.2. Conditions de l'expertise de l'Etat (2) : des outils	71
9. L'ÉVALUATION	74

CONCLUSION	77
ANNEXES	
1. Texte du questionnaire	81
2. Données budgétaires : problèmes de méthodologie	84
3. Politiques associant l'État, des conseils régionaux et des conseils généraux	87
4. Politiques communes et concertées : ventilation des budgets par régions (2006)	90

INTRODUCTION

1. Les objectifs et le sujet

Au début de 2007, les conseillers pour le livre et la lecture (CLL) des directions régionales des affaires culturelles (Drac) ont souhaité que soit constitué à la direction du livre et de la lecture (DLL) un groupe de travail sur le thème des politiques de l'Etat en région dans le domaine du livre et de la lecture. Les préoccupations qui étaient à l'origine de cette démarche peuvent se résumer ainsi : dans un contexte de contrainte budgétaire pour l'Etat d'une part, de décentralisation et de responsabilités respectives largement indéfinies en matière de livre et de lecture du côté des collectivités locales d'autre part, quel rôle, quels moyens, quelles stratégies pour l'Etat en région ? Quelle répartition des tâches, quelle coordination avec ces collectivités ?

Ces questions se posaient, s'imposaient depuis longtemps. Mais deux démarches sont venues rendre plus urgent d'y apporter réponse. Initiée à l'automne 2006, la première est celle qui, aux termes d'études et de rencontres, devait aboutir au rapport *Livre 2010* (juin 2007). En effet, à tort ou à raison, il paraissait aux CLL que l'action de l'Etat en région, ainsi que le rôle des collectivités locales, n'y occuperaient qu'une place discrète ; aussi s'agissait-il aussi pour eux d'enrichir la réflexion sur ce point.

La seconde est l'audit de modernisation effectué conjointement par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) sur le thème de « la chaîne du livre » (juillet 2007)¹. Le ministère de la culture s'y voit invité à repenser ses missions par rapport aux collectivités locales, mais d'abord, pour ainsi dire, à mettre de l'ordre chez lui en clarifiant les rôles respectifs de la DLL et du Centre national du livre (CNL) d'une part, de l'échelon central (DLL et CNL) par rapport à l'échelon déconcentré (Drac) d'autre part.

Ce tableau d'un contexte marqué par la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) peut être complété notamment par le rappel :

- s'agissant de la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et les collectivités locales entre elles, du rapport Lambert (décembre 2007)² ; à celui-ci est venu s'ajouter le rapport de la commission sur la libération de la croissance, dite Attali du nom de son président (janvier 2008),

¹ En ligne sur le site du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

² « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », décembre 2007. Rapport d'un groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert. Outre la clarification des compétences, le rapport a pour objet « l'allègement des contraintes normatives » et « la clarification des relations financières ».

dans lequel est proposée en particulier la suppression des départements (décision 260) au profit des régions (décision 258) et des intercommunalités devenues agglomérations (décision 259) ;

- s'agissant de la gouvernance du ministère de la culture et de la clarification des rôles entre l'administration centrale et l'échelon déconcentré, d'un autre audit de modernisation, consacré celui-là à « la tutelle et au pilotage des opérateurs du ministère de la culture » (avril 2007)¹, et du rapport de l'IGAAC (M. Michel Berthod) sur « l'évolution des fonctions de conseiller sectoriel dans les Drac » (octobre 2007).

Le groupe de travail a réuni des représentants des CLL², de la DLL³, du CNL⁴ et de l'inspection générale des bibliothèques (IGB)⁵. La chargée de l'action régionale à la DLL a assuré le secrétariat permanent (Camille Degez puis Isabelle Nyffenegger).

Trois thèmes de réflexion possibles se sont dégagés au cours de la première réunion : les politiques des conseils régionaux et des conseils généraux en faveur du livre et de la lecture ; les structures de mise en œuvre des politiques en faveur du livre et de la lecture ; les moyens mobilisés par l'Etat à destination de son action en régions : crédits déconcentrés (Drac) ; crédits centraux ; aides de tout type provenant des établissements publics de l'Etat (CNL, Bibliothèque nationale de France, Bibliothèque publique d'information, médiathèque de la Cité des sciences et de l'industrie).

Le sujet retenu est : « Actions Etat/régions, Etat/départements : repérage et évaluation des politiques communes et concertées ». On entend par politiques communes des « politiques formalisées par un acte contractuel (convention, contrat, protocole d'accord, etc.) ». On entend par politiques concertées, des politiques « mises en œuvre en dehors d'un accord juridiquement formalisé et faisant l'objet d'un dialogue (échanges, réunions de travail communes), qu'il soit ou non institutionnalisé dans le cadre d'une instance ad hoc. »

¹ En ligne sur le site du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le sujet de cet audit ne concerne pour ainsi dire pas le secteur livre et lecture des Drac.

² Les CLL ayant assisté à tout ou partie des réunions sont Pascal Allard (Nord-Pas de Calais), Marine Bedel et Gérard Bruguière (Bretagne), Martine Blanc-Montmayeur (Provence-Alpes-Côte d'Azur), Jean-Pierre Bougier (Centre), Jacques Deville (Lorraine), Armelle Gendron-Maillet (Pays de la Loire), Philippe Lablanche (Franche-Comté), Elisabeth Meller-Liron (Aquitaine), Odile Nublât (Languedoc-Roussillon) et Lydie Valéro (Limousin).

³ Henri Gay, Valérie Gaye, François Lenell, Monique Pujol, Claire Roche-Moigne.

⁴ Annie Brissiaud, François Rouyer-Gayette, Michèle Thomas.

⁵ Jean-Luc Gautier-Gentès.

2. La méthode

Sur cette base, un questionnaire test a été adressé aux CLL membres du groupe de travail. Entre autres aménagements, les réponses ont conduit à introduire dans la version définitive la notion de politiques convergentes, à savoir, « toutes les autres politiques [*i.e.* = autres que communes ou concertées] qui, sans être concertées, amènent des interventions de l'Etat, des conseils régionaux, des conseils généraux sur les mêmes actions. On peut citer en exemple le cofinancement d'une création de bibliothèque ou d'une manifestation, sans concertation entre les co-financeurs, et chacun selon ses critères ». Il est en effet apparu que cet aspect, d'abord évacué par le groupe de travail, s'était en fait réintroduit dans la première version du questionnaire sous une forme qui correspondait à son statut parmi le groupe, c'est-à-dire ambiguë. Écarté, il n'en persistait pas moins à retenir l'attention. La version définitive du questionnaire en a pris acte.

De fait, s'interroger sur le degré et la qualité des collaborations entre l'Etat d'une part, les régions et les départements d'autre part, c'est s'interroger aussi sur les collaborations qui *n'ont pas lieu*. Pour autant, c'est un des aspects qui seraient sans doute le plus à compléter. Cette question revient en effet à s'interroger sur les politiques des conseils régionaux et généraux en faveur du livre et de la lecture. Un sujet sur lequel les CLL ne disposent pas nécessairement de toutes les informations.

Le questionnaire dans sa version définitive a été envoyé aux CLL de toutes les Drac à l'exception de celles qui n'en possédaient pas à ce moment-là (Corse, Guyane, Guadeloupe, Réunion) ou dont le CLL occupait ses fonctions depuis trop peu de temps pour être en mesure de répondre (Auvergne). Soit 21 régions sur 26. De manière plus ou moins complète, plus ou moins circonstanciée, tous les destinataires ont répondu.

3. Les résultats

Les données demandées se répartissaient en d'une part réponses rédigées sur les politiques conduites (types d'action, évaluation, etc.), complétées, le cas échéant, par la mise à jour d'un état sommaire des structures pour le livre, et d'autre part budgets consacrés au livre et à la lecture, des tableaux à remplir étant proposés à cet effet (annexe 1 : texte du questionnaire).

S'agissant de ceux-ci, il est apparu que les chiffres qui y figurent étaient difficilement exploitables. Ils appellent des questions sur la collecte et donc sur l'unicité des pratiques selon les Drac, mais d'abord sur les buts poursuivis¹. Parmi les problèmes posés, on mentionnera les suivants.

¹ Sur ce point, voir en annexe la note d'Isabelle Nyffeneger (annexe 2).

- Certains tableaux ne sont pas informés. Dès lors, s'il est plus que probable que la place occupée par certains secteurs par rapport aux autres dans les budgets au vu des tableaux informés correspond à la réalité – ainsi le fait que les bibliothèques mobilisent les montants les plus importants (construction et équipement) - ce n'est peut-être pas le cas pour tous les secteurs.

Dans le même ordre d'idée, des interventions en faveur de tel ou tel secteur du domaine livre et lecture ne figureront pas dans les rubriques correspondantes du fait qu'elles sont inscrites dans des contrats, ceux-ci faisant l'objet de rubriques spécifiques¹.

- La typologie des interventions retenue est inspirée de celle de la LOLF. Or, selon les Drac, les mêmes actions ne sont pas toujours rapportées aux mêmes rubriques. Par exemple, les salons ou fêtes du livre, dont la place est plutôt dans la catégorie « économie du livre », peuvent aussi se trouver dans celles du « développement de la lecture » ou du « soutien à la diffusion (vie littéraire) ». Et de fait, il s'agit d'un type d'activité qui ressortit aux trois. Le financement des structures régionales est lui aussi susceptible d'être rapporté à des rubriques différentes selon les Drac. Le développement de la lecture fait l'objet d'une rubrique spécifique. Mais des actions menées dans cette perspective peuvent être comptabilisées ailleurs, par exemple dans la rubrique « aménagement du territoire (autres) » dès lors qu'elles font partie de contrats territoriaux.

Pour assurer une visibilité exacte des politiques respectives des Drac en faveur du livre et de la lecture, pour permettre de les comparer, la première tâche à effectuer serait d'harmoniser leurs pratiques budgétaires. Ou de disposer d'instruments analytiques, permettant d'identifier les actions concernées et de relier entre eux les mêmes types d'actions.

- Un des objectifs des tableaux est-il de comparer les budgets respectivement consacrés au livre et à la lecture par les différentes Drac ? Si oui, pour que la comparaison ait un sens, il y aurait lieu de rapporter les chiffres donnés à ce titre pour chaque Drac à son budget global et aux budgets respectivement consacrés par elle aux autres secteurs culturels.
- Qu'en est-il des budgets consacrés au livre et à la lecture par les conseils régionaux et les conseils généraux ? De ces budgets, les CLL n'ont, ne peuvent à l'heure actuelle avoir que des vues très partielles.

Ces incertitudes rendront périlleux le double exercice auquel nous tenterons de nous livrer, consistant à tenter d'identifier d'une part le niveau comparé des interventions des Drac, des conseils régionaux et des conseils

¹ Par exemple les aides à l'emploi attribuées au titre des Ruches, dont l'attribution est contractualisée dans certaines régions et ne l'est pas dans d'autres.

généraux (3), d'autre part les points forts et les points faibles des politiques conduites (4).

S'agissant des réponses aux questions sur ces politiques, elles ont également révélé des incertitudes. Tous les CLL ne font pas passer au même endroit la frontière entre les politiques concertées et les politiques convergentes. Et de fait, il peut arriver que l'esquisse d'une concertation ayant eu lieu, une intervention cesse d'être purement convergente sans pouvoir être réputée pour autant concertée.

Au chapitre des types d'intervention qui suscitent l'embarras des CLL et se voient rapporter selon les cas aux politiques communes, concertées ou convergentes, doit être mentionné le concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD)¹. Ceci tient au statut du concours particulier et aux utilisations « tactiques » différentes pouvant être faites de celui-ci avec les villes et les départements. D'une part, ceux-ci peuvent y émarger de droit dès lors qu'ils remplissent les conditions requises, des conditions somme toute peu contraignantes ; les politiques de l'Etat et des collectivités concernées peuvent alors être dites seulement convergentes. Mais d'autre part, la nécessité de respecter ces conditions peut donner lieu à un dialogue entre l'Etat et les collectivités, ainsi que la configuration du futur équipement (emplacement, architecture, fonctionnement, services, etc.) ; auquel cas on pourra parler de politique concertée. Enfin, bien que le concours particulier soit de droit, il arrive que l'Etat le fasse figurer au titre de son apport dans des contrats de projets Etat-région (CPER)² et autres documents contractuels ; au sens de l'enquête, il s'inscrit dès lors dans une politique commune.

Enfin, au premier rang des lieux privilégiés où peuvent s'observer, le cas échéant, des politiques décidées conjointement par l'Etat et les collectivités locales, en l'occurrence principalement les régions, figurent les structures régionales pour le livre. Or, comme le confirme en particulier une enquête récemment conduite auprès de celles-ci par la fédération qui les rassemble (FILL)³, les réponses au questionnaire du groupe de travail ne reflètent que partiellement leurs activités.

¹ On entendra conventionnellement par « concours particulier » le concours particulier institué en faveur des bibliothèques à destination des communes et des départements. En effet, il en existe plusieurs au sein de la DGD.

² Cette pratique est contraire aux instructions réitérées du ministère de l'intérieur.

³ Fédération interrégionale du livre et de la lecture. Les résultats en question ont été donnés par Laurent Delabouglise sous le titre « Panorama des structures régionales pour le livre » lors des premières Rencontres nationales du livre en région organisées par la FILL avec le soutien du ministère de la culture et de la communication le 25 janvier 2008. Effectué par la Fédération française pour la coopération des bibliothèques, des métiers du livre et de la documentation (FFCB), à laquelle a été substituée la FILL, le précédent état des lieux datait de 2002. Les tendances observées alors ont fait l'objet d'un article de Béatrice

Pour toutes ces raisons, **le présent rapport livre moins les résultats d'une enquête qu'il n'alimente la réflexion nécessaire pour en conduire une plus complète, plus sûre, plus pertinente.**

Pour corroborer ou compléter les réponses des CLL, le rapporteur a mis d'autres sources à contribution : CPER, tels que dépouillés par la DLL sous le rapport des constructions de BM (bureau des bibliothèques territoriales) ; actions portées à la connaissance de la DLL au titre du patrimoine, notamment en liaison avec le Plan d'action pour le patrimoine écrit et graphique (département des politiques documentaires et patrimoniales) ; données et propositions produites à l'occasion de la séance de travail qui, le 24 octobre 2007, a réuni la DLL, le CNL et les CLL sur le thème des « nouvelles orientations de la politique du livre » ; étude du département de l'économie du livre de la DLL sur « les aides des Drac à l'édition et à la librairie, 2004-2006 » (décembre 2007), etc.

Le 25 janvier 2008 ont eu lieu dans les locaux du ministère de la culture et de la communication, organisées par la FILL avec le soutien de celui-ci, les premières Rencontres nationales du livre en région. Outre les structures régionales pour le livre, la DLL et le CNL, y étaient présents la BnF et la Bpi, des directeurs régionaux des affaires culturelles et les CLL, des cadres en charge du livre et de la lecture au sein de l'administration de plusieurs conseils régionaux, l'IGAAC et l'IGB. Le signataire s'est d'autant moins interdit d'intégrer au présent rapport quelques-unes des réflexions issues de ces rencontres qu'elles se situent dans la continuité du groupe de travail et que le programme en a été pour partie bâti à l'aide des premiers résultats de l'enquête.

1. UN INSTRUMENT DE SUIVI À CONSTRUIRE

1.1. Un instrument de pilotage et d'évaluation

Des réponses sur les politiques conduites, se dégage **un rassemblement d'informations sans équivalent** – sauf erreur, le premier panorama prenant en compte, dans le domaine considéré, l'ensemble du territoire national. Son caractère disparate est le revers de sa richesse.

Malgré tout, le premier résultat de l'enquête qui vaille d'être souligné, c'est que les résultats ou du moins tous les résultats ne sont pas au rendez-vous. On veut dire par là que **l'enquête ne permet d'approcher que très incomplètement les politiques communes, concertées et convergentes Etat-conseils régionaux et Etat-conseils généraux en faveur du livre et de la lecture**. A fortiori l'évaluation de ces politiques est-elle, sauf exception, absente.

Il faut en tirer la conclusion – c'est la première des conclusions à tirer de l'enquête, sans doute la plus importante – qu'**un instrument permettant de décrire ces politiques, de les suivre, de les évaluer et donc de les réorienter s'il y a lieu est à bâtir**. Il paraît évident que le lieu le plus approprié pour ce faire est l'administration centrale du ministère de la culture, autrement dit la direction en charge du livre et de la lecture. Il est non moins évident que l'« instrument » à définir ne pourra rendre les services attendus qu'alimenté régulièrement en informations et en évaluations par les Drac.

Pour définir cet instrument de description, d'évaluation et de pilotage, la DLL et les Drac doivent mettre en commun leurs attentes et leurs compétences. Mais il y a également lieu de tenir compte, afin de bénéficier de leur expérience et si possible de se coordonner avec eux, de l'existence d'observatoires des politiques culturelles qui, à vocation nationale ou locale, incluent le livre et la lecture dans le champ couvert¹. A l'administration centrale du ministère de la culture, la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT) serait concernée par ce sujet au premier chef ; l'observation culturelle est un de ses chantiers. Et il serait de bonne méthode de s'assurer le concours des inspections concernées (IGAAC, IGB), en leur triple qualité de spécialistes de l'évaluation, de fournisseurs d'informations et d'utilisatrices potentielles des informations recueillies.

¹ A vocation nationale : l'Observatoire des politiques culturelles (Grenoble). A vocation régionale : l'EPCC Arteca, « centre de ressources de la culture en Lorraine », et Obster (Languedoc-Roussillon). Il existe un projet d'observatoire régional en Picardie, inscrit dans la convention de développement culturel annexé au CPER 2007-2013 ; confiée à Arteca, la préfiguration devrait débuter en 2008. Signalons en outre que la mise en place d'un observatoire des politiques culturelles des départements, est projetée par l'Assemblée des départements de France (information communiquée par M. Emmanuel Serafini, chargé de la culture au sein de l'équipe administrative de l'ADF).

S'il est vrai que l'observatoire à bâtir doit faire place aux politiques des conseils régionaux et des conseils généraux, **la conception de cet observatoire doit associer, sous une forme ou sous une autre, ces collectivités.**

Enfin, la FILL et les structures pour le livre auraient leur place dans le dispositif. En effet, cofinancées par l'Etat et les collectivités locales, essentiellement les régions, elles sont les mieux placées pour rendre compte, complémentairement aux Drac, des missions qui leur ont été fixées par les unes et les autres. Elles disposent en outre, ou sont à même de disposer, d'informations sur les politiques conduites séparément par les collectivités locales.

Au demeurant, cette connaissance des politiques du livre et de la lecture des collectivités locales, à tout le moins les régions, ou cette aptitude à les connaître, la FILL et les structures pour le livre la revendiquent¹. La difficulté ne serait donc pas de les persuader de collecter les informations en question, mais plutôt de déterminer clairement qui fait quoi en la matière, de la FILL et des structures pour le livre ou de la DLL. Il s'agit d'éviter de se présenter en ordre dispersé auprès des conseils régionaux et généraux.

C'est sous bénéfice d'inventaire qu'a été employé le mot d'observatoire en tant qu'à cette notion est associée une structure administrative plus ou moins lourde. Il ne faudrait pas que la perspective d'une telle structure dissuade de mettre en place l'instrument d'observation et de pilotage dont le besoin se fait sentir. Mieux vaut une structure légère, de type base de données, que pas de structure du tout.

Au début de 2008, soit après la rédaction de l'essentiel de ce rapport, ont été mis en place à la DLL un « observatoire de la lecture publique » et un « observatoire du patrimoine écrit ». S'agissant de l'observatoire de la lecture publique, un agent a été spécialement recruté pour l'animer. S'agissant de l'observatoire du patrimoine écrit, il s'agit d'une mission que le département chargé du patrimoine se propose de développer à effectifs constants. Dans les deux cas, il y a lieu de se féliciter de cette décision de développer la fonction d'« observation » à la DLL, révélatrice de la complexité du paysage à observer et de la nécessité d'y voir clair.

Mais, même additionnés, les objets respectifs de ces deux observatoires ne représentent qu'une part du champ « livre et lecture » dont il est proposé d'approfondir le repérage.

¹ A en juger par l'intervention de M. Vincent Doulain (COBB, Bretagne) lors des premières Rencontres nationales du livre en région, le 25 janvier 2008 : « Les structures régionales pour le livre, lieu d'observation ». Bien entendu, la capacité de jouer effectivement ce rôle varie selon les structures.

1.2. État, collectivités locales : élargir et compléter le champ des données à prendre en compte ?

Quel était l'objectif de l'enquête ? Il s'agissait en bref pour les CLL, en s'interrogeant sur les politiques conduites de concert ou dans la même direction par l'Etat et les principales collectivités locales (régions et départements), de rechercher une meilleure coordination, une complémentarité plutôt qu'une concurrence, de rendre l'action de l'Etat – et celle des dites collectivités – plus efficaces.

Cet objectif était et reste légitime.

Toutefois, l'atteindre supposerait que le champ observé soit étendu, les informations collectées complètes :

- **du côté de l'Etat, c'est, région par région, l'ensemble des moyens qu'il mobilise qui doivent être pris en compte : les crédits de la DLL et ceux des Drac, le concours particulier, mais aussi les moyens mis en œuvre par la BnF, la Bpi, le CNL, etc. ;**
- **du côté des conseils régionaux et des conseils généraux, il s'agit d'identifier l'ensemble des moyens qu'ils mettent effectivement en œuvre au bénéfice du livre et de la lecture.**

Concernant le second point, la collecte des informations pourrait être précédée d'une étude sur la structuration – c'est-à-dire, souvent, l'absence de structuration – des politiques des collectivités précitées en faveur du livre et de la lecture, telle qu'elle peut s'exprimer par exemple dans l'existence d'un service dédié.

La comparabilité des budgets des établissements et services de l'Etat d'une part, des conseils régionaux et des conseils généraux d'autre part, est un des problèmes à résoudre. En effet, leurs structures respectives (Etat et collectivités locales) ou leurs pratiques (Drac) présentent des différences.

Par ailleurs, le périmètre de l'enquête n'a pas été étendu aux villes. Or, adopté pour des raisons pratiques (la crainte légitime de ne pas venir à bout de l'enquête en embrassant trop large), ce parti est, quant au fond, discutable. Et ce pour au moins deux raisons :

1°) Il conduit à ignorer le fait intercommunal, pourtant déterminant. Rappelons qu'au 1^{er} janvier 2007, les groupements de communes concernaient 86,5 % de la population française. Si l'on met à part les cas particuliers à divers titres de la Corse (73,9 %), de l'Ile de France (49 %) et des régions d'Outre-Mer (78,5 %), il n'est pas de région dont les groupements incluent moins de 90,2 % de la population ; ce pourcentage peut monter jusqu'à près de 100 % (Haute-Normandie, 99,9 %)¹.

Sur les 162 communautés d'agglomération (CA) existant au 1^{er} janvier 2005, 134, soit près de 83 %, avaient opté pour la compétence culturelle et

¹ Source : direction générale des collectivités locales (site du ministère de l'intérieur).

sportive¹. Sur ces 134, 11 ne semblaient en fait prendre en compte que la dimension sportive, à en juger par les énoncés publiés et les équipements mis en avant. Sur 162 CA, restent 123 n'excluant pas la culture. S'agissant des communautés de communes, d'après un panel de 101, 69 % déclaraient intervenir en matière culturelle.

Il peut arriver que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) exercent des responsabilités en matière culturelle sans avoir pris officiellement compétence en la matière. Mais à l'inverse, et probablement le cas est-il plus fréquent, prise de la compétence culturelle ne signifie pas nécessairement exercice de cette compétence. Sous cette réserve, des EPCI sont de fait des partenaires décisifs de certaines politiques culturelles de l'Etat, des régions, des départements.

S'agissant de la lecture publique, il apparaît, d'après une récente étude sur l'intercommunalité en France, qu'elle est un des deux principaux secteurs bénéficiaires de l'exercice effectif de la compétence culturelle, l'autre étant les enseignements artistiques². Sur ce point, nous extrayons de cette étude les précisions suivantes.

Concernant les communautés urbaines et CA, les équipements communautaires culturels les plus nombreux sont de loin les bibliothèques (42 %). Suivent, à égalité, les enseignements artistiques et le spectacle vivant (17 % chacun). En matière d'investissements, c'est le spectacle vivant qui tient la tête (57,2 €); mais il ne précède que de peu la lecture publique (55,1 €) suivie des enseignements artistiques (52,9 €). Du point de vue du fonctionnement, la lecture publique (112 000 €) est précédée par les enseignements artistiques (120,3 €), mais précède de loin le spectacle vivant (46,7 €). Les parts les plus importantes de l'ensemble des budgets culturels communautaires sont prises par les enseignements artistiques (33 %) suivis par la lecture publique (28 %). Il en est de même pour les personnels.

Concernant les communautés de communes, parmi les équipements culturels communautaires, les écoles de musique (33 %) devancent nettement les bibliothèques (18 %). Viennent ensuite les centres culturels (13 %).

Il est d'autant plus paradoxal de la part de l'Etat de ne pas prendre en compte l'intercommunalité dans son observation des politiques culturelles en région que, toujours selon l'étude précitée, il apparaît comme un partenaire décisif des EPCI, plus présent que les deux autres dans les démarches prospectives, en particulier le financement d'études, précédé par les conseils

¹ Nous devons les données citées dans ce paragraphe à l'Assemblée des communautés de France (M. Emmanuel Duru, responsable des affaires juridiques).

² La « synthèse conclusive » de cette enquête encore inédite, pilotée par l'Observatoire des politiques culturelles, nous a été aimablement communiquée par un de ces trois auteurs, Emmanuel Négrier (décembre 2007). Elle ne fait que retoucher les chiffres qui précèdent ; les ordres de grandeur sont confirmés.

régionaux pour le cofinancement d'équipements (respectivement 58 % et 63 %) mais devançant les conseils généraux (40 %).

A défaut de prendre en compte la totalité des EPCI, pourraient à tout le moins figurer dans le champ de l'observation les plus importants, c'est-à-dire les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

2°) C'est bien par des villes que passent certains dispositifs mis en place par l'Etat non seulement au bénéfice de ces villes, mais au profit d'aires plus vastes, intercommunales voire régionales ou nationales (pôles associés de la BnF ; dispositif d'aide à la construction de grosses bibliothèques, impliquant que la ville ou l'EPCI attributaire assume un rôle coopératif extra-municipal, etc.).

1.3. Autres financeurs.

Ne fût-ce qu'en guise de pierre d'attente, le rappel suivant s'impose.

L'objet et les termes de l'enquête conduisent à ne mentionner, au titre des partenaires, que l'Etat, les conseils régionaux et les conseils généraux. Toutefois, si les villes, comme il a été dit, se situent en dehors du champ de l'observation, il n'en arrive pas moins qu'elles se réintroduisent, seules ou groupées (EPCI), à la faveur de l'évocation dans les réponses de tel ou tel accord entre les trois principales parties précitées.

Sauf exception, tel n'est pas le cas de l'Union européenne (UE). Or, pour certaines opérations, l'apport de ses crédits s'est avéré, s'avère décisif¹. De plus, financeur, l'UE peut parfois être qualifiée de véritable acteur en tant que ses financements sont attribués à des fins précises.

Du côté de l'Etat lui-même, les budgets qu'il engage au bénéfice du livre et de la lecture en région ne se limitent pas toujours à ceux du ministère de la culture. On citera, par exemple, les aides qui ont pu provenir de la Caisse des dépôts ou certains programmes mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville.

¹ Il s'agit en particulier des crédits de deux fonds structurels : fonds européen de développement régional (FEDER) et fonds du programme « Interreg ».

2. ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC (I) : À LA RECHERCHE DE LA POLITIQUE DES CONSEILS RÉGIONAUX ET DES CONSEILS GÉNÉRAUX

2.1. Qui est habilité à faire quoi ?

La région n'a pas autorité sur les départements ni les communes. Le département n'a pas autorité sur les communes. Pour que puisse être conduite, à l'initiative de l'Etat et/ou avec son soutien, une politique en faveur du livre et de la lecture, il ne reste plus au ministère de la culture qu'à faire fond sur la complémentarité de l'Etat, de la région et du département. Cette complémentarité peut résulter d'un partage des compétences déterminé par la loi. Ou d'une entente entre les partenaires.

Ce que dit la loi

« Aux régions, les compétences d'orientation et de programmation. Aux départements, les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité. Aux communes, les politiques de proximité. » : ainsi la philosophie qui préside à la répartition des compétences entre la région, le département et la commune, telle qu'elle a voulu se traduire notamment par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales, est-elle résumée¹. La réalité est plus complexe.

Publié en 1982, le texte législatif qui détermine les compétences générales des conseils régionaux est suffisamment large pour qu'ils puissent conduire – ou ne pas conduire – une politique plus ou moins nourrie en matière culturelle et donc en faveur du livre et de la lecture :

[Le conseil régional] a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions².

En 2002 et 2003, le vote de textes législatifs additionnels a eu pour objectif manifeste de mieux délimiter ce que pouvait, ce que devait être

¹ Sur le site du ministère de l'intérieur.

² Article L4221-1, alinéas 2 et 3, du Code général des collectivités territoriales.

le créneau d'intervention des conseils régionaux, notamment en mettant en avant la notion *d'intérêt régional*. Ainsi, à côté de l'article précité du Code général des collectivités territoriales, celui-ci est-il venu prendre place¹ :

La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :

- 1° Toutes études intéressant le développement régional ;
- 2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;
- 3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;
- 4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'Etat ;
- 5° Toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct ;
- 6° Toutes interventions dans le domaine économique, dans les mêmes conditions et limites que celles prévues pour les départements par les articles L. 3231-1 à L. 3231-3, L. 3231-6 et L. 3232-4 sans préjudice des dispositions des 7° et 8° du présent article. Ces mesures doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés ; [...]

En apparence, l'intervention de la région en matière culturelle est délimitée : il lui est prescrit d'agir « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ». En fait, elle ne l'est guère. D'une part, parce que les compétences de ces deux dernières collectivités en matière culturelle ne sont elles-mêmes pas clairement délimitées. D'autre part, parce que la possibilité lui est reconnue d'agir *complémentairement* à l'Etat, aux communes et aux départements – une possibilité qui ouvre la voie soit à l'abstention soit, contrairement aux préoccupations manifestées par le texte, aux enchevêtrements.

Ce tableau d'une situation complexe appelle toutefois des nuances quant aux secteurs d'intervention (a) et aux types d'interventions (b).

a) Secteurs d'interventions

a1. En donnant le droit au conseil régional d'agir pour « préserver l'identité » de la région, le législateur l'incitait à s'intéresser à un domaine concernant notamment les bibliothèques. Nous voulons parler du patrimoine.

¹ Article L4211-1.

C'est dans la même logique que se situe la récente attribution aux conseils régionaux, dans leurs ressorts respectifs, de l'inventaire général du patrimoine culturel, l'Etat lui transférant ses services compétents¹.

Au titre des bibliothèques, rappelons également que, par le biais d'une des dispositions du décret sur le contrôle technique de 1988 indiquant qu'il s'applique aux départements et aux régions, les rédacteurs ont envisagé la possibilité qu'existent des bibliothèques dépendant des conseils régionaux².

a2. - Sont également susceptibles de concerner le livre et la lecture, les responsabilités récemment reconnues aux conseils régionaux en matière de formation par la loi du 13 août 2004 : « La région définit et met en oeuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. »³

b) Types d'interventions

b1. - S'il n'est pas question que les départements et les communes soient subordonnés aux régions, le droit est reconnu à celles-ci de **faire des propositions « tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par [les départements et les communes] »**. C'est bien lui conférer, pour peu que départements et villes en soient d'accord, un rôle de maître d'ouvrage. A défaut de l'être de droit, le conseil régional peut l'être en quelque sorte par délégation librement consentie.

b2. – Dès lors que les opérations concernées répondent à un intérêt régional direct, les conseils régionaux ne sont pas seulement admis à financer des investissements, mais à **participer au fonctionnement**.

Certains de ces textes étant récents, il n'est pas sûr que les services de l'Etat aient mesuré toutes leurs implications, en particulier quant à l'accent mis sur l'intérêt régional. Il appartiendrait à ces services de mieux faire correspondre à cette notion les propositions d'intervention faites aux conseils régionaux, certaines possibilités ayant été saisies de ce point de vue (financement des structures pour le livre), mais d'autres non.

S'agissant du livre et de la lecture, la situation est un peu plus claire du côté des conseils généraux. En effet, au cours des années 1980, le département s'est vu transférer les BCP devenues de ce fait BDP⁴. Mais ce transfert n'implique pas nécessairement la mise en oeuvre d'une politique en faveur du livre et de la lecture complète au point où l'entend le ministère de la culture.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, article 95 ; décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007.

² Disposition codifiée à l'article R1422-14 du Code général des collectivités territoriales.

³ Article L214-12 du Code de l'éducation.

⁴ Disposition codifiée à l'article L320-2 du Code général des collectivités territoriales.

De ce domaine comme d'autres, il est loisible aux conseils généraux de se saisir vraiment ou non. Attributaires de missions propres, en particulier dans l'ordre de l'aide sociale, ils n'en peuvent pas moins « apporter aux communes qui le demandent [leur] soutien à l'exercice de leurs compétences »¹.

Du point de vue des politiques du livre et de la lecture, le risque dont les textes sont porteurs est donc double : c'est celui, à la fois, de l'absence ou de la lacune, et celui de la redondance.

Sauf dans le cas des BDP, dont le transfert aux conseils généraux vaut, selon les juristes, obligation pour ceux-ci de les maintenir², il faut ajouter à ce double risque celui de la **précarité des politiques** engagées le cas échéant : dès lors que conseils régionaux et conseils généraux ne sont pas légalement tenus d'assurer telle ou telle mission, ils peuvent non seulement ne pas les remplir, mais, les ayant remplies, renoncer à continuer de les remplir. Ainsi a-t-on vu par exemple un conseil régional se retirer du Fonds régional d'acquisitions pour les bibliothèques, mettant ipso facto fin aux activités de celui-ci (Bourgogne)³.

Les politiques contractuelles tripartites

S'agissant du second point (entente entre les partenaires), les réponses au questionnaire font apparaître **un nombre significatif de documents contractuels associant, à l'Etat, le conseil régional mais aussi des ou les conseils généraux de la région.**

Toutefois, à supposer même que ces contractualisations tripartites soit le signe de politiques véritablement communes, elles ne constituent pas et de loin, sous réserve d'un inventaire plus complet, la majorité par rapport aux contractualisations bipartites Etat-conseils régionaux et Etat-conseils généraux.

En outre, là où elles existent, elles témoignent plus du cofinancement de quelques actions que d'un partage des compétences visant à déployer une politique complète du livre et de la lecture.

¹ Article L3233-1 du Code général des collectivités territoriales.

² Communication de Jacques Bourdon sur « la décentralisation » à l'occasion des journées annuelles de l'ADBDP en 2006, dont le thème était « La décentralisation et les bibliothèques de l'avenir ». Actes consultables sur le site de l'association.

³ Sur les FRAB/FRRAB, voir plus loin, **7.3**.

2.2. Qui fait quoi ?

Quelle répartition effective des rôles ?

A défaut de politiques normées ou établies de concert entre les conseils régionaux et les conseils généraux, observe-t-on une répartition pragmatique des rôles ? « On retrouve », lit-on dans une réponse, « le département sur les questions liées de près ou de loin à la lecture publique, au social et à la politique éducative, au patrimoine et le conseil régional plutôt sur les industries culturelles, les jeunes en formation, le patrimoine, les nouvelles technologies et les médiathèques, mais sous le seul angle des investissements ».

Or, dans cette photographie même, la formation figure dans le champ d'action des deux types de collectivités. Il en est de même du patrimoine. Mais en outre, la photographie appelle quelques correctifs. En effet, il arrive que les conseils régionaux ne prennent pas seulement part aux investissements mais au fonctionnement (ainsi dans le cas des structures pour le livre).

Certaines notions, certains types d'actions sont de nature à entretenir la confusion. Il en est ainsi de l'aménagement du territoire, qui paraît bien devoir ressortir à la fois aux régions et aux départements.¹

La complémentarité de l'intervention des conseils régionaux et des conseils généraux peut être assurée de deux manières : 1) les deux types de collectivités se répartissent les secteurs d'intervention 2) intervenant dans les mêmes secteurs, les deux types de collectivités le font de façon coordonnée, de manière à obtenir le résultat le plus efficace possible.

Si le second type de complémentarité présente l'inconvénient de prêter à moins de clarté, il ne faut pas en méconnaître les avantages. Conjointement avec d'autres concours financier (Etat, Feder, etc.) il peut notamment permettre d'atteindre des niveaux de financement décisifs. **Selon toute vraisemblance, sans ce cumul d'aides publiques de toute origine, des équipements n'auraient pas vu le jour.**

Un tel cumul comporte toutefois des effets pervers. En particulier, plutôt pratiquée pour l'investissement, **la juxtaposition des subventions d'origines diverses laisse pendante la question du fonctionnement**, les bénéficiaires n'étant pas toujours à même de l'assurer à la hauteur voulue.

A l'inverse du second, le premier type de complémentarité présente l'avantage de la clarté. On a toutefois vu que cette clarté – à savoir une répartition des rôles – n'était pas favorisée par les textes normatifs régissant les compétences des conseils régionaux et des conseils généraux.

¹ La réponse de la CLL de la Drac de Champagne-Ardenne traduit le dilemme en faisant observer à la fois que l'implication de la région dans la mise en place de médiathèques de proximité a favorisé l'aménagement du territoire en matière de livre et de lecture, et que, nonobstant, il revenait aussi et peut-être d'abord aux conseils généraux d'y pourvoir.

En élaborant ces textes normatifs mais aussi de par sa pratique en région, tout porte à constater que l'Etat lui-même a ajouté à la confusion des rôles qu'il déplore. « Après avoir », écrit ainsi un conseiller, « tracé aux départements leurs responsabilités (lecture publique en zone rurale, archives), observant que les départements intervenaient dans d'autres domaines, [l'Etat] s'est mis lui-même à solliciter les conseils généraux dans le financement d'autres actions dans les domaines culturels, notamment pour assurer les budgets de grosses structures du spectacle vivant – et ce faisant il s'est parfois interdit de vérifier que les responsabilités de base légale étaient bien assurées ». Le problème ici soulevé est double. D'une part, l'Etat, en quête de financements, semble bien avoir engagé les conseils généraux à disperser leur action en matière culturelle. D'autre part, au sein même des Drac, la légitimité même du livre et de la lecture et de l'opportunité de conduire une politique en la matière semble moindre que celle d'autres secteurs, à commencer par le spectacle vivant¹.

Comme les conseils généraux, les conseils régionaux se sont vus solliciter à divers titres.

Quel registre pour le ministère de la culture ?

Qui, de la région ou du département, est fondé à faire quoi en matière de livre et de lecture ? L'Etat lui-même n'est donc pas au clair sur ce point.

Pour remédier à la confusion actuelle, il est permis d'appeler de ses vœux une clarification législative. Régulièrement suggérée, la disparition du département constituerait une telle clarification. Elle serait lourde de menaces si, avec le département, disparaissaient ses compétences en matière de livre et de lecture et les moyens qu'il y consacre. Elle pourrait être bénéfique si, les conseils régionaux prenant le relais de l'action des conseils généraux et l'*ajoutant* à leur action propre, il en résultait de leur part la politique complète et cohérente dont l'Etat déplore l'absence en région, à la fois centralisée et continuant à assurer – comme le font les conseils généraux – des services de proximité.

Répartir nettement les secteurs d'intervention entre la région et le département, constituerait un autre mode de clarification législative.

¹ Telle est du moins la perception d'une grande partie des CLL. A première vue, les nombres respectifs de conseillers sectoriels sont de nature à alimenter cette perception : en avril 2007, on ne comptait que 35 CLL pour 54 conseillers musique et/ou danse et/ou théâtre. Toutefois, d'une part, les conseillers musique et/ou danse et/ou théâtre mis à part, les CLL sont plus nombreux que toutes les autres catégories de conseillers (26 pour les arts plastiques, 20 pour les musées, etc.) ; d'autre part, le secteur musique-danse-théâtre est un secteur vaste qui en réunit d'une manière largement artificielle au moins deux (la musique et la danse, et le théâtre).

Or, à tout le moins à brève échéance, son adoption est aussi improbable que la disparition du département.

Il ne reste plus qu'à prendre acte du fait que si le département a, à travers les BDP, une responsabilité particulière en matière de lecture publique en milieu rural, il est susceptible d'intervenir dans d'autres domaines touchant au livre et à la lecture, et qu'il en est de même de la région.

Dès lors, l'objectif est certes pour les Drac de contribuer à répartir les secteurs du domaine livre et lecture entre la région et le département. Mais les choses étant ce qu'elles sont, il est aussi – et peut-être surtout – d'identifier avec eux, pour chaque domaine, l'échelon d'intervention le plus opératoire compte tenu des buts recherchés. Ceci en tenant compte, bien entendu, de l'esprit des textes législatifs régissant, le cas échéant, leurs compétences.

Loin d'y perdre, l'efficacité pourrait bien y gagner. Prenons l'exemple d'un même domaine, celui des fonds patrimoniaux (conservation, signalement). Qui, mieux que le conseil régional, est à même de prendre en charge à titre principal la coopération régionale en la matière ? De même, d'abord oublié dans une première version du projet de Plan d'action pour le patrimoine écrit (PAPE) mis en œuvre par la DLL, le département semble bien être un degré d'intervention pertinent non seulement pour continuer à développer la lecture publique, mais pour – conjointement avec certaines BM importantes – identifier, préserver et valoriser les fonds patrimoniaux des petites communes ressortissant à son action.

Quel est le meilleur échelon pour traiter tel ou tel problème ? Sauf dans un cas¹, il est frappant de constater que la question n'est guère posée dans les réponses au questionnaire. Il y a là comme une intériorisation de la confusion actuelle. Or, cette question peut être vue comme une question technique, et comme telle formulable sans indiscretion par l'Etat auprès des régions et des départements au nom de son expertise et audible par ceux-ci. **A supposer que l'Etat n'ait rien à dire, ne veuille rien dire sur les compétences respectives de la région et du département en matière de livre et de lecture, à tout le moins serait-il fondé à exprimer un avis sur l'échelon le plus approprié à tel ou tel type d'intervention.** Cet avis est d'ailleurs susceptible de varier en fonction de la taille des régions.

Quelque forme que prenne la répartition des rôles entre les régions, les départements et l'Etat, il importe qu'il y ait répartition et qu'elle soit opérée au mieux de l'intérêt général.

De ce point de vue, celui des politiques communes et concertées Etat-conseils régionaux et Etat-conseils généraux pour reprendre les catégories du questionnaire, des territoires apparaissent particulièrement riches (Languedoc-Roussillon). Mais d'autres, déficients (Alsace, Bourgogne, Ile-de-France,

¹ Réponse de la CLL de la Drac de Basse-Normandie, qui, au demeurant, imagine un scénario aussi improbable que rationnel : celui de politiques régionales que déclinerait les départements.

Martinique, Nord-Pas de Calais). Et mériteraient, de ce point de vue, des analyses de la part de l'Etat (DLL, Drac, inspections), suivies de la définition de stratégies spécifiques permettant de remédier à cette situation.

L'Etat, nécessaire même quand sa présence n'est pas souhaitée

Au moins une région – à savoir Poitou-Charentes- offre l'exemple d'un conseil régional qui, désireux d'intervenir davantage en faveur du livre et de la lecture, agit en ce sens de concert avec la Drac¹.

A l'inverse, **quelques conseils régionaux, quelques conseils généraux ont manifesté leur désir de définir des politiques en faveur du livre et de la lecture sans recourir au concours de l'Etat**. Ainsi, en Rhône-Alpes, le conseil régional s'est-il tourné vers l'observatoire des politiques culturelles pour organiser des états généraux du livre (juillet 2007), sans y associer la Drac. De même, la Haute-Normandie souhaite-t-elle élaborer elle-même sa politique du livre, en choisissant ses domaines de compétence. C'est également le cas, entre autres départements, de celui du Nord.

En l'occurrence, les représentants du ministère de la culture ne doivent pas se tromper de réaction. Ce qui importe n'est pas que son action en région risque de devenir inutile. En effet, si elle le devenait, cela signifierait que, comme le ministère le souhaitait, conseils régionaux et conseils généraux ont pris le relais pour tout ce qui ne relève pas des missions propres de l'Etat (missions régaliennes, coopération à l'échelon national, fonctionnement des établissements publics nationaux, etc.).

La politique que conduit, que se propose de conduire tel conseil régional ou tel conseil général est-elle complète et efficace ? C'est bien là ce dont il faut s'assurer dans ce cas. Ici encore, le ministère de la culture sera vraisemblablement d'autant mieux entendu que les représentations qu'il sera conduit à formuler en la matière se situeront dans le registre de l'expertise. Plutôt qu'à la déploration sur le dépérissement de l'Etat, central ou déconcentré, et quoi qu'on puisse en penser, **l'avenir est à un Etat moins politique et plus expert, à un Etat dont la légitimité prendra sa source dans la compétence plutôt que dans la loi.**

¹ Depuis 2006, un séminaire réunit chaque année la Drac et le service culturel du conseil régional. La même année, celui-ci a organisé un forum participatif sur le livre et la lecture. Pour 2007, la décision a été prise d'aider davantage l'édition ainsi que de soutenir désormais la librairie.

2.3. A la recherche de la région et du département

La région

Economie du livre (édition et librairie) ; vie littéraire ; bibliothèques (construction, patrimoine, etc.) ; types d'opérations traversant les domaines précités (financement des structures pour le livre, formation, portails, etc.) : à lire les réponses au questionnaire, il n'est pas de secteur du domaine livre et lecture dans lequel les conseils régionaux s'interdisent a priori d'intervenir¹. Mais cette observation qui vaut quand on embrasse toutes les régions d'un seul regard, ne vaut plus quand on le porte sur chacune d'entre elles. Là, ce qui domine, ce sont, pour diverses raisons, des politiques « à la carte ».

Sous cette réserve, telle qu'on croit sinon la voir, du moins l'entrevoir, **l'implication des conseils régionaux en faveur du livre et de la lecture apparaît sensiblement plus marquée que dans l'appréciation qui en est souvent faite de prime abord, probablement parce qu'il est beaucoup attendu d'eux en la matière.** En effet, certains types d'intervention des conseils régionaux en faveur du livre et de la lecture ne sont pas mentionnés, soit parce que les Drac les identifient mal, soit parce qu'ils ont été omis dans les réponses². Mais même les réponses au questionnaire révèlent des actions résolues, telles que la prise en charge des frais d'inscription en bibliothèques des jeunes de moins de vingt-cinq ans et l'attribution d'une somme de six euros aux jeunes pour effectuer des achats en librairie (Franche-Comté).

Ce point mériterait un état des lieux complet. En particulier (pas seulement) l'implication des conseils régionaux dans le financement de la construction de bibliothèques municipales. Nous voulons parler de financements dépassant ceux, habituels, des seuls équipements les plus gros pour s'étendre aux autres. En effet, de ce point vue, l'engagement de certains conseils régionaux est d'ores et déjà très marqué (Centre, Ile de France) ou paraît vouloir le devenir (Limousin).

Il s'agirait d'aboutir à la fois à un inventaire complet des actions des conseils régionaux en faveur du livre et de la lecture dans chaque région, et à une typologie des actions conduites toutes régions confondues, avec mise en relief des plus présentes ou des moins présentes.

¹ A l'exception, d'après les données budgétaires, des actions ressortissant aux postes « Education artistique » et « Soutien aux bibliothèques hors DGD (dont emploi culturel) ». Mais au moins dans le second cas, les réponses au questionnaire mentionnent des interventions des régions à ce titre.

² Exemple d'omission : l'aide à la publication de catalogues de fonds patrimoniaux réalisés à l'initiative de l'Etat (catalogues régionaux d'incunables ou de fonds musicaux). En l'occurrence, la double remarque vaut aussi pour les conseils généraux.

Cet inventaire fait défaut. En effet, à travers les réponses au questionnaire et sauf exception, **les conseils régionaux apparaissent largement, du point de vue des politiques pour le livre et de la lecture, comme des boîtes noires.** Est soulignée, la difficulté pour les Drac à trouver des interlocuteurs en la matière, soit qu'ils s'avèrent être, à la lettre, introuvables (Bretagne), soit que les responsabilités soient éclatées (Franche-Comté, Midi-Pyrénées)¹. Des exceptions confirment la règle (Languedoc-Roussillon²).

Dans certains cas, c'est d'un service livre et lecture qu'est regrettée l'absence. Dans d'autres cas, d'un service culturel. Dans les deux cas, l'absence traduit celle d'une véritable politique du livre et de la lecture, une éventuelle juxtaposition d'actions, au demeurant plus ou moins nombreuses, ne pouvant tenir lieu d'une telle politique.

Pour résoudre ce problème de manque d'interlocuteur, qui à la fois traduit une absence de politique pour le livre et la lecture et l'empêche, une Drac (Pays de la Loire) n'a pas hésité à cofinancer pendant trois ans la création au conseil régional d'un emploi de chargé de mission pour le livre (2004-2006). Cette initiative inhabituelle s'est révélée féconde : une politique paraît bien prendre forme, en relation avec la Drac³.

Dans le cas des conseils régionaux au sein desquels existent des services chargés du livre et la lecture, des réponses font état de lacunes dans la préparation à leur tâche des agents qui en sont chargés : toutes les actions qu'implique une politique du livre et de la lecture ne sont pas nécessairement perçues, ou également maîtrisées. L'Etat pourrait contribuer à y remédier : **il s'agirait en quelque sorte, en une démarche d'ingénierie politico-culturelle, d'exporter auprès des conseils régionaux le concept de politique du livre et de la lecture, tel que l'Etat l'a forgé au milieu des années 1970 en créant la direction du livre et consolidé en la rebaptisant direction du livre et de la lecture au début des années 1980.** Encore faut-il

¹ La réponse du CLL de la Drac de Franche-Comté mentionne, au conseil régional, une direction de la culture, mais ajoute que le domaine livre et lecture, au sens où le ministère de la culture l'entend, y relève de bureaux différents. La réponse des CLL de la Drac de Midi-Pyrénées cite, outre une direction de la culture, une direction de l'action culturelle, ainsi que la direction de l'action économique, et les élus. Il ne s'agit là que de l'esquisse d'une typologie, celle-ci pourrait être enrichie : dans certaines régions, la fonction d'expertise est déléguée à la SRL par le conseil régional, les services centraux de celui-ci conservant la maîtrise des processus administratifs et financiers ; la SRL est l'interlocuteur des CLL pour le compte du conseil régional.

² Dans cette région, c'est au conseil régional que se trouve un service culturel bien identifié.

³ Cette politique est tournée vers l'économie du livre : cofinancement d'une étude sur les points de vente de livres (2005) ; association de la Drac à la définition de la politique du conseil régional en faveur de la librairie ; échange d'informations et d'avis sur les dossiers déposés par les libraires et les éditeurs.

qu'il continue à considérer ce concept comme légitime. Nous reviendrons sur ce point.

Le département

Il est d'autant plus difficile d'évaluer de façon pertinente et autorisée la politique des conseils régionaux en faveur du livre et de la lecture que les textes régissant leur compétence leur laissent toute latitude en la matière – c'est-à-dire celle d'agir ou de ne pas agir. Il manque un référent s'imposant à l'évalué (les régions) comme à l'évaluateur (en l'occurrence, l'Etat).

Tel n'est pas tout à fait le cas des conseils généraux, qui, comme on a l'a rappelé, se sont vu transférer au milieu des années 1980 les BCP devenues de ce fait BDP.

Qu'ont-ils fait de cette compétence ? Qu'en est-il résulté du point de vue du livre et de la lecture ? Ces questions peuvent être déclinées de la manière suivante.

1) Quel sort les conseils généraux ont-ils réservé à leur BDP ? Répondre complètement à cette question dépasserait le cadre de cette note. Dans une autre étude¹, nous avons donné des éléments de réponse mais aussi et surtout exposé les difficultés que présente une telle réponse. La décentralisation des BCP peut être considérée comme globalement réussie. Toutefois, cette appréciation favorable appelle des nuances : si des départements ont fait de leur BDP l'instrument d'une politique ambitieuse, d'autres les ont simplement maintenues voire laissé péricliter.

2) La politique des conseils généraux en matière de livre et de lecture s'est-elle limitée à leur BDP, ou sont-ils allés au-delà ?

2a. - A travers les politiques communes et concertées telles que décrites par les CLL, les bibliothèques ressortissant au champ d'action de la BDP, sinon celle-ci exclusivement, apparaissent le plus souvent comme faisant l'objet d'un intérêt quasi exclusif de la part des conseils généraux : cofinancement des « ruches », aide à la création d'emplois professionnels, etc.

Il faut y ajouter dans quelques régions une participation de tout ou partie des conseils généraux au financement des agences de coopération (Bretagne, Haute-Normandie).

Toutefois, dans ce cas, la pertinence de l'indicateur a ses limites : si BDP et bibliothèques des petites villes se taillent la part belle dans les politiques communes et concertées des départements avec l'Etat, c'est dans une large mesure parce que les Drac, disposant en l'occurrence à la fois d'un

¹ « Les bibliothèques territoriales et la décentralisation : état des lieux », Rapport d'activité de l'inspection générale des bibliothèques pour 2003, p. 62-109.

réfèrent clair pour organiser leur politique en direction des collectivités locales (nous voulons parler de la compétence BDP/lecture publique en milieu rural) et de structures stables pour la traduire en actes (les bibliothèques) ainsi que d'un instrument financier spécifique (concours particulier), ont délibérément cherché à s'appuyer sur cette triple opportunité pour développer une politique en faveur du livre et de la lecture.

D'une part, même au titre des conventionnements, sont mentionnés çà et là des dispositifs qui, soutenus par les conseils généraux, incluent les bibliothèques mais les dépassent (espaces multimédia, villes-lecture, conventions de développement culturel). Et de même des concertations plus ou moins poussées entre l'Etat et des conseils généraux ont-elles pour objet un champ comprenant les bibliothèques mais les dépassant ¹ ou un autre secteur du domaine livre et lecture².

D'autre part, des politiques plus ou moins nourries en faveur du livre et de la lecture sont conduites par les conseils généraux en dehors de toute concertation avec l'Etat. Lesquelles (le cas échéant), c'est la question.

2b. - De toute évidence, même s'agissant des seules bibliothèques, le degré d'engagement des conseils généraux varie non seulement de région à région mais au sein d'une même région. **S'il est vrai que, de ce point de vue, l'existence de politiques communes ou concertées est un indicateur pertinent, il est frappant de constater que, sauf exception** (la Haute-Normandie, qui ne comporte que deux départements), **elles ne concernent jamais tous les départements d'une région et n'en concernent parfois qu'une minorité.**

Contraints d'assurer des charges lourdes en matière d'aide sociale, tous les conseils généraux ne considèrent pas comme prioritaire de conduire une politique culturelle. Sauf pour certains à la relier à leur politique sociale (la culture comme renforçant l'attractivité des territoires, contribuant à résoudre le chômage, etc.). **Paradoxalement, du fait de la compétence du département en matière de lecture publique, certains des conseils généraux qui conduisent une politique culturelle font passer au second plan le livre et la lecture.**

2c.- On l'a relevé : il est apparu, il apparaît aux Drac que l'instrument tout désigné dans un département pour mettre en œuvre une large part d'une politique du livre et de la lecture est la BDP. Des conseils généraux sont de cet avis, qui, du directeur de la BDP, ont fait un directeur de la lecture publique. Mais encore faut-il que cette dénomination recouvre une réalité. D'autre part et surtout, les départements en question sont une minorité.

¹ Réflexions communes sur le livre et la lecture en général en Champagne-Ardenne et en Ile-de-France ; groupe de travail sur la numérisation incluant d'autres établissements patrimoniaux que les bibliothèques en Martinique.

² Concertation sur la vie littéraire en Languedoc-Roussillon.

Le problème ici posé est, à nouveau, celui de la complétude ou de l'incomplétude des politiques conduites par les conseils généraux en faveur du livre et de la lecture. Mais aussi de l'unicité et de la cohérence de ces éventuelles politiques. En effet, les départements sont nombreux, dans lesquels des actions en faveur du livre et de la lecture sont conduites en dehors de la BDP. Et même des actions en faveur des seules bibliothèques.

La formule de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) est-elle de nature à contribuer à résoudre le problème ? En même temps qu'elle portera les différents types de collectivités à échanger entre eux, et celles-ci avec l'Etat, conduira-t-elle les départements participants à se mettre en quelque sorte au clair avec eux-mêmes, c'est-à-dire à unifier leur politique ? C'est possible, c'est souhaitable, c'est même, dans certains cas, probable ; mais garanti, certainement pas.

Régions, départements et intercommunalité

L'implication des conseils régionaux d'une part, des conseils généraux d'autre part, soit séparément soit ensemble, dans des politiques communes ou concertées bénéficiant à des EPCI constitue en soi un sujet d'étude complexe qui ne peut être traité ici mais doit être mentionné.

Des conseils régionaux qui aujourd'hui ont tendance à se tenir à l'écart de l'intercommunalité culturelle, mais pourraient bien être conduits à réviser cette position sous la pression si l'Etat venait à restreindre ses propres interventions en sa faveur ; des conseils généraux partagés entre une logique d'aménagement rationnel du territoire, qui les conduit à encourager l'intercommunalité, et la crainte régulièrement réactivée d'une disparition au bénéfice des EPCI et des régions qui les conduit à considérer avec circonspection le phénomène intercommunal : tels sont quelques-uns des éléments d'un problème qui dépasse mais inclut les politiques culturelles. Et complique, pour l'Etat, la mise en œuvre en la matière de politiques communes ou concertées.

3. ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC (II) : LES NIVEAUX COMPARÉS D'INTERVENTION DES DRAC, DES CONSEILS RÉGIONAUX ET DES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS LES POLITIQUES COMMUNES ET CONCERTÉES

Au-delà de ce que dit la loi, au-delà de ce que déclarent les acteurs quant à ce qu'ils estiment être leurs rôles respectifs, il s'agit ici d'approcher la réalité de ces rôles, c'est-à-dire la part qu'ils prennent effectivement les uns par rapport aux autres 1) en participant ou non au financement des différents secteurs 2) s'ils y participent, de par le niveau comparé de leurs interventions.

Compte tenu des incertitudes que présentent les chiffres issus de l'enquête, il ne pouvait s'agir que de dégager des ordres de grandeur, des tendances. Dès lors, il a paru plus parlant de répartir ces chiffres en catégories.

Plus le nombre de croix est élevé, plus le niveau de l'intervention l'est également. L'absence de croix signifie que le niveau de l'intervention est sinon toujours nul, du moins proche de zéro. Un nombre de croix égal signifie sinon qu'il n'y a pas de différence dans le niveau d'intervention, du moins que cette différence n'est pas significative.

Il est rappelé que **les chiffres ici mis en tableau ne reflètent pas le cas échéant la totalité des interventions des trois parties concernées mais celles qui se manifestent dans les politiques communes et concertées.**

Dans certains cas, le faible engagement des conseils régionaux ou conseils généraux en faveur de tel ou tel domaine à en juger par les politiques communes et concertées traduit de leur part un intérêt peu marqué pour ces domaines en général. Mais dans d'autres cas, ce faible engagement pourra seulement vouloir dire que ces collectivités préfèrent agir hors du cadre contraint d'un accord avec l'Etat, surtout formalisé.

Les chiffres à partir desquels ce tableau comparatif a été établi sont disponibles plus loin (4). Ils ont trait à l'année 2006.

La quasi-totalité des crédits mentionnés sont des subventions de fonctionnement. Sous réserve de confirmation de la part du ministère de l'intérieur, le concours particulier lui-même, constituant une partie de la DGD, relève de cette définition bien qu'il soit attribué au titre de la construction et de l'équipement. Seuls les crédits attribués pour les acquisitions patrimoniales sont généralement inscrits en investissement. Certains crédits pour la numérisation peuvent l'être aussi, les usages variant sur ce point selon les Drac.

	Conseils généraux	État (Drac + DGD)	Conseils régionaux
Développement de la lecture	xx	xxx	x
Soutien aux bibliothèques hors DGD (dont emploi culturel)	xx	xxx	
Soutien à la diffusion : économie du livre, dont aides à la librairie et à l'édition		xxx	xx
Soutien à la diffusion : vie littéraire	xxx	x	xx
Patrimoine écrit hors numérisation et acquisitions	xx	xxx	xx
Patrimoine écrit : numérisation	xx	xxx	xx
Patrimoine écrit : acquisitions		xxx	xx
Formation initiale et continue des professionnels	xx	xxx	x
Education artistique et culturelle : soutien aux structures culturelles		x	
Education artistique et culturelle : soutien direct aux projets	x	xx	
Publics spécifiques	xx	xxx	x
Nouvelles technologies et numérisation hors patrimoine écrit	xxx	xx	x
Coopération et échanges entre institutions [actions culturelles internationales]	x	xxx	xx
Aménagement du territoire : construction et équipement de bibliothèques (concours particulier pour l'État)	x	xxx	xx
Aménagement du territoire : autres	xx	xxx	xx
Structures pour le livre		xxx	xx

Les deux parties qui suivent constituent un commentaire de ce tableau.

3.1. L'implication de l'État (Drac) par rapport à celles des conseils régionaux et des conseils généraux

Il apparaît que l'Etat s'implique dans tous les domaines plus que les régions et les départements. Mais ceci n'est pas surprenant dès lors que les politiques communes et concertées, dont il est ici question, relèvent essentiellement de son initiative – un volontarisme dont l'intérêt se trouve d'ailleurs par là, s'il en était besoin, confirmé.

Le faible engagement des régions et des départements dans le soutien à l'économie du livre comparé à celui de l'Etat, tel du moins qu'il apparaît à

travers les politiques communes et concertées, est corroboré par la récente étude consacrée par le département de l'économie du livre de la DLL aux « aides des Drac à l'édition et à la librairie, 2004-2006 » (décembre 2007). S'agissant de la librairie, priorité des Drac dans ce secteur, on peut noter une augmentation des cas de contractualisation. Mais cette augmentation étant légère et observée par rapport à une quasi absence, il serait prématuré d'y voir le signe d'une amplification significative.

L'édition bénéficie de la part des régions et des départements d'une attention supérieure à celle de la librairie, sans que le constat d'un retrait par rapport à l'Etat s'en trouve invalidé.

Dès lors que le développement à la fois économique et culturel fait partie des compétences des régions, il est permis d'estimer que, particulièrement dans leur cas, la modicité de leur soutien à la librairie et à l'édition (sous réserve d'aides parallèles unilatérales) constitue une sorte d'anomalie et qu'existe donc une marge de progression.

A l'inverse, il n'allait pas de soi que les conseils régionaux, plutôt tournés vers les investissements, acceptent de cofinancer le fonctionnement des structures de coopération. Aussi y a-t-il lieu de considérer comme particulièrement positif que ce soit le cas, même si, de ce point de vue, la situation est plus ou moins favorable selon les régions. Et si la prise en compte de la coopération aurait parfois avantage à dépasser les seules structures dédiées pour inclure par exemple certaines bibliothèques.

Dans ce tableau d'un Etat très déterminé, les secteurs pour lesquels il ne tient pas la tête ne s'en remarquent que plus. Il s'agit de la vie littéraire et des nouvelles technologies et de la numérisation hors patrimoine écrit. De l'intérêt manifesté par les conseils régionaux et généraux pour ces domaines, faut-il déduire que l'Etat pourrait abaisser le niveau de son propre concours sans trop de risques ?¹

3.2. L'implication des conseils régionaux et des conseils généraux les uns par rapport aux autres

D'après nos sources, les conseils régionaux s'impliquent plus que les conseils généraux dans l'économie du livre, les acquisitions patrimoniales, les actions culturelles internationales, les structures régionales pour le livre. Rien, ici, n'est pour surprendre.

¹ Des Drac ont d'ores et déjà supprimé ou réduit les aides aux espaces culture multimédia (EMC) dans leur programmation budgétaire pour 2008. Retrait opportun ou prématuré ? De même, le niveau des crédits de soutien aux manifestations littéraires est souvent en baisse. Et pas seulement, selon des interprétations à vérifier, parce que les Drac en question ne subventionnent plus les manifestations qui relèvent clairement de l'action du CNL, selon une répartition plus rigoureuse des rôles désormais exigée : les manifestations qui relèvent de leur niveau seraient elles aussi concernées.

Tout au plus remarquera-t-on que **si la coopération régionale et donc le financement des structures régionales pour le livre relèvent bien tout naturellement d'abord de la région, les départements ne sont pas étrangers au sujet et pourraient être davantage sollicités.** Dans certaines régions, ils participent à ce financement ; le tableau, sur ce point, ne reflète pas la réalité en faisant état d'une totale absence de participation¹. Mais ces cas sont très minoritaires.

Sans surprise, les conseils généraux s'impliquent plus que les conseils régionaux dans le soutien au développement de la lecture, à la vie littéraire, à l'action auprès des publics spécifiques, au développement des nouvelles technologies.

Il allait un peu moins de soi que ce dût être le cas aussi pour la formation des personnels, compte tenu des compétences des régions en la matière.

De la même façon, même si les politiques sociales et culturelles de proximité relèvent clairement du département, il est permis de penser qu'un concours des conseils régionaux au moins aussi marqué que celui des conseils généraux ne serait pas hors de propos s'agissant des actions en faveur des publics spécifiques, compte tenu de la difficulté des problèmes à résoudre en la matière.

D'après nos sources, les sommes consacrées à la construction de bibliothèques par les conseils régionaux sont supérieures à celles engagées par les conseils généraux. Or, cela surprend compte tenu de la responsabilité des départements en matière de lecture publique et de la politique d'aide à la construction menée par la plupart d'entre eux. Sur ce point, les sources sont-elles erronées, incomplètes ? C'est possible. A moins que l'explication ne soit la suivante : 1) les conseils régionaux subventionnent traditionnellement, fût-ce modestement, la construction de bibliothèques importantes - comme celles qui ont été bâties dans le cadre du programme des BMVR- et donc les plus coûteuses ; 2) des conseils régionaux ont, fait nouveau, mis en place des politiques systématiques d'aide à la construction de bibliothèques. Les conseils régionaux recherchant les « investissements productifs », il y a lieu de se féliciter que les bibliothèques soient considérées comme telles par ceux auxquels nous faisons allusion. **Il ne tient qu'à l'Etat de contribuer à faire en sorte que tous raisonnent ainsi, pour peu qu'une complémentarité soit trouvée par rapport aux aides de l'Etat et des conseils généraux en la matière.**

A remarquer, l'engagement des conseils généraux en faveur du patrimoine écrit hors numérisation et acquisitions, de même niveau que celui des conseils régionaux.

¹ Au financement permanent de la part de quelques conseils généraux auquel nous faisons allusion ici, doivent être ajoutés, de la part de certains autres, des soutiens occasionnels,

Cet engagement du département en faveur du patrimoine est d'autant plus frappant qu'il s'y ajoute une part des actions figurant dans la rubrique « nouvelles technologies et numérisation hors patrimoine écrit ».

Depuis 2004 (loi du 13 août), les départements ont la possibilité de gérer avec les régions des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'Etat, ainsi que celle de se voir transférer la propriété de monuments classés ou inscrits appartenant à l'Etat. On peut faire l'hypothèse qu'à budget constant ces responsabilités nouvelles des conseils généraux en matière de patrimoine architectural et mobilier pourraient s'exercer au détriment des collections patrimoniales des bibliothèques. On peut aussi faire l'hypothèse que poussant à une prise en charge accrue par l'échelon départemental du secteur patrimonial en général, elles seront susceptibles de profiter, à terme, au patrimoine des bibliothèques.

S'agissant de celui-ci, un conseil général, celui du Val d'Oise, a adopté une démarche particulièrement volontaire, visant d'abord au signalement de tous les fonds anciens du département, tous types d'institutions confondues. Pour peu que l'Etat les y incite financements complémentaires à la clef, et en veillant à une coordination avec les conseils régionaux concernés, d'autres pourraient l'imiter.

Enfin, rappelons que les compétences données au département en matière d'enseignements artistiques par la loi précitée invitent à identifier les zones de recoupement entre ce domaine et celui du livre et de la lecture en vue de faire bénéficier le second, le cas échéant, d'opérations entreprises au profit des premiers.

4. ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC (III) : POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES DES POLITIQUES COMMUNES ET CONCERTÉES

Pour tenter d'identifier les points forts et les points faibles des politiques communes et concertées, nous disposons donc grâce à l'enquête de deux sources (voir **Introduction, 3**) : les budgets par financeurs (Drac, conseils régionaux et conseils généraux), tels qu'ils sont synthétisés toutes régions confondues dans le tableau ci-dessous, et les réponses au questionnaire. Le résultat sera d'autant moins incertain que ces deux sources auront pu être croisées, chacune venant éclairer l'autre, confirmer les conclusions qui s'en dégagent ou, au contraire, porter à la prudence à leur sujet. Or, dans l'enquête, il n'est précisément pas établi de correspondance entre ces deux sources.

Par ailleurs, s'agissant du tableau, il y a lieu de rappeler 1°) que les mêmes actions peuvent être logées dans des rubriques différentes selon les Drac 2°) que toutes les Drac n'ont pas informé la grille des politiques concertées.

Pour approcher de façon à la fois plus complète et plus précise la réalité des politiques menées de concert, il conviendrait notamment de dépouiller les CPER – dont les réponses au questionnaire donnent des aperçus d'une densité variable, quand elles n'omettent pas de les mentionner – et de recenser les activités des structures régionales pour le livre, mentionnées en bonne place mais souvent sans autres précisions.

Dans ces conditions, les pages qui suivent ne sauraient passer pour livrer un état complet et véridique des politiques communes et concertées. Tout au plus donnent-elles des tendances, au demeurant utiles. Les questions y seront nombreuses, qui appellent des compléments d'enquête et des échanges contradictoires.

Il est rappelé que la quasi-totalité des crédits en question sont des crédits de fonctionnement (voir plus haut, **3**).

Tableau synthétique des budgets consacrés aux actions communes et concertées (2006)¹

	Conseils généraux	État (Drac + DGD)	Conseils régionaux	Total
Développement de la lecture	231 052	1 636 559	126 854	1 994 465
Soutien aux bibliothèques hors DGD (dont emploi culturel)	216 575	1 036 051	0	1 252 626
Soutien à la diffusion : économie du livre, dont aides à la librairie et à l'édition	1 080	1 767 655	1 430 571	3 199 306
Soutien à la diffusion : vie littéraire	5 628 509	1 865 781	2 253 044	9 747 334
Patrimoine écrit hors numérisation et acquisitions	231 646	374 551	227 000	833 197
Patrimoine écrit : numérisation	539 982	713 119	518 003	1 771 105
Patrimoine écrit : acquisitions	0	677 451	406 499	1 083 950
<i>[Total patrimoine]</i>	<i>771 628</i>	<i>1 765 121</i>	<i>1 151 502</i>	<i>3 688 252</i>
Formation initiale et continue des professionnels	300 000	651 086	84 510	1 035 596
Education artistique et culturelle : soutien aux structures culturelles	0	74 500	0	74 500
Education artistique et culturelle : soutien direct aux projets	11 000	44 480	0	55 480
Publics spécifiques	70 700	1 183 023	48 273	1 301 996
Nouvelles technologies et numérisation hors patrimoine écrit	1 087 243	234 978	76 797	1 399 018
Coopération et échanges entre institutions [actions culturelles internationales]	182 200	664 644	618 000	1 464 844
Aménagement du territoire (concours particulier pour l'Etat)	7 068 626	47 235 527	17 954 687	72 258 840
Aménagement du territoire : autres	438 300	1 460 145	428 174	2 326 619
Structures pour le livre		690 000	630 000	1 320 000
Total	16 006 913	60 309 551	24 802 412	101 118 876

4.1. Points forts

Le patrimoine

Le patrimoine écrit et graphique mobilise le troisième montant le plus important après la construction et l'équipement de bibliothèques et la vie littéraire. Que tel pût être un jour le cas aurait surpris au cours des années

¹ Ce tableau est dû à Isabelle Nyffenegger (DLL). On trouvera en annexe une ventilation par régions (annexe 4).

1970, quand le mot de patrimoine n'était employé, jusqu'au sein du ministère de la culture, qu'à propos des monuments historiques et des musées, à la rigueur de la Bibliothèque nationale¹.

Dans l'importance de ce montant, il faut sans doute voir le résultat de la conjugaison d'un élément permanent et d'un élément circonstanciel, qui résulte au demeurant du premier. L'élément permanent est l'idée nourrie par l'Etat qu'il a, dans ce domaine, des devoirs particuliers, mêmes les fonds qui ne sont pas sa propriété constituant de fait un patrimoine *national*. L'élément circonstanciel est le PAPE, conséquence tirée du premier.

Il resterait à se demander si l'accent mis sur la valorisation, telle qu'elle s'effectue en particulier à travers la numérisation dont certains fonds sont l'objet, ne conduit pas à négliger ces opérations de base que sont la sauvegarde et un signalement au moins sommaire de tous les fonds. Rappelons que selon l'enquête conduite à l'initiative de la DLL dans le cadre du PAPE, les conditions de conservation des collections patrimoniales sont, dans l'ensemble, très éloignées des normes en la matière, et qu'un peu moins de la moitié n'est pas cataloguée, plus d'un tiers n'ayant fait l'objet d'aucun traitement initial².

Nous savons par ailleurs qu'à l'exception des gros établissements (BMC, etc.), les compétences font largement défaut dans les bibliothèques municipales, qui permettent de traiter les fonds patrimoniaux à tous points de vue (conservation, signalement, valorisation), de nourrir et de relayer des politiques nationales ou locales. Ce déficit de compétences explique dans une large mesure ceux que nous avons relevés en matière de conservation et de signalement. **Le ministère de la culture ne peut pas s'estimer investi d'une responsabilité particulière en matière de patrimoine et ne pas porter à cette question toute l'attention qu'elle mérite.** En l'état, considérer que la qualification des personnels en matière patrimoniale ne relève que des collectivités locales reviendrait ni plus ni moins à pérenniser la situation actuelle.

A travers les réponses au questionnaire, le patrimoine écrit et graphique, à commencer par celui des bibliothèques mais pas seulement, apparaît comme un des principaux objets des politiques communes et concertées avec les conseils régionaux. On n'en déduira pas que ces politiques se résument à lui : si les fonds patrimoniaux font si souvent l'objet d'accord entre l'Etat et les régions c'est probablement dans une large mesure parce que

¹ C'est en 1980 que, pour la première fois, un conservateur est recruté par le service des bibliothèques publiques de la DLL pour suivre à temps plein les questions patrimoniales. En 1982, un rapport sur le « patrimoine des bibliothèques » commandé par le directeur du livre et de la lecture et qui marque le début d'une vraie politique en la matière, prend en compte notamment celui des BM.

² *Plan d'action pour le patrimoine écrit et graphique, Synthèse nationale des enquêtes régionales*, en ligne sur le site du ministère de la culture à la rubrique de la DLL.

l'Etat, s'estimant investi d'une mission particulière en la matière et se sachant perçu comme légitime, met ce thème en avant dans ses échanges avec les conseils régionaux.

Il reste que les fonds patrimoniaux sont un des éléments privilégiés. En la matière, les avances de l'Etat auprès des conseils régionaux y rencontrent le souci de renforcer l'identité de leur région et d'assurer son prestige.

Conjoignant patrimoine et nouvelles technologies, plus orientée vers la « mise en valeur », même si elle ressortit aussi au signalement et à la conservation, la numérisation fait l'objet de la part des conseils régionaux d'une attention quasi exclusive, avec son intérêt (la diffusion à des fins culturelles et scientifiques) et ses limites : portant, par choix ou par nécessité, sur des corpus plus ou moins limités, elle peut conduire à négliger, selon une propension déjà relevée plus haut, ces opérations de base que sont la sauvegarde et un signalement au moins sommaire de tous les collections patrimoniales (voir ci-dessous : **7.3, Les FRAB/FRRAB et l'action en matière patrimoniale.**)

Les préoccupations des conseils généraux en matière de fonds patrimoniaux écrits et graphiques sont moins patentes dans les réponses. Mais un recours aux données budgétaires du tableau ci-dessus conduit à les redresser pour partie sur ce point : s'agissant des actions hors numérisation et acquisitions, l'implication des conseils généraux apparaît égale à celle des conseils régionaux. De fait, le département a les mêmes raisons que la région de se préoccuper du patrimoine présent sur son territoire et donc des fonds en question. Mais de plus, cette préoccupation vient se conjuguer avec les compétences des conseils généraux en matière de bibliothèques. Sans parler de leurs services d'archives. **Dès lors, quelque sensible que puisse déjà être la fibre patrimoniale des conseils généraux, ne reste-t-elle pas sous-exploitée ?**

La légitimité de l'Etat en matière de patrimoine, le succès manifeste de sa politique de sensibilisation des collectivités locales en la matière n'en rendent que plus préoccupante la baisse en 2007 des crédits attribués aux Drac à ce titre par rapport à 2006 (1,9 M€ au lieu de 2,5 M€). Ces crédits augmenteront en 2008, mais sans retrouver leur niveau de 2006, puisque cette augmentation portera l'enveloppe à 2,1 M€.

Cette évolution négative – si on la considère sur trois ans - est à nuancer par l'attribution depuis 2007 à la DLL d'un budget qui, aux termes d'une procédure d'appel à projets principalement destiné aux villes, bénéficie au patrimoine écrit en région (conservation, signalement, valorisation). De 200 000 € en 2007, ce budget passera à 300 000 € en 2008. Il est par ailleurs à noter que les projets relevant du signalement et de la conservation – dans le domaine desquels on a souligné plus haut les besoins – sont considérés comme prioritaires.

La professionnalisation

Les bibliothèques doivent être gérées par des bibliothécaires, c'est-à-dire par des agents permanents ayant reçu une formation spécifique. C'est là de la part de l'Etat une position ancienne et constante. Elle reste d'autant plus actuelle que malgré les progrès marqués accomplis en la matière, l'idée que bibliothécaire est un métier ne va toujours pas de soi partout, et que là où elle est admise, il semble que ce ne soit pas toujours d'une manière irréversible.

A tort ou à raison s'agissant des bibliothèques, l'intercommunalité passe pour favoriser le recours au bénévolat. Or, elle gagne du terrain en matière culturelle (voir I).

Il reste que les capacités financières des petites communes sont ce qu'elles sont, et que même dans les plus grandes, l'espoir placé dans de nécessaires créations d'emplois a – et aura sans doute de plus en plus à terme – ses limites. Et ce alors que nous savons combien les besoins en services au public sont grands (extension, diversification, personnalisation) et les plages d'ouverture des bibliothèques municipales françaises réduites.

Dès lors, il serait sans doute de bonne méthode que les services de l'Etat – tout en continuant à plaider pour la professionnalisation – disposent à part eux d'un discours « de secours » plus construit, précisant, dans le cas d'emploi souhaitable ou inévitable de bénévoles, les conditions qui doivent présider à cet emploi. Dans le cas des bibliothèques de communes d'une certaine taille : rôle purement supplétif, de préférence pour des tâches à la fois très consommatrices de temps et ne nécessitant pas des compétences techniques spécifiques (par exemple le portage à domicile). Dans tous les cas, qu'il s'agisse de grandes ou de petites communes : acquisition d'une formation professionnelle minimale, recours possible en permanence à des professionnels « référents », respect des valeurs du service public.

Simple pistes, soumises à la discussion. Celle-ci se nourrirait utilement d'une étude sur le poids réel des bénévoles dans les bibliothèques, celles dans lesquelles il y est recouru, ce à quoi ils sont employés, les qualifications qu'ils ont éventuellement pu acquérir, leur apport (connaissance de tel ou tel milieu social etc.) et leurs limites.

En effet, si, tout bien pesé, il y a plus d'inconvénients que d'avantages à ce que les services de l'Etat ignorent cette question, il leur faut la traiter avec prudence. Tant des collectivités locales risqueraient d'être promptes à se saisir de tout signal favorable de sa part en la matière pour, sans véritable nécessité, ne pas professionnaliser le service public des bibliothèques voire le déprofessionnaliser.

Car c'est bien de professionnels que s'agissant des bibliothèques comme des autres secteurs du domaine livre et lecture, il faut attendre l'*efficacité culturelle* maximale.

De cette évidence, les Drac apparaissent éminemment conscientes. Selon toute apparence, **des progrès marqués sur la voie de la professionnalisation de tous les acteurs de ce qu'il est convenu d'appeler la chaîne du livre sont à inscrire en bonne place à l'actif de leur bilan.**

Pour que, en la matière, l'offre de formation réponde véritablement aux besoins, à tous les besoins et avec pertinence, au moins deux Drac agissent, de façon exemplaire, en amont, en réunissant régulièrement tous les « prestataires » afin qu'ils harmonisent leurs programmes et catalogues¹. Dans toutes les régions, ces prestataires sont nombreux et ressortissent à des administrations différentes. La mise en cohérence de leurs offres est donc aussi nécessaire qu'elle est difficile.

Pour assurer cette mise en cohérence, les Drac apparaissent comme plus ou moins légitimes aux yeux des parties en présence selon les régions, les acteurs et les moments. A l'administration centrale, ce sujet mériterait mieux que d'être seulement effleuré, fût-ce régulièrement.

De même la DLL serait-elle en contradiction avec l'idée, sur laquelle la rue de Valois fonde une partie de sa légitimité, qu'il revient à l'Etat d'assurer l'égalité de tous devant l'accès à la culture, si elle ne se posait pas la question suivante : l'offre de formation est-elle suffisante, en quantité et en qualité, dans toutes les régions ?

Mais, via notamment leurs associations professionnelles, les membres des professions concernées doivent eux aussi veiller à adapter leur formation, leurs compétences, leurs tactiques à des évolutions constantes². Pour les y inciter, les accompagner, seconder leurs attentes auprès des ministères compétents, la mieux placée est ici l'administration centrale.

Professionnaliser : la méthode n'est pas seulement efficace du point de vue des buts poursuivis (développer le livre et la lecture), elle est habile : accroître le nombre et la qualification des professionnels, c'est, pour les services de l'Etat, accroître le nombre de leurs alliés dans leur recherche du développement du livre et de la lecture, intensifier la pression exercée de ce point de vue sur les élus.

¹ Drac du Limousin (réunion plusieurs fois par an d'une commission comprenant le CNFPT, l'ABF, l'université, le CRFCB, le CRL et le CRDP). Drac de Franche-Comté (groupe de pilotage de la formation continue associant le CNFPT, les 4 BDP, le CRL, l'agence de coopération, le centre régional de formation aux carrières des bibliothèques et le centre de ressources sur la littérature jeunesse).

² S'agissant des bibliothécaires, il s'agit, sans renoncer à la spécificité de leurs établissements et de leurs missions, de mieux s'intégrer dans les politiques de leurs collectivités respectives, de travailler davantage dans la transversalité, d'assurer une meilleure présence de leurs établissements parmi la société dans toutes ses dimensions, culturelles, éducatives, sociales ; il s'agit de consacrer, les progrès techniques en la matière aidant, moins de temps aux tâches techniques internes, et plus au service du public, avec les compétences culturelles, documentaires, sociologiques, psychologiques que cela suppose.

A ces alliés, les Drac ne se privent pas de recourir : « communes ou concertées », lit-on ainsi par exemple dans une réponse¹, « les politiques Etat-régions reposent sur un mode opératoire identique : l'association systématique de représentants des professions du livre, la constitution de réseaux professionnels permettant concertation, échanges professionnels, élaboration de chartes, *in fine* professionnalisation du réseau ». Le cas échéant, la tenue, plusieurs fois citée dans les réponses, de « rencontres régionales du livre et de la lecture » pourra occasionner « des frictions » entre l'Etat et le conseil régional concerné; mais elles pourront aussi « contribuer à rapprocher les politiques et à systématiser les échanges ». Ainsi en Haute-Normandie, à la réponse de laquelle sont empruntées les lignes qui précèdent et qui ajoute : « Le contact avec les professionnels a à la fois fait lever des désaccords et conduit à trouver les solutions ». Même s'il ne s'agit là que d'une des stratégies à employer, même si elle est plus ou moins couronnée de succès selon les régions et les moments, les professionnels apparaissent donc comme d'utiles *go-between* entre l'Etat et les collectivités locales, les médiateurs qui, bénéficiaires potentiels de leurs interventions à la fois dans leur propre intérêt et dans l'intérêt général, les porteront à quitter leurs territoires politiques respectifs pour rejoindre celui, mitoyen et neutre, de l'efficacité technique. Voilà qui nuance - sans l'invalider - l'autoportrait d'un Etat ambassadeur des professionnels auprès des élus.

4.2. Questions

Le soutien prononcé à la vie littéraire : stratégie pertinente ou trompe-l'œil ?

Compte tenu d'une part des crédits nécessités par ce type d'opérations, d'autre part de l'existence du concours particulier et de la responsabilité des conseils généraux en matière de lecture publique, il n'est pas surprenant que la construction et l'aménagement de bibliothèques bénéficient des budgets les plus importants.

En outre, dans ce domaine, quand les conseils régionaux interviennent, les subventions croisées provenant de ceux-ci, des conseils généraux et de l'Etat semblent une quasi règle.

On aurait pu s'attendre que le deuxième secteur en termes de crédits mobilisés soit l'économie du livre. Or, il s'agit de la vie littéraire. Dans ce domaine aussi, les subventions sont volontiers cumulées. Plus encore que dans le cas des bibliothèques, une évaluation s'imposerait. Dans quelle mesure la fin du cumul des subventions mettrait-elle en péril des

¹ Celle des CLL de la Drac Rhône-Alpes.

manifestations ? Mais surtout : le rapport - c'est-à-dire les livres vendus, le goût de lire affirmé et étendu, etc. – est-il à la mesure des investissements ?

Entreprises collectives, opérations d'intérêt régional : l'action des structures pour le livre

A en juger par le tableau, les conseils généraux ne subventionnent pas du tout les structures régionales pour le livre (SRL). Or, nous savons que quelques-uns le font, même s'ils sont très minoritaires. Toujours d'après le tableau, le total des subventions des conseils régionaux aux SRL se monte à 630 000 €. Or, ce chiffre est très certainement inférieur à la réalité.

Mais c'est aussi le cas pour les subventions versées aux SRL par les Drac. En effet, d'après le tableau, celles-ci subventionnent les SRL à hauteur de 690 000 €. Or, nous savons que le montant total de leurs subventions est en fait de 3 M€.

De deux choses l'une. Ou bien les réponses à l'enquête sont lacunaires. Ou bien, d'après les CLL, une part de l'action des SRL échappe non seulement le cas échéant aux politiques communes (existence d'un document contractuel) mais aux politiques concertées. Autrement dit, les SRL conduiraient trois types d'actions : des actions résultant d'une commande conjointe Drac-conseils régionaux (et éventuellement conseils généraux), mais aussi des actions répondant à des commandes unilatérales soit des Drac soit des conseils régionaux (et éventuellement de conseils généraux). Voire à aucune commande.¹

Sans doute ces deux raisons se conjuguent-elles pour expliquer la relative modicité des chiffres mentionnés.

Le fait que les SRL, conçues pour être les lieux d'une collaboration entre l'Etat et les conseils régionaux ou généraux, puissent conduire des actions n'engageant pas la totalité de ces partenaires et financeurs ne laisse pas d'appeler des questions. Il en est de même si, à tort ou à raison, elles sont perçues comme telles par les Drac.

Il reste que les subventions versées aux SRL, en particulier par les Drac, sont très supérieures à ce que le tableau en dit. Dès lors, communes ou non aux Drac et aux conseils régionaux ou généraux, concertées ou non entre eux, les entreprises collectives et opérations d'intérêt régional apparaissent comme un axe non négligeable de leurs interventions. D'autant que celles qui sont menées par les SRL ne constituent pas forcément la totalité des entreprises collectives et opérations d'intérêt régional qui sont engagées par l'Etat et les conseils régionaux et/ou généraux en faveur du livre et de la lecture, conjointement ou non.

¹ Troisième explication, à examiner mais peu vraisemblable : les CLL considèrent une part des subventions versées aux SRL comme finançant leur fonctionnement, au sens administratif, mais non des actions.

A l'inverse, il y aurait à déterminer si les moyens consacrés à ces entreprises et opérations en général et aux SRL en particulier sont à la hauteur des enjeux. Ainsi que du rôle propre de l'Etat, des conseils régionaux et des conseils généraux puisqu'ils sont les mieux placés pour, chacun pour son territoire, y faciliter et y porter dans une large mesure la coopération, ainsi que pour faciliter et porter la coopération avec les territoires voisins.

L'action des SRL et plus généralement les politiques conduites en matière d'entreprises collectives et d'opérations d'intérêt régional font partie des sujets qui mériteraient un bilan spécifique.¹

« *Chaîne du livre* », *interprofession*

Au vu des résultats de l'enquête, la réalité de la traduction des notions de *chaîne du livre* et d'*interprofession* (auteurs, éditeurs, libraires, bibliothécaires) dans les politiques conduites appelle des interrogations.

Il est vrai que ce double concept, qui a parfois paru porté davantage par le ministère de la culture que par les intéressés, n'est pas d'une solidité à toute épreuve. En effet, si les auteurs, les éditeurs, les libraires et les bibliothèques sont constitutifs d'un même système « économique-culturel », si pour l'essentiel leurs intérêts sont liés, à tort ou à raison ils ne leur paraissent pas toujours tels².

Et ceci particulièrement en France, d'ailleurs, par rapport, par exemple, à un pays comme le Royaume-Uni. Davantage que de ce côté-ci de la Manche, un usager supplémentaire dans les bibliothèques n'y est pas considéré par les éditeurs comme un acheteur de livres en moins, mais comme un lecteur de plus, susceptible de s'approvisionner à toutes les sources.

C'est une raison de plus pour que s'agissant de l'action en région, les Drac continuent à faciliter rencontres et travail en commun entre tous les membres de la « chaîne du livre ».

Une fois de plus, la pauvreté du panorama sur ce point est-elle induite par les sources ? En effet, celles-ci sont peu disertes sur l'action des structures pour le livre. Or, si interprofession il y a, si se noue ou se consolide une « chaîne du livre », c'est, ce devrait être pour une large part au sein de ces structures. Dans quelle mesure, c'est ce qui resterait à déterminer région par région.

¹ Sur les SRL comme mode de l'action de l'Etat en région et quelques-unes des questions qu'elles appellent, voir plus loin, **7.3**.

² Rappelons en outre que le livre, imprimé ou électronique, ne constitue qu'une partie de l'offre documentaire des bibliothèques.

4.3. Points faibles

Pour une politique du livre et de la lecture

Au risque du simplisme, revenons aux fondamentaux. A quoi une politique du livre et de la lecture vise-t-elle ? A faire lire, en n'oubliant aucune partie de la population. Et en faisant en sorte si possible que le niveau des lectures apporte plus de liberté aux lecteurs, liberté de rêver mais aussi d'exercer le métier de leur choix, de porter des jugements en toute connaissance de cause en matière philosophique, politique, etc.

Pour atteindre ces objectifs, il faut à la fois assurer l'offre (éditeurs, librairies, bibliothèques) et porter la population à la saisir (action culturelle, etc.). Il faut aussi, le cas échéant, mettre la population en *état de saisir* éventuellement l'offre (lutte contre l'illettrisme, etc.). Or, de ce triple point de vue, les résultats de l'enquête imposent trois constats.

1°) Assurer l'offre et porter la population à la saisir : les deux types de préoccupations transparaissent bien à travers les politiques conduites telles que les réponses au questionnaire les reflètent. On n'en risquera pas moins l'hypothèse que la seconde (porter le public à saisir l'offre) fait l'objet d'une attention moindre que la première (assurer l'offre).

Simple hypothèse et donc à discuter. En effet, il est possible que ce constat tienne pour partie aux sources ici utilisées : ce sont des financements les plus conséquents, donc des investissements de type mise en place de structures et construction de bâtiments, que les conventionnements tendront plutôt à faire l'objet.

En dehors de ces conventionnements, des moyens peuvent être consacrés à l'élargissement des publics. Par les Drac. Par les collectivités locales (politiques sociales des départements et des villes). Mais aussi par l'Etat dans le cadre de politiques autres que celles spécifiques du ministère de la culture (politique de la ville).

De plus, il est des opérations qui, semblant plutôt se situer à première vue du côté de la consolidation de l'offre, bénéficient en fait aussi, ou sont susceptibles de bénéficier aussi à la stimulation de la demande. Nous pensons au recrutement et à la formation de professionnels, item récurrent des conventionnements : procéder à ce recrutement, à cette formation, c'est, du moins l'espère-t-on, mettre en place des personnels qui seront à même non seulement de proposer une offre de qualité, mais de contribuer à ce que ses destinataires nourrissent le désir d'en bénéficier. Nous pensons aussi par exemple à l'attribution aux jeunes de bons d'achat en librairie, intervention qui agit à la fois en faveur de l'offre, c'est-à-dire en l'occurrence des librairies, et de ses destinataires, ici les jeunes¹.

¹ Actions relevées notamment en Aquitaine et en Franche-Comté.

A l'idée que les politiques conduites en faveur du livre et de la lecture privilégient l'offre au détriment de la demande, l'importance, relevée plus haut, des budgets consacrés à la vie littéraire paraît apporter un démenti. Mais il resterait à préciser d'une part ce que cette expression générique recouvre, et d'autre part, le cas échéant, l'importance quantitative et le profil socioculturel des publics touchés.

2°) L'offre elle-même n'est pas assurée de manière égale auprès de l'ensemble de la population. On veut parler en particulier des personnes sous main de justice ou des personnes hospitalisées – un problème qui ne concerne pas seulement le ministère en charge de la culture, mais le concerne aussi.

3°) Enfin, **les publics les plus éloignés de la culture et de la lecture, s'ils ne sont oubliés, font semble-t-il l'objet de politiques particulièrement parcellaires et/ou précaires**, là où l'efficacité requière, tout au contraire, une détermination et des moyens démultipliés et inscrits dans la durée. Nous faisons bien entendu allusion aux personnes illettrées. Mais **l'attention légitime portée, au moins en paroles, à celles-ci ne doit pas conduire à oublier d'autres laissés-pour-compte de la démocratisation de la culture et de la lecture**, à savoir les classes populaires. Présentes dans les esprits, elles ne le sont guère dans les réponses – et ce alors que nous savons qu'une véritable démocratisation de la culture et de la lecture, c'est-à-dire un élargissement du public au-delà des classes moyennes, est encore devant nous¹.

Il serait donc exagéré de dire que les politiques du livre et de la lecture sont des politiques du livre plus que des politiques du livre *et de la lecture*, des politiques de la pierre, des politiques de l'offre négligeant tout à fait d'agir aussi sur l'ensemble de ses destinataires, des politiques dans lesquelles l'économie du livre se taille la part du lion par rapport aux publics et à la démocratisation. Exagéré, donc. Mais totalement faux ?

Pour le secteur livre et lecture des Drac, un programme qui, dans le budget 2008, connaît une baisse marquée est le 224, c'est-à-dire celui dont dépendent notamment le dispositif des villes-lecture et les opérations en faveur des publics dits spécifiques. Le déséquilibre dont nous formions l'hypothèse qu'il s'opérait au détriment de la *lecture* et des *publics*, devrait donc s'en trouver accentué.

Il est vrai que le même programme inclut aussi les aides à la formation. Ici, c'est à la fragilisation d'un point fort qu'on risque d'assister.

Sur un plan non plus strictement budgétaire mais stratégique, une politique du livre et de la lecture, surtout de la lecture mais aussi du livre,

¹ Le fait que l'élargissement du public des institutions culturelles se soit produit au sein des classes moyennes a été mis en relief en particulier dans le cas des bibliothèques municipales. L'enquête la plus récente donnant des éléments sur ce point a été conduite à la fin de 2005 (Bruno Maresca : *Les bibliothèques municipales en France après le tournant Internet. Attractivité, fréquentation et devenir*, Bpi/Centre Pompidou, 2007).

demande à ne pas être séparée le cas échéant de dispositifs globaux, qu'il s'agisse de la politique de la ville, dont la nécessaire dimension culturelle ne sera pas oubliée, ou, déjà cités, des contrats villes lecture, qui impliquent une collaboration de toutes les parties concernées (libraires, éditeurs, bibliothèques, établissements scolaires, services en charge de l'aide sociale, etc.). Or, à cet égard, le paysage est un peu flou, à l'instar de la doctrine.

L'interrégional et le transfrontalier

Si regrettable qu'elle puisse paraître, la rareté des entreprises interrégionales n'est pas vraiment pour surprendre¹ : sauf volonté politique rare, les limites administratives de la région constituent une frontière à laquelle force est à l'éventuel élan des professionnels de s'arrêter, quelque dénuée de pertinence qu'elle puisse être pour eux. De plus, pour envisager de coopérer avec une autre région, il faut soi-même disposer d'une organisation suffisamment solide de ce point de vue.

Mais presque plus surprenante est, sauf exception², l'absence d'entreprises coopératives transfrontalières d'envergure associant une région française à une ou des régions d'autres pays de l'Union européenne quand on sait à quel point celle-ci y est favorable, financements à la clef³. Au sein de certaines régions, il arrive en outre que la mésentente entre les collectivités – notamment les métropoles – soit telle qu'elles coopèrent plus volontiers avec un pays voisin qu'entre elles. **C'est peut-être au-delà des frontières que réside paradoxalement la clef de l'émergence ou de la consolidation de certaines politiques régionales françaises.**

A moins que de telles entreprises transfrontalières d'envergure ne se nichent parmi ces actions culturelles internationales que n'évoquent guère les réponses au questionnaire mais auxquelles est consacré au contraire, d'après les données budgétaires, un montant total non négligeable⁴? Sous réserve de confirmation, il semble plutôt s'agir d'opérations limitées, même si elles se

¹ Démarrage, signalé par une réponse complémentaire de la Drac de Provence-Alpes-Côte d'Azur, d'une opération de numérisation de périodiques provençaux et occitans.

² Franche-Comté : programme « Par-dessus le mur, l'écriture », ensemble de manifestations et d'activités autour de l' « axe jurassien franco-suisse ». Créé en 2002 avec un financement de l'Union européenne (fonds Interreg), il se poursuit bien que ce financement ait pris fin en 2005. Des opérations pourraient voir le jour en Lorraine dans le cadre de la Grande Région, ensemble coopératif transfrontalier qui rassemble, outre la région Lorraine, deux Länder allemands (Rhénanie-Palatinat et Sarre), deux des trois communautés belges (communauté française et communauté germanophone) et le Grand Duché de Luxembourg.

³ Déjà cité, le programme d'initiative communautaire Interreg a pour objet de favoriser la coopération transeuropéenne.

⁴ Voir dans le tableau des données budgétaires la rubrique « Coopération et échanges entre institutions ».

répètent éventuellement, telles que la participation à des salons du livre à l'étranger ou la formation de professionnels étrangers. C'est un des points qui mériteraient une explicitation, suivie d'une évaluation.

Il a été suggéré plus haut qu'un regard plus approfondi du côté des structures régionales pour le livre conduirait à enrichir, bien que dans des proportions inconnues, le tableau de politiques en région décevantes sous le rapport de l'interprofession à en juger par les réponses au questionnaire. Il pourrait bien en être de même pour les actions transrégionales ou transfrontalières, d'après une enquête récente conduite par la FILL auprès de ses adhérents¹. Toutefois, là encore, sous réserve d'informations plus précises, il semblerait s'agir plutôt d'opérations ponctuelles (manifestations, etc.).

L'innovation

Les réponses ne laissent apparaître que **peu d'actions novatrices**, qu'il s'agisse des domaines d'intervention mais aussi des méthodes employées. Peut-être la réalité est-elle plus riche, et manquait-il une question sur ce point dans le questionnaire.

4.4. Limites et intérêt des données recueillies

1°) Cette tentative pour identifier les tendances des politiques communes et concertées toutes régions confondues, est-il possible de l'appliquer à chaque région ?

Un tableau distribuant par région les financements et leur origine et les types d'action est annexé à ce rapport. Il apparaît toutefois qu'il serait encore plus périlleux d'en tirer des enseignements fiables que dans le cas du tableau prenant en compte toutes les régions, les effets du caractère incomplet et disparate des réponses selon les Drac s'y faisant sentir davantage.

2°) Les tendances repérées s'agissant des politiques communes et concertées, valent-elles pour l'ensemble des politiques du livre et de la lecture conduites par l'Etat, les conseils régionaux et les conseils généraux ? Autrement dit, cette esquisse d'un tableau des politiques communes et concertées approche-t-elle en même temps la politique du livre et de la lecture en général, conduite, les trois financeurs considérés confondus, par ceux-ci ?

A priori la réponse ne peut être que négative, l'enquête s'intéressant essentiellement aux politiques communes et concertées, et des Drac, de surcroît, ne donnant au titre des budgets que ceux relatifs aux politiques communes. Malgré tout, dans la mesure où sont prises en compte des

¹ Laurent Delabouglise, exposé précité présenté lors des premières Rencontres nationales du livre en région le 25 janvier 2008.

politiques non seulement communes mais concertées, les tendances qui se dégagent ont un peu plus de chances d'être également significatives de l'ensemble des politiques du livre et de la lecture que si n'étaient considérées que les politiques communes.

5. RÔLE DE L'ÉTAT

5.1. Bilan

Les réponses s'entendent à considérer que l'action de l'Etat en région a produit un effet positif auprès des conseils régionaux et des conseils généraux. Il ne fallait pas attendre des Drac une autre appréciation, sauf à ce qu'elles se présentent comme superflues ou inefficaces. On doutera toutefois d'autant moins du bien-fondé de cette appréciation que les résultats sont là (multiplication des mètres carrés de bibliothèques, etc.) et que cette appréciation est mesurée. En effet, ce que disent les réponses n'est pas que la réussite de l'Etat est éclatante ; au contraire, elles en soulignent les limites. Mais que la politique de l'Etat a eu un « effet levier ». Cette expression revient et ce n'est pas par hasard. Elle traduit à la fois le caractère décisif de l'action de l'Etat (sans lui, la charge n'aurait peut-être pas été soulevée) et ses limites (une fois la charge déplacée, le levier peut être remisé).

Un effet levier, donc – et ce n'est pas douteux. Il resterait à argumenter, région par région, cette assertion. Dans quels secteurs du domaine livre et lecture des progrès ont-ils été accomplis ? Mais aussi : des politiques ayant été initiées grâce aux incitations de l'Etat, conseils régionaux et généraux les ont-ils véritablement prises à leur compte, poursuivies *dans la durée* ? D'un tel passage de témoin, des secteurs ont-ils bénéficié plutôt que d'autres, et si oui, quels enseignements en tirer ?

A défaut d'un inventaire critique complet des actions qui ont ou n'ont pas été réalisées, les réponses au questionnaire permettent de cerner la façon dont conseils régionaux et conseils généraux voient le rôle de l'Etat, telle du moins qu'elle est perçue par les CLL. **Il resterait bien entendu à confronter cette perception des CLL à ce que conseils régionaux et conseils généraux auraient eux-mêmes à dire directement sur ce sujet.**

Plus l'Etat d'une part, les collectivités locales d'autre part escomptent tirer un bénéfice politique d'une opération, moins ils seront enclins à laisser ce bénéfice aux autres. Sans surprise, on constatera que cet axiome se vérifie dans le domaine du livre et de la lecture.

Si une coopération avec l'Etat soulève, de la part des conseils régionaux et généraux, des objections de divers types (5.2), celui-ci ne s'en voit pas moins reconnaître plusieurs rôles (5.3) ; mais c'est à certaines conditions.

5.2. Les objections des conseils régionaux et des conseils généraux à une coopération avec l'État

De ce point de vue, un travail à effectuer serait d'opérer une distinction entre les objections conjoncturelles – celles qui sont liées à une situation politique et/ou à un moment donné – et les objections quasi structurelles. L'identification des obstacles structurels ne serait pas d'un mince secours à l'Etat pour adapter ses stratégies et ses moyens à la réalité des attentes et réticences des conseils régionaux et généraux. Mais les obstacles conjoncturels eux-mêmes sont vraisemblablement passibles de l'établissement d'une typologie susceptible de nourrir des stratégies.

Fondées seulement sur les réponses au questionnaire, les lignes qui suivent ne constituent que la première esquisse d'une identification des objections des conseils régionaux et des conseils généraux à une coordination avec l'Etat.

- a) La collectivité ne souhaite pas conduire une politique en faveur du livre et de la lecture. Pour diverses raisons, elle leur préfère d'autres domaines. S'agissant des conseils régionaux, ceux qui apparaissent comme retenant prioritairement leur attention sont le spectacle vivant, la création artistique. Situé au confluent de l'éducatif et du culturel, le rôle qui est leur dévolu depuis peu en matière d'enseignements artistiques n'est pas sans les renforcer dans cette option.
- b) La collectivité souhaite conduire une politique en faveur du livre et de la lecture, mais entend en déterminer seule les contours. Les raisons de ce souci d'autonomie seraient à inventorier. Les unes peuvent être conjoncturelles (mauvaises relations avec la Drac), les autres quasi structurelles (crainte que l'Etat expert n'impose des objectifs et normes élevés jugés conduire à des politiques maximalistes, trop coûteuses).
- c) La collectivité conduit une politique en faveur du livre et de la lecture. Mais n'entend pas couvrir certains domaines. Ce choix peut être déterminé par l'idée que la collectivité se fait de ses compétences. Ainsi des conseils régionaux font-ils état de leur souci de ne prendre en compte que de ce qui relève véritablement du niveau régional. Un souci dont la pertinence n'appelle pas en soi d'objection, mais auquel on adhérerait d'autant plus volontiers s'il était appliqué dans toute sa rigueur. S'agissant du spectacle vivant, tous les conseils régionaux ne prennent-ils en charge que ce qui serait justifié à leur niveau ? S'agissant du livre et de la lecture, certains ne laissent-ils pas de côté des domaines qui relèveraient éminemment de leur niveau (coopération) ? Il est frappant de constater que, sur huit pôles régionaux de la BnF constitués ou en cours de constitution, le conseil régional ne figure que dans un cas au nombre

des signataires¹. Par ailleurs, dans une région, il a cessé de financer la structure pour le livre².

C'est notamment ici que doit être rappelé l'axiome mentionné en exergue, selon lequel le bénéfice politique qu'une collectivité escompte retirer d'une opération n'est pas indifférent au fait qu'elle s'en saisisse ou non et à son degré d'engagement. Ce rappel vaut aussi pour le motif qui suit.

- d) La collectivité conduit une politique en faveur du livre et de la lecture. Mais elle ne souhaite pas que l'Etat vienne interférer dans certains domaines.

De ce point de vue, la vie littéraire apparaît comme un domaine que conseils régionaux et conseils généraux ne partagent pas volontiers avec l'Etat, à supposer qu'ils s'y intéressent. **Se dessinent ainsi, du point de vue de l'action des conseils régionaux et généraux, deux zones : l'une dans laquelle l'intervention de l'Etat est acceptée voire souhaitée, ne serait-ce que parce que les budgets nécessaires sont lourds (économie du livre, bibliothèques) ; l'autre où elle l'est moins parce qu'on touche au tissu électoral, à la vie associative, parce que les actions y sont plus visibles, plus médiatiques.**

On serait tenté de résumer les lignes qui précèdent par ces lignes provocatrices : *les régions et les départements sont d'autant plus enclins à laisser l'Etat intervenir que les coûts sont élevés et les bénéfices politiques réduits*. Un axiome auquel ces collectivités ne manqueraient pas de répondre de la façon suivante : *la gratitude que l'Etat exige en retour de ses financements est inversement proportionnelle à la hauteur de ceux-ci*. Ce qui introduit au dernier type d'objection :

- e) L'Etat passe auprès des collectivités locales pour ne pas être un partenaire fiable. Prompt à fixer des objectifs ambitieux, disent-elles, il l'est moins à assurer la pérennité de ses cofinancements. Sous ce rapport, des conseils régionaux et des conseils généraux vont jusqu'à percevoir les offres de contractualisation que leur présente l'Etat comme une sorte de piège : une façon de les conduire à prendre seuls en charge à terme certains types d'action, sous couleur de les prendre en charge conjointement.

¹ Il s'agit du conseil régional de la région Languedoc-Roussillon. Les sept autres régions, celles dont les conseils régionaux ne sont pas signataires, sont les suivantes : Auvergne, Bourgogne, Picardie, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Basse-Normandie, Haute-Normandie. Source : BnF (journée des pôles régionaux, 5 octobre 2007).

² Il s'agit de la région Pays de la Loire.

5.3. Les rôles reconnus à l'État

L'État financeur

D'une manière générale, c'est peu dire que les apports financiers de l'Etat sont acceptés par les régions et les départements : ils sont bien évidemment attendus, exigés. On a toutefois vu certains s'en passer, en particulier parce que ce concours impliquait de satisfaire à des critères jugés superflus (professionnalisation des acteurs de la chaîne du livre) ou générateurs de coûts estimés trop élevés. Admis par les régions et les départements à fournir son expertise (voir plus bas), l'Etat ne l'est parfois qu'en tant que cette expertise ne les conduit pas à des débours jugés trop lourds.

De là, pour l'Etat, un dilemme classique. Si l'alternative est entre soutenir une opération ne satisfaisant pas aux critères d'une qualité maximale et pas d'opération du tout, ne vaut-il pas mieux retenir la première option ? D'un autre côté, l'absence d'objectifs et de critères assez exigeants compromet l'efficacité des politiques et revient donc à dépenser des crédits quasi inutilement.

Ce qui fait ici défaut, sauf exception, c'est une définition partagée de ce que doit être une politique efficace du livre et de la lecture.

Si conseils régionaux et conseils généraux peuvent déplorer que l'Etat n'apporte pas de concours financier dans tel ou tel domaine, ils comprennent moins encore qu'il ne tienne pas ses engagements¹. Il est fait notamment allusion ici aux tensions sur le concours particulier dans certaines régions.

L'État expert

Point fort de l'Etat, même s'il n'en a bien évidemment pas l'exclusivité, compétence d'avenir dans la perspective d'une probable autonomie accrue des collectivités locales, volontiers saluée comme telle par celles-ci, il n'en est que plus surprenant de constater que **son expertise est peu évoquée dans les réponses au titre des compétences qui lui sont reconnues, qui sont sollicitées et qui devraient être cultivées.** Cette discrétion souffre d'éclatantes exceptions².

Si l'expertise apparaît peu dans les réponses des CLL, est-ce parce qu'elle va de soi ?

¹ De ce point de vue, le fait que l'Etat contractualise avec les collectivités locales préserve mieux les crédits concernés...contre lui-même. Sans les mettre tout à fait à l'abri.

² La réponse de la CLL de la Drac de Poitou-Charentes donne comme exemple d'intervention réussie de l'Etat expert la préfiguration de l'EPCC devant réunir à Angoulême le Centre national de la bande dessinée et de l'image et la Maison des auteurs.

Ce pourrait être aussi parce que son déploiement rencontre des limites. Pour les collectivités locales, accepter voire solliciter l'expertise de l'Etat, c'est aussi conserver la liberté de n'en pas suivre les conclusions. Particulièrement quand elles induisent investissements et coût de fonctionnement (voir plus haut, *L'Etat financeur*).

Pour les mêmes raisons, si régions et départements acceptent le cas échéant de cofinancer avec les Drac des études (sur la librairie, l'édition, les bibliothèques, etc.) ou de co-organiser des assises avec les professionnels, deux moyens de les impliquer auxquels les Drac recourent usuellement à bon droit, c'est sans doute qu'ils ne sont pas totalement réticents à l'idée d'initier ou d'amplifier une politique en faveur du livre et de la lecture. S'ils l'étaient, il ne serait pas passé commande des études, les assises n'auraient pas lieu. Sous cette réserve, il est de bonne méthode de recourir aux unes et autres. D'une part, elles viennent augmenter les chances d'emporter la conviction des conseils régionaux et conseils généraux, de transformer l'absence d'hostilité en intention favorable, l'intention favorable en une politique plus ou moins nourrie. D'autre part, en passant par des tiers (les auteurs des études, les professionnels), l'Etat, réputé exigeant, fait patte de velours, il court moins le risque d'effaroucher ses interlocuteurs.

Véritable volet de l'expertise, complément en aval de la définition, en amont, d'une politique nourrie de l'analyse de la situation et de comparaisons, une évaluation de la part de l'Etat sera elle aussi jugée plus ou moins opportune. Elle sera d'autant mieux acceptée 1) que l'apport financier de l'Etat à l'« objet » évalué (structure, opération) aura été conséquent 2) qu'elle se donnera non comme un contrôle mais comme une évaluation, partagée et neutre, même si, dans la pratique, les évaluations restent souvent perçues comme des contrôles. Nous reviendrons sur ce sujet.

L'Etat médiateur

Plus les tensions politiques seront vives entre des collectivités locales dans une région, plus volontiers elles recourront à l'Etat. Pour peu, bien entendu, qu'il apparaisse comme **impartial**.

Des collectivités coopèrent plus volontiers avec l'Etat qu'entre elles. **C'est parfois par le truchement d'une coopération avec l'Etat qu'est susceptible de passer, que passe une telle coopération entre collectivités.**

6. DES ORIENTATIONS NATIONALES

De l'administration centrale, les CLL attendent des budgets leur permettant de développer, chacun dans sa région, une politique du livre et de la lecture dans tous ses aspects. A lire les réponses au questionnaire, il est moins patent qu'ils attendent de la même administration centrale des orientations nationales dans lesquelles inscrire leur action. Rares sont en effet celles qui expriment le besoin de telles orientations.

Sans doute y a-t-il là comme l'expression d'une sorte de respect des formes : si les CLL, d'ailleurs tacitement d'accord en cela avec la DLL, se voient comme les correspondants de celle-ci en région, ils sont placés sous l'autorité des directeurs régionaux. C'est donc de ceux-ci qu'ils se doivent d'attendre leurs consignes, avec les variations qu'est susceptible d'induire, selon les Drac, la différence des personnalités et des préoccupations des intéressés, sans parler du contexte politique local.

Cette situation hiérarchique limite le caractère opératoire pour les CLL des éventuelles orientations venues de la DLL.

Il n'est pas interdit de penser que cette limitation ne présente pas que des désavantages à leurs yeux ; dans la mesure que l'on a dite (consignes des directeurs régionaux, politiques des collectivités locales), elle leur assure un espace de liberté.

Il reste que le principe même du groupe de travail et de l'enquête pour ne citer qu'eux, groupe de travail et enquête voulus par les CLL, témoigne de leur part d'un besoin de clarification, primo, quant aux objectifs, secundo, quant aux méthodes.

Dès lors, la discrétion des réponses au questionnaire quant à l'opportunité d'orientations nationales peut être lue comme le signe même de l'intérêt suscité par de telles orientations. Pour partie, il va de soi pour les CLL que de telles orientations doivent être définies à leur intention (et de préférence avec eux). Pour une autre part, ils craignent qu'elles le soient – c'est-à-dire que, dans un contexte de contraintes budgétaires, les directions attendues traduisent un repli plutôt qu'un nouvel élan. A tort ou à raison, ne les portent pas à l'optimisme de ce point de vue : la place pour le moins discrète généralement occupée par le livre et la lecture dans les circulaires ministérielles qui, chaque année, orientent l'action des Drac ; la fin ou la réduction de certains programmes dont l'utilité était pourtant avérée (Ruches, contrats villes-lecture, etc.).

Les orientations attendues concernent, avons-nous dit, primo, les objectifs, secundo, les méthodes. S'agissant des objectifs, ce que devrait être dans chaque région une politique du livre et de la lecture complète ne fait sans doute l'objet d'aucun désaccord entre la DLL et les CLL. Mais parmi la palette des opérations à conduire, le contexte budgétaire impose des choix.

Or, si ces choix peuvent, doivent pour partie être orientés par les contextes locaux, pour une autre part ils appellent une réflexion au niveau national. C'est qu'ils renvoient à l'idée que l'Etat – en l'occurrence le ministère de la culture - se fait de son rôle. Même si cet aspect n'est guère mentionné dans les réponses, **il y a également lieu de tenir compte des éventuelles évolutions du « paysage livre et lecture » dans son ensemble, les secteurs dans lesquels il s'est consolidé, ceux où il s'est fragilisé.**

C'est sur la voie qui sépare d'une part une politique nationale méconnaissant les réalités régionales et la marge d'appréciation des Drac, et d'autre part le renoncement à des analyses et missions prenant en compte l'ensemble du territoire national, qu'il est attendu de l'administration centrale qu'elle s'engage. Avant de parcourir cette voie, il faut la tracer.

Ce tracé devra sans doute désormais varier selon les régions. De façon plus explicite, plus résolue qu'avant, le moment est peut-être venu, au moins dans certaines régions, d'inverser le raisonnement usuel. **C'est-à-dire de partir, pour déterminer les contours et le volume des interventions du ministère de la culture dans le domaine du livre et de la lecture, des contours et du volume des politiques désormais conduites le cas échéant dans chaque région par le conseil régional, les conseils généraux, les EPCI et les villes. Peut-être prématuré, ce mode de pensée est nécessairement appelé à un bel avenir.**

Au sein des services de l'Etat, relèvera par exemple de cette voie médiane la négociation par l'administration centrale avec les autres ministères concernés par le livre et la lecture (justice, santé, ville, etc.) d'accords cadres permettant de concevoir une politique complète, prenant en compte notamment les publics les plus éloignés de la lecture et de la culture¹. En effet, d'un côté, il ne faut pas nourrir d'illusions au sujet de tels accords cadres, ils ne garantissent pas que des déclinaisons locales seront effectivement mises en œuvre par les services et établissements de ces autres ministères – et de ce point de vue, ils laissent une large place au savoir-faire des Drac, à la recherche des stratégies et dispositifs les plus adaptés au terrain concerné. Mais d'un autre côté, ces accords créent un contexte plus favorable que leur absence.

L'attente d'orientations quant aux méthodes auxquels ils doivent recourir pour intervenir est dans une large mesure, de la part des CLL, une autre façon d'interroger l'administration centrale sur les moyens dont elle projette de les doter. C'est le sens des interrogations exprimées de façon insistante au sujet des politiques contractuelles, le plus souvent sinon unanimement affectées d'un coefficient positif et qui mobilisent des moyens sur plusieurs années (voir ci-dessous, 7.2). Ces interrogations sont légitimes. Mais l'attention que mobilisent nécessairement et utilement les budgets

¹ Réponse des CLL de la Drac du Languedoc-Roussillon.

conduit à négliger – dans les réponses au questionnaire sinon en fait - ces autres modes d'intervention que sont l'expertise, l'évaluation, etc.

Quoi qu'il en soit, à l'attente, à la fois muette et vive, ambivalente et pressante des CLL en matière d'orientations vise précisément à répondre la mise en chantier par la DLL et le CNL, avec le concours des CLL, de « nouvelles orientations » (voir I). Elles se nourrissent du rapport *Livre 2010*. A juste titre, tant celui-ci relève d'un effort prospectif sans précédent dans ce domaine depuis les années 1980. Il a toutefois été rappelé que ce rapport était perçu comme ne réservant qu'une place discrète à l'action en région, celle de l'Etat mais aussi celle des collectivités locales. Force est d'ailleurs d'y ajouter la lecture publique.

7. INSTRUMENTS POUR L'ACTION (I) : LES MODES DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA CULTURE EN RÉGION

Les réponses à l'enquête font apparaître un **besoin marqué d'évaluation des modes de l'action du ministère de la culture en région**. Pour partie, ce besoin est une autre façon d'interroger l'administration centrale du ministère sur les directions qu'elle entend définir. Pour une autre part, elle s'inscrit dans le cadre de la recherche d'efficacité maximale dans laquelle la constitution du groupe de travail prend sa source.

Une remarque préalable s'impose : sauf parfois au chapitre des CPER, et pour regretter que les Drac n'y soient pas toujours suffisamment associées, les préfets, notamment les préfets de région, leurs services (nous voulons parler des services autres que les Drac), en particulier les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), sont absents des réponses. Cette absence est significative de ce qui paraît bien être, dans la plupart des régions, un relatif éloignement. Ce n'est pas le lieu d'en rechercher les raisons.

Il reste que cette absence se remarque d'autant plus dans un contexte où, à la faveur d'un phénomène tendanciel de déconcentration, les préfets de région sont chargés de mieux coordonner l'action de l'Etat en région. Une réflexion complète sur les modes d'action du ministère de la culture en région ne pourrait pas ne pas s'inscrire aussi dans le cadre général des administrations préfectorales.

7.1. Mieux identifier et coordonner les interventions du ministère de la culture

Prestations de la DLL ; subventions du CNL ; pôles associés et prestations de la BnF (pôles régionaux, autres pôles associés, prestations en matière de rétroconversion, de conservation et de numérisation, etc.) ; prestations de la Bpi (CAREL, etc.) et, dans une moindre mesure, de la médiathèque de la CSI ; inspection générale des bibliothèques, etc. : l'action de l'Etat en région ne se limite pas à celle des Drac.

Au titre des bibliothèques, devraient d'ailleurs être cités aussi, bien qu'absents des réponses :

- les conservateurs de bibliothèques mis à disposition par l'Etat dans cinquante-quatre villes¹ ;

¹ A la demande de la ministre de la culture, ce dispositif a fait l'objet d'une étude conjointe de l'IGB et de l'IGAAC (décembre 2007) : état présent, évaluation et proposition de scénarios pour une éventuelle évolution. A cette occasion, les CLL ont fait part aux rapporteurs de leurs réflexions sur ce sujet.

- les douze bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR), en tant que les subventions attribuées par l'Etat par leur construction et leur équipement doivent avoir pour contrepartie obligée un rôle coopératif régional ; mais le moins qu'on puisse dire est qu'elles jouent ce rôle très inégalement¹, et l'on voit mal comment il pourrait en être autrement dès lors qu'il s'agit de services purement municipaux (ou intercommunaux) ne recevant pas de moyens budgétaires spécifiques pour ce faire de l'Etat et de la région.

Les deux dispositifs ne sont d'ailleurs pas étrangers l'un à l'autre. En effet, il se trouve que les douze BMVR sont des bibliothèques municipales classées (BMC), c'est-à-dire des bibliothèques employant des conservateurs d'Etat. Quelque soit le retrait de ces bibliothèques par rapport à l'ampleur du rôle qu'on voudrait leur voir jouer en matière coopérative, il est donc de fait que les conservateurs d'Etat concourent à ce qu'elles le remplissent, et que la fin du dispositif ne serait sans doute pas sans conséquences de ce point de vue.

Du côté du ministère de la culture, donc, des prestations, financières ou non, d'origines multiples. Il ne s'agit pas de les placer sous une autorité unique, celle de la Drac ou de la structure pour le livre : l'exercice serait impossible et, dans une certaine mesure, contre-productif². Mais autre chose serait de **mieux les coordonner, d'assurer, en amont, une meilleure information réciproque, de les faire concourir, dans la mesure du possible, aux mêmes buts ou à des buts complémentaires**. En ne le faisant pas au degré souhaitable³, l'Etat se prive d'une efficacité accrue. Il prive aussi ses interventions en région d'une **visibilité politique meilleure**, la somme de ses différents modes d'intervention n'étant pas négligeable. Ce qui ne revient pas à dire qu'elles soient suffisantes.

Mieux coordonner les interventions du ministère de la culture en région dans le domaine du livre et de la lecture recèle une difficulté qui, bien qu'épineuse, ne saurait être éludée : nous voulons parler de la nécessité pour le ministère d'établir un partage clair des rôles entre ses propres services et établissements de ce point de vue. Un aspect qu'il a tendance à passer sous silence au profit de la seule nécessité d'aboutir à une répartition des rôles entre lui (le ministère de la culture) et les collectivités locales. Or, non seulement ce partage raisonné des rôles entre les services et établissements de l'Etat intervenant en région au bénéfice du livre et de la lecture est opportun,

¹ Voir sur ce point l'étude publiée par l'inspection générale des bibliothèques dans son rapport d'activité pour 2005.

² Par exemple, s'agissant d'établissements situés hors du champ d'action du ministère de la culture, la BnF semble mieux placée que les Drac pour les intégrer dans son réseau.

³ Au chapitre des points positifs de ce point de vue, il y a lieu de relever les efforts manifestes faits par le département concerné de la DLL et la BnF pour coordonner leurs interventions en régions dans le domaine du patrimoine.

mais il est désormais exigé de façon pressante du ministère de la culture. Nous faisons allusion à l'audit de modernisation précité, consacré à « la chaîne du livre », dans lequel sont pointées des « redondances entre les interventions de la DLL et celles du CNL », mais aussi et surtout entre les aides des Drac et celles du CNL. Sont particulièrement concernées la vie littéraire (près de 50 % des opérations font l'objet d'un double financement CNL-Drac) et les aides aux auteurs¹.

Au sein même de chacun des vecteurs par lesquels le ministère de la culture intervient, une mise en ordre serait parfois opportune. Il en est ainsi pour les différents types de pôles associés de la BnF dans les régions. Cette réflexion est amorcée dans le cadre de la mise en place par celle-ci de pôles régionaux.

7.2. La contractualisation² - Le concours particulier

Intérêt et limites de la contractualisation

Par contractualisation, on désigne ici tous les types de contrats passés pour plusieurs années entre l'Etat et les collectivités locales au bénéfice du livre et de la lecture (CPER, conventions, protocoles, etc.).

L'évaluation qu'appelle l'utilisation de la contractualisation est au premier rang des préoccupations des CLL. Ils ne sont pas unanimes à ce sujet. Aussi prendra-t-on ici le temps de faire état des arguments pour et des arguments contre.

La coopération de l'Etat avec les conseils généraux semble sinon plus efficace, à tout le moins plus nourrie, plus cohérente que celle avec les conseils régionaux. Or, il y a là un paradoxe puisque cette coopération paraît être moins formalisée avec les conseils généraux qu'avec les conseils régionaux. Selon toute vraisemblance, l'explication est que le département ayant une compétence officielle en matière de livre et de lecture, la jonction s'établit plus aisément avec les préoccupations de l'Etat en la matière, sans parler des moyens dédiés dont il dispose (concours particulier, etc.).

Dès lors, **faut-il établir une distinction entre la contractualisation avec les régions, indispensable du fait que leurs compétences culturelles sont en devenir, et les départements, où elle est moins utile pour les raisons précitées ?**

Quoi qu'il en soit, au regard des objectifs que poursuit l'Etat, il y a lieu de ne pas surestimer les avantages du fait de passer contrat avec les collectivités locales pour les atteindre. Une contractualisation peut être purement formelle. En soi, la contractualisation n'implique pas

¹ Voir p. 4, 6, 24, 31.

² Un bilan serait à faire des protocoles de décentralisation culturelle signés en 2001 entre l'Etat et les départements ou les régions.

nécessairement que les actions qui en font l'objet soient efficaces. Ni même qu'elles soient véritablement concertées, c'est-à-dire définies, mises en œuvre et évaluées de concert.

Des politiques simplement concertées, sans contractualisation, peuvent être plus efficaces que des politiques contractualisées. Elles peuvent même être plus authentiquement *communales*.

Sous ces réserves, la contractualisation paraît bien présenter plus d'avantages que son absence :

- elle engage pour plusieurs années la ou les collectivités qui contractualisent ;
- elle offre un cadre permettant à l'Etat d'engager et de soutenir un échange exigeant quant aux objectifs et aux critères en vue d'une politique non seulement quantitative et visible mais qualitative et efficace ;
- si les résultats sont rendez-vous, elle est pédagogique, elle est susceptible de porter la ou les collectivités qui contractualisent à poursuivre voire à amplifier leur intervention dans le secteur concerné ;
- elle est susceptible de produire un effet d'exemplarité sur d'autres collectivités.¹

Pour ces raisons, la contractualisation apparaît comme un instrument pertinent de la politique de l'Etat en région. Encore faut-il en l'occurrence que les Drac, quand il s'agit d'un type de contractualisation qui dépasse leur domaine d'intervention, prennent part au processus ; on fait notamment allusion ici aux CPER, à l'élaboration desquels les Drac peuvent être diversement associées par les préfetures selon les régions et les époques.

Pour autant, la contractualisation appelle des questions.

Ainsi mobilise-t-elle pour plusieurs années les crédits correspondants des Drac. De ce point de vue, la situation paraît très variable selon les Drac, et, au sein de chaque Drac, selon les périodes, les directeurs successifs pouvant avoir des conceptions différentes en la matière. **La part des crédits livre et lecture mobilisée dans chaque Drac par la contractualisation est une des questions auxquelles l'enquête ne répond pas et qui mériteraient un complément d'enquête.**

Dans les cas où une part importante des crédits est mobilisée par des contrats, la part restant pour d'autres actions est réduite d'autant.

Au fond, **la question des avantages et inconvénients de la contractualisation renvoie à l'idée que l'Etat se fait de son rôle**, aux moyens qu'il doit ou peut y consacrer. Ou bien l'Etat considère qu'il doit contribuer au financement de certaines actions de façon pérenne, et les

¹ L'argument, çà et là avancé, selon lequel la contractualisation permet en outre aux collectivités locales de rendre leurs politiques plus visibles peut être discuté. D'une part, les collectivités disposent d'autres moyens de rendre leurs politiques visibles. D'autre part, quand elles contractualisent avec l'Etat, elles contribuent à rendre plus visible aussi la politique de l'Etat. Or, pour diverses raisons, elles n'y tiennent pas toujours.

budgets disponibles doivent permettre à la fois de pourvoir à ce financement et de soutenir parallèlement d'autres actions : opérations ponctuelles, initiatives innovantes, etc. Ou bien il considère que son rôle est plutôt incitatif, le risque étant que les collectivités locales ne prennent pas véritablement le relais.

Il faut relever de ce point de vue une différence entre la contractualisation passée par le ministère de la culture avec les collectivités locales au profit du livre et de la lecture, et celle passée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur avec les universités au profit des bibliothèques universitaires, au désavantage de la première. Les contrats quadriennaux constituent un instrument permanent de la politique universitaire du ministère chargé de l'enseignement supérieur : chaque contrat passé avec une université est nécessairement suivi d'un autre, et tous les contrats comportent un volet documentaire. La même double permanence n'existe pas du côté des contrats passés avec les collectivités locales au bénéfice du livre et de la lecture : des contrats – par exemple avec un conseil général pour le développement de la lecture – peuvent ne pas être suivis d'un autre ; des contrats auxquels d'autres contrats succéderont nécessairement – nous pensons aux CPER – peuvent ne plus comporter de volet « livre et lecture »¹.

Les contrats ont-ils toujours auprès des collectivités locales l'effet « pédagogique » que l'Etat voudrait qu'ils aient ? Autrement dit, le financement de certaines entreprises à durée déterminée, ou mieux encore, de certains types d'activités, a-t-il continué d'être assuré par les collectivités cocontractantes à l'expiration du contrat, qui sonnait la fin du concours garanti de l'Etat ? Incontestablement oui, d'après certaines réponses. Il n'est pas exclu que le cas soit plus fréquent qu'il n'apparaît à travers l'enquête.²

A l'inverse, une réponse positive pourra appeler ici ou là des nuances : il arrive que la fin du contrat n'entraîne pas la fin du concours de l'Etat, que celui-ci, de concert avec les collectivités en question, continue d'apporter ce concours hors contrat. Dans ce cas, quelque progrès qu'elle puisse représenter

¹ La comparaison entre les CPER et les contrats quadriennaux passés avec les universités a ses limites, l'échelle n'est pas la même, ni les types de crédits (investissements lourds d'un côté, fonctionnement de l'autre). Comparer les contrats quadriennaux passés avec les universités et les contrats passés avec les collectivités locales au titre du livre et de la lecture n'en reste pas moins éclairant : d'un côté, des contrats régulièrement renouvelés et comportant nécessairement un volet documentaire ; de l'autre, des contrats ou bien aléatoires, ou bien régulièrement renouvelés mais ne comportant pas forcément de volet livre et lecture.

² A signaler au même chapitre : en Picardie par exemple, il a paru aux cocontractants que les mesures prévues au CPER 2007-2013 en matière culturelle n'épuisaient pas le sujet ; aussi une convention de développement culturel y est-elle annexée, incluant au titre du livre et de la lecture le financement d'opérations qui viennent s'ajouter à celle prévue au CPER (numérisation). Même procédé en Aquitaine.

par rapport à la situation antérieure, la prise en charge par ces collectivités des entreprises ou types d'activités est relative, et susceptible de s'interrompre en même temps que l'aide de l'Etat.

Dans les cas où une part importante des crédits est mobilisée par des contrats, avons-nous écrit, la part restant pour d'autres actions est réduite d'autant. Or il arrive que la situation soit encore plus préoccupante, c'est-à-dire que l'Etat peine ou risque de peiner à tenir ses engagements contractuels. Dans certaines régions, la situation est parfois si tendue de ce point de vue que le mot d'endettement n'est pas outré et que certaines Drac se voient interdire par le préfet de passer de nouveaux contrats.

L'Etat – en l'occurrence le ministère de la culture - est ici confronté à un véritable dilemme, puisque les budgets qu'il mobilise ne permettent pas de conduire une politique contractuelle qui soit à la hauteur des enjeux alors même qu'il ne doute pas qu'il s'agisse d'un instrument parmi les plus efficaces.

Quoi qu'il en soit, devant cette situation, des CLL marquent leur préférence pour des politiques concertées plutôt que pour des politiques communes telles que les définit la passation de contrats. En théorie, une politique concertée est plus précaire qu'une politique commune, elle peut s'interrompre à tout moment, en particulier elle est vulnérable à des changements de majorité politique ou de personnes au sein des collectivités concernées. Sont-elles toujours plus précaires *en fait* ?

Sa précarité potentielle, sinon toujours réelle, mise à part, une politique concertée présente les mêmes avantages qu'une politique commune, puisqu'elle résulte d'un débat et d'un accord entre l'Etat et les collectivités concernées. Sans vouloir donner dans le paradoxe, on pourrait même avancer qu'une politique concertée manifeste parfois une entente plus profonde entre les partenaires qu'une politique commune/contractuelle puisque chacun d'eux renonce à ce que l'autre confirme sa parole par une signature.

Encore plus que de transformer les politiques concertées en politiques communes, la priorité, pour l'Etat, est de transformer les politiques convergentes en politiques concertées. Il peut s'agir de se répartir les secteurs d'intervention. Ou encore, si ces secteurs sont partagés, **d'intervenir de façon complémentaire et selon les mêmes critères** visant en fin de compte à la qualité du service rendu. Economie du livre, construction et équipement de bibliothèques, vie littéraire, etc. : il n'est pas de secteur qui n'appelle cette mise en cohérence des interventions de l'Etat et des collectivités locales. Il n'est pas de secteur pour lequel l'absence de cette mise en cohérence ne risque d'aboutir à un aménagement et à une desserte inégalitaires du territoire.

Actualité du concours particulier

Dans un contexte où les crédits destinés par l'Etat au livre et à la lecture en région sont susceptibles de connaître des aléas, où, comme on vient de le voir, le ministère de la culture peine parfois à honorer sa signature, le concours particulier, enveloppe dédiée aux bibliothèques au sein de la DGD, apparaît comme un instrument de développement des équipements de lecture publique d'autant plus précieux qu'il est sanctuarisé et pérenne. A lui seul, il ne représente pas moins de 80 % des crédits gérés par les Drac au bénéfice du livre et de la lecture¹.

Désormais voué exclusivement aux investissements (constructions, aménagements, équipements), à l'exclusion du fonctionnement, **le concours particulier conserve de ce point de vue toute son utilité**. En effet, non seulement des bâtiments font encore défaut, mais d'autres seraient à adapter, à rénover, à mettre aux normes, le cas échéant, pour la préservation des documents patrimoniaux. De ce point de vue, un premier inventaire rendrait d'ailleurs des services².

Non qu'il s'agisse de forcer la main sur ce point aux conseils généraux, villes ou EPCI. D'une part, ce n'est pas possible. Mais d'autre part, ce serait souvent inutile : si les bibliothèques municipales se sont enfin développées en France depuis 30 ans, c'est parce que les élus en ont décidé ainsi. Sans l'action persuasive des Drac et le concours particulier, moins d'élus auraient voulu des bibliothèques, ou leurs ambitions en la matière auraient été plus restreintes. Mais si l'action persuasive des Drac et le concours particulier n'avaient pas rencontré le bon vouloir, parfois spontané et très déterminé, des élus, décidés à prendre en charge non seulement la construction mais le fonctionnement des équipements, cette action et ce dispositif seraient restés lettre morte.³

Tout sauf périmé, le concours particulier n'en est pas moins perfectible. Le fait que, dans certaines régions, le montant en soit hypothéqué parfois pour de nombreuses années, tandis qu'il n'est pas tout à fait consommé dans

¹ Concours particulier + crédits des Drac, à l'exclusion des autres aides de l'Etat (BnF etc.).

² Voir plus loin, **8.2**. Il est à noter que les conseils généraux ne restent pas, ne restent plus en deçà du mouvement d'extension des surfaces de leurs propres bibliothèques. Dans des proportions significatives, certains d'entre eux ont doté ou se proposent de doter leur BDP de locaux plus vastes que ceux qui leur ont été remis par l'Etat, soit par agrandissement soit par construction.

³ Voir notre étude déjà citée « Les bibliothèques territoriales et la décentralisation : état des lieux », Rapport d'activité de l'inspection générale des bibliothèques pour 2003, p. 62-109. Rendre compte exhaustivement des raisons pour lesquelles la lecture publique s'est développée en France n'est pas ici notre propos. Les milieux professionnels ont joué dans ce développement un rôle reconnu (service des bibliothèques publiques de la DLL et IGB, directeurs de BM et de BDP, associations professionnelles, etc.).

d'autres ; la place largement incantatoire qui y est faite à l'obligation pour les bénéficiaires de conduire des entreprises coopératives ou d'y participer : ce ne sont là que deux des points qui mériteraient réflexion.

7.3. Opérateurs, partenaires, FRAB/FRRAB

Les structures régionales pour le livre

Pour devenir effective, une politique a besoin d'opérateurs *permanents* et *compétents*. C'est à ce besoin qu'entendent répondre les diverses structures régionales pour le livre (SRL), centres régionaux du livre ou agences de coopération entre bibliothèques.

Même contractualisée, une politique restera lettre morte si personne ne l'applique. C'est ce dont il est pris acte dans certaines régions, où la création d'une SRL figure au CPER¹. **Est-il meilleure contractualisation que celle qui, une politique ayant été décidée, vise à créer l'instrument qui contribuera à la définir et la mettra en œuvre ?**

Outre la co-définition et la mise en œuvre des politiques, une SRL est à même d'assurer leur visibilité. Si elle représente une charge pour ceux qui la financent, elle est donc aussi à même de leur apporter le profit politique que, tout naturellement, ils recherchent.

Des SRL, ce n'est pas ici le lieu de dresser un état. Notamment à la lumière des réponses au questionnaire, on se contentera de dénombrer quelques-unes des questions qui se présentent à leur sujet.

1°) Leur action est-elle évaluée ? Comment, par qui ? Quels sont les résultats de ces évaluations ? Leurs effets ?

2°) Les SRL sont-elles ce qu'elles devraient être, à savoir, le lieu où se retrouvent, pour agir en commun, tous les acteurs concernés par le livre et la lecture : collectivités locales, représentants de l'Etat, représentants des professions, représentants du monde associatif, etc. ?

De ce point de vue, le besoin semble immense à travers les réponses. **Même communes, mêmes concertées, les opérations conduites y apparaissent plutôt comme parallèles les unes aux autres que comme relevant d'une même pensée et d'une même stratégie.**

Par ailleurs, s'agissant des collectivités locales, l'implication des conseils généraux dans le financement permanent des SRL reste, ainsi qu'il a déjà été rappelé (3.2.) très minoritaire. Pour quelle raison, et comment y remédier ?

3°) Qu'en est-il du poids de l'Etat au sein des SRL ? S'il est vrai que, pour partie, ce poids dépend du niveau de son concours financier, ce concours

¹ Bourgogne, CPER 2000-2006 ; Nord-Pas-de-Calais, CPER, 2000-2006 (« éventuelle préfiguration d'un centre régional des lettres ») ; Picardie, CPER 2007-2013 (transformation de l'agence de coopération en CRL).

est-il suffisant ? Ce point est capital. Si l'Etat entend jouer un rôle permanent au sein des SRL, pour les tirer dans le sens d'un aménagement culturel équitable et qualitatif du territoire et consolider et accroître des coopérations rien moins que naturelles, alors son appui financier est un de ceux qui demandent à être les plus significatifs et pérennes.

4°) La présence de SRL comporte-elle des effets pervers ? Au motif qu'elles sont chargées de la coopération, les acteurs du champ considéré ont-ils tendance à s'en remettre à elles, à négliger d'apporter, ainsi qu'il est nécessaire, leur contribution ? Et si oui, comment y remédier ?

5°) Les SRL sont-elles plus ou moins utiles selon les secteurs ? Sont-elles aussi indispensables, par exemple, à l'économie du livre qu'à la coopération entre bibliothèques ?

6°) La tendance a été, est à la réunion dans une même structure des missions des centres régionaux du livre et de celles des agences de coopération entre bibliothèques, soit par fusion des deux structures correspondantes quand ils en existent deux¹, soit par extension des missions de la seule structure existante². Quel bilan est-on à même de tirer de cette fusion ? Des secteurs en ont-ils bénéficié, d'autres en ont-ils pâti ?

Cette unification des SRL préfigure-elle, à moyen ou long terme, l'unification des structures culturelles spécialisées au sein de structures régionales polyvalentes, c'est-à-dire couvrant l'ensemble du domaine culturel ? Une telle évolution est-elle probable ? Est-elle souhaitable ? Elle est susceptible de comporter un avantage, celui de rendre plus faciles les opérations impliquant plusieurs types d'établissements culturels, telles que la numérisation de fonds patrimoniaux. Le risque est celui d'un effacement de la spécificité « livre et lecture », risque d'autant plus réel que, mis à côté d'autres secteurs culturels, le domaine du livre et de la lecture est loin de faire toujours partie de ceux qui attirent prioritairement l'attention.

7°) Dans plusieurs régions, la forme administrative qui a été ou sera donnée aux SRL unifiées est celle de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC)³, de fait spécialement conçu pour permettre une coopération en matière culturelle entre l'Etat et les collectivités locales. Pour autant qu'il ne soit pas trop tôt pour les appréhender, quels en sont les avantages et les inconvénients ?

8°) Dans certaines régions, le fonctionnement des SRL a donné lieu à la passation de documents contractuels avec l'Etat ; selon la terminologie du questionnaire, ce fonctionnement relève dès lors des politiques communes.

¹ Fusion opérée en Rhône-Alpes, programmée en Bretagne et en Poitou-Charentes.

² En Midi-Pyrénées, les missions du CRL ont été étendues à celles d'une agence de coopération. En Picardie, c'est l'inverse : est prévue l'extension des missions de l'agence à celles d'un CRL.

³ Bretagne, Centre, Poitou-Charentes.

Mais ce n'est pas le cas dans d'autres¹, où le fonctionnement des SRL est mentionné au titre des politiques concertées. Cette différence de « régime » recouvre-t-elle dans la pratique des degrés différents de coopération avec l'Etat ? Du point de vue des objectifs qui sont les siens, l'absence de conventionnement comporte-t-elle des inconvénients marqués ?

Selon toute vraisemblance, une convention d'objectifs, par rapport à de simples orientations telles qu'elles peuvent être données par exemple à travers la réunion d'un conseil d'administration, ne saurait éviter mais limite les risques de désaccord : désaccord entre l'Etat et les autres financeurs, à commencer par les conseils régionaux² ; désaccord entre tout ou partie des financeurs et la structure elle-même.³ En outre, elle fournit une base objective et partagée à l'évaluation ainsi qu'une échéance pour y procéder.

9°) Les SRL demandent-elles à être en quelque sorte complétées, on n'ose dire parachevées par une structure à vocation nationale ? Et si oui, quel est doit être son rôle ? C'est bien entendu à la FILL qu'on fait ici allusion – la FILL, qui n'est mentionnée que dans une des réponses.

S'interroger sur le rôle de la FILL, c'est nécessairement poser la question de son rôle par rapport aux administrations centrale (DLL) et déconcentrée (Drac) en charge du livre et de la lecture.

Comment la DLL voit-elle le rôle de la FILL par rapport à ses propres missions, à ses propres objectifs ? Le cas échéant, quelles missions entend-elle lui confier ?

Sachant que l'autonomie des SRL, dès lors qu'elles sont financées par les Drac, est considérée par celles-ci comme ayant ses limites, quelle légitimité ces directions sont-elles disposées à accorder à la fédération qui rassemble les dites structures, et sera tentée d'intervenir, à divers titres, dans les régions ? La même question se pose d'ailleurs à propos de ces autres principaux financeurs des SRL que sont les conseils régionaux.

Les réponses à ces questions, il reste à les apporter. Et même, il n'est pas sûr que les questions elles-mêmes aient été vraiment formulées.

Il n'appartient pas au signataire d'aller plus loin sur ce point, surtout dans ce cadre. Contentons-nous, à toutes fins utiles, d'avancer

- que la première tâche, la plus évidente, d'une structure à vocation nationale paraît être de tenir à jour un état des structures régionales (forme juridique, partenaires, champ d'action, réalisations, etc.) ;

¹ Bretagne, Haute-Normandie, Poitou-Charentes. En Basse-Normandie il y avait un contrat, il n'y en a plus.

² En Provence-Alpes-Côte d'azur, « parasitage » des objectifs par commande unilatérale de la région à l'agence.

³ Une convention d'objectifs est mentionnée par les CLL des Drac du Centre et du Limousin. Ainsi que par celui de la Drac de Franche-Comté, selon lequel le CRL fait l'objet d'un conventionnement identifiant trois « cibles » : la vie littéraire, l'économie du livre et les jeunes (formation, etc.).

- que pour agir, les structures régionales ont besoin d'instruments divers qui pourraient être opportunément mutualisés, plutôt que réinventés séparément.

Nous avons par ailleurs mentionné quel pourrait être le rôle de la FILL et des SRL en matière de collecte de données sur les politiques conduites en région (voir I : « Un instrument de suivi à construire »).

Enfin, l'existence d'une structure nationale fédérant les SRL est nécessairement plus favorable à une coopération entre celles-ci que son absence. De ce point de vue, si rares que puissent apparaître les opérations transrégionales (voir plus haut, 4.3), la création de la FILL semble bien s'être traduite par une augmentation de leur fréquence.

Autres opérateurs et partenaires

Au titre des opérateurs, relais, partenaires concourant à traduire leurs politiques en actes, les réponses des CLL font la part belle aux structures pour le livre. De par sa formulation, le questionnaire les y invitait. Et c'est au demeurant bien elles, les structures pour le livre, qui ont normalement vocation à mettre en œuvre à titre principal les politiques en question. Pourtant, à l'arrière-plan, apparaissent, de façon plus ou moins nette selon les cas, d'autres acteurs :

- d'« autres structures », c'est-à-dire des structures autres que les structures pour le livre au sens couramment donné à cette expression dans le présent rapport (centres régionaux du livre et agences de coopération). Seules deux réponses mentionnent de telles structures : la première en les citant¹, la seconde en écrivant, sur un mode frappé du double sceau du mystère et de la franchise, que la Drac fait passer sa politique régionale en la matière par des « structures associatives auxquelles elle tend à conférer des missions dépassant leur cadre d'intervention initiale »². D'autres réponses précisent sans ambiguïté ne pas recourir à de telles structures³.

- Les universités, sollicitées par les Drac, comme on pouvait s'y attendre, pour des formations⁴, mais aussi pour la réalisation de catalogues⁵. Présent, mais, sous réserve de confirmation, rare, trop rare, le recours aux

¹ Il s'agit du Limousin, dont la CLL cite, outre le CRL, la Maison de la poésie et des métiers du livre, l'Institut d'études occitanes et le Centre du livre d'artiste, précisant que toutes ces structures font l'objet d'une politique commune avec la région, sous la forme de conventions d'objectifs.

² Pays de la Loire.

³ Basse-Normandie, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'azur.

⁴ Par exemple en Midi-Pyrénées : depuis 2002, convention tripartite entre le CNFPT, la Drac et l'université de Toulouse Le Mirail en vue d'intégrer dans l'offre du CNFPT les formations dont le besoin est apparu.

⁵ Réalisation en cours d'un catalogue collectif des publications locales jusqu'en 1811 en Lorraine. Projet de « catalogue régional patrimonial » en Aquitaine.

universités est un des types d'opérations qui mériteraient de faire l'objet d'un relevé exhaustif en cas de transformation des réponses au questionnaire en « banque partagée d'expériences et d'exemples » (voir I).

« Autres structures », associations : sans aller jusqu'à parler de partie immergée de l'iceberg, il y a globalement là, quant aux acteurs des politiques voulues par les Drac, une zone à éclairer. De deux choses l'une. Ou bien les acteurs autres que les structures pour le livre sont aussi peu nombreux qu'il semble à travers les réponses, et c'est, somme toute, un peu préoccupant. Ou bien ils sont plus nombreux et il n'y a guère de raisons de ne pas leur donner, dans un inventaire des stratégies et moyens, la place qu'ils tiennent de fait parmi ceux-ci.

Dans certains cas, le rôle joué par ces « autres acteurs » renverra au retrait des structures pour le livre par rapport aux entreprises concernées, et ce pour des raisons variées (niveau d'expertise moindre dans ce domaine, relations difficiles avec tel ou tel des financeurs, moyens limités, etc.). Dans d'autres cas, il traduira une répartition concertée, opportune, des rôles.

Les FRAB/FRRAB et l'action en matière patrimoniale

A ce jour, onze régions disposent d'un Fonds régional d'acquisitions pour les bibliothèques (FRAB) ou fonds régional de restauration et d'acquisitions pour les bibliothèques (FRRAB)¹. **Elles sont donc une majorité à ne pas en avoir.**

Mais plus frappant encore est, dans les réponses, là où les FRAB/FRRAB existent, **le besoin exprimé de les évaluer**. A cette évaluation, un colloque a été consacré en 2003². La plupart des questions soulevées à cette occasion demeurent. On en évoquera quatre.

1°) S'agissant de leur mission de base, l'aide aux acquisitions patrimoniales, tous les FRAB/FRRAB en ont-ils, ainsi qu'il apparaît opportun, une définition large, incluant en particulier les livres d'artistes ?

2°) Quels effets l'existence des FRAB/FRRAB a-t-elle eu sur les établissements ? Par exemple, a-t-elle conduit à une définition plus claire et plus pertinente de leurs politiques documentaires respectives ?

3°) L'institution est-elle ou non souhaitable d'un fonds unique, bénéficiant conjointement aux services d'archives, aux bibliothèques et aux

¹ Aquitaine (FRAB), Auvergne (FRAB), Basse-Normandie (FRAAB), Bretagne (FRAB), Centre (FRRAB), Champagne-Ardenne (FRAB), Haute-Normandie (FRAB), Lorraine (FRAB), Midi-Pyrénées (FRRAB), Pays de Loire (FRAB), Rhône-Alpes (FRAB), Haute-Normandie (FRAB).

² Actes publiés en 2005 par la FFCB sous le titre *Le FRAB au service d'une politique culturelle en région ?*

musées ? Sauf erreur, cette direction qui, en 2003, semblait avoir les faveurs des CLL, est restée inexplorée.¹

4°) Peut-on, doit-on aborder la question des acquisitions et de la restauration isolément, n'est-ce pas de politiques globales que le besoin s'impose, incluant les acquisitions et la restauration mais aussi la conservation en général, le signalement, la valorisation ?

De fait, vue à l'aune de telles politiques globales, de l'ensemble des besoins, la restauration – outre les questions classiques d'opportunité qu'elle soulève par rapport au simple conditionnement – apparaît moins urgente que de protéger les fonds de la dégradation et du vol, dans le pire des cas elle pourrait même être de ce point de vue l'arbre qui cache la forêt ; la numérisation ne tient pas lieu de supports de substitution pérennes ; des numérisations partielles sont moins immédiatement utiles que des catalogues complets.

La question de l'élargissement des missions des FRAB/FRRAB est de celles qui ont trouvé un commencement de réponse et cette réponse est positive : des FRAB sont devenus des FRRAB, faisant ainsi une place à la restauration, mais ont aussi élargi à la valorisation leur champ d'intervention.

Le besoin de marquer une pause pour réfléchir aux missions des FRAB/FRRAB qui s'exprime dans les questionnaires, dépasse toutefois le simple souhait de voir s'élargir la liste des types d'opérations subventionnables. Ce dont il s'agit, c'est de pouvoir disposer d'un instrument efficace pour conduire une politique patrimoniale complète². Une préoccupation qui s'alimente aux responsabilités particulières que l'Etat estime avoir en la matière et qui lui sont reconnues par les collectivités locales. Mais à laquelle le PAPE a sans doute conféré une actualité et une acuité accrues.

A côté d'une arrière-garde, celle des régions dépourvues de FRAB/FRRAB, se dessine donc une avant-garde pour laquelle le FRAB/FRRAB n'est, ne devrait être, dans son périmètre traditionnel, qu'un des modes de l'action.

¹ Pour le CPER 2007-2013, la Drac de Franche-Comté avait proposé la création d'un fonds régional pour le patrimoine des bibliothèques, des archives et des musées. La préfecture n'en a retenu que le volet numérisation.

² Les CLL des Drac du Centre et de Lorraine évoquent une réorientation vers une politique patrimoniale moins passive, consistant non plus seulement à recevoir des dossiers mais à impulser des actions nécessaires. Même tonalité en Basse-Normandie qui signale comme un progrès que le nouveau FRAAB soit le lieu où se traite une bonne partie des questions patrimoniales. Et qu'il devrait être le « creuset d'une vision plus partagée des problématiques ». Dans le même sens, le CLL de la Drac des Pays de la Loire souhaiterait pouvoir élargir les missions du FRAB – en évoquant la restauration mais aussi l'identification et le signalement des collections - mais attribue clairement l'impossibilité de le faire à l'insuffisance des crédits.

Particulièrement marqué – pour les raisons précitées - dans le domaine patrimonial, le besoin exprimé par les CLL de disposer en la matière de « bras séculiers » efficaces se traduit de diverses manières. En Lorraine, nous l'avons dit, c'est vers les universités que se tourne la Drac pour faire réaliser un catalogue des publications régionales jusqu'en 1810. L'absence de structure pour le livre susceptible de prendre en compte cette tâche n'est pas étrangère à ce choix. Il reste que celui-ci revient à chercher des compétences là où il s'en trouve. En Aquitaine, la dynamique créée par la Banque numérique du savoir en Aquitaine (BNSA) s'incarne dans un double dispositif : en plein accord avec la Drac l'équipe en charge de la BNSA s'y voit intégrer, au conseil régional, dans la direction de l'inventaire et du patrimoine ; tandis qu'est créée au sein de l'Agence régionale pour l'écrit et le livre (ARPEL) une cellule « d'ingénierie et de médiation patrimoniale ».

Si les FRAB/FRRAB tendaient à dépasser la simple attribution d'aide aux acquisitions, à la conservation et à la valorisation pour devenir les centres d'une politique patrimoniale complète et active, la question se poserait de l'opportunité du maintien de leur indépendance totale par rapport aux structures régionales. Il en irait d'ailleurs de même si, à côté d'eux (les FRAB/FRRAB), les structures régionales s'affirmaient comme de tels centres. Les moyens mis en œuvre en faveur du patrimoine écrit et graphique appellent la même coordination que, à l'échelon supérieur, ceux mis en œuvre pour l'ensemble du secteur du livre et de la lecture.

8. INSTRUMENTS POUR L'ACTION (II) : DES AGENTS ET DES OUTILS POUR L'EXPERTISE

L'expertise est un terrain sur lequel l'Etat est d'autant plus fondé à se maintenir et même à accroître son « offre » que sa compétence est attestée et que, abstraction faite des traitements des agents qui l'effectuent, cette prestation...est d'un coût moindre pour lui que l'attribution de subventions. Aussi est-il surprenant qu'il ait fallu qu'une question spécifique sur les besoins en la matière soit introduite dans la seconde version du questionnaire, pour que les réponses se mettent à évoquer ce sujet.

Les considérations qui suivent sur les conditions de l'expertise sont un peu plus nourries que ces réponses. Pour autant, il n'était ni souhaitable ni possible de consacrer ici à cette question tous les développements qu'elle mérite. Entre autres éléments de réflexion utiles, nous renvoyons au rapport précité de l'IGAAC sur « l'évolution des fonctions de conseiller sectoriel dans les directions régionales des affaires culturelles ».

8.1. Conditions de l'expertise de l'Etat (1) : des experts

Voici une liste non limitative des questions qu'appelle ce sujet.

1°) S'agissant de l'expertise de l'Etat en matière de livre et de lecture, peut-on identifier un « noyau dur », des domaines dans lesquels cette expertise est particulièrement avérée et nécessaire ?

2°) Au sein des services et établissements du ministère de la culture, qui dispense l'expertise ? Quelles expertises appellent-elles la proximité ? Et de ce point de vue, quelle répartition des rôles entre les Drac, les structures pour le livre, les conservateurs d'Etat ? Au sein des Drac, quelles compétences peuvent-elles être confiées sans déperdition à un seul agent quel que soit le secteur culturel concerné ? Lesquelles demandent-elles, au contraire, des spécialistes sectoriels ?

Quelle répartition des rôles entre l'échelon déconcentré et l'administration centrale ? A l'administration centrale, entre les services de la DLL et l'inspection générale des bibliothèques ?

Quelle répartition des rôles entre ceux-ci et les établissements publics spécialisés (BnF, Bpi, médiathèque de la CSI) ?

A cet égard, du point de vue des bénéficiaires potentiels de l'expertise, à commencer par les collectivités locales, il manque vraisemblablement une sorte de vade-mecum.

4°) Les compétences des experts sont-elles conforme aux besoins, aux attentes ? En d'autres termes :

- Les experts entretiennent-ils leur expertise ? Et sinon, comment y remédier ?

- S'agissant des CLL, le bagage de connaissances techniques qui est généralement le leur est-il toujours en tous points adapté à leurs missions ? Nous pensons en particulier à ces connaissances juridiques minimales dont la possession s'est de plus en plus imposée aux acteurs du secteur culturel et qui permet d'apporter au moins de premières réponses à des questions portant par exemple sur le statut administratif le plus approprié à telle structure, le droit d'auteur ou les droits et devoirs en cas de conflit. Ou encore à ces connaissances en matière d'industrie et de commerce qu'appelle le secteur de l'économie du livre. Ou encore aux méthodes de l'évaluation. Qu'en est-il de la formation continue des CLL ?

5°) Partant du principe que l'objectif pour l'Etat n'est pas de perpétuer son intervention pour la perpétuer, mais d'œuvrer en faveur du livre et de la lecture, comment peut-il faire partager son expertise, **rendre experts à leur tour les bénéficiaires de son expertise, en particulier les collectivités locales ?**

Comment peut-il en retour bénéficier, le cas échéant, de l'expertise de celles-ci ?

8.2. Conditions de l'expertise de l'État (2) : des outils

L'objectif est ici de faire en sorte que les Drac disposent de tous les outils administratifs, techniques et juridiques leur permettant d'exercer pleinement leurs compétences, aux deux sens du terme (compétences réglementaires, capacités professionnelles). Pour que des politiques soient définies et mises en œuvre, de tels outils ne remplacent pas l'essentiel : la décision politique, accompagnée de moyens. Il reste qu'ils sont à même non seulement d'aider à cette définition et à cette mise en œuvre des politiques, dans la perspective de la qualité maximale ou à tout le moins du meilleur rapport investissements/résultats, ainsi qu'à leur évaluation, mais à la prise de décision. Or, de vraies lacunes se signalent à l'heure actuelle de ce point de vue. **Ce sujet est un de ceux qui mériteraient une réflexion spécifique.**

A déjà été mentionnée l'« institutionnalisation » de l'enquête, c'est-à-dire le recueil et la mutualisation de toutes informations concernant les politiques de l'Etat et des collectivités locales en région (voir 1). La mise à disposition de ces informations serait d'autant plus utile qu'elle s'accompagnerait de **bilans**, mettrait en relief les réussites, ou, le cas échéant, les causes d'un échec. **Les actions les plus innovantes mériteraient particulièrement d'être mises en relief.**

Le contexte politique, le poids de l'histoire, le rapport des forces ne sont pas les mêmes dans toutes les régions. Sans parler de leur taille. Certaines politiques, certains choix administratifs et techniques qui valent dans une région composée de deux ou trois départements (Alsace, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Picardie)

pourront se révéler moins praticables dans une région qui en comporte six (Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou huit (Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes). Aussi ne s'agit-il pas, en mutualisant les informations sur les politiques mises en œuvre, de dégager un modèle ni même plusieurs modèles entendus comme des recettes dont l'usage s'imposerait partout et en tout temps. Mais bien plutôt **d'offrir un corpus de pratiques dans lequel il sera loisible à chaque Drac de puiser en fonction des circonstances.**

Mais chaque Drac devrait pouvoir en outre :

- être régulièrement informée par l'administration centrale des évolutions législatives, réglementaires, juridiques susceptible d'avoir des conséquences sur ses activités, avec le cas échéant les éclaircissements et développements appropriés ;

- disposer des textes régissant les EPCC, des statuts des structures pour le livre des autres régions, et sinon de tous les documents contractuels passés par leurs homologues des autres régions, à tout le moins d'un choix.

A côté de ces outils politico-administratifs, peuvent être identifiés des outils techniques que l'on évoquera sans prétendre à l'exhaustivité :

1°) Des « photographies » régulièrement mises à jour des situations locales.

Est ainsi mentionné¹, l'intérêt que présenteraient des cartes situant les équipements considérés sur les territoires. S'il s'agit d'outils à destination d'abord locale, la formule peut en être soit mise au point localement et exportée vers les autres régions via l'administration centrale (ou la FILL), soit mise au point par l'administration centrale ou avec elle.

Selon cette logique, au cours de la dernière rencontre trimestrielle entre la DLL, le CNL et les CLL (23 janvier 2008), ont été présentés les résultats d'un premier inventaire effectué par les CLL visant à mettre en évidence, région par région, les lacunes en matière d'équipements de lecture publique.

2°) Des recommandations : pour la construction de bibliothèques², en particulier intercommunales, pour la mise en réseau de bibliothèques³, pour la préservation des fonds patrimoniaux⁴, etc. Etablies à des fins opérationnelles,

¹ Par les CLL des Drac de Bourgogne et de Provence-Alpes-Côte d'Azur à propos des équipements de lecture publique.

² Les critères d'émargement aux deux fractions du concours particulier (surface minimale par habitant, etc.) n'épuisent pas le sujet. *Bibliothèques dans la Cité, guide technique et réglementaire* publié par la DLL en 1996 appelle de sérieuses mises à jour sur tous les plans. Un projet en ce sens est à l'étude.

³ Bibliothèques intercommunales, mise en réseau de BM : deux sujets qui donnent lieu à la multiplication de commandes d'études par des villes ou des EPCI, des études coûteuses et qui se ressemblent.

⁴ Des « recommandations techniques » pour la « protection et la mise en valeur du patrimoine des bibliothèques » ont été publiées en 1998 par la DLL et mises en ligne, mais attendent les compléments et mises à jour alors annoncés.

c'est-à-dire pour réaliser des opérations, ces recommandations permettront aussi d'asseoir l'évaluation, à tous les stades.

Leur élaboration nécessite d'interroger les modèles dominants, en particulier celui qui comporte une bibliothèque centrale de très grosse taille, si la desserte de proximité s'en trouve sacrifiée.

3°) Des éléments de comparaisons. Ces éléments sont apportés notamment par des statistiques, qu'il importe de publier chaque année et sans retard, et qui doivent être à la fois nationales et locales, c'est-à-dire au moins régionales¹.

3°) Des bibliographies et une « bibliothèque » d'analyses : études commandées par le ministère, par exemple sur les pratiques de lecture, etc.²

¹ La remise par les communes d'un rapport annuel « relatif à la situation, à l'activité et au fonctionnement de leurs bibliothèques » en vue de « l'élaboration du rapport annuel sur les bibliothèques publiques » est une obligation réglementaires (article R1422-5 du Code général des collectivités territoriales, précédemment article R341-2 du Code des communes). Ces dispositions sont applicables aux bibliothèques des départements (article R1422-14 du CGCT, précédemment article R341-10 du Code des communes).

² De cette « bibliothèque », la documentation disponible sur le site du ministère de la culture, à la rubrique de la DLL, ne constitue que l'embryon.

9. L'ÉVALUATION

A lire les réponses au questionnaire, l'évaluation par les Drac, dans leurs régions respectives, des politiques mises en œuvre avec le concours de l'Etat est peu développée. Quand des évaluations sont mentionnées, elles concernent surtout les structures pour le livre¹ ou ces dispositifs quasi structurels que sont les FRAB/FRAAB². Ce qui, certes, revient à apprécier si les uns et les autres ont atteints les objectifs qu'on estime être les leurs et donc les politiques qu'ils avaient pour mission de mettre en œuvre. Mais en faisant porter le regard sur les *instruments* de la mise en œuvre, là où un examen des résultats devrait primer, pour remonter ensuite à ces instruments.

Même dans les cas où des évaluations régulières sont citées, où il s'agit manifestement d'une préoccupation des Drac, ces évaluations font souvent l'objet de procédures plus ou moins sommaires : la demande de bilans, écrits ou oraux, aux collectivités locales bénéficiaires³, mais parfois seulement le recueil, dans des circonstances diverses, de l'appréciation supposée représentative de professionnels du secteur, voire l'ordre du jour de la réunion annuelle d'un conseil d'administration⁴. Autant de méthodes aussi insuffisantes qu'utiles.

Dans des proportions variables selon les régions, les moments et les acteurs, au moins trois phénomènes semblent ici à l'œuvre :

- 1°) Une attention peu marquée portée à l'évaluation.
- 2°) La réceptivité - réelle ou supposée - des collectivités locales à l'éventuelle demande d'évaluation formulée par les Drac.
- 3°) Un certain embarras quant aux méthodes à employer.

Cet embarras peut trouver son origine dans le désir de ne pas heurter les collectivités concernées, particulièrement si la contribution de l'Etat est faible. Mais il traduit surtout **une maîtrise incertaine des procédures appropriées**, sachant que l'évaluation est un exercice particulièrement difficile en matière culturelle et que, d'une manière générale, les outils manquent dans ce domaine, nous voulons parler d'outils qui ne s'arrêtent pas seulement à la surface des comportements. Pour remédier à ce manque, sont çà et là tentées par des CLL une formalisation, une « objectivisation » de la

¹ La réponse des CLL de la Drac du Centre fait état d'une évaluation annuelle ; celle des CLL de la Drac Rhône-Alpes, d'un bilan triennal effectué par l'agence de coopération (ARALD) dans le cadre de la convention triennale qui la lie à l'Etat et à la région.

² Voir plus haut, 7.3.

³ S'agissant des protocoles signés avec les départements pour le développement de la lecture publique, la Drac du Languedoc-Roussillon fait de la fourniture de bilans écrits par les conseils généraux la condition de la signature de nouveaux protocoles.

⁴ Cité par les CLL de la Drac Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui, toutefois, font aussi état d'un comité de suivi se réunissant en amont des séances du conseil.

démarche évaluative, la mise au point d'une grille, l'identification de critères ; ces tentatives sont rares.¹

Il n'est pas sûr que ce « sous-développement » de l'évaluation soit l'apanage, dans les Drac, du service livre et lecture, on peut même être sûr du contraire. Mais il n'est pas impossible que les CLL soient d'autant plus réticents à y recourir qu'ils ont le sentiment que leur secteur est moins légitime que d'autres, plus soumis aux aléas budgétaires, et ce, bien qu'il ne représente qu'une part déjà très faible du budget des Drac. Evaluer demande du temps et de la peine ; il s'agit d'une démarche rien moins que naturelle ; mais chaque service, dans les Drac, sera sans doute un peu plus enclin à y recourir s'il sait que tous les secteurs y sont soumis, avec la même détermination et avec les mêmes conséquences, positives ou négatives.

Evaluer est difficile. Mais évaluer est nécessaire : pour déterminer si l'argent public a été employé au mieux, pour concevoir à l'avenir dans la région des politiques encore plus efficaces, pour faire bénéficier, au-delà, la collectivité des enseignements tirés de l'évaluation, etc.

Les CLL en sont au demeurant d'accord, qui, au titre des grandes catégories de politiques dont ils estimeraient l'évaluation nécessaire, citent notamment, à juste titre, **les plans départementaux de la lecture et les politiques intercommunales**. Mais **il n'est en fait aucune politique qui n'appelle une évaluation**.

Il reste que cette tâche est rien moins que facile si l'on veut qu'elle ne soit pas de pure forme. Evaluer les politiques du livre et de la lecture, c'est certes s'assurer que tel ou tel des bénéficiaires des subventions de l'Etat ou des acteurs chargés de les mettre en œuvre s'en est tenu aux objectifs fixés initialement ou réorientés d'un commun accord. **Mais c'est aussi, ce devrait être aussi apprécier l'efficacité de ces politiques**. Par exemple, ont-elles fait lire davantage ? Et si oui, qui ? Sous ce rapport, les études conduites à l'initiative de l'administration centrale sont à même d'informer utilement les politiques locales. Mais l'évaluation des politiques locales, réciproquement, est susceptible d'apporter des leçons utiles à l'élaboration de la politique nationale.

A tous les stades, l'évaluation sera d'autant plus pertinente, elle aura d'autant plus de chances d'être suivie d'effet que les collectivités dont la politique est évaluée y seront associées. Et que, s'agissant de politiques communes entre ces collectivités et le ministère de la culture, celui-ci ne s'exemptera pas de l'évaluation.

Il s'agit de se mettre d'accord sur des objectifs, des méthodes, des critères.

¹ En Franche-Comté, un tableau d'indicateurs a été élaboré par la Drac.

L'évaluation gagne à ne pas attendre la fin de la mise en œuvre de la politique évaluée. De là, l'intérêt des comités de suivi, mentionnés dans plusieurs réponses.

Dans le cas de tensions avérées ou possibles entre les parties en présence (Etat, collectivités locales, etc.), le principe, la conduite et les conclusions de l'évaluation pourront être d'autant mieux acceptés qu'elle aura été confiée à un tiers, dont tant la neutralité que la compétence ne pourront être suspectées.

Autant de principes de base qu'il n'est pourtant pas superflu de rappeler. Les développer, **mettre au point des procédures, des indicateurs, concevoir des formations mériterait, là encore, une réflexion spécifique**, associant à la DLL et aux CLL des élus, des spécialistes des politiques culturelles, des sociologues, des spécialistes de l'évaluation en matière culturelle.

La DLL et les Drac ayant acquis un plus grand savoir-faire en la matière, l'exporter auprès des collectivités locales pourrait être pour elle une des voies de l'avenir. On n'en déduira pas que celles-ci n'ont rien à apprendre aux services de l'Etat sur ce sujet.

CONCLUSION

Pour diverses raisons sur lesquelles ce n'est pas le lieu de s'étendre, l'Etat est tenté de s'en remettre plus largement aux collectivités locales du soin d'agir en faveur du livre et de la lecture en région.

Aux villes. Mais il fait également fond sur les régions et les départements. A tout le moins ce dernier point est-il positif, tant les objectifs d'une politique du livre et de la lecture dépassent souvent ceux qui sont accessibles aux seules communes, fussent-elles groupées, en particulier les plus petites : contribuer à assurer la vitalité et la liberté de la création et de la pensée, assurer l'égalité de la population devant l'offre en livres, en lecture et en bibliothèques (documents et services) sur tout le territoire national, etc.

Et de fait, même en ne prenant compte que les compétences actuelles des régions et des départements (celles que les textes les portent à exercer et qu'ils sont de fait nombreux à exercer ou à souhaiter exercer), des marges de progression existent par exemple pour l'économie du livre auprès des conseils régionaux, pour la lecture publique auprès des conseils généraux.

Toutefois, l'engagement de l'Etat reste et restera nécessaire.

Il reste nécessaire : quoique plus marqué, l'intérêt porté par les conseils régionaux et les conseils généraux au livre et à la lecture demeure aujourd'hui très inégal selon les cas. En outre, les actions ou intentions respectives à ce sujet des deux types de collectivités ne sont pas nécessairement complémentaires. En cas de désengagement de l'Etat, le risque serait donc réel que, plus encore que dans la situation actuelle, les politiques conduites présentent ici et là des redondances et surtout des manques.

L'engagement de l'Etat restera nécessaire : pour tendre à assurer l'égalité de la population – de toutes les composantes de la population - devant l'offre en livres, en lecture et en bibliothèques sur tout le territoire national ; pour veiller à la sauvegarde des documents patrimoniaux et y contribuer ; pour assurer la coopération à l'échelon national, et la promouvoir entre collectivités ; pour conseiller et évaluer, en utilisant les compétences qui lui sont reconnues mais aussi en faisant circuler celles qu'il aura repérées, y compris dans les collectivités locales ; pour faire évoluer les corps et cadres d'emploi et - pour la part qui lui revient - la formation des personnels conformément aux attentes, à l'évolution des techniques et aux exigences d'une meilleure gestion ; pour défendre le secteur auprès des instances internationales concernées si les circonstances l'exigent, etc.

Il faut mettre l'accent sur les responsabilités de l'Etat en matière de coopération, à un moment où la « territorialisation » des politiques pourrait apporter avec elle, en même temps que le désir de servir au plus près la population, le renforcement d'une tentation constante chez les collectivités locales : on veut parler d'une difficulté à collaborer les unes avec les autres.

Il ne s'agit donc pas pour l'Etat de considérer qu'une politique en faveur du livre et de la lecture n'est plus de son ressort, mais bien en quelque sorte d'exporter auprès des collectivités locales ses préoccupations et les leçons de son expérience en la matière. Et en se recentrant sur ses missions propres, celles qu'il est seul à pouvoir exercer, mais ceci à terme, seulement quand cette entreprise d'exportation aura réussi, quand conseils régionaux, conseils généraux et villes ensemble se seront saisis du sujet.

Pour le ministère de la culture, un chapitre se ferme. Mais un autre s'ouvre.

Encore faut-il qu'il lui apparaisse toujours comme légitime de conduire une politique du livre et de la lecture. On entend par là une politique prenant en compte *ensemble* tous les domaines d'intervention de l'actuelle direction du livre et de la lecture : création littéraire, économie du livre, vie littéraire, bibliothèques.¹

Or, de ce point de vue, la situation est incertaine, à l'instar du contexte économique, technique et culturel.

Non que la notion de politique du livre et de la lecture ait toujours été d'une solidité conceptuelle et opérationnelle à toute épreuve. Par exemple, si les bibliothèques publiques, qui ressortissent à l'action de la DLL, proposent bien des livres et des revues, on y trouve aussi de la musique et des films. Aussi leur offre, qui pour partie ressortit au livre et à la lecture, l'excède-t-elle pour une autre part.

Mais à des interrogations traditionnelles comme celle qui vient d'être mentionnée, s'en ajoutent désormais d'autres, nouvelles ou plus insistantes, plus dérangeantes aussi. Il en est ainsi de l'intérêt que présenterait une séparation entre le soutien aux industries culturelles et celui au service public de la lecture, autrement dit, entre le « livre » et au moins une partie de la « lecture ».

Si le livre est soumis à l'attraction des industries culturelles, la lecture, de son côté, tend à être absorbée par la culture en général, autrement dit, par une conception globale de la culture, au sein de laquelle les frontières entre les secteurs culturels s'estompent. Encouragée par l'assimilation plus marquée de la culture au loisir, ainsi que par l'essor des produits (multimédia) et des moyens d'accès (Internet) où coexistent et se mêlent textes, images et

¹ Rappelons que si la direction du livre, créée sous ce nom en 1976, prend le nom de direction du livre et de la lecture en 1982, l'ensemble des secteurs cités sont de sa compétence dès l'origine : selon le décret qui lui donne naissance, « elle prépare et exécute en liaison avec les ministères intéressés la politique de la lecture publique et du livre notamment en ce qui concerne la création littéraire, l'édition, la diffusion du livre et le développement de la lecture ».

sons, cette conception est au demeurant déjà à l'œuvre dans les bibliothèques, où voisinent tous les supports. A la satisfaction de tous.

De là, au ministère de la culture, le projet de séparer les fonctions de DLL et celui de président du CNL, la DLL devenant en outre la sous-partie d'une direction plus vaste. De là aussi l'hypothèse récemment avancée de séparer, au sein des Drac, les responsabilités actuelles des CLL, entre une partie économie du livre qui rejoindrait les autres industries culturelles, et une partie lecture publique qui ressortirait au développement culturel¹.

Menacé d'éclatement, le secteur livre et lecture comme domaine identifié d'intervention publique l'est aussi de dissolution. On fait allusion à une conception englobante de l'action publique, dans une optique surtout économique et sociale. C'est ici non plus seulement le concept de *livre et lecture*, mais celui de culture comme domaine en soi, qui se trouve mis en cause, selon une tendance qui serait accentuée par l'intercommunalité².

Autant d'évolutions peu résistantes et qui d'ailleurs peuvent receler des chances. Par exemple, si l'effacement des frontières qui séparent souvent le soutien au livre et à la lecture des politiques sociales conduit à plus d'efficacité, en particulier auprès des publics les plus éloignés de la culture et de la lecture, il y aura lieu de le tenir pour positif.

Au regard de certaines opérations, la séparation entre les différents types d'établissements culturels semble artificielle et peut s'avérer contre-productive. Il est ainsi de celles qui concernent certains fonds patrimoniaux.

Il reste que l'identification d'un secteur livre et lecture, les deux concepts restant associés, présente des avantages.

Entre ceux qui écrivent les livres, ceux qui les éditent et ceux qui les diffusent, et ceux qui les lisent, l'identification de ce secteur traduit et renforce une communauté de destin qui n'est pas seulement déclarative. Et dont chacun d'eux s'enrichit.

Elle fait droit à la création littéraire, en ne considérant pas seulement les auteurs comme les fournisseurs de l'édition entendue comme fabriquant des « produits ».

Elle permet d'assurer sa juste place à la « vie littéraire », ni avec l'économie du livre, ni avec les lecteurs et le service public de la lecture, mais avec les trois, contribuant à conjoindre les trois.

¹ Nous faisons allusion au rapport précité de l'IGAAC. Un exemple de rattachement du livre au secteur des industries culturelles, à l'exclusion de la lecture publique, est offert par la région Aquitaine : des protocoles entre le conseil régional et la Drac, s'insérant dans les CEPR 2000-2006 et 2007-2013, ont pour objet le soutien au cinéma et à l'audiovisuel, à l'économie du livre et au disque. L'évocation de cet exemple ne constitue pas une critique des accords en question, qui, au contraire, ont le mérite de ne pas avoir oublié le livre, et sont de plus progressivement étendus de la librairie indépendante à l'ensemble de l'économie du livre (édition et librairie).

² Voir l'étude précitée (1.2.) sur l'intercommunalité culturelle.

Elle contribue à rappeler aux éditeurs et aux libraires que, comme celle du service public de la lecture, leur activité est d'intérêt public et, à ce titre, les oblige, tandis que les bibliothèques, elles, se voient rappeler qu'elles ont des devoirs envers les auteurs, les morts mais aussi les vivants, les éditeurs et les libraires.

Elle porte à adopter, pour consolider et accroître le nombre des lecteurs, en particulier parmi la partie la population la plus éloignée de la culture et de la lecture, des stratégies impliquant tous les acteurs, plus efficaces.

De l'intérêt d'inclure tous ces acteurs dans une même politique, l'Etat reste-il convaincu ?

Du point de vue des préoccupations qui sont à la source de travail, il faut au moins relever que, si tel n'était pas le cas, il y aurait une contradiction entre cette évolution de l'Etat et son souhait manifesté par ailleurs que les collectivités locales prennent toutes leurs responsabilités en la matière, c'est-à-dire qu'elles conduisent – ensemble - une politique en faveur du livre et de la lecture cohérente, complète et pertinente, n'oubliant aucun des secteurs concernés.

Pour que la politique du livre et de la lecture puisse être importée, il faut qu'elle soit exportable.

Et pour qu'elle le soit, elle doit être *une*. Cette unicité d'une politique du livre et de la lecture n'est nullement impossible à assurer si, à l'échelon central du ministère de la culture, les instances qui la définissent et qui la conduisent sont deux ou plus. C'est seulement un peu plus difficile. Il y faut encore plus de vigilance.

18 février 2008

ANNEXE 1 TEXTE DU QUESTIONNAIRE

Actions Etat/Régions, Départements¹ : repérage et évaluation des politiques communes et concertées

P.J. :

1) Tableau « Actions communes ou concertées – Montants financés respectivement par l'Etat, la Région ou le Département ».

2) Tableau « Etat des lieux des SRL 2007 »

Le groupe travail réuni le 11 janvier 2007 a convenu de la nécessité, évoquée lors du séminaire DLL/CLL de juin 2006, de dresser un tableau de l'action de l'Etat en région dans le domaine du livre et de la lecture sous l'angle des politiques menées en partenariat avec les Régions et les Départements.

Objectifs:

Ce travail a pour objectifs:

- de repérer les politiques communes ou concertées et, ce faisant, de pointer les tendances fortes s'il y en a, ou les différences d'une région à l'autre;
- de savoir si ces politiques ont pu influencer sur les situations, exercer un effet de levier, comment et pourquoi;
- de tracer si possible des pistes de réflexion, en particulier en matière de stratégie et d'instruments de travail
- de s'interroger sur l'opportunité d'infléchir ou renforcer - ou pas - ces politiques (dans quel but et de quelle manière? avec quels moyens?);

Quelques définitions:

Par « **politiques communes** », on comprendra les politiques formalisées par un acte contractuel (convention, contrat, protocole d'accord, etc.).

¹ A l'exclusion des communes, des syndicats ou regroupements administratifs et des contrats de pays.

Par « **politiques concertées** », on entendra les politiques mises en oeuvre en dehors d'un accord juridiquement formalisé et faisant l'objet d'un dialogue (échanges, réunions de travail communes), qu'il soit ou non institutionnalisé dans le cadre d'une instance *ad hoc*."

Par « **politiques convergentes** », on entendra toutes les autres politiques qui, sans être concertées, amènent des interventions de l'Etat, de la Région, des Départements, sur les mêmes actions. On peut citer en exemple le co-financement d'une création de bibliothèque ou d'une manifestation, sans concertation entre les co-financeurs, et chacun selon ses critères.

Questionnaire

- I. Existe-t-il dans votre région des politiques communes avec la Région, le Département?**
- II. Existe-t-il dans votre région des politiques concertées avec la Région, le Département?**
- III. Existe-t-il dans votre région des politiques convergentes avec la Région, le Département?**

Pour les questions I et II, indiquez pour chaque domaine de la politique et de la lecture en région¹:

- 1) *Les supports des politiques communes, concertées ou convergentes, quelle que soit la forme de la collaboration:*
 - *conventions (type, objet, durée, partenaires)*
 - *structures chargées de la mise en oeuvre (ex : CRL)*
 - *groupes de travail (ex : partenariats personne publique/privée)*
 - *groupes d'experts (ex : comité FRAB)*
 - *centres de formation (de type CRFCB), universités*
 - *etc.*
- 2) *Les montants financés respectivement par l'Etat (crédits DRAC et DGD) et la Région ou le Département sur les trois dernières années².*
- 3) *Si une évaluation de ces dispositifs est prévue et sous quelle forme.*

¹ Reprendre la nomenclature du tableau en annexe. Ces libellés sont inspirés de la nomenclature LOLF, mais les données que vous y ferez figurer sont déconnectées des données indiquées dans vos BOP.

² Précisions à apporter dans le tableau en annexe: « Actions communes et concertées – Montants financés respectivement par l'Etat, la Région ou le Département ».

IV. Pour actualiser l'enquête FILL, complétez le tableau « état des lieux des SRL 2007 ».

V. Quelle évaluation faites-vous de ces politiques?

a) Quel est le degré d'implication respectif de l'Etat, de la Région et du Département dans l'élaboration des orientations des politiques communes ou concertées?

b) Quelles conclusions la DRAC tire-t-elle de ses politiques communes et concertées:

- du point de vue des réalisations: ces politiques ont-elles pu influencer sur les situations, exercer un effet de levier? Comment et pourquoi?**
- dans la perspective des actions futures: jugez-vous opportun d'infléchir ou de renforcer ces politiques (dans quel but et de quelle manière? avec quels moyens?), de s'interroger sur la nécessité d'initier d'autres actions?**

c) De quels outils techniques estimeriez-vous utile de disposer pour mieux remplir vos missions?

VI. Vos commentaires (partie libre à votre choix)

ANNEXE 2

DONNÉES BUDGÉTAIRES : PROBLÈMES DE MÉTHODOLOGIE

Le dépouillement des tableaux chiffrés se heurte à plusieurs obstacles, qui rendent difficilement utilisable le croisement des données.

Taux de réponses

Des CLL n'ont pas répondu, soit qu'ils considèrent qu'il n'existe aucune politique commune ou concertée dans leur région (Alsace, Martinique), soit pour des raisons de changement et/ou de vacances de poste (Auvergne, Guyane, Guadeloupe, Réunion), soit que certaines données chiffrées soient fournies dans le corps du texte ou dans des tableaux personnalisés, parcellaires et difficiles à exploiter (Bourgogne, PACA, Champagne-Ardenne), soit encore du fait d'une non-réponse (Basse Normandie, Nord Pas de Calais). Soit **un taux de réponse de 58 %** (15 réponses sur 26 régions).

Dans plusieurs cas, seules les actions communes ont été chiffrées, sans doute du fait d'une difficulté à évaluer les montants engagés par les partenaires dans le cadre d'actions concertées.

Traitement très variable de certains postes budgétaires

Certaines actions sont traitées de manière très différente, selon les régions. Sont décrites ci-dessous les principales actions posant question et représentant d'importants postes budgétaires :

Le concours particulier

La DGD (concours particulier) est considérée comme :

- ✓ une action ni commune, ni concertée, ni même convergente (Alsace, Centre)
- ✓ une action convergente (Champagne-Ardenne, Aquitaine, Bretagne)

Dans ces deux cas, nous ne disposons pas de données chiffrées.

- ✓ une action concertée (Franche-Comté, Picardie, Lorraine, Poitou-Charente)
- ✓ une action commune (Haute-Normandie, PACA, Picardie)

pour des situations décrites parfois de manière très proches (concertation avec les départements, de manière plus ou moins formalisée et volontaristes), sauf dans certains cas très clairs de conventionnement.

A cela s'ajoute le fait que les données fournies sont, dans la très grande majorité des cas, celles des dépenses de l'Etat (une exception, en Lorraine), ce qui fausse singulièrement toutes les données comparatives sur la part des investissements de l'Etat dans les politiques communes et concertées/ la part

du Département, sur la question du développement du territoire et de la lecture publique.

Questions au groupe de travail :

Faut-il avoir une « religion » sur une affectation unique de la DGD (concertée ?)

Ou préciser selon quels critères la DGD peut entrer dans la catégorie « politique concertée » ou dans la catégorie « politique commune » ? Faut-il maintenir ce poste ? et si oui, les CLL ont-ils les moyens de compléter ces données pour le département ?=

Aide à l'emploi (ruches)

L'aide à l'emploi est considérée comme :

- ✓ une action concertée
- ✓ une action commune

selon que les CLL ont considéré les accords cadre sur les ruches comme « convention » ou non.

Questions au groupe de travail :

Les aides à l'emploi doivent-elles entrer dans la catégorie « action commune » ou « action concertée » ? Les CLL ont-ils les moyens de compléter ces données pour les régions et les départements ?

Les structures régionales pour le livre

Le financement des SRL est également traité de manières très diverses :

- ✓ non mentionné, même quand la structure existe
- ✓ une action commune, dans une rubrique « SRL » ajoutée au tableau ou répartie selon l'objet de l'action
- ✓ une action concertée, dans une rubrique unique ou répartie selon l'objet de l'action

sans que la distinction entre « commune » et « concertée » soit toujours explicitée par la présence ou non d'un conventionnement.

Questions au groupe de travail :

Les montants des aides attribuées au CRL doivent-ils être réunis sous une même rubrique ? Ou répartis selon leur objet ? Dans le second cas, les CLL ont-ils les moyens d'estimer les montants des aides attribuées par les collectivités par destination ?

Cohérence entre les données texte et les données chiffrées

Le recoupement entre les données qualitatives fournies dans le questionnaire texte et les données chiffrées n'est pas toujours cohérent ou exhaustif.

Ainsi, certaines actions communes ou concertées sont décrites dans le texte mais non chiffrées dans les tableaux. De même, il n'est pas toujours possible de recouper les données chiffrées avec des actions décrites dans le texte.

Le résultat : des actions non chiffrées et des chiffres ne correspondant à aucune action identifiée.

Questions au groupe de travail :

Est-il envisageable/ opportun/ que chaque CLL procède à un contrôle de cohérence des données ? À un fléchage des actions qu'il n'a pas été possible de chiffrer ?

Disponibilité des données relatives aux régions et aux départements

Si les données Etat posent relativement peu de problèmes, les données chiffrées relatives aux montants engagés par les régions et les départements sont très souvent incomplètes.

Si un des objectifs des données chiffrées est d'évaluer la part de l'Etat dans les actions communes et concertées/ la part des régions et des départements, les données doivent impérativement être complétées pour des résultats corrects. A ce stade, la part de l'Etat est évidemment très surévaluée.

Si un des objectifs des données chiffrées est de comparer les budgets de région à région, de département, là encore doivent impérativement être complétées pour des résultats corrects.

Questions au groupe de travail :

Est-il envisageable/ opportun/ de compléter les données relatives aux montants engagés par les régions et les départements ? Ou pour le moins de flécher les actions qu'il n'a pas été possible de chiffrer ?

Résultats attendus des données chiffrées

Les tableaux joints au présent document constituent une première extraction de données, qui doit permettre de définir les données quantitatives et comparatives dont le groupe de travail souhaite disposer.

Les résultats sont à prendre avec la plus grande précaution, compte tenu des éléments ci-dessus. Si les indicateurs proposés devaient être retenus comme pertinents, un moyen doit nécessairement être trouvé pour compléter les données.

Isabelle Nyffenegger

ANNEXE 3

POLITIQUES ASSOCIANT L'ÉTAT, DES CONSEILS RÉGIONAUX ET DES CONSEILS GÉNÉRAUX

La liste des politiques Etat-régions (annexe 4) et celle des politiques Etat-départements (annexe 5) mentionnent des politiques associant les trois. Il a paru opportun de faire également de ces politiques l'objet d'une liste spécifique.

Aquitaine

La banque numérique du savoir en Aquitaine (BNSA), inscrite aux CPER 2000-0606 et 2007-2013, associe, outre l'Etat et la région, les cinq départements d'Aquitaine et plusieurs villes.

Des comités de pilotage réunissant la Drac, la région et le département et l'agglomération concernés ont été constitués pour deux futures médiathèques d'agglomération, que ceux-ci co-financeront (Pau et Mont-de-Marsan).

Diverses actions de l'Agence (Arpel) sont suivies et financées par la Drac, la région, les conseils généraux (résidences, parcours lecture, ateliers de traduction). Il en est de même de l'opération « jeunes en librairie ».

Des opérations ressortissant à la vie littéraire donnent lieu à des comités de pilotage et des co-financements associant la Drac, la région et les départements concernés, ainsi que la ville ou l'EPCI concernés (Escale du livre à Bordeaux, Etranges lectures en Dordogne).

L'Association des librairies atlantiques en Aquitaine est financée par l'Etat (Drac et CNL), la région et les départements.

Bourgogne

Cofinancement par l'Etat et les départements concernés mais aussi la région de :

- construction et aménagement de bibliothèques ;
- manifestations « vie littéraire »

Bretagne

Comme la région, les quatre départements subventionnent l'agence de coopération (COBB). Le conseil régional a demandé leur participation au

futur EPCC qui réunira l'agence de coopération et le CRL, ainsi que celle de la Loire-Atlantique.

Champagne-Ardenne

Cofinancement par la région, l'Etat, certains départements de :

- expositions patrimoniales ;
- construction et aménagement de bibliothèques ;
- manifestations « vie littéraire » (ainsi parfois que la CA de Troyes).

Haute-Normandie

La Drac et la région, mais aussi les deux départements (Seine-Maritime et Eure) :

- financent l'agence régionale du livre et de la lecture (Comellia) ;
- ont organisé les premières « rencontres régionales du livre et de la lecture » (novembre 2006), appelées à se renouveler en 2009 ;
- se concertent pour le soutien à la vie littéraire.

En 2005, suite à un rapport de l'IGB sur l'emplacement de la future nouvelle BM centrale de Rouen, la Drac a animé un groupe de travail réunissant outre la ville, la préfecture, la région, les deux départements et la CA.

Ile-de-France

Vie littéraire.

Le conseil régional soutient, aux côtés du département de Seine Saint-Denis, le salon du Centre pour la promotion du livre de jeunesse de Montreuil.

Bibliothèques.

Les conseils généraux accompagnent les subventions de l'Etat (DGD). Mais aussi le conseil régional, qui aide toutes les communes de plus de 5 000 habitants, selon les mêmes critères de surface minimale que l'Etat, à hauteur de 20 % du coût des travaux (plafonné à 4 574 000 €), et de 30 % pour l'informatisation et le multimédia. Ces aides croisées peuvent représenter de 55 à 80 % du financement.

Languedoc-Roussillon

Vie littéraire.

Manifestations du livre à vocation de pôle ressource régional (service éducatif, résidence, site Internet, formations), avec conventions d'objectifs,

triennale, quadripartite Etat-région-département-ville ou communautés de communes :

- une signée pour trois ans : CMLO (Alès-30), littérature orale, déjà renouvelée deux fois. Suspension en 2006-2007 pour des raisons de déménagement de la structure. Reprise de la concertation prévue en 2008.
- quatre en négociation : banquet du livre (Lagrasse, 11), Centre Joë Bousquet (Carcassonne, 11), Festival international du roman noir (Frontignan, 34), Les avocats du Diable Vauvert (Vauvert, 30).

Deux ou trois réunions par an avec les responsables des structures et navette du texte des conventions par voie électronique. En moyenne un an pour « caler » une convention.

Bibliothèques.

La signature de protocoles Etat-département précédée de la mise en œuvre par le conseil général d'un plan départemental de développement de la lecture et qui concerne trois départements (Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales) est accompagnée

- dans le cas du troisième par un soutien de la région à l'investissement, dans le cadre des contrats territoriaux de développement ;
- de conventions tripartites Etat-conseil général, commune ou EPCI pour le recrutement de professionnels.

Limousin

Avec l'Etat et les départements, la région s'est mise à cofinancer la construction et l'équipement de médiathèques.

Picardie

La convention de développement culturel annexée au CPER 2007-2013 prévoit la prise en charge par la région de divers centres de ressources documentaires thématiques (bande dessinée, littérature populaire, illustration jeunesse), aux côtés de l'Etat et des conseils généraux et EPCI concernés.

Rhône-Alpes

Cofinancement par l'Etat, la région et certains départements d'actions de développement de la lecture auprès des publics spécifiques.

ANNEXE 4

POLITIQUES COMMUNES ET CONCERTÉES : VENTILATION DES BUDGETS PAR REGION (2006)

Montants mobilisés par type de financeur, par région

% = part de chaque financeur, par région

	Département		Etat		Région		Total
AQUITAINE	0 €	0%	588 782 €	64%	330 000 €	36%	918 782 €
BRETAGNE	182 000 €	11%	783 500 €	46%	752 500 €	44%	1 718 000 €
CENTRE	105 556 €	6%	877 834 €	49%	804 969 €	45%	1 788 359 €
CHAMPAGNE ARDENNE	539 982 €	33%	590 989 €	36%	505 003 €	31%	1 635 975 €
FRANCHE COMTE	968 519 €	22%	2 587 386 €	59%	839 853 €	19%	4 395 758 €
HAUTE NORMANDIE	25 540 €	0%	5 049 408 €	97%	125 080 €	2%	5 200 028 €
ILE DE France	5 823 860 €	12%	22 837 885 €	49%	18 267 459 €	39%	46 929 204 €
LANGUEDOC ROUSSILLON	473 036 €	7%	6 328 086 €	87%	472 350 €	6%	7 273 472 €
LIMOUSIN	62 704 €	3%	967 654 €	51%	863 613 €	46%	1 893 971 €
LORRAINE	2 895 651 €	61%	1 345 967 €	28%	527 586 €	11%	4 769 204 €
MARTINIQUE	395 529 €	81%	50 000 €	10%	45 198 €	9%	490 727 €
MIDI PYRENEES	0 €	0%	7 789 535 €	97%	220 000 €	3%	8 009 535 €
PICARDIE	509 035 €	8%	5 241 656 €	82%	635 785 €	10%	6 386 476 €
POITOU- CHARENTES	3 922 501 €	46%	4 377 368 €	52%	160 516 €	2%	8 460 385 €
RHONE ALPES	103 000 €	8%	893 500 €	72%	252 500 €	20%	1 249 000 €
Total	16 006 913 €	16%	60 309 551 €	60%	24 802 412 €	25%	91 118 876 €

Montants mobilisés par type de financeur, par région

% = part de chaque région, par type de financeur

	Département		Etat		Région		Total Résultat
AQUITAINE	0 €	0%	588 782 €	1%	330 000 €	1%	918 782 €
BRETAGNE	182 000 €	1%	783 500 €	1%	752 500 €	3%	1 718 000 €
CENTRE	105 556 €	1%	877 834 €	1%	804 969 €	3%	1 788 359 €
CHAMPAGNE ARDENNE	539 982 €	3%	590 989 €	1%	505 003 €	2%	1 635 975 €
FRANCHE COMTE	968 519 €	6%	2 587 386 €	4%	839 853 €	3%	4 395 758 €
HAUTE NORMANDIE	25 540 €	0%	5 049 408 €	8%	125 080 €	1%	5 200 028 €
ILE DE France	5 823 860 €	36%	22 837 885 €	38%	18 267 459 €	74%	46 929 204 €
LANGUEDOC ROUSSILLON	473 036 €	3%	6 328 086 €	10%	472 350 €	2%	7 273 472 €
LIMOUSIN	62 704 €	0%	967 654 €	2%	863 613 €	3%	1 893 971 €
LORRAINE	2 895 651 €	18%	1 345 967 €	2%	527 586 €	2%	4 769 204 €
MARTINIQUE	395 529 €	2%	50 000 €	0%	45 198 €	0%	490 727 €
MIDI PYRENEES	0 €	0%	7 789 535 €	13%	220 000 €	1%	8 009 535 €
PICARDIE	509 035 €	3%	5 241 656 €	9%	635 785 €	3%	6 386 476 €
POITOU- CHARENTES	3 922 501 €	25%	4 377 368 €	7%	160 516 €	1%	8 460 385 €
RHONE ALPES	103 000 €	1%	893 500 €	1%	252 500 €	1%	1 249 000 €
Total	16 006 913 €	100%	60 309 551 €	100%	24 802 412 €	100%	101 118 876 €

Montants mobilisés sur des actions communes et concertées, par région

% = part des actions communes et concertées, par région

	Actions communes		Actions concertées		Total
AQUITAINE	753 782 €	82%	165 000 €	18%	918 782 €
BRETAGNE	267 000 €	16%	1 451 000 €	84%	1 718 000 €
CENTRE	1 444 859 €	81%	343 500 €	19%	1 788 359 €
FRANCHE COMTE	2 197 342 €	50%	2 198 416 €	50%	4 395 758 €
HAUTE NORMANDIE	5 200 028 €	100%	0 €	0%	5 200 028 €
ILE DE France	0 €	0%	46 929 204 €	100%	46 929 204 €
LANGUEDOC ROUSSILLON	593 363 €	8%	6 680 109 €	92%	7 273 472 €
LIMOUSIN	1 893 971 €	100%	0 €	0%	1 893 971 €
LORRAINE	398 089 €	8%	4 371 115 €	92%	4 769 204 €
MARTINIQUE	0 €	0%	490 727 €	100%	490 727 €
MIDI PYRENEES	1 257 766 €	16%	6 751 769 €	84%	8 009 535 €
PICARDIE	6 386 476 €	100%	0 €	0%	6 386 476 €
POITOU- CHARENTES	0 €	0%	8 460 385 €	100%	8 460 385 €
RHONE ALPES	655 000 €	52%	594 000 €	48%	1 249 000 €
Total	21 047 676 €	21%	78 435 225 €	79%	99 482 901 €

